

## **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<sup>19</sup> 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, come rilevato, è coerente con le definizioni della Contabilità Nazionale.

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 (sono incluse in CPT le casse autonome volontarie, ovvero Enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori) ed alcuni enti minori.

---

<sup>19</sup> Nella Guida ai CPT sono riportati alcuni raccordi tra le definizioni adottate ai Conti Pubblici Territoriali ed altre classificazioni di riferimento quali la COFOG, utilizzata a livello ufficiale per l'analisi della distribuzione della spesa pubblica per finalità di intervento, e la codifica delle voci economiche adottata dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), il sistema di rilevazione degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle Amministrazioni Pubbliche nato dalla collaborazione tra RGS, Banca d'Italia e ISTAT.

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 principalmente 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. Le eccezioni a questa modalità di registrazione sono illustrate in maggiore dettaglio alla fine di questo paragrafo.

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 (e quindi per la maggior parte delle spese in conto capitale), l'ISTAT integra i dati del rendiconto con quelli relativi alle 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 che adottano la contabilità finanziaria, mentre la Contabilità Nazionale fa riferimento alla classificazione definita dal SEC95<sup>20</sup>. 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. È il caso ad esempio delle cosiddette “Somme non attribuibili in conto capitale”, che CPT classifica all'interno di una categoria omonima, 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.

Esaminate le suddette differenze metodologiche di base, le discordanze nei risultati dei due strumenti discendono principalmente dalle diverse riclassificazioni e imputazioni che la

---

<sup>20</sup> 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.

Contabilità Nazionale effettua sulle voci del conto capitale, per comprendere le quali appare opportuno analizzare separatamente 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 derivano i dati negativi registrati per gli Enti di Previdenza, che in anni recenti hanno sviluppato una rilevante attività di dismissione del patrimonio immobiliare, anche attraverso lo strumento della cartolarizzazione.

Altra operazione effettuata dall'ISTAT 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. Tali voci non sono in CPT distinte dalle altre forme di investimento diretto.

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 di distorsione nelle analisi sull'intervento pubblico)<sup>21</sup>, 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, esplicitamente volti a finanziare la realizzazione di opere, dagli altri trasferimenti di natura non ricorrente, riclassifica i contributi in conto

---

<sup>21</sup> 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.

interessi spostandoli dalla spesa in conto capitale, dove spesso compaiono nelle fonti contabili, 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 FIT<sup>22</sup>, 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.

Alcune operazioni di cancellazione di debiti, che non comportando esborsi di cassa non sono rilevati dai CPT, sono poi classificate dall'ISTAT tra i trasferimenti di capitale: rientrano in questo ambito in particolare le cancellazioni ai paesi in via di sviluppo effettuate dallo Stato direttamente o tramite la società SACE.

Per le stime degli anni 2001-2005 un'ulteriore significativa ragione di differenza è dovuta al trattamento degli apporti di capitale alle Ferrovie dello Stato. A seguito di un pronunciamento di EUROSTAT, infatti, l'ISTAT classifica 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

---

<sup>22</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 a valere sulla L.488/92 sono state effettuate tramite 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.

contabili e hanno, pertanto, mantenuto detti conferimenti tra le partite finanziarie. A partire dal 2006 tale differenza di trattamento non si rileva più in quanto dette erogazioni hanno modificato la loro natura, passando da apporti al capitale a contributi in conto impianti. Di conseguenza tali flussi sono stati classificati nel Rendiconto dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale e come tali sono stati pertanto registrati nei CPT. D'altra parte si consideri come, quando si analizzano i dati relativi al Settore Pubblico Allargato e al conto capitale al netto delle partite finanziarie, i trasferimenti alle Ferrovie sono comunque elisi nel processo di consolidamento e sostituiti dalla spesa diretta sostenuta dall'ente di trasporto, rendendo, pertanto, neutrale a tale livello la scelta del trattamento di tali apporti di capitale.

Un'ultima significativa differenza risiede nell'adeguamento della Contabilità Nazionale alla decisione dell'Eurostat dell'11 febbraio 2004, in cui è prescritta la considerazione, tra le poste incluse nel conto capitale, delle operazioni di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) che riguardano i contratti di lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un partner privato, nei settori in cui la Pubblica Amministrazione ha un forte interesse pubblico (sanità, scuola, sicurezza, trasporti, ecc.). In base alla decisione citata, le operazioni di PPP sono classificate *on balance sheet* nei casi in cui i rischi ad esse connessi non siano prevalentemente trasferiti in capo al partner privato. In questo caso l'intero ammontare dell'opera e non solo il contributo dell'Amministrazione viene considerato come investimento pubblico. In particolare, Eurostat fa riferimento ai rischi di costruzione, disponibilità e domanda.

Con particolare riferimento all'anno 2006 si deve precisare come il dato ISTAT relativo ai trasferimenti in conto capitale ad imprese risulti particolarmente elevato a causa di un'imputazione derivante dalle regole dei Conti Nazionali. Si tratta, della registrazione della cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV, per il finanziamento dell'Alta Velocità, pari a 12.950 milioni di euro<sup>23</sup>. 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

---

<sup>23</sup> Rispetto al dato diffuso con il precedente rapporto la differenza con il dato ISTAT per questa voce si è significativamente ridotta a seguito del nuovo trattamento dei rimborsi IVA per le auto aziendali dovuti dallo Stato in seguito ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea. Inizialmente l'ISTAT aveva imputato al 2006 un trasferimento in conto capitale alle imprese pari a 15.982 milioni: successivamente a seguito di modifiche normative che hanno significativamente mutato le caratteristiche di detto rimborso, riducendone l'impatto per la finanza pubblica, l'Istituto di Statistica ha stabilito di contabilizzare annualmente l'effettivo ammontare dei rimborsi validati di fatto azzerando l'impatto per il 2006 e registrando per il 2007 un trasferimento pari a circa 700 milioni di euro.

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 CONTABILITA' NAZIONALE, 2003-2008

(milioni di euro)

	2004			2005			2006			2007			2008		
	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze	CPT	CN	Differenze
<b>STATO+ CASSA DEPOSITI + FONDI</b>	13.411,4	14.011,0	-599,6	11.850,1	18.331,0	-6.480,9	12.419,5	33.151,0	-20.731,5	15.831,7	21.268,0	-5.436,3	15.775,2	18.381,0	-2.605,8
<i>di cui:</i>															
- Investimenti	4.044,9	3.531,0	513,9	3.454,8	4.679,0	-1.224,2	2.532,7	4.256,0	-1.723,3	3.833,3	5.569,0	-1.735,7	3.252,0	4.828,0	-1.576,0
- Trasferimenti a famiglie	167,5	168,0	-0,5	182,0	210,0	-28,0	87,6	88,0	-0,4	136,2	183,0	-46,8	118,5	127,0	-8,5
- Trasferimenti a imprese	9.198,9	10.312,0	-1.113,1	8.213,3	13.442,0	-5.228,7	9.799,2	28.807,0	-19.007,8	11.862,2	15.516,0	-3.653,8	12.404,7	13.426,0	-1.021,3
<b>ANAS</b>	2.386,2	1.850,0	536,2	2.771,1	2.272,0	499,1	3.266,2	2.596,0	670,2	2.663,7	2.556,0	107,7	2.703,9	2.512,0	191,9
<b>REGIONI</b>	11.972,6	12.435,0	-462,4	12.421,3	12.846,0	-424,7	12.421,4	12.251,0	170,4	11.587,2	11.807,0	-219,8	12.089,3	11.341,0	748,3
<b>PROVINCE</b>	3.175,7	3.334,0	-158,3	2.808,7	2.995,0	-186,3	3.280,7	3.261,0	19,7	3.123,1	3.119,0	4,1	2.957,9	2.929,0	28,9
<b>COMUNI</b>	19.325,2	18.899,0	426,2	17.394,9	17.294,0	100,9	17.127,0	17.168,0	-41,0	18.482,3	17.900,0	582,3	19.419,3	16.614,0	2.805,3
<b>ASL E OSPEDALI</b>	2.146,5	2.062,0	84,5	2.204,9	2.126,0	78,9	2.299,5	2.263,0	36,5	2.392,2	2.336,0	56,2	2.388,9	2.445,0	-56,1
<b>COMUNITA' MONTANE</b>	654,7	726,0	-71,3	677,2	682,0	-4,8	674,2	689,0	-14,8	639,6	661,0	-21,4	630,0	657,0	-27,0
<b>CAMERE DI COMMERCIO</b>	102,4	20,0	82,4	117,7	23,0	94,7	109,4	26,0	83,4	100,5	20,0	80,5	124,9	16,0	108,9
<b>UNIVERSITA'</b>	1.252,1	1.105,0	147,1	1.679,9	1.205,0	474,9	1.222,2	1.306,0	-83,8	1.188,1	1.186,0	2,1	1.200,2	1.131,0	69,2
<b>ENTI DI PREVIDENZA</b>	722,7	-752,0	1.474,7	715,6	-574,0	1.289,6	524,4	3,0	521,4	565,9	142,0	423,9	1.129,5	278,0	851,5
<b>ALTRI ENTI (*)</b>	1.245,6	1.289,0	-43,4	1.286,5	1.468,0	-181,5	1.314,2	1.797,0	-482,8	1.439,8	1.521,0	-81,2	1.479,1	2.064,0	-584,9
<b>P.A.</b>	<b>56.395,2</b>	<b>54.979,0</b>	<b>1.416,2</b>	<b>53.927,9</b>	<b>58.668,0</b>	<b>-4.740,1</b>	<b>54.658,7</b>	<b>74.511,0</b>	<b>-19.852,3</b>	<b>58.014,1</b>	<b>62.516,0</b>	<b>-4.501,9</b>	<b>59.898,2</b>	<b>58.368,0</b>	<b>1.530,2</b>

(\*) 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)