

## 5. METODI E CRITERI DI REGIONALIZZAZIONE E DI CONSOLIDAMENTO

Tra gli aspetti maggiormente complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale rientrano senz'altro il riparto territoriale dei flussi relativi a enti operanti su scala sovraregionale e i criteri di consolidamento dei flussi.

Per quanto riguarda il primo problema è stato accertato che solo in casi molto limitati gli enti rilevati dispongono infatti di una precisa articolazione territoriale dei loro dati contabili. L'elaborazione di solidi criteri di riparto per disaggregare territorialmente i dati nazionali delle diverse voci economiche presenti nei bilanci, rende necessaria l'identificazione di un *set* di indicatori. Tali indicatori, disponibili a livello territoriale, devono tener conto delle esigenze informative del data set che si intende costruire, come nel caso dei Conti Pubblici Territoriali.

La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Nel seguito si darà conto, più che delle soluzioni operative individuate per il riparto dei flussi dei singoli enti<sup>90</sup>, delle principali scelte metodologiche adottate dai Conti Pubblici Territoriali e del quadro concettuale che da queste è derivato, cercando così di delineare la filosofia generale che impronta la costruzione territoriale della banca dati.

Il criterio utilizzato per il consolidamento dei flussi non è univoco ed è cruciale per comprendere la natura del dato che si analizza e porta a risultati molto diversi, a seconda dell'universo di riferimento considerato e del tipo di consolidamento effettuato.

### 5.1. *La regionalizzazione delle Spese*

Il criterio di base della ripartizione territoriale delle spese nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari gestiti nei diversi territori regionali.

Per meglio definire i contenuti metodologici di tale approccio è opportuno delineare preliminarmente le modalità con cui la sua applicazione operativa si declina a seconda della natura dei flussi sottoposti a regionalizzazione.

Per i flussi di spesa diretta, quelli legati alla produzione di beni e servizi e all'incremento di uno *stock* di capitale non finanziario (spesa del personale,

---

<sup>90</sup> Alcune indicazioni sono riportate nelle schede per singolo ente inserite nel Paragrafo III.1.

acquisto di beni e servizi e investimenti diretti in beni mobili e immobili), la ripartizione territoriale avviene sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta. Rileva pertanto il luogo di lavoro del personale, quello di utilizzo dei beni e servizi acquistati e la localizzazione delle opere realizzate, in quanto tutti indicatori della presenza in una data regione dell'operatore pubblico come produttore di beni e servizi o investitore.

Per i flussi di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate: per le spese di trasferimento e per quelle di natura finanziaria (acquisizione di partecipazioni e concessioni di crediti) si utilizza la ripartizione territoriale legata all'attività del beneficiario, nell'ipotesi che i mezzi finanziari messi a disposizione di una entità che operi in più di una regione siano allocati territorialmente in misura proporzionale alla localizzazione della propria attività. Per interessi passivi e rimborso di prestiti si fa riferimento alla localizzazione del detentore dello strumento di debito<sup>91</sup>. Non sono attribuite ad alcuna regione le spese destinate al di fuori del territorio nazionale.

Il risultato che deriva dall'applicazione di queste regole di allocazione territoriale è una misura dell'intervento pubblico in una data regione che si compone di una presenza fisica attraverso la produzione diretta di beni e servizi nell'area e la realizzazione di investimenti, e di una presenza finanziaria attraverso la generazione di flussi monetari a vantaggio degli operatori privati attivi nell'area stessa.

La scelta operata dai CPT del criterio della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico appare più aderente alle esigenze di uno strumento utilizzato a fini di *policy* al quale è richiesto di quantificare e monitorare l'intensità dell'impegno pubblico a favore di una determinata area del territorio nazionale. Tale impegno si concretizza nelle decisioni politiche che determinano la localizzazione dei fattori produttivi e del capitale fisso in tali

---

<sup>91</sup> È opportuno segnalare come tale ripartizione degli interessi e dei rimborsi di passività avvenga di fatto solo per gli enti dell'Amministrazione Centrale. Le spese sostenute dagli enti locali, in mancanza di informazioni dettagliate sulla localizzazione dei creditori, sono invece interamente attribuite alla Regione dell'ente debitore. Questo trattamento diversificato a seconda della natura dell'ente induce a considerare con cautela i dati relativi a questa voce e suggerisce di effettuare analisi sui dati CPT al netto di essa. Un trattamento pienamente coerente avrebbe infatti richiesto, per gli enti sovraregionali, il calcolo di un saldo tra entrate e spese a livello regionale e l'attribuzione degli interessi passivi alle Regioni che hanno generato il fabbisogno che ha determinato la necessità di accendere strumenti di debito. È il metodo che l'ISTAT ha adottato per la regionalizzazione delle spese per interessi in occasione della pubblicazione dei "Conti economici regionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle famiglie" (cfr. ISTAT [1996]), a cui si rimanda per una illustrazione dettagliata. Data la scelta di un metodo che non consente l'immediata definizione di saldi significativi a livello regionale (i cosiddetti residui fiscali), tale criterio di ripartizione non è applicabile ai dati CPT.

aree e l'incremento delle risorse destinate al settore privato in esse operanti. Tale forte motivazione si accompagna a ragioni di natura prettamente operativa (un'applicazione rigorosa dei criteri alternativi, avrebbe di fatto richiesto l'attribuzione a più regioni anche delle spese sostenute dagli enti operanti a livello locale), nonché alla volontà di colmare un vuoto della statistica pubblica al momento non coperto, dato che le altre ricostruzioni si basavano prevalentemente sul beneficio, sull'utilità, ecc.<sup>92</sup> Il criterio adottato è apparso quello che, rispetto agli altri, meglio consentiva di rappresentare gli effetti territoriali di tali decisioni: ad esempio la decisione di ubicare al Sud centri produttori di servizi collettivi (carceri, tribunali, caserme, ecc.) non sarebbe colta dai metodi che allocano le spese relative proporzionalmente alla popolazione; così come appare più rilevante misurare se un Ministero ha finanziato un'opera pubblica costruita in una determinata area del Paese (o se una impresa ha deciso di localizzare parte della propria attività tale area) piuttosto che stabilire se il Ministero (o l'impresa) abbia acquistato i beni e i servizi necessari all'operazione da fornitori operanti in una data Regione (aspetto sicuramente rilevante per altre finalità di analisi e che sarebbe colto da un criterio volto a determinare l'attivazione economica generata dall'intervento pubblico nelle varie regioni).

Esistono criteri alternativi, non adottati nei CPT, che possono essere applicati per la regionalizzazione, quali la localizzazione dei benefici dell'attività dell'operatore pubblico, l'utilità generata, l'attivazione economica.

Il primo criterio porterebbe ad esempio a ripartire in proporzione alla popolazione le spese dello Stato per la produzione di servizi di natura collettiva per i quali non è possibile identificare un singolo beneficiario, ad esempio la Difesa Nazionale o la Giustizia, che invece nei CPT sono regionalizzate sulla base dell'effettiva collocazione territoriale degli interventi effettuati. È opportuno far presente che l'applicazione di questo metodo avrebbe portato a una ripartizione delle spese metodologicamente coerente con quella, descritta nel seguito, adottata per le entrate, rendendo possibile la costruzione di saldi significativi a livello regionale. Si è tuttavia ritenuto che il criterio adottato dai CPT consentisse una rappresentazione dell'attività dell'operatore pubblico maggiormente in linea con le esigenze informative che hanno portato alla creazione di questo strumento. Tuttavia, se è vero che i dati CPT non consentono l'immediata costruzione dei saldi regionali, è importante segnalare come questa sia possibile apportando a essi limitati interventi correttivi. Di questo si darà conto nel Paragrafo 5.3.

Il criterio dell'utilità generata dalla spesa pubblica estende ulteriormente il criterio precedente ampliando le tipologie di benefici presi in considerazione

---

<sup>92</sup> Cfr. Capitolo 1.

e non limitandosi alla distinzione tra servizi di natura collettiva e servizi di natura individuale. In base a tale criterio, ad esempio, le risorse spese per realizzare un'infrastruttura stradale in una data regione generano utilità anche nelle Regioni circostanti, che vedono migliorate le proprie potenzialità di spostamento e beneficiano di questo anche in termini economici.

Il criterio dell'attivazione economica è invece volto a rilevare, non tanto dove l'operatore pubblico svolge la propria attività, quanto in quali aree del territorio affluiscono le risorse pubbliche generando effetti economici diretti e indotti sull'economia locale.

Questi due concetti possono coincidere per alcune voci di spesa, quali i trasferimenti e le altre voci, per cui si è rilevato come nei CPT si usi il criterio della destinazione delle risorse erogate, ma non per le spese direttamente legate alla produzione di beni e servizi. Prendendo ad esempio la spesa per acquisto di beni e servizi, un ente che acquisti un bene da utilizzare nella propria sede localizzata in una data Regione da un'azienda operante in un'altra Regione, attiva direttamente l'economia di quest'ultima in quanto è a essa che affluiscono le risorse, ma svolge la propria attività nella prima, alla quale CPT assegna il flusso di spesa.

## **5.2. *La regionalizzazione delle Entrate***

Come per le spese, anche per le entrate possono essere adottati diversi criteri per la ripartizione territoriale dei flussi delle Amministrazioni sovregionali, soprattutto per le voci di natura fiscale e contributiva.

La logica che si è deciso di seguire nella produzione dei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale (OPR) virtuale in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio.

Secondo tale approccio la regione deve essere considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale. L'OPR reperisce sul proprio territorio le entrate necessarie a coprire i costi della sua azione di governo, in parte impiegando beni del patrimonio pubblico (vendita di beni e servizi, redditi di beni immobili), in parte utilizzando la propria potestà impositiva (imposte, contributi sociali).

L'applicazione di questo approccio nella ripartizione regionale delle entrate erariali conduce idealmente all'individuazione di un Sistema fiscale regionale "fittizio". La ripartizione del gettito che si ottiene seguendo questo approccio è quella che si avrebbe qualora le imposte erariali fossero trasformate in imposte regionali, nel senso di imposte prelevate dall'OPR sulla base imponibile generata dall'economia della regione.

L'approccio utilizzato presenta le seguenti caratteristiche: da un lato, nonostante l'estrema frammentarietà ed eterogeneità delle entrate del bilancio dello Stato, consente di ricondurre i vari criteri adottati a un quadro di riferimento omogeneo; dall'altro permette di ottenere una distribuzione regionale delle entrate centrali coerente con quella delle entrate riportate nei bilanci degli enti decentrati. Nel conto dell'operatore pubblico regionale, infatti, le entrate dello Stato e degli Enti Previdenziali ripartite sul territorio, devono essere sommabili alle entrate dei bilanci degli enti decentrati e devono quindi avere stessa natura. In altri termini, l'allocazione territoriale di un determinato flusso deve essere indipendente, in linea di principio, dal livello di governo che ne ha la responsabilità gestionale.

L'applicazione operativa di un simile approccio, ha richiesto, in assenza di un criterio universale applicabile a tutti i tipi di imposte, l'individuazione per ciascun tributo dell'ubicazione dell'atto economico che ne rappresenta il presupposto impositivo (il consumo, la produzione e la distribuzione di un reddito o la fabbricazione di un bene).

Alcuni esempi possono chiarire il concetto:

- il gettito dell'IVA attribuibile a una regione deve essere commisurato ai consumi effettuati nella regione perché, per come è definita dalla attuale normativa tributaria, l'IVA è un'imposta sul consumo finale (non ha alcun significato economico – ma solo gestionale / amministrativo – il fatto che l'IVA sia versata dalle imprese sulla quota di valore aggiunto da esse realizzato); ciò che rileva, inoltre, sono i consumi regionali interni (dei presenti), non quelli dei residenti, per cui la base imponibile è rappresentata dalle transazioni per finalità di consumo, da qualunque soggetto effettuate, che si verificano sul territorio;
- l'Irpeg/Ires deve essere ripartita sulla base dei profitti generati nella regione, relativi cioè ad attività economiche in essa localizzate (eseguite dalle unità locali delle imprese mono o multi-impianto): non è quindi rilevante il luogo prescelto dall'impresa per stabilirvi la sua sede legale e in cui essa esegue il versamento dell'imposta<sup>93</sup>;
- i contributi sociali da attribuire alle singole regioni devono riflettere la consistenza relativa della base imponibile che in esse viene assoggettata a prelievo, cioè le retribuzioni o i redditi da lavoro autonomo percepiti dai soggetti che in tali regioni prestano la loro

---

<sup>93</sup> Il caso dell'Imposta sul reddito delle società è un caso molto particolare e di non agevole soluzione: quella adottata implica che, nell'ipotesi di attribuzione dell'imposta alla responsabilità gestionale delle Amministrazioni regionali, si attivi un meccanismo analogo a quello vigente per l'IRAP, cioè che l'impresa debba riconoscere alle regioni in cui opera quote dell'imposta proporzionali al volume di attività realizzato dagli stabilimenti ivi localizzati.

attività. Il problema principale, quindi, è rappresentato dalla disarticolazione per regione dei contributi a carico delle imprese multimpianto che accentrano i versamenti contributivi del loro personale nella regione in cui è dislocata la sede legale: tali contributi sono stati riallocati sul territorio, in base alla distribuzione territoriale del reddito imponibile da lavoro a fini previdenziali, che ciascuna impresa è tenuta a dichiarare per ognuno dei lavoratori alle sue dipendenze, in linea con quanto effettuato nel Rapporto “La Regionalizzazione del bilancio previdenziale italiano”<sup>94</sup>.

Criteri alternativi di regionalizzazione possono applicarsi anche nel caso delle entrate tributarie e contributive.

Un primo metodo consiste nell’operare una regionalizzazione delle entrate fiscali con l’ottica di valutare la distribuzione del gettito in funzione del finanziamento del federalismo amministrativo. L’obiettivo è raggiunto attraverso l’associazione dei costi che l’Amministrazione Locale deve sostenere, alle imposte incassate.

Un criterio alternativo è quello di misurare l’incidenza dei tributi in termini di effetti del prelievo fiscale sul reddito disponibile regionale: i flussi si ripartiscono in base al luogo di residenza delle unità che sopportano il peso fiscale. La misurazione di questo fenomeno richiede in alcuni casi l’introduzione di ipotesi sulla traslazione delle imposte<sup>95</sup>, ovvero di decidere quale sia, in ultima istanza, il carico tributario sostenuto dai contribuenti residenti nella regione, anche se è l’attività economica (o la base imponibile effettiva generata) è localizzata in un’altra regione. In altre parole, considerare la traslazione significa analizzare il fenomeno dal punto di vista della collettività residente nella regione, piuttosto che dal punto di vista dell’operatore pubblico regionale, che è l’ottica adottata invece nei CPT.

Fra l’altro, si rischierebbe in questo modo di pervenire a una ripartizione delle entrate centrali non coerente con quella delle entrate dei bilanci degli enti decentrati. Si pensi, ad esempio, a un’impresa che svolge un’attività economica in una certa regione e che potrebbe pagare l’ICI nella regione dove svolge la sua attività e, contestualmente, vedersi attribuita l’IRES, in caso di ipotesi di traslazione sui prezzi, in un’altra regione. Oppure, ancora, si pensi all’IRPEF gravante sui redditi dei lavoratori autonomi e titolari di imprese

---

<sup>94</sup> Cfr. Brambilla A. [2004]. Il Rapporto, presentato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è disponibile su: [www.welfare.gov.it/eachannel/notizie/rappprevidenza.htm](http://www.welfare.gov.it/eachannel/notizie/rappprevidenza.htm)

<sup>95</sup> La traslazione delle imposte può definirsi come il processo attraverso il quale un tributo può essere trasferito in tutto o in parte dal contribuente di diritto a un altro soggetto economico. Tale possibilità si crea ogni qual volta il contribuente di diritto non coincide con il contribuente di fatto. Cfr. Da Empoli A. [1926].

individuali: invece di riconoscere l'imposta alla regione in cui essi risiedono<sup>96</sup> (coerentemente con l'addizionale IRPEF attualmente gestita dalle Amministrazioni regionali e comunali<sup>97</sup>), la traslazione del carico fiscale sui consumatori finali dei beni e servizi prodotti da tali soggetti comporterebbe l'attribuzione del gettito a una regione diversa da quella che lo può prelevare. Le voci di natura extratributaria sono regionalizzate secondo criteri *ad hoc* applicati alle singole tipologie di entrata e individuati in coerenza con i metodi adottati per le entrate fiscali e contributive.

Tra le voci più rilevanti rientrano sicuramente i redditi da capitale e in particolare i dividendi versati allo Stato dalle proprie società partecipate. Queste ultime, tuttavia, appartengono in larga misura all'universo dei Conti Pubblici Territoriali, e dunque risulta possibile disporre di indicatori relativi alla localizzazione dell'attività svolta. I dividendi pagati dalla singola impresa vengono quindi suddivisi per regione sulla base della ripartizione territoriale delle spese da queste sostenute, ottenuta secondo i criteri di regionalizzazione illustrati nel Paragrafo precedente. I dividendi versati dalla Banca d'Italia, in considerazione del servizio di natura collettiva da questa fornita, sono ripartiti secondo la popolazione residente.

Altra voce rilevante è quella dei trasferimenti da imprese. Rientrano in questa voce alcune specifiche forme di entrata del Bilancio dello Stato, quali le somme destinate al finanziamento dell'assistenza sanitaria. La componente prevalente di questa voce è il versamento delle imprese di assicurazione che incassano, nell'ambito delle polizze per la responsabilità civile per i danni causati dai veicoli, una quota destinata al finanziamento del servizio sanitario nazionale. Tale voce è pertanto regionalizzata sulla base della ripartizione delle entrate delle Province per l'imposta sulle assicurazioni R.C. Auto.

Per le altre entrate dovute a trasferimenti da imprese si adotta, come indicatore di ripartizione territoriale, il valore aggiunto regionale (pubblicato dall'ISTAT). Laddove le entrate risultassero derivanti da specifici settori si ricorre al valore aggiunto di tali settori, negli altri casi si utilizza il PIL regionale complessivo.

Alcune voci di entrata rappresentano di fatto una somma correttiva di voci di spesa: si pensi ai dietimi di interessi o alle restituzioni, sempre di flussi relativi a interessi, effettuate dalla Banca d'Italia allo Stato (le cosiddette "retrocessioni"). La regionalizzazione in questi casi avviene sulla base della ripartizione delle spese corrispondenti (negli esempi sopra riportati quella delle spese per interessi).

---

<sup>96</sup> E che a essa dovrà essere riconosciuta in caso di passaggio di quote di tale tributo alla potestà impositiva regionale.

<sup>97</sup> Addizionale per la quale - come per l'ICI - non si pone affatto (o nessuno ha finora posto) il problema dell'attribuzione a una regione diversa da quella dell'ente impositore.

Le entrate per alienazioni patrimoniali, in particolare quelle relative alle grandi operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sono regionalizzate sulla base di informazioni *ad hoc*, rinvenibili nei documenti ufficiali sulle operazioni di dismissione (rapporti agli investitori, documenti informativi diffusi in occasione delle emissioni obbligazionarie, ecc.).

Le voci finora descritte sono essenzialmente relative allo Stato: alcune tipologie di entrata, di ammontare significativo, riguardano invece gli altri enti dell'universo CPT operanti a livello sovraregionale. È il caso delle entrate della Cassa Depositi e Prestiti legate alla sua attività di intermediazione finanziaria (concessione di mutui e emissione di titoli del risparmio postale). In tali casi la possibilità di disporre di indicatori territoriali relativi, da un lato, alle rate di ammortamento dei mutui concessi e, dall'altro, al risparmio postale consente una regionalizzazione puntuale.

Quanto alle imprese pubbliche nazionali particolare attenzione viene dedicata alla ripartizione regionale dei flussi di entrata per vendita di beni e servizi. Nella quasi totalità dei casi la regionalizzazione dei ricavi si effettua sulla base di informazioni fornite direttamente dagli enti rilevati.

### **5.3. *Le difficoltà di costruzione di saldi regionali di entrate e di spese***

Le esigenze informative che hanno portato alla costruzione dei CPT implicano il ricorso a metodi di regionalizzazione delle entrate e delle spese che non consentono, come accennato nel Paragrafo 5.1, il calcolo dei cosiddetti residui fiscali, ossia di saldi significativi a livello regionale. Mentre, infatti, dal lato delle spese si è usato prevalentemente il criterio della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, da lato delle entrate, invece, si è deciso di seguire la logica della costruzione del bilancio di un operatore pubblico regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. L'applicazione di questo metodo anche per le spese avrebbe comportato l'abbandono dell'obiettivo di fornire al decisore pubblico uno strumento di misurazione e di monitoraggio dell'intensità dell'intervento pubblico a favore dei diversi territori. A ciò si aggiunga che l'eventuale cambiamento nel criterio di regionalizzazione delle spese avrebbe richiesto l'applicazione di alcuni interventi statistici sul dato di base, operazioni non in linea con il principio adottato in CPT di limitare questo tipo di operazioni.

È importante tuttavia segnalare come, operando alcuni interventi di riclassificazione dei dati CPT, questo limite possa essere superato.

Citando il lavoro di A. Zanardi<sup>98</sup>, un saldo significativo (al netto degli interessi passivi) si può ottenere con due aggiustamenti sui dati originari:

---

<sup>98</sup> Cfr. A. Zanardi in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di) [2006].

- regionalizzando le spese dell'Amministrazione Centrale per alcuni settori relativi a servizi di natura collettiva (ad esempio la Difesa e la Sicurezza Pubblica) secondo la distribuzione della popolazione residente e non secondo la localizzazione territoriale dei fattori produttivi utilizzati, criterio adottato dai CPT. La logica sottostante a quella scelta è che di tali servizi, al di là dell'effettiva localizzazione dei pagamenti effettuati dall'operatore pubblico, beneficino tutti i cittadini nella stessa misura. Il lavoro distingue inoltre alcuni settori misti (cultura, edilizia, ciclo integrato dell'acqua, ecc.), per i quali la spesa è stata attribuita a ciascuna regione utilizzando un indicatore che assegna uguale peso alla distribuzione della popolazione e alla regionalizzazione ottenuta dai CPT;
- regionalizzando le spese sanitarie regionali secondo i territori di residenza dei beneficiari (e non secondo i territori di fornitura) correggendo cioè per la mobilità sanitaria interregionale. In tale modo si ottiene una ripartizione fondata sull'ottica del beneficiario delle prestazioni anziché sull'ente erogatore. Il primo approccio mira a valutare l'incidenza economica della spesa, il secondo ne misura l'incidenza finanziaria, analizzando dove sono localizzati i flussi monetari originati dall'attività dell'operatore pubblico.

#### **5.4. *Il metodo di consolidamento***

Nella banca dati CPT, nonostante l'informazione sui flussi finanziari del singolo ente sia rilevata in modo esaustivo, ovvero rilevando, senza alcuna esclusione, tutti i flussi finanziari in entrata e in uscita, le aggregazioni sono diffuse a livello consolidato. Ciascun ente viene quindi considerato come erogatore di spesa finale, elidendo i flussi di trasferimento, in conto corrente e in conto capitale, ricevuti e versati agli enti appartenenti ai vari livelli di governo dell'universo CPT. Al fine di un'applicazione appropriata del processo di consolidamento, particolare attenzione è stata dedicata all'individuazione dei beneficiari dei flussi di trasferimento al fine di garantire la coerenza tra le registrazioni effettuate dal lato dell'ente erogatore e quelle effettuate dal lato dell'ente destinatario. Il processo di consolidamento consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza il rischio di duplicazioni.

A seconda dell'universo di riferimento, esistono diversi tipi di consolidamento teoricamente calcolabili ma non tutti sono adeguati e/o realizzabili nella pratica.

Per quanto attiene l'adeguatezza, bisogna tener presente che l'individuazione degli enti da considerare ai fini del consolidamento dei bilanci pubblici a

livello regionale può non essere univoca, dovendo poter rispondere a esigenze conoscitive di natura diversa. La necessità di confrontarsi con documenti ufficiali, quali ad esempio i dati di Contabilità Nazionale, che hanno generalmente un orizzonte sovraregionale, implica necessariamente che si debbano operare adeguate aggregazioni.

D'altro canto, possono esistere a livello locale situazioni, ad esempio la particolare configurazione giuridica di taluni enti, per le quali la rigida adozione di modelli nazionali comporterebbe l'esclusione di informazioni finanziarie che rivestono particolare interesse per la programmazione regionale. Da tutto ciò deriva che l'ampliamento dell'universo di osservazione al SPA, se da un lato migliora la significatività a livello regionale dei dati, dall'altro condiziona non poco la possibilità di effettuare confronti con altri aggregati regionali o nazionali, anche a causa della inevitabile soggettività che può comportare l'inclusione nel conto di fenomeni strettamente locali. Ne consegue l'esigenza di presentare separatamente il conto consolidato della Pubblica Amministrazione, così come definita dall'ISTAT, e il conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, così come risulta definito sulla base di specifiche realtà istituzionali delle diverse regioni. Inoltre, non va trascurata la significatività economica del conto consolidato che si costruisce: i dati CPT consentono, infatti, dal punto di vista tecnico, l'elaborazione di conti consolidati relativi a un numero notevole di aggregazioni di enti, ma queste non solo non trovano riscontro nei dati ufficiali, ma potrebbero altresì fuorviare l'analista essendo poco rappresentativi di realtà significative (ad esempio, un consolidato della PA al netto dello Stato non avrebbe nessuna valenza economica).

La realizzabilità, invece, dipende strettamente dal livello di dettaglio del dato di base e dallo schema adottato per la rilevazione delle informazioni contabili. Nel caso dei CPT i consolidamenti possibili, al momento, sono quelli relativi agli universi PA e SPA, usualmente più diffusi, e, a livello di sottosectori, quello per l'Amministrazione Centrale e per l'Amministrazione Locale nel suo complesso, intesa come aggregazione di tutti gli enti regionali e subregionali. La compilazione di un conto consolidato relativo ai soli enti regionali o a quelli subregionali non è invece realizzabile in quanto richiederebbe la distinzione, non contemplata dagli schemi CPT, dei trasferimenti da e verso gli enti dipendenti, i Consorzi e le forme associative, le Aziende e le Istituzioni, le Società e le Fondazioni, a seconda che questi enti siano partecipati dall'Amministrazione Regionale o da Enti Locali a livello subregionale (Comuni, Province, Comunità Montane, ecc.).

Da quanto detto finora, discende immediatamente che il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento. Cambiando l'universo si modificano le regole e il risultato finale. Ad esempio, nel considerare il solo

settore PA le imprese pubbliche (che non ne fanno parte, poiché appartenenti all'Extra PA) sono considerate alla stregua di quelle private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a tali imprese risultano interni all'universo di riferimento e devono pertanto essere elisi per evitare doppi conteggi. Le variazioni nel consolidamento dei dati conseguenti al cambiamento di universo di riferimento rappresentano un elemento cruciale per la piena comprensione dei dati elaborati. Per meglio chiarire le modifiche di calcolo che intervengono, l'esempio che segue (Tabella 5.1) mostra come cambia il risultato quando la spesa di uno stesso ente viene riferita a diversi universi e, quindi, a differenti livelli di consolidamento.

Il riquadro "a" riporta la spesa corrente non consolidata dell'Ente Regione in cui tutte le voci presentano importi non nulli. Nel riquadro "b" l'elisione dei trasferimenti a tutti gli Enti Locali appartenenti alla Pubblica Amministrazione porta al conto consolidato a livello di Amministrazione Locale. Nello schema "c" si arriva al consolidamento per l'universo della Pubblica Amministrazione: vengono infatti elisi anche i trasferimenti agli Enti Pubblici sovra regionali e la spesa di personale viene decurtata degli oneri sociali essendo questi ultimi equiparati a trasferimenti in conto corrente agli Enti Previdenziali, facenti parte dell'universo della PA. Si noti come, a questo livello, i trasferimenti a Imprese pubbliche nazionali, a Consorzi e Forme associative di Enti Locali nonché quelli ad Aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale non vengano elisi in quanto esterni ai confini definiti per la PA. Anche tali trasferimenti vengono invece elisi quando si opera il consolidamento a livello di Settore Pubblico Allargato (schema "d").

L'esempio aiuta a chiarire un altro punto spesso foriero di equivoci: infatti, pur usando la stessa terminologia (ad esempio Amministrazione Locale), ci si può riferire a un soggetto economico diverso a seconda dell'universo rispetto al quale si effettua il consolidamento. Per evitare equivoci, quindi, quando si parla di un ente in un contesto di conti consolidati si dovrebbe sempre specificare l'universo rispetto al quale si è consolidato.

**TABELLA 5.1 SPESA CORRENTE DELL'ENTE REGIONE A SECONDA DEL LIVELLO DI CONSOLIDAMENTO**

a - Nessun Consolidamento		b - Consolidato sull'universo "Amministrazioni locali"	
<b>1. Spese di personale, di cui</b>	<b>7.908.411</b>	<b>1. Spese di personale, di cui</b>	<b>7.908.411</b>
- oneri sociali	768.306	- oneri sociali	768.306
- ritenute IRPEF	335.851	- ritenute IRPEF	335.851
<b>2. Acquisto beni e servizi</b>	<b>6.838.355</b>	<b>2. Acquisto beni e servizi</b>	<b>6.838.355</b>
<b>3. Trasferimenti in conto corrente a:</b>	<b>184.024.076</b>	<b>3. Trasferimenti in conto corrente a:</b>	<b>25.780.614</b>
famiglie e istituzioni sociali	5.647.388	famiglie e istituzioni sociali	5.647.388
imprese private	6.321.434	imprese private	6.321.434
imprese pubbliche nazionali	1.115.687	imprese pubbliche nazionali	1.115.687
<b>enti pubblici, di cui a:</b>	<b>170.939.565</b>	<b>enti pubblici, di cui a:</b>	<b>12.696.104</b>
- Stato	7.919.194	- Stato	7.919.194
- altri enti dell'amministrazione centrale	300.300	- altri enti dell'amministrazione centrale	300.300
- Regioni e province Autonome	347.069	- Regioni e province Autonome	0
- Province e Città metropolitane	1.874.482	- Province e Città metropolitane	0
- Comuni	7.649.752	- Comuni	0
- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	143.402.779	- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	0
- Consorzi e Forme associative	148.971	- Consorzi e Forme associative	148.971
- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	4.327.639	- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	4.327.639
- Comunità montane e altre unioni di enti locali	326.634	- Comunità montane e altre unioni di enti locali	0
- Enti dipendenti	2.976.885	- Enti dipendenti	0
- altri enti dell'amministrazione locale	1.665.862	- altri enti dell'amministrazione locale	0
<b>4. Interessi passivi</b>	<b>2.486.774</b>	<b>4. Interessi passivi</b>	<b>2.486.774</b>
<b>5. Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>2.666.940</b>	<b>5. Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>2.666.940</b>
<b>6. Somme di parte corrente non attribuibili</b>	<b>2.304.276</b>	<b>6. Somme di parte corrente non attribuibili</b>	<b>2.304.276</b>
<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>206.228.831</b>	<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>47.985.369</b>
<b>c - Consolidato sull'universo "Pubblica Amministrazione"</b>		<b>d - Consolidato sull'universo "Settore Pubblico Allargato"</b>	
<b>1. Spese di personale nette (*), di cui</b>	<b>7.140.104</b>	<b>1. Spese di personale nette (*), di cui</b>	<b>7.140.104</b>
- oneri sociali	0	- oneri sociali	0
- ritenute IRPEF	335.851	- ritenute IRPEF	335.851
<b>2. Acquisto beni e servizi</b>	<b>6.838.355</b>	<b>2. Acquisto beni e servizi</b>	<b>6.838.355</b>
<b>3. Trasferimenti in conto corrente a:</b>	<b>17.561.120</b>	<b>3. Trasferimenti in conto corrente a:</b>	<b>11.968.823</b>
famiglie e istituzioni sociali	5.647.388	famiglie e istituzioni sociali	5.647.388
imprese private	6.321.434	imprese private	6.321.434
imprese pubbliche nazionali	1.115.687	<b>imprese pubbliche nazionali</b>	<b>0</b>
<b>enti pubblici, di cui a:</b>	<b>4.476.610</b>	<b>enti pubblici, di cui a:</b>	<b>0</b>
- Stato	0	- Stato	0
- altri enti dell'amministrazione centrale	0	- altri enti dell'amministrazione centrale	0
- Regioni e province Autonome	0	- Regioni e province Autonome	0
- Province e Città metropolitane	0	- Province e Città metropolitane	0
- Comuni	0	- Comuni	0
- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	0	- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	0
- Consorzi e Forme associative	148.971	- Consorzi e Forme associative	0
- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	4.327.639	- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	0
- Comunità montane e altre unioni di enti locali	0	- Comunità montane e altre unioni di enti locali	0
- Enti dipendenti	0	- Enti dipendenti	0
- altri enti dell'amministrazione locale	0	- altri enti dell'amministrazione locale	0
<b>4. Interessi passivi</b>	<b>2.486.774</b>	<b>4. Interessi passivi</b>	<b>2.486.774</b>
<b>5. Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>2.666.940</b>	<b>5. Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>2.666.940</b>
<b>6. Somme di parte corrente non attribuibili</b>	<b>2.304.276</b>	<b>6. Somme di parte corrente non attribuibili</b>	<b>2.304.276</b>
<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>38.997.569</b>	<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>33.405.272</b>

(\*) Al netto degli oneri sociali

(\*) Al netto degli oneri sociali

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

In realtà, una piena applicazione del concetto di consolidamento delle transazioni interne all'universo richiederebbe un'estensione del processo a quei flussi, diversi dai trasferimenti, che comunque si realizzano tra enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato. Si tratta in particolare di interessi e redditi da capitale, acquisti e vendite di beni e servizi e di beni patrimoniali, pagamento di imposte, concessione e riscossione di crediti; tutte voci che nelle fonti contabili, a differenza dei trasferimenti, risultano difficilmente evidenziabili e disaggregabili in funzione del destinatario finale.

A ciò si aggiunga che l'intreccio di competenze e la parcellizzazione dell'intervento pubblico, determinato dalla ripartizione degli ambiti di attività fra i diversi livelli di governo e fra le diverse aziende controllate da questi ultimi, rende difficoltosa la ricostruzione di una informazione puntuale. Ne consegue che, analogamente all'approccio adottato in Contabilità Nazionale (in cui recentemente si sono adottati i dati non consolidati anche per le entrate derivanti da imposte che, ai fini del calcolo della pressione fiscale, sono ora indicate al lordo di quelle versate da altri Enti Pubblici), i flussi diversi dai trasferimenti, nei CPT, non si annullano nel processo di consolidamento.

L'approccio adottato dai CPT è quello tradizionalmente utilizzato nell'ambito della contabilità pubblica.

I principali criteri alternativi che derivano dalla pratica della contabilità d'impresa, sono<sup>99</sup>:

- il metodo proporzionale, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate a quelle dell'ente locale in misura proporzionale alla quota di partecipazione;
- il metodo integrale con l'individuazione della quota di patrimonio netto e di risultato economico di pertinenza di terzi, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate integralmente a quelle dell'ente locale, pur separando la quota di patrimonio netto e quella di risultato economico che non è di competenza dell'ente locale;
- il metodo integrale senza l'individuazione della quota di patrimonio netto e di risultato economico di pertinenza di terzi, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate integralmente a quelle dell'ente locale, ma senza l'individuazione delle quote di patrimonio netto e risultato economico spettanti a terzi.

---

<sup>99</sup> Cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006] e Grossi G. [2004].