

## **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 un'attività sistematica di raffronto e raccordo tra i dati di Contabilità Nazionale<sup>1</sup> e quelli inclusi nella Base Dati dei Conti Pubblici Territoriali. L'ultimo aggiornamento di tale analisi viene qui presentato per gli anni 1999-2003<sup>2</sup>. L'analisi è 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, rintracciabile nella Pubblica Amministrazione, in quanto la definizione di Settore Pubblico Allargato non è presente nel Sistema dei Conti Nazionali, e, in tale ambito, nell'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.

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.

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 un'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>3</sup> è

---

<sup>1</sup> Per omogeneità di analisi la tavola di confronto qui pubblicata non incorpora le revisioni pubblicate il 22 dicembre 2005 dall'ISTAT in quanto relative al solo periodo 1992-2000. Le stime di Contabilità Nazionale per gli anni 1999 e 2000 presenti nella tabella sono pertanto quelle precedenti alla revisione.

<sup>2</sup> L'esercizio non è esteso all'anno 2004 (i cui dati regionali sono contenuti nella Tavola all.1) vista la natura provvisoria delle informazioni. Alcune prime evidenze segnalano comunque che, anche per tale annualità, le differenze riscontrabili tra il dato CPT-IA e il dato ISTAT sono imputabili agli stessi fattori esplicativi riportati nel seguito.

<sup>3</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

tuttavia importante segnalare in questo ambito come l'allargamento dell'universo CPT abbia consentito di colmare in larga misura la differenza registrata finora per gli enti minori della PA (Autorità Portuali, ARPA, Agenzie Regionali nel campo della sanità e del lavoro, Enti per il turismo, ecc.), i cui valori non presentano più significative differenze, come emerge nella tavola alla voce "Altri Enti";

- metodo di valutazione dei flussi (competenza economica nelle stime di Contabilità Nazionale, cassa nei Conti Pubblici Territoriali). Le voci di spesa in conto capitale valutate dall'ISTAT si basano 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 raffrontabili con le valutazioni prodotte nel sistema CPT;

- differente classificazione settoriale (COFOG per la Contabilità Nazionale, una sua rielaborazione più aderente agli ambiti tematici d'intervento della programmazione comunitaria per CPT).

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 contemplare 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 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.

---

meno delle casse autonome volontarie, ovvero Enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori.

È 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.

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>4</sup>;
- a includere le spese per il software, generalmente classificate in bilancio tra le spese correnti;
- a riclassificare da conto corrente a conto capitale la spesa per 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, 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

---

<sup>4</sup> Questo spiega il valore negativo registrato dagli Enti di Previdenza a partire dal 2001 attribuibile all’intensificarsi dell’attività di dismissione del patrimonio immobiliare, che ha determinato un saldo minore di zero tra acquisizioni e cessioni.

spesa connessa allo sviluppo può apparire controversa, costituiscono un fattore distorcente delle analisi sull'intervento pubblico)<sup>5</sup>, né considera, per la sua natura di conto regionale, 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>6</sup>, i due valori risultano diversi.

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 ad altre amministrazioni pubbliche, considerata invece

---

<sup>5</sup> A questo proposito è importante segnalare come anche l'ISTAT abbia recentemente rivisto al ribasso la stima della spesa per investimenti in tale settore in occasione della pubblicazione delle serie revisionate dei Conti Nazionali per il periodo 1992-2000, riducendo così le differenze con i CPT relative a questa voce. Tale revisione è stata determinata dall'emergere di più elevate spese per beni militari non riutilizzabili a fini civili, che il Sistema dei Conti Nazionali richiede di riclassificare in parte corrente. Nei Conti Pubblici Territoriali, data l'impossibilità di distinguere nelle fonti le spese per beni non riconvertibili ad usi civili, si è deciso di escludere dal conto capitale la totalità di tale voce, riclassificandole in parte corrente (per maggiori dettagli sulle motivazioni di tale scelta si rimanda all'Appendice del Rapporto 2004).

<sup>6</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 verificano 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.

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.

A partire da quest'anno e per le stime relative agli anni 2001 e successivi 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, mantenuto detti conferimenti (pari a circa 4 miliardi annui nel periodo 2001-2003) tra le partite finanziarie ad eccezione della sola parte relativa alla copertura delle perdite di esercizio delle Ferrovie (ovviamente per gli anni in cui tali perdite si sono verificate) Questa scelta privilegia la natura economica della spesa e la sua finalità di sviluppo.

#### *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 di contabilità nazionale della P.A. per ente erogatore: confronto CPT – CN (anni 1999-2003; milioni di euro) (\*)**

	1999			2000			2001			2002			2003		
	CPT	CN	DIFFERENZE	CPT	CN	DIFFERENZE	CPT	CN	DIFFERENZE	CPT	CN	DIFFERENZE	CPT	CN	DIFFERENZE
<b>STATO+ CASSA DEPOSITI + FONDI</b>	14.887,3	13.720,0	1.167,3	14.210,0	12.025,0	2.185,0	14.055,7	20.061,0	-6.005,3	15.582,8	21.346,0	-5.763,2	15.116,1	21.995,0	-6.878,9
<i>di cui:</i>															
- Investimenti	3.070,3	4.785,0	-1.714,7	2.974,7	4.848,0	-1.873,3	3.730,6	5.391,0	-1.660,4	3.528,2	5.750,0	-2.221,8	3.866,3	7.045,0	-3.178,7
- Trasferimenti a famiglie	175,9	1.158,0	-982,1	183,7	181,0	2,7	212,4	200,0	12,4	207,3	207,0	0,3	171,3	171,0	0,3
- Trasferimenti a imprese	11.641,2	7.777,0	3.864,2	11.051,6	6.996,0	4.055,6	10.112,8	14.470,0	-4.357,2	11.847,2	15.389,0	-3.541,8	11.078,6	14.779,0	-3.700,4
<b>ANAS</b>	2.124,7	1.809,0	315,7	2.017,2	1.759,0	258,2	2.341,5	2.052,0	289,5	2.358,8	2.017,0	341,8	1.859,7	1.582,0	277,7
<b>REGIONI</b>	8.303,0	8.745,0	-442,0	9.959,6	9.401,0	558,6	10.794,4	10.215,0	579,4	11.047,2	10.883,0	164,2	12.038,8	10.977,0	1.061,8
<b>PROVINCE</b>	1.614,1	1.669,0	-54,9	1.718,2	1.757,0	-38,8	2.091,5	2.064,0	27,5	2.383,3	2.406,0	-22,7	2.786,5	2.832,0	-45,5
<b>COMUNI</b>	13.137,0	13.226,0	-89,0	13.367,5	13.323,0	44,5	14.997,7	14.626,0	371,7	16.332,2	15.870,0	462,2	17.034,4	16.530,0	504,4
<b>ASL E OSPEDALI</b>	1.846,5	1.869,0	-22,5	1.927,7	2.128,0	-200,3	2.044,8	1.862,0	182,8	1.863,3	1.750,0	113,3	1.989,9	1.854,0	135,9
<b>COMUNITA' MONTANE</b>	588,0	590,0	-2,0	610,5	611,0	-0,5	664,2	660,0	4,2	615,4	613,0	2,4	647,7	656,0	-8,3
<b>CAMERE DI COMMERCIO</b>	127,0	27,0	100,0	130,3	9,0	121,3	141,7	18,0	123,7	165,5	35,0	130,5	130,5	23,0	107,5
<b>UNIVERSITA'</b>	1.124,9	1.089,0	35,9	1.305,1	1.168,0	137,1	1.470,0	1.309,0	161,0	1.681,3	1.499,0	182,3	1.589,0	1.378,0	211,0
<b>ENTI DI PREVIDENZA</b>	610,1	458,0	152,1	801,5	353,0	448,5	1.200,9	-587,0	1.787,9	834,7	-8.875,0	9.709,7	530,2	-777,0	1.307,2
<b>ALTRI ENTI (**)</b>	917,9	886,0	31,9	1.002,7	972,0	30,7	1.044,4	1.160,0	-115,6	939,3	1.107,0	-167,7	1.098,6	1.370,0	-271,4
<b>P.A.</b>	<b>45.280,6</b>	<b>44.088,0</b>	<b>1.192,6</b>	<b>47.050,2</b>	<b>43.506,0</b>	<b>3.544,2</b>	<b>50.846,8</b>	<b>53.440,0</b>	<b>-2.593,2</b>	<b>53.803,7</b>	<b>48.651,0</b>	<b>5.152,7</b>	<b>54.821,4</b>	<b>58.420,0</b>	<b>-3.598,6</b>

(\*) Per omogeneità di analisi la tabella di confronto qui pubblicata non incorpora le revisioni pubblicate il 22 dicembre 2005 dall'ISTAT in quanto relative al solo periodo 1992-2000. Le stime di C.N. per gli anni 1999 e 2000 presenti nella tabella sono pertanto quelle precedenti alla revisione.

(\*\*) 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)