

Intervento del dott. Luigi Bulotta - dirigente generale Dipartimento Bilancio e Patrimonio.

*“L’utilizzo dei Conti pubblici ai fini di una migliore conoscenza del territorio”*

Buon giorno a tutti. Preliminarmente desidero porgere un doveroso saluto a tutti gli ospiti presenti a questo tavolo, particolarmente alla dottoressa Volpe, che rappresenta l’anima e l’artefice principale dei Conti Pubblici Territoriali a livello nazionale. Un cordiale saluto a tutti gli ospiti presenti in sala che con la loro partecipazione dimostrano il grande interesse per la materia oggetto del seminario odierno. Un particolare ringraziamento desidero porgere al prof. Viscomi e, per suo tramite, all’Università Magna Graecia per avere ospitato questo convegno, auspicando che si possa sempre più rafforzare la collaborazione e le sinergie con la Regione.

I Conti Pubblici Territoriali rilevano, a livello regionale, i flussi finanziari degli enti del Settore Pubblico Allargato, desunti dai bilanci consuntivi degli stessi, secondo il criterio di cassa.

Questa rete nazionale ha costruito un sistema di rilevazione che produce informazione statistica in termini di bene pubblico basandosi sui concetti di trasparenza e misurabilità.

I CPT rilevano la totalità degli enti presenti nel Settore Pubblico Allargato (SPA). Tale universo di enti è costituito dalla Pubblica Amministrazione (PA), ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell’Extra PA, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l’energia, ecc.

L’attività dei CPT è realizzata da un Nucleo Regionale operante nell’ambito della Ragioneria Generale del Dipartimento Bilancio e Patrimonio, e in stretta collaborazione con il Nucleo Centrale operante presso il Ministero dell’Economia.

I dati prodotti in quanto omogenei per territorio permettono un confronto nel tempo e nello spazio che favorisce i confronti tra territori, macroaree, macrosettori produttivi e livelli di governo.

Nell'anno 2007 il Nucleo Regionale ha censito e riclassificato i bilanci di 96 enti, nell'obiettivo di rendere il più completa possibile la banca dati regionale.

Nell'ottica di rendere i dati e le analisi fruibili il Nucleo regionale ha realizzato l'edizione 2009 della monografia *“L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). I flussi finanziari pubblici nella Regione Calabria”*

Il lavoro nasce da una continua, intensa attività sviluppata negli ultimi anni dal suddetto Nucleo che ha permesso alla Regione di colmare il divario con altre regioni, segnando, particolarmente negli ultimi due anni un punto di eccellenza, portando avanti un lavoro prezioso, perfezionando sempre più la ricerca e l'analisi dei dati e contribuendo in modo efficace alla costruzione del sistema regionale dei Conti Pubblici.

La monografia si prefigge l'obiettivo di fornire un'analisi approfondita dei flussi finanziari pubblici nella regione sulla base delle informazioni contenute nella banca dati del CPT che ricostruisce per tutti gli enti appartenenti al settore pubblico allargato lo stato della finanza pubblica e dei flussi di spesa e di entrata nel territorio regionale.

Il Nucleo, fortemente stimolato dall'Assessore al Bilancio, s'inserisce in un quadro più generale di razionalizzazione e revisione qualitativa dei diversi processi decisionali propri della programmazione regionale che, a sua volta, fa riferimento a quella nazionale.

Attraverso l'esame dei CPT si affronta in modo concreto, e non in astratto, lo sviluppo delle istituzioni in Italia e, quindi, anche nella nostra Calabria. Resta al sistema delle istituzioni il compito di definire, sulla base dei dati disponibili, le prospettive e le strategie di sviluppo.

Troppo spesso rileviamo una fragilità delle nostre istituzioni che non basano le proprie decisioni su dati statistici certi e di qualità. Se manteniamo questo sistema dimostriamo una profonda immaturità istituzionale.

Sono quattro le parti in cui si articola il volume. Nella prima parte, “Il quadro di riferimento regionale”, si analizza il contesto socio-economico e normativo della Calabria. Si descrivono le caratteristiche del

territorio regionale, focalizzando l'attenzione sulle principali variabili quali il tasso di crescita del PIL, le criticità sul fronte occupazionale, l'attuazione della programmazione regionale unitaria.

La seconda parte, "La spesa pubblica nella regione", prende in esame i flussi di spesa del settore pubblico allargato in Calabria sia relativi ai principali settori d'intervento, che ai diversi livelli di governo. Per quanto riguarda la spesa corrente, l'attenzione si focalizza su quelle per il personale e per l'acquisto di beni e servizi.

Per la spesa in conto capitale si analizzano in particolare gli investimenti e trasferimenti a famiglie ed imprese. Il dato positivo che emerge è che la spesa per investimenti in Calabria presenta livelli superiori alle altre regioni meridionali.

Nella terza parte, "Le entrate pubbliche nella regione", si valutano i flussi di entrate del settore pubblico allargato con un'attenta disamina delle entrate correnti e di quelle in conto capitale. L'andamento rilevato evidenzia una tendenza crescente in tutto il periodo, in linea con tutto il Sud.

Importante è la parte quarta, "Decentramento territoriale e federalismo fiscale" nella quale sono esaminati gli effetti dell'attuazione del decentramento previsto dalla legge regionale n. 34/2002 sia per quanto riguarda il lato della spesa che quello del finanziamento, in connessione con gli sviluppi che deriveranno dall'attuazione del federalismo fiscale.

A conclusione del volume, nell'Appendice metodologica sono raccolti, in modo sintetico alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT, quali la natura del dato, l'universo di riferimento, i livelli di governo considerati, i metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, gli schemi per la classificazione economica di spese ed entrate e per quella settoriale delle sole spese, il processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di Pubblica Amministrazione (PA) e di SPA, nonché l'elenco degli enti rilevati dal Nucleo Regionale CPT.

Dalla lettura dell'opera emergono diversi spunti e soprattutto si evidenzia lo sforzo di motivare, spiegare i dati, correlare gli stessi ai fenomeni economico / sociali e alle scelte legislative nazionali e regionali.

Come non evidenziare la realtà di una Regione che nel periodo 96-2007 presenta una flessione di 56.305 abitanti, con una perdita di residenti che interessa tutte le province calabresi e in maniera pronunciata

quella di Vibo Valentia e di Catanzaro, e contestualmente non segnalare nel periodo 2000-2007 un +7,1 per cento del Prodotto interno lordo a prezzi concatenati al 2000, una performance superiore a quella del Mezzogiorno (+5,6 per cento) e di poco inferiori al dato medio nazionale (+7,9 per cento). Se nel confronto con il Paese e l'Europa gli indicatori macroeconomici risultano ancora non esaltanti, la Calabria evidenzia anche alcuni importanti ambiti territoriali e settoriali di eccellenza e segnali di dinamismo, che tuttavia sono circoscritti e, dunque, insufficienti a rompere il circolo vizioso dell'arretratezza dell'economia regionale.

Un esempio di eccellenza della mappa regionale produzioni-territori è la Piana di Sibari. Negli ultimi trenta anni nell'area si è consolidata una rete di piccole e medie imprese agricole e agroindustriali (oleifici, industrie di conservazione della frutta, di trasformazione agrumaria, di surgelati) integrate, innovative e fortemente orientate al mercato. Accanto a queste imprese si è venuto progressivamente costituendo un nucleo di strutture cooperative di servizi alla produzione e alla promozione commerciale. Di recente nella Piana è stato promosso un Distretto Agricolo di Qualità (DAQ), approvato dalla Regione Calabria con la L.R.21/2004 che comprende 32 comuni, con una popolazione di oltre 211 mila abitanti e una superficie complessiva di circa 184 mila ettari.

Altro esempio è il porto di Gioia Tauro, luogo esemplare della geografia economica calabrese. In pochi anni è diventato l'*hub* di *transhipment leader* del Mediterraneo, grazie alla sua centralità geografica, che consente di servire in maniera ottimale con i feeder sia i porti della costa orientale sia quelli della costa occidentale. La struttura portuale è ancora fortemente specializzata nel "transito" delle merci, con scarsi impatti sulla loro movimentazione e manipolazione.

Risulta interessante l'analisi effettuata sulla spesa in conto capitale da cui si evince in particolare nel periodo 2004-2006 una sorta di sostituzione tra le risorse nazionali e le risorse comunitarie, e come a tale rischio si sia posto rimedio con il percorso di programmazione unitaria delle politiche regionali unitarie avviato con l'intesa raggiunta nella Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005, che trova la sua sintesi definitiva nel DUP (Documento Unico di Programmazione) Calabria 2007-2013. Il DUP Calabria 2007- 2013 integra - all'interno di un unico quadro strategico di programmazione, gli obiettivi, le strategie e le Linee di Azione per gli specifici Assi Prioritari del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 – da realizzare attraverso la piena ed efficace integrazione delle risorse comunitarie, nazionali (FAS e ove necessario e possibile Leggi Ordinarie), regionali (Bilancio Regionale).

Dall'analisi dei dati, risulta insufficiente l'investimento delle imprese pubbliche nazionali nel territorio calabrese con l'eccezione delle opere relative alle principali arterie stradali e al sistema energia, opere importanti ma iniziate con grave ritardo a partire dall'anno 2001.

La lettura dei dati permette continue analisi dei fenomeni in modo oggettivo tenendo in debito conto le azioni di governo nazionale e regionale e le scelte di politica economica.

Io sono convinto che la nostra base di dati regionali debba sempre più svilupparsi e consolidarsi per due fini:

- divenire base per gli strumenti di *accountability*, ovvero pensati per *dar conto* ai cittadini del proprio operato, rendendo trasparenti e comprensibili all'esterno i programmi, le attività e i risultati raggiunti dall'ente;
- divenire la base di formulazione della programmazione e di politiche di strategia e di sviluppo, non solo per la Regione ma per tutti gli enti del settore pubblico allargato operanti in Calabria.

Con tale strumento si sta, infatti, cercando di realizzare un vero e proprio sistema di partecipazione, valutazione e programmazione delle diverse politiche e del bilancio regionale; i conti consolidati a livello territoriale sono, infatti, anche un fondamentale momento di dialogo interno ed esterno per le strutture regionali.

La Regione utilizza risorse collettive, le combina per svolgere azioni che si traducono in un valore. Tale valore si misura con gli effetti generati per la comunità, sia direttamente, sia indirettamente attraverso altri soggetti pubblici e privati ai quali la Regione trasferisce le risorse finanziarie.

In questo contesto e in prospettiva del federalismo, acquistano rilevanza i Conti Pubblici Territoriali i cui dati e le relative analisi rappresentano una fonte importante di informazioni per l'Amministrazione per la programmazione per la conseguente formulazione dei bilanci.

Con la disponibilità dei dati sui livelli di spesa sia corrente che per investimenti è possibile rompere una contraddizione che è insita nelle nostre procedure: è, infatti, possibile ricostruire una connessione tra programmazione e politiche di bilancio e tra l'acquisizione di risorse finanziarie e la vera e propria strategia di programmazione.

In questo quadro di riorientamento e di necessaria revisione profonda del comportamento generale della politica e delle istituzioni, una base come i Conti Pubblici Territoriali rappresenta un vero e proprio patrimonio a nostra disposizione su cui fondare le decisioni programmatiche, coniugando la metodologia statistica con la politica economica, evitando interventi non appropriati determinati da non conoscenza del territorio e dei relativi dati.

Non può non riconoscersi, pertanto, la validità di tale strumento di conoscenza, anzi, ritengo, si tratta di affinarlo per ampliarne la capacità cognitiva, facilitandone la lettura e l'analisi nella direzione delle politiche che costituiscono il tavolo di discussione prevalente, soprattutto in questo momento in cui è stato avviato il processo di federalismo fiscale cui è collegato il decentramento amministrativo.

La norma regionale che ha segnato il cambio di direzione verso il decentramento è la L.R. n. 34/2002 sul "Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali" che ha stabilito e regolarizzato le competenze di Regione, Province e Comuni secondo principi di decentramento, dettando i criteri e disciplinando gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi nelle materie di cui agli art.117 c.3 e 4, e art.118 della Costituzione, e stabilendo che tale conferimento avviene secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. L'iter amministrativo. Nell'anno 2005 la Giunta regionale, preso atto che nessun concreto conferimento di funzioni e di risorse finanziarie si era verificato, dava impulso al processo di decentramento definendo nuovi e più coerenti indirizzi e stabilendo nuovi tempi di attuazione delle procedure, e tra il 2006 e il 2007 inizia nel concreto il trasferimento delle funzioni alle Province. Lo scopo primario, del decentramento funzionale tra livelli di governo, è di avvicinare le istituzioni ai cittadini e alle comunità locali, garantendo l'erogazione di servizi in modo più efficace, efficiente ed economico. Strettamente collegati, sono gli sviluppi sul federalismo fiscale che completano il processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate.

Lo snodo fondamentale del federalismo che la Costituzione cerca di attuare non risiede solo nell'ampiezza delle funzioni trasferite, quanto nell'applicazione dell'articolo 119, al fine di trovare il giusto equilibrio fra l'esigenza di mantenere coeso il sistema e quella di improntare il funzionamento dello stesso a criteri di efficienza.

La Calabria, al pari delle altre regioni meridionali con basi imponibili di reddito più ridotte rispetto alla media nazionale (e con un Pil altrettanto ridotto), dovrà assicurare comunque il finanziamento delle vecchie e delle nuove prestazioni, quest'ultime sinora coperte da trasferimenti statali. Per superare il gap di partenza fortemente squilibrato in termini economici sono assicurate eventuali risorse aggiuntive a livello centrale attraverso meccanismi perequativi. In tal senso il problema del finanziamento della spesa regionale e locale deve essere organizzato in modo tale da assicurare il raggiungimento di obiettivi che potrebbero contrastare tra loro: incentivare una maggiore efficienza nei processi decisionali e di gestione della spesa, aumentando il grado di *accountability* e di responsabilità delle autonomie locali con l'applicazione del principio di corrispondenza fra potere di spesa e di entrata; assicurare l'equilibrato funzionamento del sistema attraverso il ricorso a forme di redistribuzione territoriale delle risorse che siano trasparenti e condivise, riducendo al minimo i rischi di conflittualità fra le autonomie locali.

Infatti, il principio primo del nuovo federalismo consiste nel passaggio dalla cosiddetta spesa storica alla spesa standard. Ad oggi ciò significa, semplificando, che uno stesso servizio erogato da due amministrazioni diverse può avere costi diversi.

Il federalismo, invece, passerà all'imposizione dei costi standard: a tutte le amministrazioni sarà dato un costo standard e dovranno rispettarlo tutte. Se però la Regione, un ente locale, spenderà di più dovrà far fronte alla spesa ulteriore con mezzi propri che si traduce spesso in un aumento delle imposte. Cambia insomma la logica generale e anche quella dei trasferimenti, la cui copertura è ben circoscritta e regolata. Non si tratta più di comparare, si tratta di rimanere dentro il parametro standard. Ovviamente per assicurare il controllo della finanza pubblica decentrata viene previsto il principio generale della premialità dei comportamenti virtuosi insieme a meccanismi sanzionatori.

Ovvio che il percorso per definire la spesa standard sarà difficilissimo e con ostacoli e bisogna attrezzarsi a essere virtuosi, cioè a rispettare i parametri e gli obiettivi, altrimenti scattano le sanzioni. Insomma il sistema federalista spinge a essere virtuosi, ma i punti di debolezza nella nostra Regione sono tanti e bisogna attrezzarsi a superarli, facendo leva su elementi strategici, superando il campanilismo e il particolarismo municipale, costruendo reti con *know how* disponibili, rompendo il tradizionale isolamento con le altre regioni, specialmente quelle più vicine.

Non si tratta di spaventarsi per l'avvento del federalismo, ma di attrezzarsi per tempo e adeguatamente a fronteggiarlo per non restare, poi, tagliati fuori dal sistema. L'avvento del federalismo, infatti, in qualunque modo sia attuato, porterà sicuri cambiamenti, specie nel nostro sud.

Questi mutamenti richiedono modifiche al sistema di gestione delle istituzioni. Vanno migliorati i sistemi contabili di gestione delle entrate e delle spese in modo che consentano con sempre maggiore evidenza, sia una analisi dei dati sia di effettuare valutazioni e, quindi, le scelte.

In questo contesto i CPT, resi ancora di più analitici ed estesi, possono svolgere un ruolo importante per esaminare i contesti in cui si opera e disporre di dati attendibili su cui, ai vari livelli di governo, si possano effettuare le scelte, cogliendo i mutamenti in atto, orientando e affinando la ricerca e l'analisi dei dati in modo da meglio soddisfare le mutate esigenze.

Per questo cercheremo di rafforzare e sempre più valorizzare nel contesto regionale le già notevoli potenzialità che presenta il Nucleo operativo regionale, agevolandone l'operatività e le condizioni di lavoro, favorendo lo sviluppo di quelle sinergie indispensabili per valutare la ricaduta delle politiche sul territorio, in modo da offrire uno strumento che possa favorire la programmazione e le scelte strategiche non solo della Regione, ma di tutti gli enti del Settore pubblico allargato che operano in Calabria.

Con questo spirito, auspicando una sempre positiva e maggiore sinergia tra gli enti, ringrazio quanti, amministratori, dirigenti, funzionari hanno contribuito con i dati forniti alla acquisizione dei flussi informativi necessari per il lavoro del Nucleo Regionale.

Luigi Bulotta