

A viso aperto

Parte V Note metodologiche

2004



CONTINUA L'IMPEGNO
VERSO IL **BILANCIO SOCIALE**
REGIONE DEL VENETO



Parte V Note metodologiche

5.1 I principi di riferimento	Pag. 84
5.2 La definizione del principio di competenza	Pag. 84
5.3 La verificabilità delle informazioni	Pag. 84
Scelte metodologiche relative all'impiego dei dati contabili	Pag. 84
Note metodologiche relative all'impiego dei dati extra-contabili	Pag. 86
Il flusso dei dati per la rendicontazione sociale	Pag. 88



5.1 I principi di riferimento

Il processo di rendicontazione si è sviluppato secondo i principi e gli standard di riferimento accreditati a livello nazionale ed internazionale, ricercando al tempo stesso un adattamento dei modelli alle caratteristiche istituzionali delle Regioni. Per

giungere a tale risultato la Regione ha attivato un gruppo di lavoro interno guidato dalla Direzione Bilancio ed un *advisory board*, composto da esperti esterni, con funzioni di guida e supporto metodologico.

5.2 La definizione del principio di competenza

La competenza di periodo dei valori contabili ed extra-contabili, rappresentati nel documento, coincide con quella relativa al bilancio annuale di esercizio. I valori considerati fanno riferimento al bilancio consuntivo 2004.

Tuttavia, con riguardo ai valori extra-contabili, gli effetti reali prodotti non sono necessariamente collegabili al momento di manifestazione della spesa.

Al fine di attenuare tale limite si privilegia la comparazione temporale dei valori e la riproposizione della stessa in ciascun periodo di rendicontazione. Data l'assenza di meccanismi di mercato, allo scopo di fornire un quadro più completo dei risultati viene proposto un confronto con altre realtà regionali.

5.3 La verificabilità delle informazioni

Scelte metodologiche relative all'impiego dei dati contabili

L'ordinamento contabile della Regione del Veneto

La Regione del Veneto adotta le norme di ordinamento del bilancio e della contabilità previste dalla Legge regionale n. 39 del 2001, che prevedono la seguente "classificazione delle spese" e le seguenti categorie di raggruppamento:

- *Funzioni obiettivo (F.O.), corrispondenti agli ambiti di intervento individuati dalle politiche regionali;*
- *Aree omogenee (A.O.), corrispondenti alle materie di competenza regionale e relative a gruppi omogenei di attività all'interno della medesima funzione obiettivo;*
- *Unità previsionali di base (UPB), determinate nell'ambito delle aree omogenee e corrispondenti alle singole finalità di spesa previste dalla legislazione vigente.*

Le unità previsionali di base, ai soli fini della gestione contabile, sono articolate in capitoli e sono rappresentate distintamente per le spese correnti, le spese d'investimento e le spese per rimborso di prestiti.



Tenuto conto dell'attuale ordinamento contabile, sono state operate le seguenti scelte tecniche:

- 1) Si è ritenuto opportuno fare riferimento ai valori della **contabilità finanziaria**, data la possibilità di ottenere una più corretta ed attendibile riclassificazione per "Interlocutori sociali". Inoltre, l'impiego dei valori finanziari garantisce una maggiore trasparenza verso i destinatari dell'informativa di bilancio obbligatoria, per via della corrispondenza delle voci di aggregazione del Bilancio Sociale con la "Relazione annuale di analisi della gestione", documento a carattere consuntivo, soggetto ad approvazione della Giunta regionale. Infine, non si può ignorare il fatto che la voce di spesa di maggiore rilevanza è quella dei "trasferimenti" che, per natura, segue la logica finanziaria.
- 2) Per l'estrazione dei dati di origine contabile si è quindi deciso di fare riferimento al principio di "competenza finanziaria", rilevabile attraverso la **gestione degli impegni**, piuttosto che al principio di "cassa", risultante dai mandati di pagamento emessi nell'esercizio finanziario. Questa scelta è avvenuta considerando che, sebbene gli effetti in capo ai terzi si producono effettivamente nella fase della liquidazione, l'impegno rappresenta una garanzia amministrativa della volontà dell'ente di procedere al successivo pagamento disponendo dei mezzi liquidi per farvi fronte; inoltre il momento dell'impegno riflette correttamente l'effettivo operato amministrativo nell'esercizio finanziario.
- 3) Sono considerate risorse oggetto di rendicontazione le **spese correnti** (trasferimenti correnti, acquisto di beni e servizi, spese per il personale, interessi passivi), le **spese in conto capitale o d'investimento** e le spese per **rimborso dei mutui**, secondo le rispettive funzioni obiettivo.
- 4) Non sono state considerate risorse oggetto di rendicontazione le **spese per anticipazioni**, le **partite di giro** e le **altre partite che si compensano con le entrate**, in quanto tali valori hanno natura esclusivamente "contabile", e non costituiscono pertanto risorse a disposizione per le politiche verso gli interlocutori sociali.
- 5) La **spesa sanitaria** non è stata considerata nel

processo di rendicontazione in quanto costituirà oggetto di analisi nelle prossime edizioni del documento.

- 6) Il processo di attribuzione delle spese alle **aree di rendicontazione** del Bilancio Sociale è avvenuto in automatico accorpando le relative funzioni obiettivo allocabili ad ogni singola area.
Tale processo di attribuzione ha portato alle seguenti associazioni tra valori di bilancio e aree funzionali:
 - **AREA SVILUPPO ECONOMICO**: comprende tutte le F.O. che interessano il mantenimento e lo sviluppo del sistema economico regionale. Le F.O., a loro volta, come si vedrà, riflettono tutti i comparti dell'economia, conferendo così la massima trasparenza alla lettura del bilancio.
 - **AREA SERVIZI ALLA PERSONA**: sono ricomprese le spese per il sistema sanitario regionale e tutte le F.O. aventi per oggetto gli interventi socio-culturali, ricreativi ed assistenziali che intendono garantire la famiglia o la singola persona, rispetto a livelli minimi di qualità della vita, nel più ampio contesto sociale.
 - **AREA RELAZIONI ISTITUZIONALI**: si compone delle F.O. interessate dalla cooperazione istituzionale in termini di relazioni e solidarietà internazionale.
 - **AREA INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ**: vi rientrano le due F.O. dedicate alle politiche dei trasporti e della mobilità regionale, con l'intento di coordinare le azioni in questo delicato settore.
 - **AREA TERRITORIO**: sono comprese le F.O. che interessano l'ecologia e la tutela del territorio. Particolari trasformazioni in questi ultimi anni si rilevano nella gestione del ciclo integrato delle acque e un'attenzione particolare meritano anche gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna; questo ha portato a distinguere ulteriormente le F.O. per entrambi gli obiettivi in oggetto.
 - **AREA SPESE DI FUNZIONAMENTO**: in questa area finanziaria rientrano le spese per il funzionamento dell'intera "macchina amministrativa" regionale, includendo le spese sostenute dagli Organi Istituzionali, le retribuzioni al personale, le spese per i fabbricati, insieme ai beni e servizi acquisiti a questo titolo. L'identificazione di quest'area funzionale permette di non riattribuire alle varie F.O. riviste sopra i valori monetari sostenuti per

il funzionamento dell'intera amministrazione.

- **AREA SPESE INDISTINTE:** nasce dall'esigenza di evitare interventi, normalmente passibili di complessi processi di valutazione, tesi a rielaborare uscite finanziarie di non univoca attribuzione. Quest'area raccoglie pertanto alcune F.O. a carattere generale (fondi indistinti, rimborsi e partite che si compensano con le entrate, oneri finanziari).

7) **Le spese generali di funzionamento (AREA SPESE DI FUNZIONAMENTO)** non sono state attribuite alle altre aree di rendicontazione, nè ribaltate sugli

interlocutori a livello di rendicontazione, allo scopo di per non introdurre processi di stima difficilmente oggettivabili.

8) Nel caso di **spese di utilità generale** per più categorie di interlocutori finali, in assenza di criteri di allocazione sufficientemente oggettivabili, si è talvolta rinunciato alla loro attribuzione, pertanto sono state raggruppate insieme alle spese generali di funzionamento nella voce "Altri/Non attribuibili".

9) Per semplicità espositiva i dati oggetto di rendicontazione sono espressi in milioni di euro (Mln/€), quale unità di base.

La distribuzione del valore finanziario

Il Valore Aggiunto, nell'amministrazione pubblica, deve essere collegato al valore dei beni prodotti e dei servizi erogati per soddisfare i bisogni.

*In questa direzione lo schema adottato nel documento prevede la **riclassificazione della spesa regionale per destinatari**. Il modello logico riclassifica i dati del bilancio finanziario, in modo da evidenziare il processo di produzione e la successiva distribuzione agli interlocutori di riferimento, nella logica di individuare gli effettivi "fruitori finali" dell'azione amministrativa.*

- *Il processo di attribuzione delle spese agli **"interlocutori sociali intermedi"** (es. Province, Comuni, Comunità montane, Enti della P.A. locale, Aziende regionalizzate e consorzi, Imprese, Famiglie) è avvenuto mediante estrazione automatica dal sistema contabile, che prevede la classificazione dei trasferimenti per "soggetto beneficiario".*
- *Il processo di attribuzione delle spese agli **"interlocutori sociali finali"** ha richiesto una verifica sistematica dei capitoli di spesa e, quando necessario, dei singoli atti di impegno di maggiore entità. Nel caso di spese rispetto alle quali si è rilevata una certa comunanza dei destinatari finali, in applicazione del principio della "prevalenza", si è attribuito l'importo alla categoria maggiormente interessata dall'intervento salvo, per importi di elevata entità, procedere ad analisi più accurate. Nell'ambito della rendicontazione di secondo livello, e cioè per interlocutori sociali finali, in questa seconda edizione sono state considerate solo le funzioni obiettivo (F.O.) relative ai due seguenti assi portanti dell'analisi:*
 - *azioni per la preparazione, la tutela e lo sviluppo, l'utilizzo e l'innovazione del **"capitale umano"** veneto (pari a nove F.O. su ventiquattro F.O. di bilancio). Le relative F.O. sono state riclassificate analiticamente in capo agli interlocutori sociali finali, disaggregandone le spese;*
 - *azioni per la tutela sociale e il **"welfare"** escludendo, come già anticipato, tutta la spesa sanitaria diretta o indiretta.*

Note metodologiche relative all'impiego dei dati extra-contabili

L'impostazione e la filosofia del progetto prevedono che, oltre ad una rilettura trasversale dei dati contabili desumibili dal bilancio della Regione, si affianchi anche un primo tentativo di costruzione di un sistema di valutazione basato su elementi di natura

extra-contabile. Si tratta di un set di indicatori di natura qualitativa, benché desumibili da fonti istituzionali e/o da ricerche empiriche, utili a descrivere e a comprendere le modificazioni dell'ambiente rispetto al quale la Regione è chiamata ad intervenire. In



particolare, sono stati individuati gli indicatori in grado di rappresentare meglio la centralità della persona nel contesto economico-sociale, considerando che in questa prima fase la redazione del Bilancio Sociale avviene lungo due dimensioni prevalenti:

- a) impresa e lavoro;
- b) famiglia e persona.

Inoltre, questo primo set costituisce elemento di discussione e di confronto con gli interlocutori al fine di condividere l'individuazione dei parametri maggiormente significativi per la costruzione del Bilancio Sociale.

La selezione degli indicatori è avvenuta seguendo alcuni criteri di fondo:

- continuità di produzione dei dati di riferimento: è necessario che le fonti disponibili siano in grado di produrre periodicamente le informazioni, così da potere offrire un'informazione fondata su serie storiche;
- possibilità di disaggregazione dei dati secondo alcune caratteristiche: genere, età, nazionalità, territorio, così da poter comparare i diversi gruppi e confrontare realtà regionali diverse;
- fondatezza su fonti statistiche ufficiali e ricerche di carattere empirico.

In questa prima fase, gli indicatori sono stati a loro volta suddivisi in:

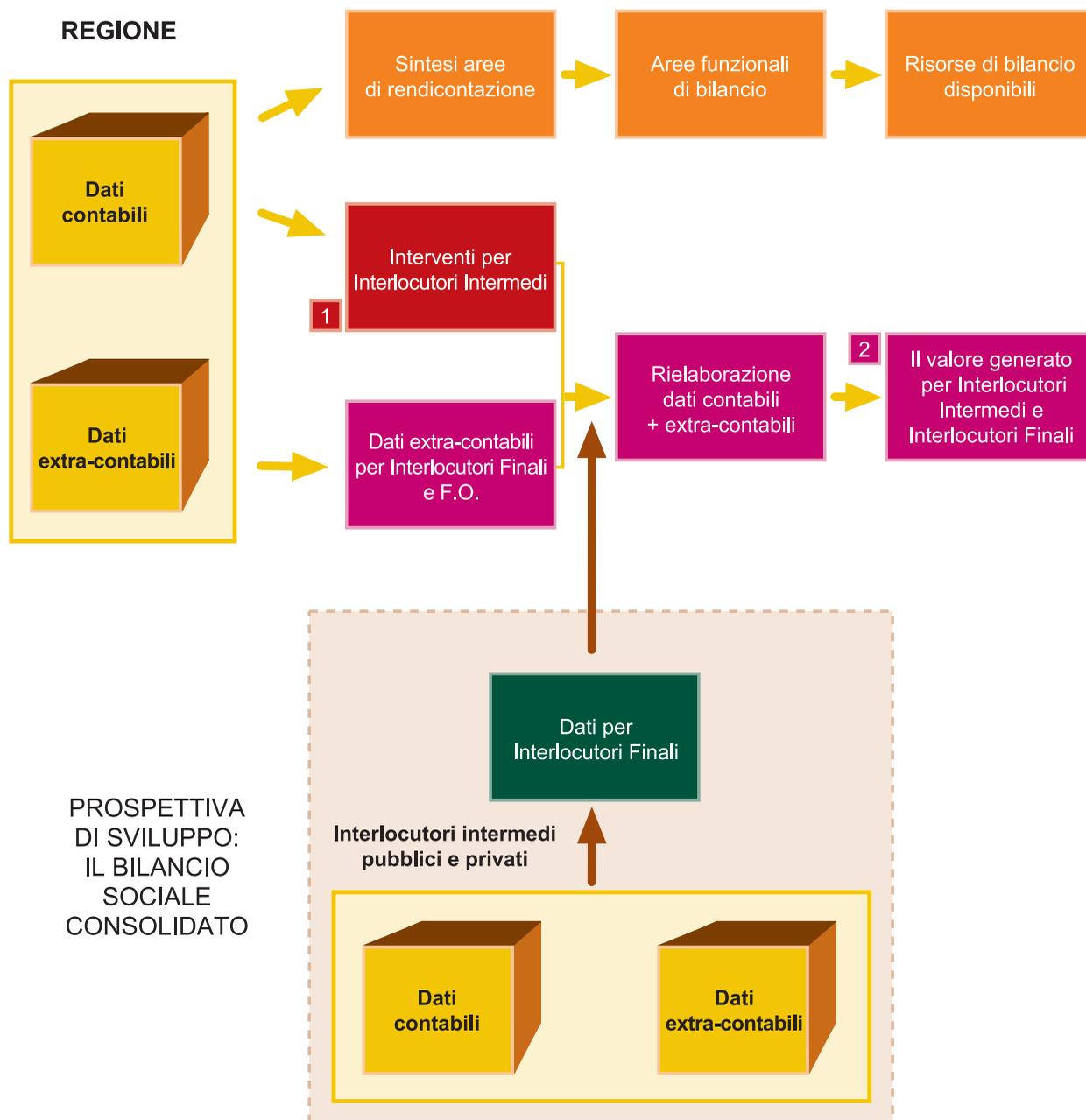
- a. **Indicatori di sfondo**, ovvero indicatori utili a comparare il Veneto con altre regioni con performance e condizioni socio-economiche simili;*
- b. **Indicatori di rilevanza regionale**, ovvero indicatori relativi a fenomeni per i quali siano più o meno direttamente desumibili gli effetti di un'azione prevista dalle politiche regionali.*

Come si potrà osservare, gli indicatori di rilevanza regionale costituiscono una fotografia della situazione attuale dei diversi fenomeni considerati. Il limitato tempo a disposizione e la necessaria ricerca di comparabilità dei dati con le altre regioni non rendono oggi possibile la costruzione temporale di un set di indicatori utili a misurare gli scostamenti. Pertanto, una migliore misurazione degli effetti delle politiche regionali, ancorché indiretta, sarà possibile solo con successive rilevazioni.



Il flusso dei dati per la rendicontazione sociale

Di seguito viene rappresentato lo schema di rendicontazione sociale della Regione del Veneto. Di rilievo dei dati su cui è costruito il modello di



1 Report solo contabile di primo livello

2 Report contabile ed extra-contabile di secondo livello