

7. Raccordo tra le spese in conto capitale registrate nei Conti Pubblici Territoriali e nei Conti Nazionali elaborati dall'Istat

Negli ultimi anni, i CPT sono stati oggetto di una crescente attenzione da parte di decisori pubblici, analisti e studiosi. Ciò ha portato alla necessità, ancora più sentita a seguito dell'inserimento del progetto nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), di confrontarsi e raccordarsi con quelle statistiche ufficiali che, pur partendo da presupposti diversi, forniscono dati su fenomeni largamente sovrapponibili, come nel caso del Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione elaborato dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'Istat.

In uno spirito di collaborazione e trasparenza è stata avviata con l'Istat un'attività sistematica di raffronto e raccordo tra le due fonti che ha portato ad un approfondimento delle caratteristiche dei due strumenti, e ne ha messo in luce analogie e differenze, queste ultime riferite soprattutto alle fonti utilizzate e alla classificazione dei flussi nelle varie voci economiche.

L'analisi di confronto è riferita alle spese in conto capitale del Settore delle Amministrazioni Pubbliche e ai totali nazionali. La scelta è stata guidata dalla necessità di identificare un'area di confronto comune ai due strumenti, individuata nella Pubblica Amministrazione (in quanto la definizione di Settore Pubblico Allargato non è presente nel Sistema della Contabilità Nazionale) e, in tale ambito, nell'aggregato maggiormente rappresentativo per l'analisi delle politiche per lo sviluppo, ovvero la spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, che è coerente con le rilevazioni della Contabilità Nazionale, anche dal punto di vista della tipologia di flusso rilevato.

Alcune differenze metodologiche sono riscontrabili tra i due strumenti ma, in considerazione dell'area di confronto prescelta, non hanno avuto un'effettiva incidenza sugli esiti dell'analisi. Infatti, l'universo di riferimento è diverso per i

due strumenti: Settore Pubblico Allargato per CPT, Pubblica Amministrazione per l'Istat ma, essendo tale confronto limitato alla sola PA, gli enti rilevati risultano largamente sovrapponibili. Le principali differenze, di impatto non rilevante, riguardano gli Enti di previdenza ed alcuni enti minori. Per i primi i dati elaborati dalla Contabilità Nazionale Istat fanno riferimento ad un universo che differisce da quello utilizzato sempre in sede Istat nelle pubblicazioni relative ai bilanci finanziari che costituiscono in questo caso la fonte di base per i dati CPT. La differenza tra i due universi consiste nell'inclusione o meno delle casse autonome volontarie, ovvero Enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori.

Per quanto attiene al metodo di valutazione dei flussi questo si identifica con la competenza economica nelle stime di Contabilità Nazionale e con i pagamenti di cassa nei Conti Pubblici Territoriali. Le voci di spesa in conto capitale valutate dall'Istat si basano tuttavia quasi esclusivamente sugli effettivi pagamenti (ritenuti, per tali categorie di spesa, la migliore approssimazione della competenza economica che possa fondarsi su dati osservabili) e risultano pertanto pienamente coerenti con le valutazioni prodotte nel sistema CPT.

Altro elemento di diversità è il tipo di classificazione settoriale adottata, che per la Contabilità Nazionale è la COFOG, mentre i CPT fanno riferimento a una sua rielaborazione, più aderente agli ambiti tematici d'intervento della programmazione comunitaria. Tale differenza viene al momento superata limitando il confronto alla spesa complessiva non articolata per settore.

Quanto alle fonti utilizzate, alcune differenze si sono individuate relativamente alle spese dello Stato. Il sistema CPT ricorre, infatti, ai dati del Rendiconto Generale, mentre l'Istat utilizza informazioni *ad hoc* fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, in cui i dati del bilancio sono, anche se non in misura sostanziale, rielaborati per una maggiore coerenza con le definizioni del SEC. In particolare, per le voci registrate secondo la cassa (è il caso della maggior parte delle spese in conto capitale), l'Istat utilizza i dati del rendiconto modificati per incorporare gli effetti delle Operazioni di Tesoreria, al fine di meglio identificare l'effettiva "uscita" dei flussi verso l'economia.

Quanto invece alle definizioni delle categorie economiche, il Sistema CPT adotta una classificazione analoga a quella utilizzata nei documenti contabili degli Enti Pubblici, mentre la Contabilità Nazionale fa riferimento alla classificazione definita dal SEC95⁹. Nella pratica questo si concretizza in differenze

⁹ Il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (Sec95) rappresenta l'applicazione a livello europeo del System of National Accounts (Sna93) delle Nazioni Unite. Il Sec95 fissa regole applicative, a volte anche convenzionali, che non sono espressamente richiamate nello SNA, e che per alcuni versi possono anche tradursi in scostamenti dallo stesso, anche se generalmente di limitata importanza. I conti nazionali per settore istituzionale rappresentano la riproduzione dei conti generali del Paese per ciascuno dei settori e sottosectori nei quali sono raggruppati gli operatori visti come centri di decisione nel campo economico e finanziario. Essi descrivono le relazioni economiche e finanziarie che si instaurano tra gli operatori, pongono in luce i loro comportamenti in ordine ai diversi momenti del circuito del reddito e misurano il loro apporto ai conti generali; in altri termini essi hanno la capacità di descrivere i comportamenti degli operatori nei momenti della produzione, della distribuzione primaria e secondaria e della redistribuzione del reddito e della ricchezza, dell'impiego finale delle risorse, della formazione del risparmio e dell'attività finanziaria.

di tipo essenzialmente lessicale (ad es. CPT adotta la dizione “Beni mobili ed immobili”, la Contabilità Nazionale quella “Investimenti fissi lordi”), con l’eccezione di alcune voci economiche previste dai bilanci pubblici, ma non dalla classificazione SEC95. È il caso ad esempio delle cosiddette “Somme non attribuibili”, in conto corrente e in conto capitale, che CPT classifica all’interno di categorie omonime, laddove il SEC, non prevedendo voci di tipo residuale, ricorre all’analisi dell’effettiva natura del flusso al fine di classificarlo in una delle voci economiche previste dal Sistema. L’Istat provvede inoltre a escludere dal conto economico le poste relative a transazioni di carattere esclusivamente finanziario quali “Concessioni di Crediti” e “Partecipazioni e Conferimenti”, talvolta inserite nei bilanci tra le spese in conto capitale.

Esaminate le suddette differenze metodologiche di base, le discordanze nei risultati dei due strumenti discendono direttamente dalle diverse riclassificazioni che la Contabilità Nazionale effettua sulle voci del conto capitale, per comprendere le quali appare opportuno distinguere tra le diverse componenti, ovvero: Investimenti fissi lordi, Trasferimenti in conto capitale a imprese, famiglie ed istituzioni sociali, e Somme non attribuibili.

Per gli investimenti fissi lordi, definiti dal SEC95 come acquisizioni nette (ossia al netto delle cessioni) di capitale fisso, l’Istat provvede a contabilizzare le vendite a detrazione degli acquisti, come “spesa negativa”. Da qui deriva il dato negativo registrato nella tabella allegata per gli Enti di Previdenza, che negli ultimi anni hanno intensificato l’attività di dismissione del patrimonio immobiliare anche attraverso lo strumento della cartolarizzazione.

Altra operazione è quella di includere nel conto capitale le spese per il software, generalmente classificate nei bilanci pubblici tra le spese correnti. Ciò può generare differenze più significative in alcuni enti, quali le Università e gli Enti di Ricerca, i cui investimenti in questo ambito possono risultare più rilevanti.

Sempre negli investimenti l’Istat riclassifica la spesa per acquisti di beni durevoli, generalmente mobilio e apparecchiature di piccola dimensione, che i bilanci pubblici spesso comprendono tra gli acquisti di beni e servizi.

Ancora l’Istituto Nazionale di Statistica valuta gli acquisti di terreni in una voce separata denominata “acquisti netti di attività non finanziarie non prodotte”, che include anche attività tangibili quali beni del sottosuolo (riserve di gas, petrolio e minerali) e altre risorse naturali non coltivate, e non tangibili quali brevetti, marchi e contratti trasferibili.

La banca dati CPT, d’altro canto, non include nel conto capitale le spese di investimento nel settore della difesa (ciò al fine di evitare che tali spese, che presentano una variabilità notevole e la cui titolarità a figurare nell’aggregato della spesa connessa allo sviluppo può apparire controversa, costituiscano un fattore

distorcente delle analisi sull'intervento pubblico)¹⁰, né considera, per la sua natura di conto regionale, le spese legate a movimentazioni di fondi verso l'estero.

Per i trasferimenti in conto capitale, definiti dal SEC95 come flussi unilaterali privi di contropartita, che implicano l'acquisto o la cessione di una o più attività, l'Istat, oltre a distinguere i contributi agli investimenti dagli altri trasferimenti, riclassifica i contributi in conto interessi spostandoli da spesa in conto capitale a spesa in conto corrente (classificandoli tra i contributi alla produzione). Si possono citare a titolo esemplificativo alcune erogazioni dello Stato ad aziende di trasporto locale oppure parte dei contributi del Fondo Ricerca Applicata e di altri fondi presso la Tesoreria dello Stato.

Rilevanti risultano, inoltre, le differenze tra i due strumenti relativamente alla quantificazione dei trasferimenti alle imprese dello Stato erogati dal Fondo Innovazione Tecnologica (FIT). Infatti, mentre i CPT, come si è detto, fanno riferimento all'effettivo erogato alle imprese, l'Istat prende in considerazione le uscite dalle contabilità speciali afferenti al Fondo, depurandole dalla parte che costituisce concessione di credito e quindi considerata una posta finanziaria. A causa di un cambiamento nella normativa che regola i trasferimenti dal FIT¹¹, i due valori risultano diversi. A ciò si aggiungono gli effetti generati, anche in questa voce, dalle Operazioni di Tesoreria considerate dall'Istat e non dai CPT.

Per la voce "Trasferimenti a imprese" è inoltre opportuno considerare che l'Istat non imputa alla spesa in conto capitale la parte dei versamenti al Fondo Ricerca Applicata destinata dallo Stato ad altre amministrazioni pubbliche, considerata invece integralmente nella base dati CPT. La Contabilità Nazionale ha, infatti, la possibilità di distinguere, a livello nazionale le diverse tipologie di intervento di tale fondo e di evidenziare esclusivamente gli effettivi trasferimenti unilaterali alle imprese, mentre una puntuale suddivisione territoriale, necessaria per il sistema CPT, appare sicuramente più problematica.

Per le stime a partire dal 2001 una ulteriore, significativa, ragione di differenza è dovuta al trattamento degli apporti di capitale alle Ferrovie dello Stato operato dall'Istat. A seguito di un pronunciamento di EUROSTAT, infatti, l'Istat ha classificato tali apporti, riportati nel bilancio dello Stato tra le partecipazioni azionarie, come trasferimenti in conto capitale. I Conti Pubblici Territoriali, per loro natura, non operano significative riclassificazioni delle fonti contabili e hanno, pertanto,

¹⁰ A questo proposito è importante segnalare come l'Istat riclassifichi in parte corrente una parte delle spese sostenute per finalità legate alla difesa militare, in particolare quella per l'acquisto di beni d'investimento non riconvertibili ad usi civili. Nei Conti Pubblici Territoriali, data l'impossibilità di distinguere nelle fonti le spese per tali beni, si è deciso di escludere dal conto capitale la totalità di tale voce, riclassificandola in parte corrente.

¹¹ Gli incentivi alle imprese regolati da tale legge hanno infatti subito una sostanziale modifica nelle modalità di erogazione con l'art. 30 della legge finanziaria 1999 (L. 448/98): fino al 31 dicembre 1998 le erogazioni a valere sulla L. 488/92 sono effettuate tramite un trasferimento automatico al sistema bancario senza una preventiva verifica dello stato d'avanzamento dei progetti, determinando un'ovvia lievitazione delle giacenze di conto corrente aperte dai singoli istituti di credito per la gestione degli interventi. A partire dal 1999 è stato invece previsto un trasferimento delle risorse dal Ministero al sistema bancario commisurato alle effettive esigenze di finanziamento delle iniziative sulla base dello stato di avanzamento dei progetti. Ciò ha prodotto, come diretta conseguenza, che le uscite di tesoreria a partire dall'anno 1999 relative alla legge 488/92 non coincidono esattamente con l'ammontare delle risorse effettivamente trasferite alle imprese, in quanto le banche concessionarie hanno utilizzato per le erogazioni anche le giacenze sui conti correnti maturate fino a quel periodo.

mantenuto detti conferimenti tra le partite finanziarie privilegiando la natura economica della spesa e la sua finalità di sviluppo. D'altra parte, ragionando in termini di Settore Pubblico Allargato e di conto capitale al netto delle partite finanziarie, i trasferimenti alle Ferrovie verrebbero nei conti CPT elisi nel processo di consolidamento e sostituiti dalla spesa dell'ente di trasporto, rendendo, pertanto, neutrale la scelta del trattamento di tali apporti di capitale.

Per le Somme non attribuibili in conto capitale, presenti nei bilanci dei diversi enti, poiché il SEC95 non prevede l'utilizzo di voci residuali, l'Istat effettua una riattribuzione tra le varie voci del conto, dopo un'accurata analisi delle poste che le compongono. Questo avviene soprattutto per le Amministrazioni Regionali per le quali il ricorso alla categoria residuale è più frequente. Ciò comporta che in Contabilità Nazionale in seguito ai consolidamenti dei trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, solo una parte di tali somme sia considerata nelle spese in conto capitale, laddove i CPT le escludono totalmente dal processo di consolidamento.

CONFRONTO TRA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DI CPT ED IL CONTO CAPITALE DI CN, 2001-2005
 (milioni di euro)

	2001			2002			2003			2004			2005		
	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze
STATO + CASSA DEPOSITI + FONDI	14.055,7	18.628,0	-4.572,3	15.582,8	19.609,0	-4.026,2	15.116,1	21.173,0	-6.056,9	13.426,8	13.913,0	-486,2	13.079,2	17.201,0	-4.121,8
<i>di cui:</i>															
- Investimenti	3.730,6	4.742,0	-1.011,4	3.528,2	4.498,0	-969,8	3.866,3	5.849,0	-1.982,7	4.044,9	3.247,0	797,9	4.165,9	4.594,0	-428,1
- Trasferimenti a famiglie	212,4	200,0	12,4	207,3	207,0	0,3	171,3	171,0	0,3	169,2	168,0	1,2	181,4	210,0	-28,6
- Trasferimenti a imprese	10.112,8	13.686,0	-3.573,2	11.847,2	14.904,0	-3.056,8	11.078,6	15.153,0	-4.074,4	9.212,8	10.498,0	-1.285,2	8.731,9	12.397,0	-3.665,1
ANAS	2.341,5	2.052,0	289,5	2.358,8	2.017,0	341,8	1.859,7	1.582,0	277,7	2.386,2	1.850,0	536,2	2.771,1	2.234,0	537,1
REGIONI	10.794,4	10.220,0	574,4	11.045,0	10.777,0	268,0	11.954,0	11.108,0	846,0	12.141,7	11.942,0	199,7	12.731,0	12.113,0	618,0
PROVINCE	2.091,5	2.067,0	24,5	2.383,3	2.408,0	-24,7	2.786,5	2.837,0	-50,5	3.175,7	3.334,0	-158,3	2.994,0	2.903,0	91,0
COMUNI	14.997,7	14.650,0	347,7	16.332,2	16.071,0	261,2	17.034,4	16.796,0	238,4	19.325,2	18.978,0	347,2	17.599,4	17.408,0	191,4
ASL E OSPEDALI	2.044,8	1.889,0	1.558	1.863,3	1.781,0	82,3	1.989,9	1.896,0	93,9	2.146,5	2.058,0	88,5	2.204,9	2.126,0	78,9
COMUNITÀ MONTANE	664,2	676,0	-11,8	615,4	617,0	-1,6	624,8	660,0	-35,2	654,7	725,0	-70,3	676,8	674,0	2,8
CAMERE DI COMMERCIO	141,7	13,0	128,7	165,5	35,0	130,5	130,3	21,0	109,3	102,4	20,0	82,4	115,6	23,0	92,6
UNIVERSITÀ	1.468,0	1.072,0	396,0	1.680,4	1.258,0	422,4	1.540,6	1.053,0	487,6	1.630,1	1.042,0	588,1	1.795,6	1.174,0	621,6
ENTI DI PREVIDENZA	1.200,9	-582,0	1.782,9	834,7	-8.872,0	9.706,7	530,2	-773,0	1.303,2	722,7	-752,0	1.474,7	540,1	-156,0	696,1
ALTRI ENTI ¹	1.089,3	1.392,0	-302,7	990,5	1.231,0	-240,5	1.170,6	1.456,0	-285,4	1.290,9	1.386,0	-95,1	1.315,2	1.350,0	-34,8
PA	50.889,8	52.077,0	-1.187,2	53.851,9	46.932,0	6.919,9	54.737,1	57.809,0	-3.071,9	57.003,0	54.496,0	2.507,0	55.823,1	57.050,0	-1.226,9

¹ Comprende: gli altri enti dell'Amministrazione Centrale, Autorità portuali, Parchi, Enti dipendenti da Regioni, Comuni e Province.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e Istat Contabilità Nazionale (Istat)