



Trento ottobre 2009

a cura di Manuela Cumerlotti
e Nicoletta Funaro

Il Settore Pubblico Allargato secondo la metodologia dei Conti Pubblici Territoriali 1996-2007

Premessa

La Provincia Autonoma di Trento(*) partecipa al progetto Conti Pubblici Territoriali del Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, progetto finalizzato alla costruzione dei flussi finanziari regionalizzati.

La rilevazione dei flussi di entrata e di uscita consente di ottenere, a livello disaggregato territorialmente, informazioni con riferimento a due distinti universi, ovvero:

- o la **Pubblica Amministrazione (PA)**, costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita (definizione coincidente con quella della contabilità pubblica italiana);
- o il **Settore Extra PA (EXTRA PA)**, costituito da entità sottoposte al controllo pubblico, impegnate nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita con finalità di pubblica utilità.

La Pubblica Amministrazione si suddivide in Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali, mentre il Settore Extra PA è rappresentato dalle Imprese Pubbliche Nazionali e da quelle Locali.

Il **Settore Pubblico Allargato (SPA)** è il risultato dell'unione dei due universi: Pubblica Amministrazione e settore Extra PA.

L'insieme dei flussi di entrata e di uscita di tutti i soggetti appartenenti al Settore Pubblico Allargato forma la banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e costituisce la base per:

- o elaborare i "conti consolidati" del complesso della spesa del Settore Pubblico Allargato e dei diversi livelli di governo, misurandone ed analizzandone la composizione e l'allocazione fra le diverse aree geografiche (Mezzogiorno, Centro, Nord e le singole Regioni);
- o ricostruire i flussi di entrata;
- o calcolare i saldi finanziari territoriali.

(*) Il Nucleo Provinciale è stato costituito ufficialmente con Decreto del Presidente n. 23/2009 ed è composto da funzionari del Servizio Sistema Finanziario Pubblico Provinciale, Servizio Entrate e Credito e Servizio Statistica.

I Conti Pubblici Territoriali sono prodotti ed elaborati dal Nucleo Centrale, operante nell'ambito dell'Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, con la collaborazione di una Rete formata da 21 Nuclei Operativi delle regioni e provincie autonome.

La costruzione dei Conti Pubblici Territoriali è stata avviata nel 1994 e rientra tra le indagini del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), a partire dal triennio 2005-2007,

L'accesso alla banca viene effettuato attraverso il Sistema Informativo CPT (SI-CPT) ed è consultabile in modo interattivo secondo un insieme di variabili chiave: anno di riferimento (dal 1996), unità territoriale, livello di consolidamento (PA o SPA), categorie di enti, categorie economiche e settori.

La Provincia di Trento ed il contesto nazionale

Tra gli aggregati che possono essere ricavati dalle informazioni riportate nella banca dati CPT, l'analisi delle entrate e delle spese pro-capite costituisce senza dubbio un indicatore di grande interesse, soprattutto in termini di confronto tra i diversi livelli territoriali, per osservare la quota di risorse a disposizione e l'ammontare della spesa pubblica realizzata.

Le entrate pro-capite del Settore Pubblico Allargato nel periodo 1996 – 2007 pongono la provincia di Trento in linea con le altre Regioni delle aree geografiche del Centro e del Nord. Diversa invece la situazione della spesa pro-capite, che raggiunge un livello più alto rispetto alle regioni della propria area geografica di riferimento.

Ciò per una molteplicità di fattori imputabili sia a scelte di natura politico-organizzativa, sia per le caratteristiche orografiche del territorio trentino che impongono una frammentazione spaziale dell'offerta.

Grafico 1.1. - Entrate totali pro-capite (euro a prezzi costanti 2000)

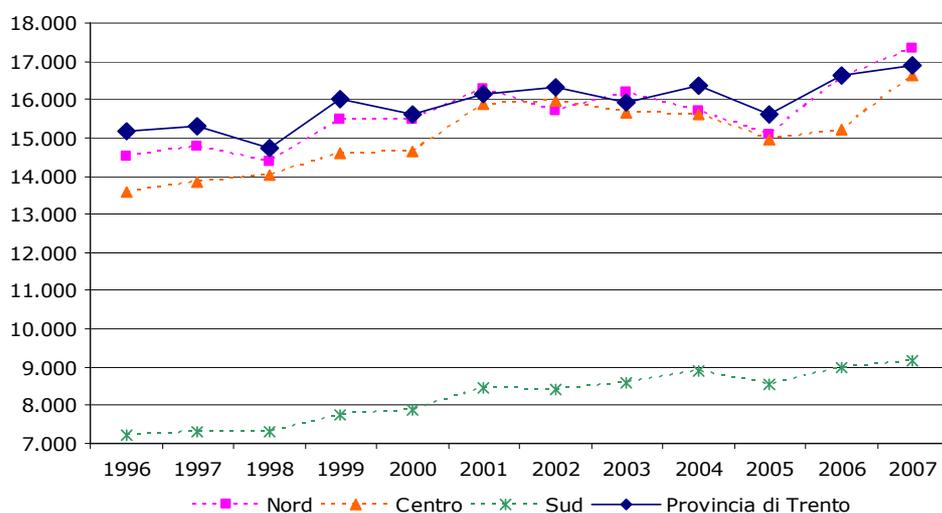
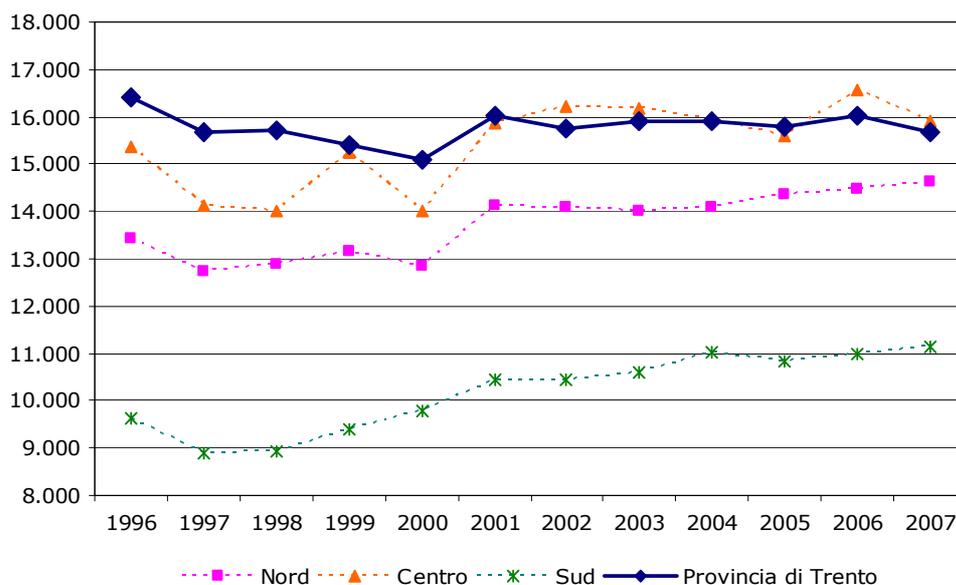


Grafico 1.2 - Spese totali pro-capite - (euro a prezzi costanti 2000)



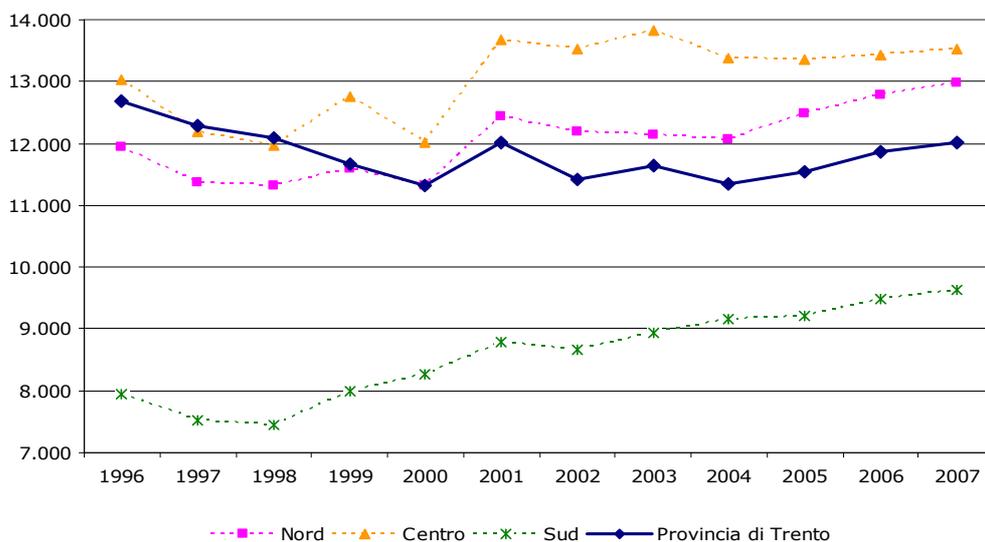
La distribuzione della spesa per livelli di governo fa risaltare, in ragione delle competenze attribuite al Trentino dallo Statuto Speciale di Autonomia, il maggiore intervento in termini di spesa, delle Amministrazioni Regionali e delle Amministrazioni Locali (complessivamente circa il 44%), rispetto alla media nazionale (22%). L'attività delle Amministrazioni Centrali, attribuita al territorio provinciale dal Nucleo Centrale, attraverso molteplici criteri di ripartizione, incide in misura minore (41%) rispetto a quanto avviene in altre realtà regionali (57%), proprio in ragione delle diverse competenze della Provincia Autonoma di Trento (sopracitato Statuto di Autonomia).

Tavola 1.1 - Distribuzione della spesa complessiva per livelli di governo
(valori percentuali – media 1996 - 2007)

	Provincia di Trento	Nord	Centro	Sud
Amministrazioni Centrali	40,7	55,9	58,9	54,9
Amministrazioni Locali	14,1	9,3	8,9	9,8
Amministrazioni Regionali	29,9	12,0	8,7	15,7
Imprese pubbliche locali	8,2	6,1	4,1	2,8
Imprese pubbliche nazionali	7,2	16,7	19,3	16,8
TOTALE SPA	100,0	100,0	100,0	100,0

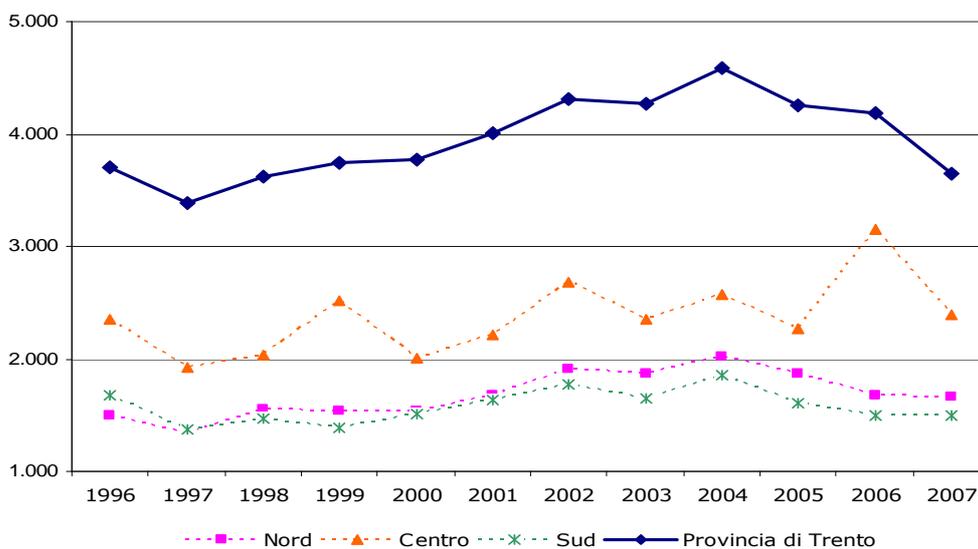
Per quanto concerne la spesa corrente, la provincia di Trento registra livelli di spesa pro-capite inferiori sia alla media delle regioni del Nord (-8%), che del Centro (-13%). Negli ultimi anni le politiche di spesa provinciale hanno come obiettivo prioritario il contenimento della dinamica della spesa corrente, privilegiando nel contempo un adeguato flusso di risorse per le spese di investimento.

Grafico 1.3 – Andamento delle spese correnti pro-capite
(euro a prezzi costanti 2000)



Infatti, dal Grafico 1.4 il livello della spesa in conto capitale pro-capite provinciale è decisamente più elevato rispetto alla media nazionale, discostandosi nel periodo considerato del 125%.

Grafico 1.4 – Andamento delle spese in conto capitale pro-capite
(euro a prezzi costanti 2000)

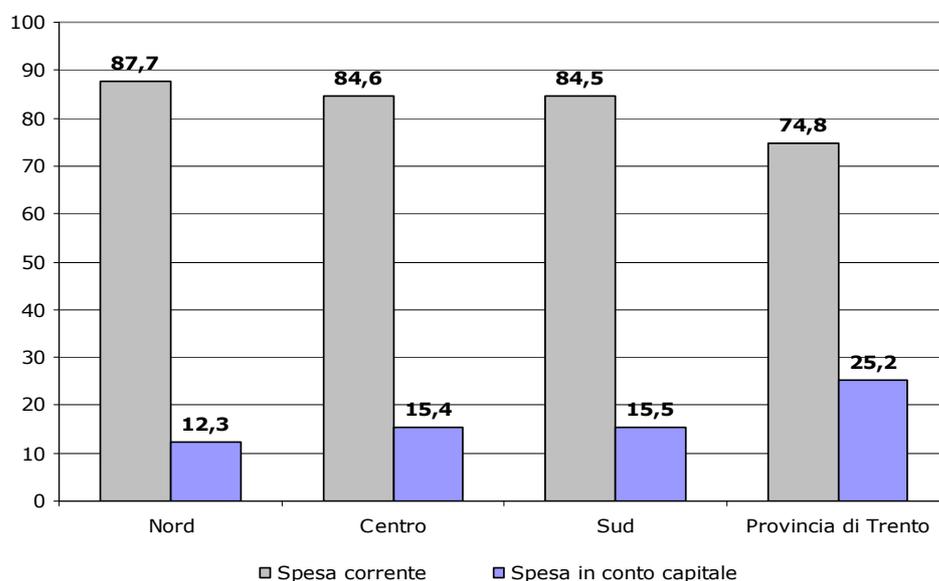


Tale livello di spesa in conto capitale rappresenta uno dei punti di forza della finanza provinciale. I processi di trasformazione del settore pubblico, le riforme costituzionali, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno contribuito alla definizione di strategie ed obiettivi per la crescita economica e sociale del territorio, attraverso scelte politico-amministrative che hanno incrementato la spesa in conto capitale sia in termini di investimenti diretti, che di trasferimenti.

Il Grafico 1.5 mostra infatti come, in termini di composizione, l'incidenza media della spesa in conto capitale, nel periodo considerato, si attesti attorno al 25% contro il 14% del valore nazionale, mentre l'incidenza media della spesa corrente è inferiore di ben 10 punti percentuali rispetto alle altre regioni.

Le spese in conto capitale esaminate includono anche le partite finanziarie.

Grafico 1.5 - Composizione della spesa (valori percentuali – media 1996 - 2007)



L'analisi settoriale della spesa evidenzia le aree di maggior intervento del Settore Pubblico Allargato rispetto alle altre ripartizioni territoriali e alla media nazionale.

Sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale i settori riguardanti l'istruzione, la formazione, la ricerca e sviluppo, l'ambiente, la viabilità e il turismo assorbono le quote di risorse più significative.

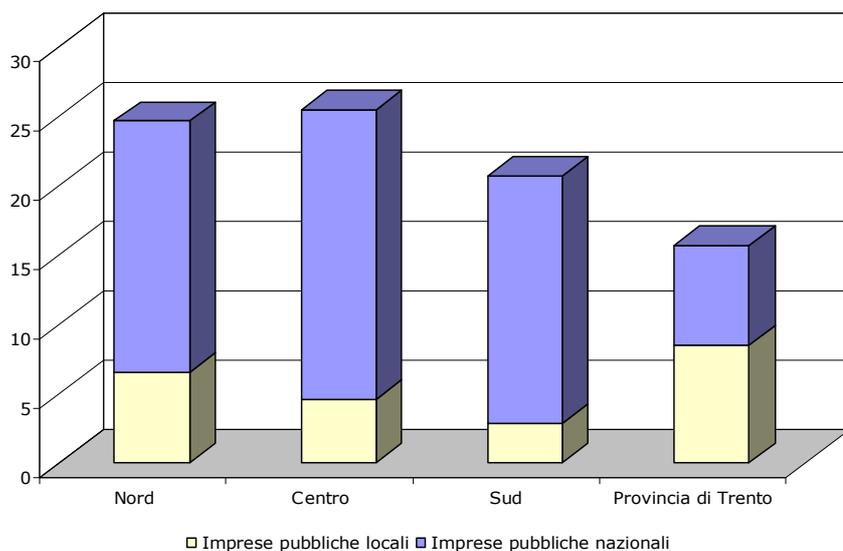
Tavola 1.2 – Analisi settoriale della spesa corrente ed in conto capitale
(valori percentuali – media 1996 - 2007)

Settori di spesa	Provincia di Trento		NORD		CENTRO		SUD		ITALIA	
	corrente	conto capitale	corrente	conto capitale	corrente	conto capitale	corrente	conto capitale	corrente	conto capitale
Amministrazione Generale	11	9	8	9	8	5	10	5	9	7
Difesa e sicurezza pubblica	3	2	3	1	4	1	4	1	4	1
Giustizia	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0
Istruzione	8	4	5	3	5	2	9	3	6	3
Formazione	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Ricerca e Sviluppo	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Cultura e servizi ricreativi	2	4	1	3	1	2	2	2	2	2
Edilizia abitativa e urbanistica	1	5	0	4	0	4	0	5	0	4
Sanita'	11	3	10	3	7	1	12	2	10	2
Interventi in campo sociale	5	4	3	2	3	2	5	3	4	2
Ciclo idrico integrato	1	2	1	3	1	2	1	3	1	2
Ambiente, smaltimento dei rifiuti ed interventi igienico-sanitari	2	6	2	5	1	3	2	3	2	4
Lavoro, previdenza e integraz. salariali	29	14	32	16	24	27	28	17	30	19
Altri trasporti	2	7	3	13	4	14	3	10	3	12
Viabilità	1	10	1	8	1	4	1	7	1	7
Telecomunicazioni	2	1	1	2	2	2	2	1	1	2
Agricoltura e pesca	0	4	0	2	0	1	1	4	0	2
Turismo	1	3	0	1	0	0	0	1	0	1
Commercio	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Industria e Artigianato	1	4	5	5	3	3	4	12	4	7
Energia	8	3	10	9	8	6	9	6	10	7
Altre in campo economico	1	5	2	9	2	17	3	12	2	12
Oneri non ripartibili, altre opere pubbliche	8	5	11	2	5	1	3	2	8	2
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nel corso degli ultimi anni la spesa del Settore Pubblico Allargato in provincia di Trento ha modificato la sua composizione a favore dell'Extra PA rispetto alla Pubblica Amministrazione. Tale spostamento è stato influenzato sia dalle politiche di riqualificazione e razionalizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione, che dalla nascita di nuove società o acquisizione di nuove partecipazioni azionarie. La componente di spesa Extra PA rappresenta mediamente nel periodo 2000-2007 il 15% della spesa complessiva del Settore Pubblico Allargato, rispetto al 23% della situazione nazionale. Tale confronto deve tuttavia essere valutato con cautela, poichè la variabilità dell'incidenza dell'Extra PA è influenzata dalla disomogeneità degli universi di riferimento delle imprese pubbliche locali considerate.

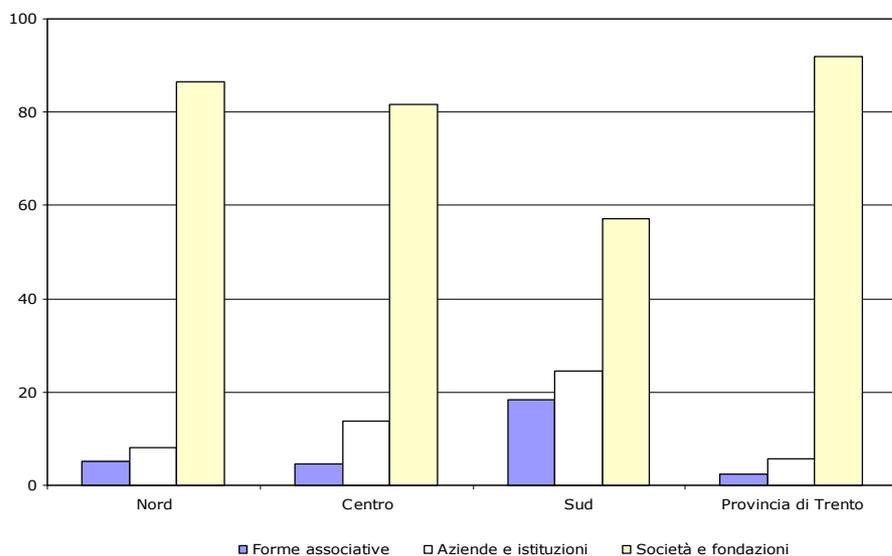
L'analisi condotta sulla sola componente allargata evidenzia il minore intervento delle imprese pubbliche nazionali, le quali sostengono nel territorio provinciale l'8% della spesa complessiva del Settore Pubblico Allargato a fronte di un 19% della media nazionale.

Grafico 1.6 – Incidenza della componente allargata rispetto al totale del Settore pubblico
(valori percentuali – media 2000 - 2007)



La spesa delle imprese pubbliche locali è sostenuta quasi totalmente (92%) da società partecipate, sia a livello provinciale (47%) che comunale (45%), con uno scostamento complessivo del 5% circa rispetto alle regioni dell'area geografica di riferimento: il Nord.

Grafico 1.7 – Le imprese pubbliche locali - (valori percentuali – media 2000 - 2007)



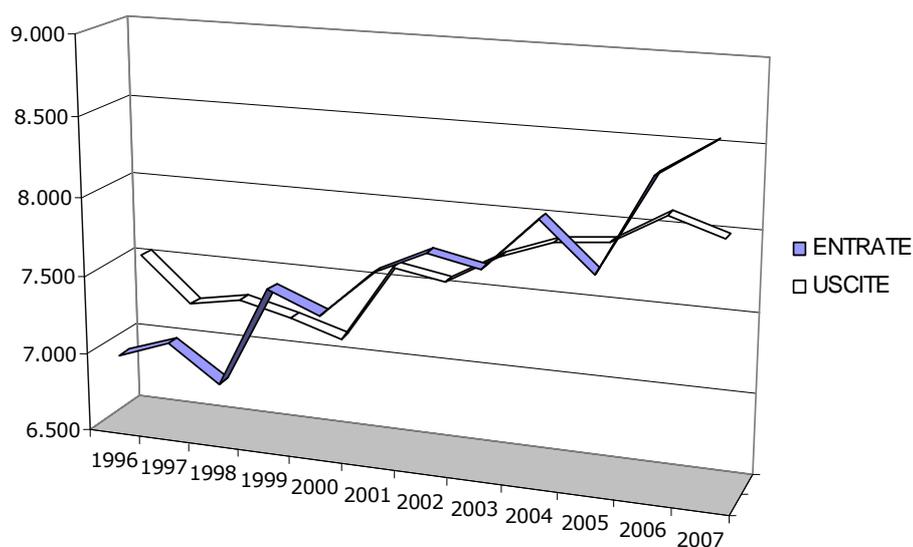
Il Settore Pubblico Allargato della Provincia di Trento

Al momento diventa azzardato esaminare in modo approfondito i saldi finanziari tra entrate ed uscite, poiché i criteri di riparto territoriale dei flussi finanziari relativi ad enti operanti su scala sovregionale sono diversi tra entrate ed uscite (vedasi appendice metodologica).

Trattandosi inoltre di entrate ed uscite effettivamente realizzate (riscossioni e pagamenti complessivi), il loro andamento è influenzato da procedure e vincoli che possono spostare entrate e spese negli anni considerati in modo diverso dalla competenza dell'attribuzione e dell'intervento.

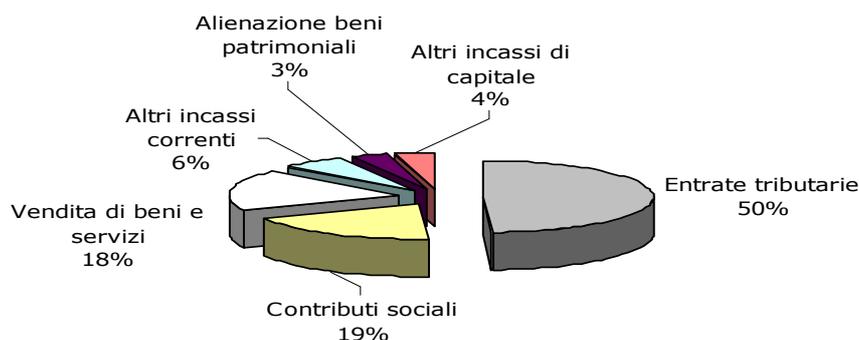
In quel che segue ci si limita pertanto a presentare la dinamica complessiva osservando che, tranne qualche esercizio, il saldo risulta quasi sempre positivo.

Grafico 2.1 – Confronto entrate ed uscite (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



L'analisi della composizione delle entrate conferma che le "Entrate tributarie" ed i "Contributi sociali" costituiscono le voci prevalenti sia per le Amministrazioni Pubbliche, che per tutto il Settore Pubblico Allargato. In tale contesto la componente Extra PA incide soprattutto sull'incremento della quota di entrate relative alla "Vendita di beni e servizi", che passa da un 3%, con riferimento alla sola Pubblica Amministrazione, ad un 18% per tutto il Settore Pubblico allargato.

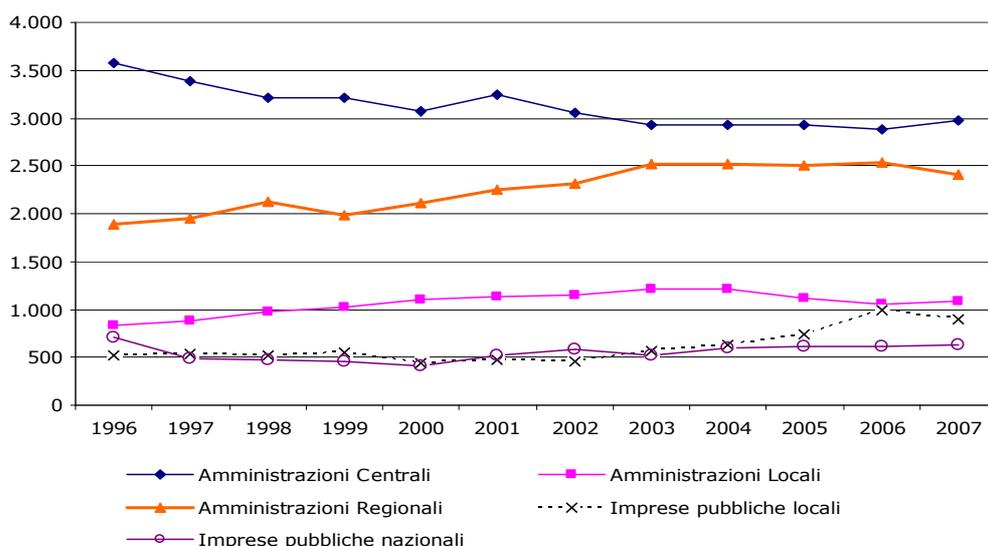
Grafico 2.2 – Analisi economica delle entrate (valori percentuali – media 1996 – 2007)



L'andamento della spesa per livelli di governo evidenzia tra gli anni 1998 e 2001 il passaggio di competenze tra l'Amministrazione Centrale e quella Regionale (Provinciale), principalmente nei settori dell'istruzione e della viabilità.

Si registra inoltre un deciso contenimento della spesa nel periodo 2003 – 2007 attuato sia dalle Amministrazioni Regionali che Locali.

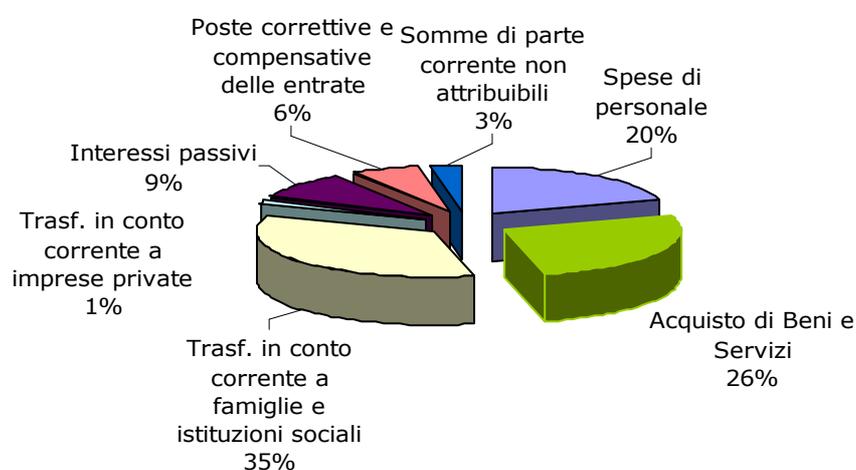
Grafico 2.3 - Andamento della spesa per livelli di governo (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



L'analisi economica della spesa corrente pone in risalto la significatività della componente "Trasferimenti correnti alle famiglie ed istituzioni sociali". Tali trasferimenti, così come le spese per "Acquisto beni e servizi" risultano avere un'incidenza pari a quella che si evidenzia nelle altre regioni dell'area geografica di riferimento. Tuttavia, rispetto al Nord, più marcata risulta essere l'incidenza delle "Spese di personale".

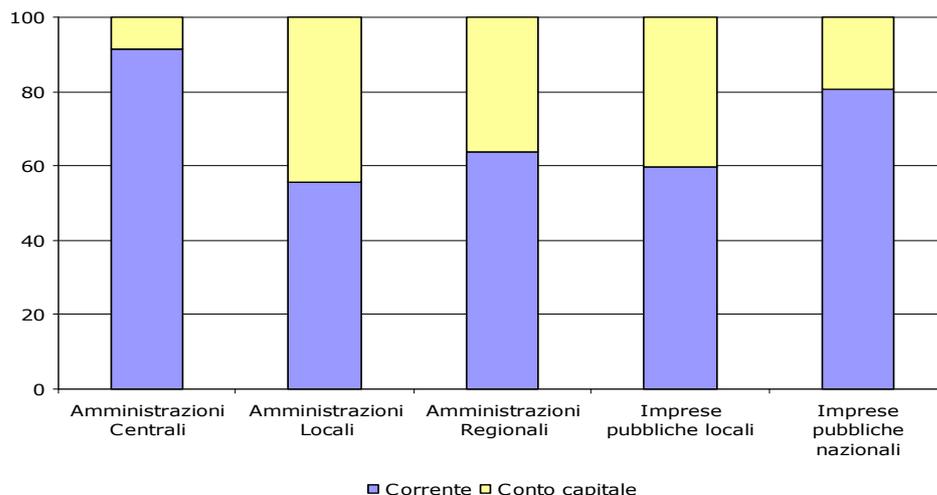
Rispetto alla media nazionale la provincia di Trento registra un'incidenza maggiore delle "Spese di personale", con un divario di 2 punti percentuali. L'incidenza degli "Interessi passivi" e delle "Somme non attribuibili" risulta essere più contenuta nella misura rispettivamente di 1 e 2,5 punti percentuali.

Grafico 2.4 - Composizione della spesa corrente (valori percentuali – media 1996 - 2007)



L'incidenza della spesa corrente, rispetto alla spesa complessiva, valutata per livelli di governo, risulta praticamente di uguale peso per le Amministrazioni Regionali, Locali e le Imprese pubbliche locali attestandosi tra il 56% ed il 64%, mentre si rileva come le Amministrazioni Centrali e le Imprese Pubbliche Nazionali sostengano nel territorio provinciale spese correnti nella misura rispettivamente del 91% ed 81%.

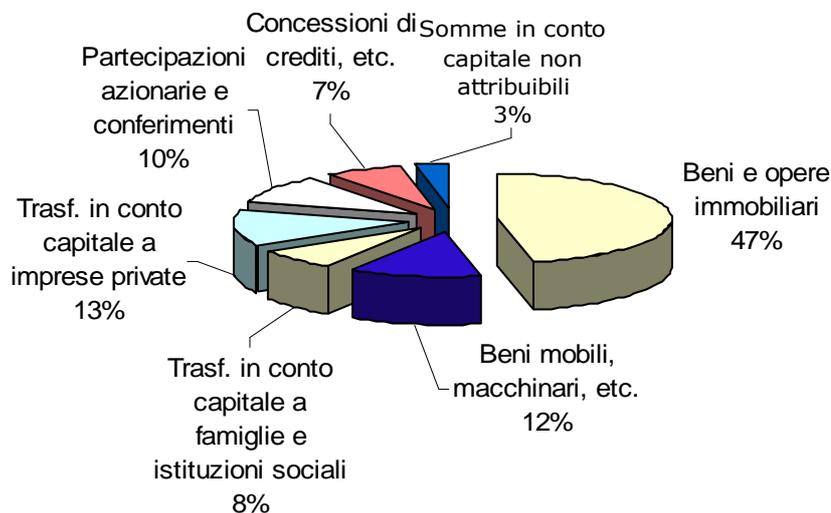
Grafico 2.5 – Incidenza della spesa corrente per livelli di governo
(Valori percentuali – media 1996 - 2007)



Le spese in conto capitale sono rappresentate per ben il 59% da investimenti diretti (beni ed opere immobiliari e beni mobili, macchine ed attrezzature).

In termini di investimenti diretti la provincia di Trento si scosta dalla media nazionale e da quella delle altre regioni del Nord rispettivamente per 14 e 5 punti percentuali in più.

Grafico 2.6 – Composizione della spesa in conto capitale
(valori percentuali – media 1996 - 2007)

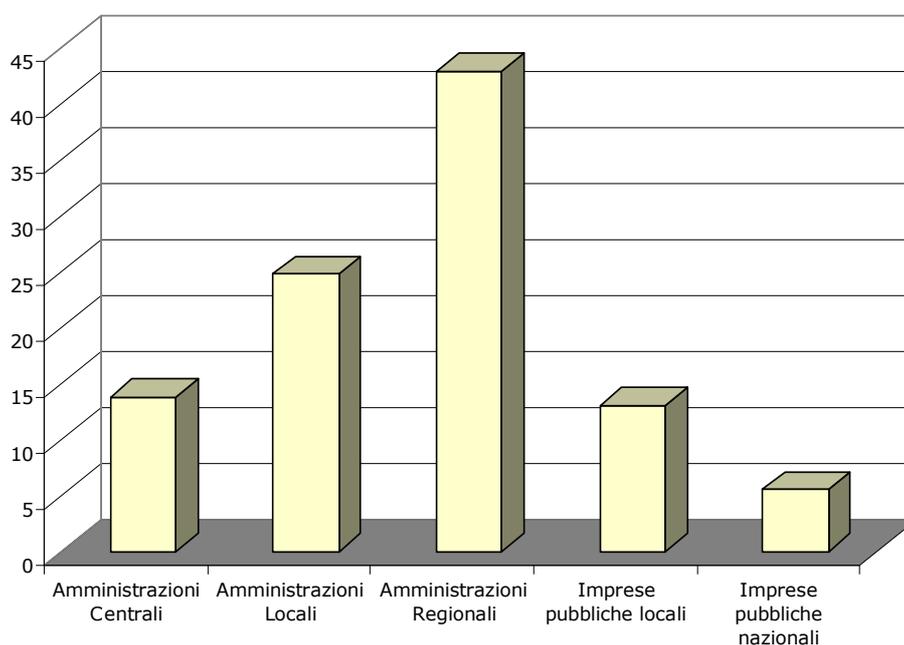


Le Amministrazioni Regionali (Provincia Autonoma di Trento, Enti Funzionali ed Agenzie Provinciali, Regione Trentino Alto Adige ed Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari) sostengono in provincia di Trento il 43% delle spese in conto capitale, contro l'11% della media nazionale ed il 13% delle altre regioni del Nord.

Le Amministrazioni Locali ne assorbono il 24,8%, rispetto al 20% della media nazionale ed al 25% delle altre regioni del Nord.

Le Amministrazioni Centrali sostengono nel territorio il 14% della spesa in conto capitale, contro un 43% della media nazionale ed un 34% del Nord.

Grafico 2.7 – Distribuzione della spesa in conto capitale per livelli di governo
(valori percentuali – media 1996 - 2007)



IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO 2007

Pubblica Amministrazione

Amministrazioni pubbliche centrali

Stato
ANAS
Enti di previdenza
Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
Equitalia

Amministrazioni pubbliche locali

Regioni e Province autonome
Enti dipendenti dalle Regioni
ASL, Ospedali e IRCSS
Province e Città metropolitane
Amministrazioni Comunali
Comunità Montane ed altre Unioni di Enti locali
C.C.I.A.A.
Università
Enti dipendenti da Amministrazioni locali
Autorità ed Enti portuali
Parchi Nazionali

Settore Extra PA

Imprese Pubbliche Nazionali

Azienda dei Monopoli di Stato
Cassa Depositi e Prestiti
ENEL
Poste Italiane S.p.A.
Ferrovie dello Stato
ENI
ACI
Aziende ex IRI
ENAV
Gestore Servizi Elettrici
Terna Rete Elettrica Nazionale
Italia Lavoro
Società Gestione Impianti Idrici
Società Gestione Impianti Nucleari
Società Italiana per le imprese all'Estero
Sviluppo Italia

Imprese Pubbliche Locali

Consorzi e forme associative di enti locali
Aziende ed istituzioni locali
Società e fondazioni partecipate

Regionalizzazione dei flussi

Il riparto territoriale dei flussi relativi ad enti operanti su scala sovraregionale è tra gli aspetti maggiormente complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale.

Sia per le entrate che per le spese i criteri applicabili sono molteplici, con risultati significativamente diversi.

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

Per i flussi di spesa diretta, quelli legati alla produzione di beni e servizi e all'incremento di uno stock di capitale non finanziario, la ripartizione territoriale avviene sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta, mentre per i flussi di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate.

Per le entrate, la logica adottata nei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale 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.

Natura delle informazioni e classificazioni

Le informazioni rilevate sono di tipo finanziario; i flussi finanziari consolidati vengono ricostruiti, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, registrando le entrate e le spese effettivamente realizzate. La rilevazione della componente allargata del settore pubblico (Extra PA) viene effettuata tramite l'applicazione di una specifica metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte delle unità che costituiscono tale componente, alla contabilità finanziaria.

Data la natura finanziaria della Banca Dati le informazioni sono disponibili con riferimento agli aggregati economici desumibili dai bilanci consuntivi degli enti rilevati:

Entrate

- titolo: incassi correnti, incassi di capitale;
- categoria economica: entrate tributarie, redditi di capitale, vendita di beni e servizi, trasferimenti, alienazione di beni patrimoniali, ecc.

Spese

- titolo: spese correnti, in conto capitale;
- categoria economica: spese di personale, acquisto beni e servizi, trasferimenti, beni ed opere immobiliari, ecc.

Per un supporto efficace all'attività di analisi e di programmazione la rilevazione e l'elaborazione dei flussi di spesa viene articolata secondo la finalità perseguita con la loro erogazione. Pertanto in coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la ricostruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata secondo una classificazione settoriale a 30 voci: sicurezza pubblica, istruzione, sanità industria ed artigianato, viabilità, ecc.

Consolidamento

Ciascun ente rilevato viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo o universo di riferimento. Tale 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.