

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) Un caso di realizzazione di una filiera amministrativa verticale

Il modello organizzativo del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) costituisce un significativo caso di realizzazione di una filiera amministrativa verticale, dal livello regionale al livello nazionale, basato sulla forte condivisione di metodi ed obiettivi, su un sistema di controllo collaborativo finalizzato al miglioramento della qualità del prodotto e del processo, sulla valutazione dei risultati.

1. L'organizzazione e le scelte di fondo

Il **Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)**, composto da una Unità Tecnica Centrale (UTC) e da una Rete di 21 strutture (Nuclei regionali) operanti in ciascuna amministrazione regionale, si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, per i quali è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici. L'obiettivo principale è quello di ricostruire conti consolidati delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, del Settore Pubblico Allargato (SPA).

Il modello organizzativo del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) costituisce un **significativo caso di realizzazione di una filiera amministrativa verticale** – dal livello regionale al livello nazionale – investita da molte delle politiche auspicate dalla Proposta 11 del Forum DD. In un arco temporale lungo (1994-2018) è stato realizzato un modello integrato centro-periferia basato sulla **forte condivisione di metodi ed obiettivi**, su un sistema di controllo collaborativo finalizzato al miglioramento della qualità del prodotto e del processo, sulla valutazione dei risultati. nonostante la mancanza di una adeguata cultura amministrativa nel mondo PA e di alcuni vincoli che hanno condizionato il percorso.

La banca dati prodotta dal Sistema CPT fa parte dal 2004 del **Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)**, la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione pubblica, garantendo ai prodotti della rilevazione lo status di informazione statistica ufficiale.

Essi hanno colmato un vuoto storico delle fonti informative italiane sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate e reso possibile una programmazione più informata e consapevole, collocandosi anche nel dibattito teorico e nel panorama internazionale come un punto di riferimento importante.

Il principio di fondo sottostante alla produzione di questi dati è che l'informazione statistica sia un bene pubblico, destinato ad un consumo pubblico quanto più ampio possibile.

Questo principio cardine ha costituito la base di alcune convinzioni; in primo luogo che **le decisioni di policy debbano essere quanto più possibile basate su evidenze empiriche e su dati di fatto e che la politica pubblica debba essere trasparente e misurabile**; in secondo luogo che solo dei buoni dati trasformano l'informazione in conoscenza, accrescendo le capacità dei policy maker, sia a livello centrale che a livello locale, garantendo la fissazione di obiettivi fondati e verificabili, ma anche migliorando le capacità democratiche della società, attraverso un miglior controllo dell'utenza sulla gestione della cosa pubblica.

L'obiettivo è stato quindi fin dalle origini¹ quello di una ricostruzione ex post quanto più solida e trasparente dei flussi finanziari, che si è concretizzata nella produzione di informazione statistica di alta qualità, cioè al tempo stesso completa, flessibile, disaggregata, affidabile, tempestiva, certa, condivisa, accessibile, comparabile. La storia dei CPT è stata per oltre un ventennio un percorso di avvicinamento a queste regole chiave.

¹ Per una ricostruzione della storia dei CPT cfr. Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali (http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Guida.html), CAP. 1

Infine, proprio perché bene pubblico, **il dato è sempre stato trattato come risorsa a disposizione della collettività e migliore arma per aiutare la valutazione, la politica, l'analisi.** Si è quindi generata una imponente apertura dell'informazione statistica, anche nella convinzione che la trasparenza sia uno strumento per migliorare la qualità del dato. Aperti non sono solo i dati ma anche i metodi, nella consapevolezza che i dati CPT sono dati complessi, con una metodologia articolata; di conseguenza l'utente, per poterli utilizzare correttamente, deve essere informato e consapevole.

2. *L'assetto istituzionale*

L'assetto istituzionale del progetto è stato pensato fin dalle origini come federato e la scelta di costruirlo come tale è stata una scelta forte. L'ambizione era infatti quella di costruire un sistema in grado di mettere insieme l'informazione centrale e quella regionale e, al tempo stesso, quella di fare del conto consolidato uno strumento a supporto anche della programmazione regionale. **La volontà di costruire una Rete non si è configurata quindi solo come una soluzione organizzativa, ma piuttosto come una modalità per condividere metodi, criteri e obiettivi.**

Il Sistema CPT, proprio grazie alla diffusa capillarità sul territorio, da un lato, consente una rilevazione così dettagliata e articolata da garantire la ricostruzione di tutta la componente allargata locale del settore pubblico; dall'altro, nascendo da un sistema federato, produce una informazione altamente condivisa, oltre che trasparente e di alta qualità metodologica.

Il modello organizzativo dei CPT riconosce alla rete di Nuclei regionali un ruolo di primo piano, attribuendo ad essi la responsabilità dell'elaborazione dei conti, con la supervisione e il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale.

Alla base della costituzione della Rete dei Nuclei ci sono alcune scelte forti.

In primo luogo si tratta di strutture flessibili (non sono uffici), ma con regole certe. I nuclei CPT sono nominati con decreto del Presidente di ciascuna Regione, lasciando a ciascuna Amministrazione la scelta sulla sua composizione. La Regione assume però nei confronti della Rete e dell'Unità Centrale alcuni impegni, ribaditi dalla varie Delibere del Comitato Interministeriale per la programmazione Economica (CIPE):

- quello di "garantire, anche attraverso l'utilizzo delle risorse premiali, le condizioni necessarie all'espletamento dei compiti assegnati, in termini di risorse strumentali e professionali e di modalità organizzative";
- quello di garantire la qualità dei Nuclei: "I componenti dei Nuclei regionali Conti Pubblici Territoriali esprimono adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione, con particolare riferimento alla rilevazione, monitoraggio e analisi dei flussi di spesa e di entrata del settore pubblico allargato a livello locale".

Si è fatta molta attenzione al fatto che la rete si fondasse sempre su un **mandato certo** (definizione puntuale dei contenuti dell'attività) e **condiviso** (ogni scelta, da quella metodologica a quella organizzativa, nasce dalla Rete sia pur sotto il coordinamento teorico ed operativo dell'UTC).

Queste caratteristiche evidenziano significative differenze con altre Reti simili che coinvolgono le Amministrazioni regionali e centrali, ad esempio quella della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici di cui all'art. 1 della legge 144/1999, caratterizzata, a differenza della Rete CPT da una struttura molto più forte e formalizzata, di finanziamenti autonomi (un capitolo dedicato di spesa corrente ordinaria), ma da una certa vaghezza nel mandato.

L'Unità Tecnica Centrale (UTC) dei Conti Pubblici Territoriali definisce, condividendole con la Rete, le metodologie operative, fissa gli obiettivi, assicura il controllo sia dei dati rilevati direttamente, sia, ex post, di quelli rilevati dai Nuclei Regionali; effettua analisi territoriali a supporto delle politiche pubbliche e svolge attività di produzione dei dati.

La rete non ha finanziamenti ordinari, ma è supportata da un Fondo di Premialità a valere sul Fondo di Sviluppo e coesione (FSC) e sancito da Delibere CIPE, finalizzato inizialmente a potenziare la struttura organizzativa e metodologica del progetto e ad incentivare le Amministrazioni regionali a garantire, con tempestività, flussi informativi rispondenti a specifici standard di qualità. Successivamente la riserva premiale è stata finalizzata, innalzando progressivamente gli obiettivi (quindi anche gli indicatori e le barriere all'accesso), all'ulteriore miglioramento dei metodi e all'allargamento degli universi, alla diffusione e all'accessibilità completa delle basi informative, all'uso della banca dati a supporto degli analisti e dei policy maker centrali, regionali e locali.

3. Il sistema di premialità come incentivo al miglioramento della qualità delle informazioni e al rafforzamento del Sistema

La struttura organizzativa scelta, pur costituendo un esempio concreto di progetto federato e di effettiva collaborazione interistituzionale tra diversi livelli di governo sul territorio, presenta dei rischi e delle possibili debolezze. Il panorama dei diversi Nuclei è infatti variegato, l'articolazione interna di ciascun Nucleo, il numero di persone che vi sono impiegate, così come le loro specializzazioni, sono lasciate all'autonomia delle singole Regioni e ciò rappresenta al tempo stesso una fonte di ricchezza e accrescimento per il progetto, così come di vulnerabilità organizzativa dal momento che il prodotto finale dei CPT è inevitabilmente il risultato del lavoro congiunto di tutti i soggetti che ad esso cooperano.

Particolare attenzione è stata quindi posta, nel corso degli anni, al **rafforzamento della Rete** dei Nuclei Regionali CPT e alla attenuazione dei suoi punti di debolezza, soprattutto attraverso il **meccanismo premiale**.

Come detto, in una prima fase le risorse messe a disposizione hanno avuto l'obiettivo di ottenere la messa a regime del progetto sia in termini di completezza e qualità dei conti prodotti da ciascuna Regione, sia di tempestività. Ogni tranche di premialità è stata accompagnata da una analisi valutativa degli esiti e da una attività formativa rivolta a tutti i Nuclei CPT per garantire un comune background di conoscenze su tematiche di finanza regionale.

L'analisi degli esiti della prima premialità (effettivo rafforzamento della struttura organizzativa ma persistenza di alcune fragilità in termini di completezza e qualità dei conti) ha portato all'assegnazione di una seconda riserva premiale, finalizzata ad "incentivare la definitiva messa a regime del sistema CPT, tenuto conto dei positivi esiti della prima assegnazione". Anche in questo caso i criteri da soddisfare hanno riguardato completezza, qualità e tempestività, criteri che avevano già caratterizzato la precedente fase di premialità, ma ora declinati in modo più stringente.

L'ultima riserva premiale², attualmente in vigore, è stata invece costruita – anche alla luce del rafforzamento del Sistema già conseguito - tenendo conto dell'orientamento comunitario volto ad introdurre nella programmazione 2014 - 2020 il principio delle condizionalità ex ante.

L'attribuzione delle risorse ai Nuclei è stata pertanto subordinata al soddisfacimento di alcuni requisiti necessari per garantire l'efficacia del Sistema CPT, in particolare di quattro specifiche condizionalità, concernenti rispettivamente l'organizzazione, la qualità, l'uso dei dati e la piena accessibilità.

Le specifiche condizionalità sono oggetto di dettaglio operativo e verifica da parte del Gruppo tecnico Premialità, che, nella fase di specificazione dei criteri di condizionalità, è integrato da due rappresentanti della Rete dei Nuclei Regionali.

La quota premiale attribuita alle amministrazioni regionali è destinata a finanziarie tutte le attività (hardware, software, supporto alla rilevazione diretta, supporto alle elaborazioni, consulenza,

² Per il periodo di programmazione 2014-2020 il supporto alle attività svolte dal Sistema CPT è definito attraverso il Piano operativo FSC 2014-2020 "Rafforzamento del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)".

ecc...) che esse - nella loro autonomia e tenendo conto della diversità di situazioni geografiche, organizzative, finanziarie - ritengono necessarie per il rafforzamento dell'attività dei Nuclei CPT.

Le eventuali eccedenze non redistribuite alle Amministrazioni regionali tornano a disposizione del CIPE, che potrà destinarle a favore della Unità Tecnica Conti Pubblici Territoriali per l'eventuale svolgimento del ruolo di supplenza nel coprire i vuoti causati dalla non ottemperanza delle Regioni.

Tra le attività di miglioramento e valorizzazione garantite dai fondi residui della premialità c'è stato già dai primi anni e in tutto il lungo percorso CPT un **forte investimento in formazione della Rete**, in linea con la filosofia di base del progetto che prevede il rafforzamento della sensibilità amministrativa delle varie regioni verso un maggior uso dei conti soprattutto a fini di policy nel territorio. Proprio per questo l'attività di formazione, rivolta ai componenti dei Nuclei regionali, è stata strutturata in modo da permettere ai partecipanti di inquadrare la tematica dei conti consolidati in un più ampio contesto (nazionale e internazionale) e, nello stesso tempo, di prendere coscienza delle problematiche e dei punti di forza della banca dati CPT, nella convinzione che ciò rappresenti uno degli strumenti più idonei per perseguire gli obiettivi di rafforzamento della rete nonché per migliorare la coesione tra i Nuclei regionali e tra questi e il Nucleo centrale.

A tematiche di taglio più generale - federalismo fiscale, autonomia differenziata, sistema statistico nazionale - sono stati affiancati temi più specifici, concernenti la metodologia di raccolta e standardizzazione dei dati di base e i collegamenti e le interrelazioni tra la banca dati CPT ed altre fonti statistiche.

Un obiettivo non secondario è stato il miglioramento e rafforzamento delle opportunità di dibattito interno alla rete sulle modalità tecniche e operative, ma anche sulle concrete possibilità di interrelazione e collegamento con altre banche dati della pubblica amministrazione e sulle possibilità di utilizzo della banca dati come strumento per favorire l'adozione di scelte razionali nel policy making da parte degli amministratori pubblici, a livello centrale e locale.

4. Risultati e vincoli

I Conti Pubblici Territoriali costituiscono oggi un solido strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato, che supporta l'attività dell'analista e del programmatore, sia a livello centrale che a livello regionale.

Le informazioni della banca dati CPT sono **largamente utilizzate sia per le analisi che per la valutazione di scelte di policy**, da parte di numerosi soggetti, pubblici e non, sia a livello centrale che regionale. La ricchezza e la qualità di tale base informativa ha consentito anche di adempiere ad obblighi previsti dai regolamenti comunitari e di rappresentare in una serie di Comitati OCSE una caso di *best practice* a livello internazionale.

I dati e le metodologie CPT hanno rappresentato una **costante anticipazione di percorsi poi assunti a livello istituzionale**, facendo da supporto metodologico a tutto il percorso finalizzato all'adozione di provvedimenti legislativi. Nel processo di produzione dei CPT sono stati affrontati nel corso degli anni tutti i macro obiettivi poi posti dalla 196/09 (regole contabili uniformi, comune piano dei conti, consolidamento e monitoraggio dei flussi, raccordo dei bilanci con quelli adottati in ambito europeo) e dalla L.42/09 sul federalismo fiscale (analisi dei rapporti finanziari Stato-Regioni, fabbisogni standard, livelli essenziali di prestazioni, costi standard, autonomia finanziaria, autonomia impositiva, stato di attuazione del decentramento, ecc...).

La funzione di produzione dei CPT ha assunto **grande rilevanza anche per le politiche di coesione** territoriale, in quanto, al momento, unica fonte in grado di garantire il monitoraggio delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono in ciascun territorio con caratteristiche di completezza, qualità, affidabilità e comparabilità, nonché di assicurare i requisiti informativi richiesti dal principio di addizionalità dei Regolamenti sui Fondi strutturali.

Ma soprattutto la chiarezza e la qualità dei numeri prodotti ha **obbligato la politica a tenere conto e a farne la base di una serie di provvedimenti** (regola del 34% delle risorse ordinarie al Mezzogiorno, Bozza del Ministro Boccia sulla autonomia differenziata, numerose audizioni presso le Commissioni di Camera e Senato e presso l'Ufficio Parlamentare di Bilancio).

La solidità del Sistema è stata fortemente fondata sulla condivisione degli obiettivi e dei risultati. Il sistema premiale ha costituito un incentivo al miglioramento della qualità attraverso una costante analisi valutativa condivisa, ha introdotto un cambiamento manageriale nella Rete ed ha generato una costante condivisione delle buone pratiche regionali.

L'apertura dei dati e delle metodologie e l'introduzione di strumenti semplificati come EasyCPT ha costituito un vero strumento di democrazia, aprendo il recinto degli addetti ai lavori e rendendo l'utente più informato e consapevole.

Ovviamente i vincoli non sono stati pochi. Soprattutto la mancanza di una cultura amministrativa condivisa che potesse condividere le scelte ha costituito un limite rilevante per un mondo come quello del Sistema CPT che ha provato a ragionare e ad operare con parametri e modalità diversi da quelli procedurali e puramente amministrativi.

La **mancanza di autonomia della Dirigenza** ha generato, oltre ad un enorme carico amministrativo, un forte dipendenza, soprattutto nella gestione delle risorse finanziarie, da scelte esterne al Sistema che hanno pesantemente influenzato i tempi.

In mancanza di capitoli di spesa ordinari e regolari, la disponibilità delle risorse finanziarie, pur assegnate e teoricamente disponibili, è sempre stata dipendente da vincoli burocratici e procedurali, che spesso hanno influenzato le scelte tecniche.

L'incapacità/impossibilità della Amministrazione di investire in risorse umane dedicate ha creato un circolo perverso di investimento continuo in risorse che non sono mai riuscite a divenire un patrimonio interno. Paradossalmente, infatti, **il Sistema CPT ha fatto da scuola di alta formazione per giovani tecnici** che, dopo una ricca esperienza presso l'Unità Tecnica Centrale nel ruolo di assistenza tecnica al Progetto, sono andati a ricoprire posizioni di rilievo presso le più importanti istituzioni centrali e locali, oltre che presso le varie Università italiane, mentre l'Amministrazione continua ad alimentare la necessità di supporto sostitutivo rispetto alle sue risorse interne.

La gestione di un sistema così complesso con modalità "progettuali", – il Sistema ha una dimensione complessiva di circa 120 unità, distribuite tra 21 regioni e una unità centrale, ma non è mai divenuto un'area istituzionalizzata - se ha dato flessibilità e libertà di azione, ha costretto, stante i vincoli di cui sopra, a dedicare un **impegno notevole e caparbio alla costante garanzia di esistenza in vita**. Il mantenimento di un livello minimo di risorse umane e finanziarie è divenuto spesso un obiettivo più che uno strumento, sottraendo tempo e risorse preziose alla innovazione metodologica e al miglioramento dei prodotti e dei processi.

La solidità del Sistema, tuttavia, fortemente fondata su un mandato certo e condiviso, non ha mai fatto venir meno o messo in discussione la scelta forte di dare priorità a obiettivi e risultati piuttosto che alle procedure, di **costruire processi di valutazione e apprendimento, di decidere sempre prima cosa fare piuttosto che dare vestiti giuridici alle cose che si fanno**.

MARIELLA VOLPE