

## 6. Raccordo tra le spese in conto capitale registrate nei Conti Pubblici Territoriali e nei Conti Nazionali elaborati dall'ISTAT

Da alcuni anni l'ISTAT e il DPS hanno avviato una attività sistematica di raffronto e raccordo tra i dati di Contabilità Nazionale e quelli inclusi nella Base Dati dei Conti Pubblici Territoriali. L'analisi è stata finora riferita alle spese in conto capitale del Settore delle Amministrazioni Pubbliche e ai totali nazionali. La scelta è stata guidata dalla necessità di individuare un'area di confronto comune ai due strumenti, data dalla Pubblica Amministrazione in quanto la definizione di Settore Pubblico Allargato non è presente nel Sistema dei Conti Nazionali, e di ravvisare, in tale ambito, l'aggregato maggiormente rappresentativo per l'analisi delle politiche per lo sviluppo, identificato nella spesa in conto capitale come definita dalla Contabilità Nazionale (che non considera le spese per operazioni finanziarie).

Gli esiti dei primi confronti, relativi al triennio 1998-2000, sono stati illustrati nel testo del precedente Rapporto del Dipartimento<sup>7</sup>: a partire da quest'anno i risultati relativi ad un triennio (nel presente volume sono infatti presentati i dati aggiornati relativamente al 1999 e al 2000 e una prima versione dei dati del 2001) diventano oggetto di regolare diffusione nell'appendice al Rapporto stesso.

L'attività di comparazione 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.

---

<sup>7</sup> Precisamente nel riquadro metodologico L inserito nel secondo capitolo del Rapporto.

Altre divergenze metodologiche sono riscontrabili tra i due strumenti ma, in considerazione dell'area di confronto prescelta (limitata alle spese in conto capitale della PA), non hanno avuto una effettiva incidenza sugli esiti dell'analisi. Ci si riferisce in particolare ai seguenti aspetti:

- universo analizzato (Settore Pubblico Allargato per CPT, Pubblica Amministrazione per l'ISTAT) essendo tale confronto limitato alla sola PA<sup>8</sup>;
- metodo di valutazione dei flussi (la competenza economica nelle stime di Contabilità Nazionale, la cassa nei Conti Pubblici Territoriali), essendo le voci di spesa in conto capitale valutate dall'ISTAT quasi esclusivamente sulla base degli effettivi pagamenti (ritenuti la migliore approssimazione osservabile della competenza economica) e pertanto pienamente raffrontabili con le valutazioni prodotte nel sistema CPT;
- differente classificazione settoriale (la COFOG per la Contabilità Nazionale, una sua rielaborazione più aderente agli ambiti tematici di intervento della programmazione comunitaria per CPT), non essendo il confronto effettuato a livello di funzione di intervento.

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 tenere conto degli 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 SEC95. Nella pratica questo si concretizza in differenze 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. E' il caso ad esempio delle cosiddette Somme non attribuibili che CPT classifica all'interno di categorie omonime, laddove il SEC, non prevedendo voci di tipo residuale, richiede che sia analizzata l'effettiva natura del flusso al fine di classificarlo in una delle voci economiche previste dal Sistema.

---

<sup>8</sup> Nell'ambito della PA si sono individuate alcune differenze il cui impatto si può tuttavia ritenere non rilevante. Esse riguardano gli Enti di previdenza ed alcuni enti minori. Per i primi i dati elaborati dalla Contabilità Nazionale ISTAT fanno riferimento ad un universo di enti 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 il resto la distanza tra i due universi di riferimento è attribuibile ad alcuni enti minori, che pesano per circa il 2 per cento del totale PA, per i quali la fonte CPT non rileva al momento i dati, in considerazione della numerosità degli stessi e della complessità della rilevazione. L'universo di riferimento CPT sarà comunque progressivamente ampliato per ridurre l'attuale sottostima.

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.

Per esaminare le diverse riclassificazioni che la Contabilità Nazionale effettua sulle voci del conto capitale appare opportuno distinguere tra le diverse componenti, ovvero:

- Investimenti fissi lordi;
- Trasferimenti in conto capitale;
- Somme non attribuibili.

#### *Investimenti fissi lordi*

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"<sup>9</sup>;
- a includere le spese per il software, generalmente classificate in bilancio tra le spese correnti;
- a riclassificare da spesa corrente a spesa in conto capitale gli acquisti di beni durevoli, che i bilanci pubblici spesso comprendono tra gli acquisti di beni e servizi;
- a valutare gli acquisti di terreni in una voce separata denominata "acquisti netti di attività non finanziarie non prodotte".

La banca dati CPT non include le spese legate a movimentazioni di fondi verso l'estero.

#### *Trasferimenti in conto capitale*

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).

Rilevanti risultano inoltre le differenze tra i due strumenti relativamente alla quantificazione dei trasferimenti alle imprese erogati dal Fondo Innovazione Tecnologica (FIT).

Infatti, mentre CPT fa 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 FIT<sup>10</sup>, i due valori risultano diversi.

<sup>9</sup> Questo spiega il valore negativo registrato dagli Enti di Previdenza nel 2001, attribuibile all'intensificarsi, in tale anno, dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare che ha determinato un saldo minore di zero tra acquisizioni e cessioni. La differenza tra la tabella qui illustrata e quella, analoga nella struttura, presentata al recente convegno sui Conti Pubblici Territoriali organizzato dal DPS nello scorso mese di ottobre è originata dal diverso trattamento degli introiti delle vendite che in quel caso, non erano prese in considerazione, generando così, per gli Enti di Previdenza, un valore positivo.

<sup>10</sup> 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

Per la voce "Trasferimenti a imprese" è inoltre opportuno considerare che l'ISTAT esclude dai propri dati i trasferimenti per l'ammortamento mutui della Cassa Depositi e Prestiti, che vengono invece contabilizzati nei dati CPT, e non imputa alla spesa in conto capitale la parte dei versamenti al Fondo Ricerca Applicata destinata ad altre amministrazioni pubbliche, considerata invece integralmente nella base dati CPT. La Contabilità Nazionale ha infatti la possibilità di distinguere, a livello nazionale (una puntuale suddivisione territoriale, necessaria per il sistema CPT, appare sicuramente più problematica), le diverse tipologie di intervento di tale fondo e di evidenziare esclusivamente gli effettivi trasferimenti unilaterali alle imprese.

*Somme non attribuibili*

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'attenta 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 CPT le esclude totalmente dal processo di consolidamento.

**SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER ENTE EROGATORE DI FONTE CPT E ICN - ANNI 1999-2001**  
(valori correnti in milioni di euro)

	1999			2000			2001		
	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze
STATO+CASSA DEPOSITI + FONDI	14.062,9	13.720,0	342,9	14.200,5	12.025,0	2.175,5	12.624,1	14.596,0	-1.971,9
di cui:									
- Investimenti	3.192,0	4.785,0	-1.593,0	3.563,4	4.848,0	-1.284,6	3.908,5	5.515,0	-1.606,5
- Trasferimenti a famiglie	160,0	1.158,0	-998,0	183,7	181,0	2,7	212,4	200,0	12,4
- Trasferimenti a imprese	10.712,0	7.777,0	2.935,0	10.453,4	6.996,0	3.457,4	8.503,2	8.881,0	-377,8
ENAS	2.124,7	1.809,0	315,7	2.017,2	1.759,0	258,2	2.341,5	2.052,0	289,5
REGIONI	8.252,5	8.745,0	-492,5	9.326,5	9.401,0	-74,5	11.768,2	10.092,0	1.676,2
PROVINCE	1.637,0	1.669,0	-32,0	1.720,1	1.757,0	-36,9	2.098,5	2.064,0	34,5
COMUNI	13.188,8	13.226,0	-37,2	13.368,9	13.323,0	45,9	14.997,7	14.626,0	371,7
ASL E OSPEDALI	1.913,0	1.869,0	44,0	1.967,0	2.128,0	-161,0	2.237,2	1.862,0	375,2
COMUNITÀ MONTANE	599,0	590,0	9,0	610,5	611,0	-0,5	664,2	658,0	6,2
CAMERE DI COMMERCIO	24,3	27,0	-2,7	49,6	9,0	40,6	25,5	18,0	7,5
UNIVERSITÀ E OPERE UNIV.	1.345,8	1.089,0	256,8	1.373,4	1.168,0	205,4	1.524,2	1.304,0	220,2
ENTI DI PREVIDENZA	612,8	458,0	154,8	801,5	353,0	448,5	1.200,9	-587,0	1.787,9
ALTRI ENTI	230,6	886,0	-655,4	415,6	972,0	-556,4	676,2	1.140,0	-463,8
<b>P.A.</b>	<b>43.991,3</b>	<b>44.088,0</b>	<b>-96,7</b>	<b>45.850,7</b>	<b>43.506,0</b>	<b>2.344,7</b>	<b>50.158,2</b>	<b>47.825,0</b>	<b>2.333,2</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e ISTAT Contabilità Nazionale (ICN)

a valere sulla L. 488/92 sono intervenute 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.