

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'Istat⁵⁰.

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.

Il raffronto è effettuato con riferimento ad un aggregato comune ai due strumenti: il totale nazionale delle spese in conto capitale del Settore delle Amministrazioni Pubbliche al netto delle partite finanziarie. Il Sistema della Contabilità Nazionale, infatti, non prevede la definizione di Settore Pubblico Allargato ed esclude le spese di natura finanziaria dal conto consolidato della PA, nel quale figurano esclusivamente gli investimenti e i trasferimenti in conto capitale.

⁵⁰ Nella Guida ai CPT sono riportati alcuni raccordi tra le definizioni adottate nei Conti Pubblici Territoriali ed altre classificazioni di riferimento quali la COFOG (Classification of the Functions of Government), 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 tesorieri delle Amministrazioni Pubbliche nato dalla collaborazione tra RGS, Banca d'Italia e l'Istat.

Seppure esistano differenze metodologiche tra i due strumenti, la scelta della PA come area di confronto limita il loro impatto sui risultati ottenuti. Nel caso della PA, infatti, gli enti rilevati risultano largamente sovrapponibili tra il Sistema di Contabilità dell'Istat e il progetto CPT. Comunque le principali differenze riguardano gli Enti di previdenza ed alcuni enti minori (sono incluse in CPT le casse autonome volontarie, ovvero enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori) e non producono significative differenze tra le due metodologie utilizzate.

Per quanto attiene al metodo di valutazione dei flussi, le stime di Contabilità Nazionale considerano la competenza economica e i Conti Pubblici Territoriali i pagamenti di cassa. Le voci di spesa in conto capitale considerate dall'Istat si basano tuttavia principalmente sui pagamenti effettivi (ritenuti la migliore approssimazione della competenza economica che possa fondarsi su dati osservabili per tali categorie di spesa) e risultano quindi omogenei con le valutazioni prodotte nel sistema CPT. Eccezioni a questa modalità di registrazione sono illustrate in maggiore dettaglio alla fine di questo paragrafo.

Quanto alle fonti utilizzate, esistono alcune differenze relativamente alle spese dello Stato. Il sistema CPT ricorre 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 in misura non sostanziale – rielaborati per ottenere una maggiore coerenza con le definizioni del Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC95)⁵¹. In particolare, per le voci registrate secondo il criterio di 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 identificare con maggiore efficacia la reale consistenza e la corretta tempistica dei flussi in uscita 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. Nella pratica ciò genera differenze di tipo essenzialmente lessicale (ad es. nei CPT si 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 il sistema CPT classifica all'interno di una categoria omoni-

⁵¹ 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 intesi 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, della redistribuzione del reddito e della ricchezza, dell'impiego finale delle risorse, della formazione del risparmio e dell'attività finanziaria.

ma, laddove il SEC95 – non prevedendo voci di tipo residuale – ricorre all’analisi dell’effettiva natura del flusso al fine di riclassificarlo 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 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 di capitale fisso, al netto delle cessioni, 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 la c.d. cartolarizzazione.

Altra operazione effettuata dall’Istat è quella di includere nel conto capitale le spese per l’acquisizione di software, generalmente classificate nei bilanci pubblici tra le spese correnti. Ciò può generare differenze rilevanti in alcuni enti, quali le Università e gli Enti di Ricerca, nei quali questa tipologia di spesa può risultare più rilevante.

Sempre nella voce 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 in parte corrente.

Ancora, l’Istat 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 come brevetti, marchi e contratti trasferibili. Tali voci non sono, invece, distinte dalle altre forme di investimento diretto nei CPT.

La banca dati dei CPT, d’altro canto, esclude dal conto capitale le spese di investimento nel settore della difesa, al fine di evitare che tali spese – data la loro notevole variabilità e la controversa titolarità a figurare nell’aggregato della spesa connessa allo sviluppo – costituiscano un fattore di distorsione nelle analisi sull’intervento pubblico⁵². 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 – quali trasferimenti esplicitamente volti a finanziare la realizzazione di opere – dagli altri trasferimenti di

⁵² 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.

natura non ricorrente, riclassifica i contributi in conto 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.

Risultano inoltre rilevanti le differenze tra i due strumenti nella quantificazione dei trasferimenti alle imprese dello Stato erogati dal Fondo Innovazione Tecnologica (FIT). Infatti, mentre i CPT fanno riferimento alle somme effettivamente erogate alle imprese, l'Istat contabilizza solo le uscite dalle contabilità speciali afferenti al fondo, escludendo la parte che costituisce concessione di credito, che viene considerata una posta finanziaria. A causa di un cambiamento nella normativa che regola i trasferimenti dal FIT⁵³, i due valori risultano diversi. A ciò si aggiungono gli effetti generati, anche in questa voce, dalle Operazioni di Tesoreria che, come già rilevato, sono considerate dall'Istat e non dai CPT.

Per i trasferimenti a imprese dello Stato è inoltre opportuno considerare che, relativamente al Fondo Ricerca Applicata, l'Istat non imputa a tale voce la totalità dei versamenti avendo la possibilità di distinguere – a livello nazionale – la quota, peraltro minoritaria, non destinata alle imprese ma ad altri enti della PA. Nei CPT questa disaggregazione non è effettuata sia per mantenere la coerenza con le classificazioni adottate nelle fonti (il bilancio dello Stato attribuisce l'intero capitolo ai trasferimenti ad imprese), sia perché appare problematica la puntuale regionalizzazione dei flussi distinti per beneficiario, necessaria per il sistema CPT.

Alcune operazioni di cancellazione di debiti, che non comportando esborsi di cassa, non sono rilevati dai CPT mentre sono classificate dall'Istat tra i trasferimenti di capitale. Rientrano in questo ambito in particolare le cancellazioni di debito 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. L'Istat, a seguito di un pronunciamento di Eurostat del 2005, infatti, classifica tali apporti – riportati fino al 2005 nel bilancio dello Stato tra le partecipazioni azionarie – come trasferimenti in conto capitale. I CPT, per loro natura, non operano significative riclassificazioni delle fonti contabili e hanno, pertanto, mantenuto detti conferimenti tra le partite finanziarie. A partire dal 2006 tale differenza non è più

⁵³ 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 (legge 23 dicembre 1998, n. 448): fino al 31 dicembre 1998 le erogazioni a valere sulla legge 19 dicembre 1992, n.488 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 19 dicembre 1992, n.488 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.

rilevante in quanto si è modificata formalmente la natura di dette erogazioni; non più apporti al capitale ma contributi in conto impianti. Di conseguenza i relativi flussi sono stati classificati nel Rendiconto dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale e come tali sono stati registrati nei CPT. D'altra parte va considerato che nel processo di consolidamento per la costruzione dei dati di conto capitale al netto delle partite finanziarie relativi al Settore Pubblico Allargato dei CPT, i trasferimenti alle Ferrovie sono automaticamente misurati dalla spesa diretta dell'ente stesso.

Con particolare riferimento all'anno 2006 si deve evidenziare che il dato dell'Istat relativo ai trasferimenti in conto capitale risulta particolarmente elevato a causa di alcune imputazioni effettuate secondo le regole dei Conti Nazionali. Si tratta, in particolare, della registrazione dei rimborsi dell'IVA sulle auto aziendali⁵⁴ – per un ammontare di 15.982 milioni di euro – e della cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'Alta Velocità – pari a 12.950 milioni di euro.

Infine, per le Somme non attribuibili in conto capitale, presenti nei bilanci dei diversi enti⁵⁵, poiché il SEC95 non prevede l'utilizzo di voci residuali, l'Istat effettua un'accurata analisi delle poste che le compongono e procede ad una riattribuzione tra le varie voci del conto. Ne consegue che una parte di tali somme, in particolare quella riclassificata tra i trasferimenti ad altri enti della PA, sia esclusa dalla spesa consolidata – calcolata dall'Istat diversamente dai CPT – dove l'intera voce è considerata tra la spesa finale e non si elide nel processo di consolidamento.

⁵⁴ Dovuti dallo Stato in base alla Sentenza della Corte di giustizia europea del 14 settembre 2006.

⁵⁵ Questo avviene soprattutto per le Amministrazioni Regionali per le quali il ricorso alla categoria residuale è più frequente.

CONFRONTO TRA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DI CPT ED IL CONTO CAPITALE DI CN, 2002-2006
 (milioni di euro)

	2002			2003			2004			2005			2006		
	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze	CPT	CN	differenze
STATO + CASSA DEPOSITI + FONDI	15.582,8	19.609,0	-4.026,2	15.116,1	21.173,0	-6.056,9	13.438,8	13.908,0	-469,2	11.856,9	17.776,0	-5.919,1	11.962,7	47.516,0	-35.553,3
di cui:															
- Investimenti	3.528,2	4.498,0	-969,8	3.866,3	5.849,0	-1.982,7	4.054,9	3.247,0	807,9	3.461,6	4.255,0	-793,4	2.526,6	3.786,0	-1.259,4
- Trasferimenti a famiglie	207,3	207,0	0,3	171,3	171,0	0,3	169,2	168,0	1,2	182,0	210,0	-28,0	77,3	88,0	-10,7
- Trasferimenti a imprese	11.847,2	14.904,0	-3.056,8	11.078,6	15.153,0	-4.074,4	9.214,7	10.493,0	-1.278,3	8.213,3	13.311,0	-5.097,7	9.358,8	43.642,0	-34.283,2
ANAS	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	2.213,0	558,1	3.266,2	2.441,0	825,2
REGIONI	10.516,3	10.777,0	-260,7	11.498,9	11.108,0	390,9	11.921,5	12.008,0	-86,5	12.382,8	12.846,0	-463,2	12.436,8	12.770,0	-333,2
PROVINCE	2.383,3	2.408,0	-24,7	2.786,5	2.837,0	-50,5	3.175,7	3.334,0	-158,3	2.808,7	2.995,0	-186,3	3.055,4	3.380,0	-324,6
COMUNI	16.332,2	16.071,0	261,2	17.034,4	16.796,0	238,4	19.325,2	18.899,0	426,2	17.422,7	17.248,0	174,7	17.409,2	17.265,0	144,2
ASL E OSPEDALI	1.863,3	1.781,0	82,3	1.989,9	1.896,0	93,9	2.146,5	2.062,0	84,5	2.204,9	2.124,0	80,9	2.299,5	2.176,0	123,5
COMUNITÀ MONTANE	615,4	617,0	-1,6	624,8	660,0	-35,2	654,7	726,0	-71,3	677,2	682,0	-4,8	678,9	714,0	-35,1
CAMERE DI COMMERCIO	159,0	35,0	124,0	126,7	21,0	105,7	102,4	20,0	82,4	117,7	21,0	96,7	110,9	25,0	85,9
UNIVERSITÀ	1.680,4	1.258,0	422,4	1.5423,2	1.111,0	431,2	1.630,1	1.105,0	525,1	1.712,4	1.254,0	458,4	1.473,1	1.298,0	175,1
ENTI DI PREVIDENZA	834,7	-8.872,0	9.706,7	530,2	-773,0	1.303,2	722,7	-752,0	1.474,7	715,6	-574,0	1.289,6	466,9	-23,0	489,9
ALTRI ENTI¹	1.001,5	1.231,0	-229,5	1.175,2	1.398,0	-222,8	1.304,6	1.289,0	15,6	1.383,0	1.444,0	-61,0	1.355,8	1.419,0	-63,2
P.A.	53.327,6	46.932,0	6.395,6	54.284,6	57.809,0	-3.524,4	56.808,5	54.449,0	2.359,5	54.053,0	58.029,0	-3.976,0	54.515,3	88.981,0	-34.465,7

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

Fonte: elaborazioni MISE-DPS su dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e Contabilità Nazionale (Istat)