

CONFRONTO TRA IL SISTEMA CPT E I CONTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ISTAT

Sintesi

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) è oggetto di crescente attenzione da parte di decisori pubblici, analisti e studiosi. Ciò ha portato alla necessità di confrontarsi e raccordarsi con altre statistiche ufficiali (ancora più sentita essendo i CPT inseriti nel Sistema Statistico Nazionale - SISTAN) che, con obiettivi e presupposti diversi, forniscono dati su fenomeni largamente sovrapponibili, come nel caso del Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione elaborato dalla Direzione di Contabilità Nazionale (CN) dell'Istat.

In un'ottica di collaborazione e trasparenza è stata avviata tra CPT ed Istat un'attività sistematica di raffronto e raccordo tra le due fonti, che porterà ad un approfondimento delle caratteristiche dei due strumenti mettendone in luce analogie e differenze, con riferimento all'intero processo di elaborazione.

Il presente documento anticipa l'analisi più dettagliata che è in via di sviluppo, delineando le differenze strutturali dei due strumenti in modo da orientare gli utenti a un uso più consapevole degli stessi.

Il testo è stato curato da:

Gerolamo Giungato - Istat, Direzione Centrale per la Contabilità Nazionale

Alessandra Tancredi - Agenzia per la Coesione Territoriale, Nuvec, Sistema CPT

Premessa

L'uso sempre più diffuso dei dati prodotti dal Sistema CPT per scelte di policy e analisi regionali di vario tipo porta spesso gli utenti a voler più approfonditamente contestualizzare le informazioni utilizzate, cercando di comprendere il non sempre palese collegamento tra i risultati delle varie fonti istituzionali a disposizione.

Il tentativo di confronto più usuale è quello tra le informazioni relative alla Pubblica Amministrazione (PA) rilevate da CPT e il Conto consolidato annuale delle Amministrazioni pubbliche costruito dagli uffici di Contabilità Nazionale dell'Istat secondo lo schema indicato dal Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010), due sistemi che - pur partendo apparentemente dagli stessi documenti di bilancio - arrivano a valutazioni diverse delle entrate e delle spese della Pubblica Amministrazione.

Questa esigenza ha spinto l'Agenzia per la Coesione Territoriale a inserire all'interno di un'articolata Convenzione sottoscritta con l'Istat¹ (che ha tra gli obiettivi principali quello di migliorare la disponibilità, la tempestività e la qualità dei metodi utilizzati per l'elaborazione dei dati di finanza pubblica) un'apposita linea di attività che, attraverso la costituzione di un tavolo tecnico di confronto metodologico e operativo tra Conto Consolidato CPT e dati di Contabilità Nazionale, mira a fare chiarezza, in maniera puntuale, sulle differenze insite nei due strumenti di contabilizzazione. I risultati del lavoro congiunto CPT-Istat, basato sulla comparazione dei risultati a livello di singolo ente e specifica categoria economica, data la meticolosità dell'analisi, porterà i suoi frutti nel 2020. Le questioni più generali del confronto sono anticipate in questo lavoro in modo da fornire agli utenti le coordinate principali su cui basare le proprie analisi.

Le differenze tra le due elaborazioni sono molte e interessano tutto il processo di produzione, analisi e diffusione delle informazioni, a partire dagli obiettivi e dalla natura dei dati, passando dalla definizione di PA e dei domini di riferimento, e proseguendo con la definizione, la classificazione e il trattamento delle diverse voci di bilancio. Per ognuno di questi ambiti si cercherà di fornire gli elementi essenziali per una lettura e un confronto maggiormente consapevoli.

I diversi obiettivi dei due strumenti

L'obiettivo del Sistema CPT è quello di ricostruire l'effettivo sforzo finanziario sui singoli territori regionali da parte dell'operatore pubblico, più che stabilire quali siano i benefici dell'intervento pubblico oppure gli effetti indiretti o indotti dalla attività dello stesso. Tale scelta nasce soprattutto dalla volontà di mettere a disposizione dei policy maker uno strumento di conoscenza non presente all'interno del panorama delle informazioni statistiche pubbliche: i flussi effettivamente erogati e prelevati dall'operatore pubblico su ciascun territorio.

La Contabilità Nazionale, invece, seguendo la metodologia Eurostat sulla base delle regole del SEC 2010, si pone come obiettivo la costruzione delle informazioni relative al fabbisogno, all'indebitamento della PA e alla variazione del debito e la descrizione in termini quantitativi, all'interno di uno schema contabile coerente, dell'attività economica del Paese, a livello quindi nazionale e non territoriale. Il metodo di registrazione dei flussi economico-finanziari adottato dalla CN è basato sul principio della competenza economica (accrual) e sulle regole della partita doppia. Il sistema è organizzato in una serie ordinata di conti che descrivono le attività e i circuiti che

¹ Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

compongono l'economia, mettendo in evidenza come si forma, si distribuisce e si utilizza il reddito, come si accumula il risparmio, quali sono le forme di finanziamento delle attività e qual è la posizione del Paese rispetto al resto del mondo, considerando le interdipendenze e le relazioni di comportamento tra i vari settori.

La diversa natura del dato

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato (SPA) i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni, e pervenendo successivamente alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

La natura dei CPT è, quindi, di tipo finanziario: i flussi rilevati sono articolati secondo una ripartizione per voce economica che riprende quella utilizzata nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici, che adottano appunto il criterio della contabilità finanziaria, ricostruendo un quadro esaustivo di tutte quelle operazioni, messe in atto da ciascun ente, che generano movimenti monetari. Analogamente ai rendiconti degli enti costruiti secondo la contabilità finanziaria, i CPT non registrano operazioni di natura diversa come le rivalutazioni e le svalutazioni di attivi e passivi patrimoniali e gli accantonamenti a fondi e riserve.

La scelta di un conto finanziario discende dalla convinzione che, da un lato, sia proprio questo a essere indispensabile per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale, e che, dall'altro, i dati di natura finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale, che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

Il progetto CPT, conformemente a quanto avviene nella contabilità finanziaria, registra in un unico conto, per le spese come per le entrate, sia le voci di natura economica (distinte tra voci di parte corrente e voci di conto capitale non finanziarie) sia quelle di natura finanziaria (distinte tra voci relative agli attivi finanziari, crediti e partecipazioni, e voci relative ai passivi finanziari, ossia ai debiti dell'ente). Inoltre, facendo riferimento ai bilanci consuntivi degli enti, nei CPT si privilegia la rilevazione delle operazioni secondo il criterio di cassa e pertanto i dati finanziari di entrata e di spesa vengono registrati nel momento della effettiva realizzazione dei pagamenti e delle riscossioni.

In Contabilità Nazionale, invece, vengono acquisite le informazioni principali sui flussi finanziari originati dai bilanci delle Amministrazioni pubbliche in relazione alle fasi di competenza e di cassa e per una parte degli enti, informazioni desunte dai conti economici. A partire da tali dati vengono elaborati i conti delle Amministrazioni Pubbliche incluse nel settore S13 del SEC 2010, per sottosettore e per tipologia di unità istituzionale procedendo con specifiche analisi e riclassificazioni secondo le regole del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010).

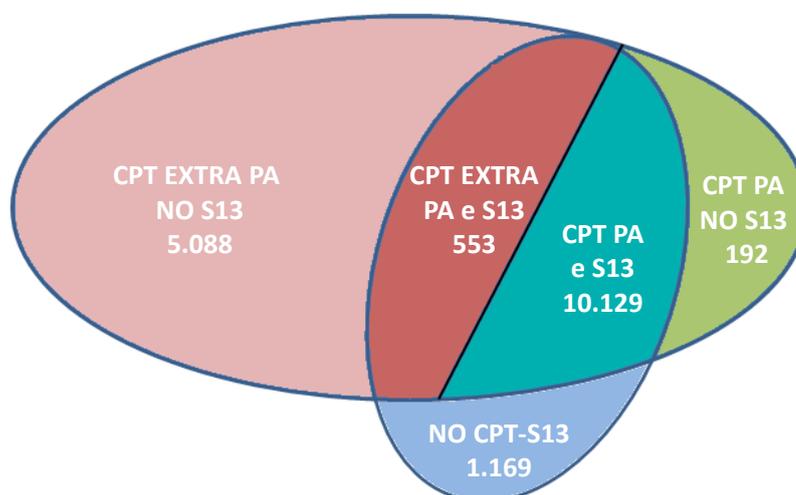
Quello dell'Istat, quindi, è un conto di tipo economico che non registra le partite finanziarie, ma soltanto le operazioni economiche di acquisizione o impiego di risorse ed è redatto secondo il criterio della competenza economica (accrual), ovvero le operazioni sono registrate con riferimento al momento in cui si realizza il fatto economico e gestionale che dà origine ad un provento o ad un costo, senza che abbiano rilevanza le modalità o i tempi di incasso o pagamento. A partire dalla contabilità finanziaria, il criterio della competenza economica viene quindi approssimato scegliendo per ciascuna posta di bilancio, secondo le regole del SEC 2010, il momento di registrazione più adeguato a rappresentarne la natura economica.

Gli universi di riferimento

Altra fondamentale differenza risiede nell'insieme di soggetti alla base delle due elaborazioni. Infatti, come dettagliatamente esposto in una precedente pubblicazione di CPT Informa², l'Istat rileva all'interno del Conto delle Amministrazioni Pubbliche i soggetti presenti nella Lista S13, ovvero le "unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del Paese"³, arrivando a considerare per il 2017, ad esempio, 11.851 soggetti. Il Sistema CPT, invece, fa riferimento al Settore Pubblico Allargato, ovvero considera, oltre alla PA, anche quei soggetti di diritto privato a cui l'operatore pubblico ha demandato la gestione di servizi pubblici o di cui comunque detiene il controllo o una significativa partecipazione diretta, e arriva, sempre per lo stesso anno, a 15.962 unità.

Pur tuttavia, anche considerando per CPT i soli soggetti che definiscono la PA i due universi di riferimento permangono diversi come ben esplicitato nella Figura successiva.

Figura 1 Schema logico del confronto CPT e Lista S13 (anno 2017; numero di soggetti)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali ed elaborazioni su Lista S13-Istat

Dalla Figura 1 si vede come l'area di sovrapposizione sia ampia (10.762 soggetti nell'anno di esempio), ma nello stesso tempo che l'Istat considera nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche 553 unità che nella metodologia CPT sono classificate come Imprese pubbliche⁴. Si evince, inoltre, che in CPT mancano 1.169 soggetti che invece sono Pubbliche Amministrazioni per Istat, ma nello stesso tempo esistono enti che fanno parte della PA per CPT ma non sono compresi nella lista S13 (192 enti). Infine CPT rileva ulteriori 5.088 unità classificate come Imprese pubbliche.

Il calcolo puntuale del peso che hanno i flussi dei soggetti appartenenti ai vari insiemi all'interno dei due conti è stato demandato al tavolo tecnico della Convenzione ACT-Istat prima citata.

² Cfr. CPT, *Confronto tra i soggetti dell'universo CPT e quelli della lista S13 dell'Istat*, CPT Informa 2/2018.

³ Cfr. Istat, *Nota Informativa Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche*, 28 settembre 2018, in <https://www.istat.it/it/files//2016/09/Nota-informativa.pdf>

⁴ Tra questi rientrano, tra gli altri, soggetti quali il Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, la RAI - Radiotelevisione italiana SpA e Coni servizi SpA.

Le fonti utilizzate

Anche le fonti alla base delle elaborazioni sono in alcuni casi diverse tra i due strumenti. La differenza più consistente risiede nella considerazione delle poste del bilancio dello Stato. Il Sistema CPT, infatti, ricorre ai dati del Rendiconto Generale, che costituisce il documento ufficiale, mentre l'Istat utilizza informazioni ad hoc fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, in cui i dati del Rendiconto sono in alcuni casi rielaborati per una maggiore coerenza con le definizioni del SEC, in linea con la finalità dell'Istat. Inoltre, 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, modifica non effettuata all'interno di CPT. Altre differenze nell'utilizzo delle fonti sussistono con riferimento a enti appartenenti sia al sottosettore dell'amministrazione centrale sia a quello dell'amministrazione locale, per i quali Istat procede all'acquisizione dei dati contabili attraverso una rilevazione ad hoc diversa dal Sistema CPT, che invece utilizza i bilanci consuntivi. Tuttavia con riferimento alle fonti, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) a regime costituirà il serbatoio unico per l'acquisizione dei dati contabili degli enti, sia centrali che territoriali, nonché per i loro organismi strumentali e le altre istituzioni pubbliche, contribuendo significativamente ad eliminare elementi di disomogeneità fra i due sistemi di elaborazione dei conti pubblici.

Il trattamento delle voci contabili

Guardando alle voci contabili utilizzate all'interno dei due sistemi di rilevazione si nota come mentre il Sistema CPT usa una classificazione analoga a quella presente nei documenti contabili degli Enti che presentano una contabilità di tipo finanziario, l'Istat fa riferimento alla classificazione definita dal SEC 2010. Nella pratica questo si concretizza spesso in differenze di tipo essenzialmente lessicale con l'eccezione di alcune voci economiche previste dai bilanci pubblici ma non dalla classificazione SEC 2010. È il caso ad esempio delle cosiddette "Somme non attribuibili in conto capitale", che CPT classifica all'interno della omonima categoria, 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 dalla sua classificazione.

Per quanto attiene invece alle macro differenze nel trattamento delle voci dei due strumenti contabili, la Tabella 1 fornisce un primo raccordo di massima delle categorie relative alle voci di entrata utilizzate nei due Sistemi (CPT e CN) ed aiuta a spiegare già molte differenze a livello teorico.

Tabella 1 Confronto tra le categorie di entrata della Contabilità Nazionale Istat e quelle del Sistema CPT

Classificazione Istat	Classificazione CPT	Note
TOTALE ENTRATE DELLA PA	TOTALE ENTRATE	
<i>totale entrate correnti</i>	<i>TOTALE ENTRATE CORRENTI</i>	
produzione di beni e servizi destinabili alla vendita	Vendita di beni e servizi	
produzione di beni e servizi per proprio uso finale	Vendita di beni e servizi	
pagamenti per beni e servizi non destinabili alla vendita	Vendita di beni e servizi	
interessi	Redditi da capitale	
dividendi	Redditi da capitale	
redditi prelevati dai membri delle quasi-società	Redditi da capitale	
utili reinvestiti da investimenti diretti all'estero	Redditi da capitale	
fitti di terreni e diritti di sfruttamento dei giacimenti	Vendita di beni e servizi	
imposte sulla produzione e sulle importazioni	Imposte indirette	
imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	Imposte dirette	
contributi sociali netti	Contributi sociali	
indennizzi di assicurazione contro i danni	Altri incassi correnti	
trasferimenti correnti tra amministrazioni pubbliche	Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
aiuti internazionali correnti	Trasf. in conto corrente da Unione Europea e altre istituzioni estere	
trasferimenti correnti diversi ricevuti da famiglie	Trasf. in conto corrente da famiglie e istituzioni sociali	
trasferimenti correnti diversi ricevuti da imprese	Trasf. in conto corrente da imprese private	
	Poste correttive e compensative delle spese	Considerate in CN a detrazione delle spese
<i>totale entrate in conto capitale</i>	<i>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</i>	
imposte in conto capitale	Altri tributi propri	
	Alienazione di beni patrimoniali	Considerate in CN a detrazione degli investimenti
contributi agli investimenti ricevuti dal resto del mondo	Trasf. in conto capitale da Unione Europea e altre istituzioni estere	
contributi agli investimenti ricevuti da altre amministrazioni pubbliche	Trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
altri trasferimenti in c/capitale ricevuti da famiglie	Trasf. in conto capitale da famiglie e istituzioni sociali	
altri trasferimenti in c/capitale ricevuti da imprese	Trasf. in conto capitale da imprese private	
altri trasferimenti in c/capitale ricevuti dal resto del mondo	Trasf. in conto capitale da Unione Europea e altre istituzioni estere	
altri trasferimenti in c/capitale ricevuti da altre amministrazioni pubbliche	Trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
	Riscossione di crediti	Non considerato in CN perché partite finanziarie
	Altri incassi di capitale	Non presenti in CN

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali e Contabilità Nazionale Istat

Dal lato delle entrate, infatti, si nota che:

1. nei dati Istat i flussi in entrata vengono considerati al netto dei rimborsi (mentre in CPT i rimborsi sono presenti tra le spese alla voce Poste correttive e compensative delle entrate);
2. in CPT è presente la voce Poste correttive e compensative delle spese⁵ che in CN sono contabilizzate come riduzione delle spese;
3. nei conti CPT non sono considerati i trasferimenti su conti UE, in quanto, essendo versamenti su conti correnti, non hanno in quel momento impatto sull'economia del territorio e, considerato che la maggior parte di tali importi vengono successivamente trasferiti sui bilanci delle varie amministrazioni che ne beneficiano (prima di tutte le Amministrazioni regionali), nel considerarle si correrebbe il rischio di possibili duplicazioni;
4. in CN non si considerano le Riscossioni di crediti⁶ in quanto, essendo annoverate tra le partite di tipo finanziario, non rientrano negli schemi di contabilità economica;
5. in CN le Alienazioni di beni patrimoniali non sono presenti, in quanto vanno a decurtare gli investimenti nel conto delle spese.

Un confronto analogo può essere fatto dal lato delle categorie economiche relative ai flussi di spesa (cfr. Tabella 2), dove emerge una prima grande differenza. Poiché uno dei principali obiettivi di CPT è la regionalizzazione delle entrate e delle spese dei vari enti della PA, ne discende coerentemente che ciò che viene speso al di fuori del territorio nazionale non è considerato all'interno dei Conti Pubblici Territoriali in quanto non produce effetti economici diretti sul territorio. Se ciò è palese e facilmente quantificabile nel caso dei trasferimenti all'estero, che sono evidenziati nei dati di CN, lo è meno, come si dirà meglio in seguito, per quella parte di pagamenti effettuati al resto del mondo che ricadono in categorie diverse dai detti trasferimenti.

Si può inoltre evincere che:

1. in CPT le Spese di personale sono considerate al netto degli oneri sociali, mentre la CN considera le Retribuzioni lorde;
2. in CPT è presente la voce Poste correttive e compensative delle entrate⁷ che in CN vanno a ridurre le poste di entrata;
3. in CN gli investimenti sono contabilizzati al netto delle vendite;
4. CPT considera anche le partite finanziarie, ovvero le Partecipazioni azionarie⁸ e le Concessioni di crediti⁹ che CN non considera.

⁵ Si tratta di entrate che rettificano il valore di spese indebitamente registrate oppure registrazioni che trovano corrispondenza in entrate equivalenti, sia per la natura del titolo che per l'entità dell'importo, che non costituiscono, peraltro, vere e proprie partite di giro. Rientrano in questa voce, ad esempio, i rimborsi di imposte versate e non dovute.

⁶ Si tratta di entrate derivanti dalla restituzione, da parte di unità debentrici, delle quote di capitale dei prestiti e dei mutui ad essi erogati e registrati, al momento della concessione, nella voce "Concessione di crediti e anticipazioni", ovvero di incassi derivanti dalla cessione a terzi dei medesimi strumenti di credito.

⁷ Sono qui ricomprese spese che rettificano il valore di entrate indebitamente registrate oppure di registrazioni che trovano corrispondenza in entrate equivalenti, sia per la natura del titolo che per l'entità dell'importo, ma che non costituiscono vere e proprie partite di giro. Tale partita va depurata, qualora siano qui compresi e specificati, dagli "ammortamenti", che non rientrano nel conto consolidato CPT, trattandosi di poste di natura meramente contabile.

⁸ Acquisti di porzioni del capitale di una società per azioni e acquisizioni di partecipazioni ottenute mediante apporti finanziari al capitale o ai fondi di dotazione di enti, aziende o società di natura diversa.

Un'ulteriore differenza, quantitativamente consistente, risiede, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, nella non considerazione in CPT delle spese effettuate all'estero che ricadono in voci diverse dai trasferimenti. Tale diversa metodologia ha un grosso impatto sulla spesa per interessi.

Un altro elemento di differenza tra le due metodologie è che la Contabilità Nazionale considera tra gli Investimenti lordi le spese in Ricerca e Sviluppo - in quanto concorrenti all'accumulazione, tramite il capitale fisso intangibile, di capacità produttiva - e gli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale, riferiti alla stima dei database e del software autoprodotta. A questi si aggiunge la capitalizzazione della spesa per armamenti che ha la funzione di accumulare il capitale necessario per produrre il servizio di difesa della sicurezza nazionale, ma che CPT considera in Acquisto di beni e servizi.

Tali strumenti danno diritto a partecipare ai profitti delle imprese che li emettono e ad entrare in possesso del patrimonio delle stesse in caso di liquidazione.

⁹ Spese relative alla concessione di mutui, di anticipazioni e, in genere, di crediti destinati ad essere utilizzati dai soggetti richiedenti per finalità d'investimento. In genere, a differenza dei titoli, delle obbligazioni e delle azioni, si tratta di strumenti non negoziabili.

Tabella 2 Confronto tra le categorie di spesa della Contabilità Nazionale Istat e quelle del Sistema CPT

Classificazione Istat	Classificazione CPT	Note
TOTALE USCITE DALLA PA	TOTALE SPESE	
<i>totale uscite correnti</i>	<i>TOTALE SPESE CORRENTI</i>	
redditi da lavoro dipendente	Spese di personale	In CPT al netto degli oneri sociali
retribuzioni lorde		Dettaglio della voce Redditi da lavoro dipendente
contributi sociali a carico dei datori di lavoro		Dettaglio della voce Redditi da lavoro dipendente
contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro		Dettaglio della voce Redditi da lavoro dipendente
contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro		Dettaglio della voce Redditi da lavoro dipendente
acquisto di beni e servizi non market prodotti da produttori market	Acquisto di Beni e Servizi	
consumi intermedi	Acquisto di Beni e Servizi	
altre imposte sulla produzione	Somme di parte corrente non attribuibili	
contributi	Somme di parte corrente non attribuibili	
altri redditi da capitale	Somme di parte corrente non attribuibili	
imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc	Somme di parte corrente non attribuibili	
prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	
premi netti di assicurazione contro i danni	Somme di parte corrente non attribuibili	
trasferimenti correnti tra amministrazioni pubbliche	Trasferimenti correnti a amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
aiuti internazionali correnti		Non considerato in CPT perché erogazioni all'estero
trasferimenti correnti diversi pagati alle ISP	Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	
trasferimenti correnti diversi pagati alle famiglie	Trasf. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali	
trasferimenti correnti diversi pagati alle imprese	Trasf. in conto corrente a imprese private	
risorse proprie dell'UE basate su IVA e RNL		Non considerato in CPT perché erogazioni all'estero
interessi	Interessi passivi	
	Poste correttive e compensative delle entrate	Considerate in CN a detrazione delle spese
<i>totale uscite in conto capitale</i>	<i>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</i>	
investimenti lordi	INVESTIMENTI	IN CN considerati al netto delle vendite
acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte	INVESTIMENTI	IN CN considerati al netto delle vendite
contributi agli investimenti pagati alle famiglie	Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	
contributi agli investimenti pagati alle imprese	Trasf. in conto capitale a imprese private	
contributi agli investimenti pagati al resto del mondo		Non considerato in CPT perché erogazioni all'estero
contributi agli investimenti pagati ad enti pubblici	Trasferimenti in conto capitale a amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
altri trasferimenti in c/capitale pagati alle famiglie	Trasf. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali	
altri trasferimenti in c/capitale pagati alle imprese	Trasf. in conto capitale a imprese private	
altri trasferimenti in c/capitale pagati al resto del mondo		Non considerato in CPT perché erogazioni all'estero
altri trasferimenti in c/capitale pagati ad enti pubblici	Trasferimenti in conto capitale a amministrazioni pubbliche	Consolidati in entrambe le rilevazioni
	Partecipazioni azionarie e conferimenti	Non considerato in CN perché partita finanziaria
	Concessioni di crediti, etc.	Non considerato in CN perché partita finanziaria
	Somme in conto capitale non attribuibili	
<i>risparmio lordo</i>		<i>Non calcolato in CPT</i>
<i>accreditamento/indebitamento</i>		<i>Non calcolato in CPT</i>

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali e Contabilità Nazionale Istat

Le ricadute delle diverse metodologie sul saldo nazionale

Da quanto detto, si comprende come la quantificazione puntuale degli scostamenti di valore dei due sistemi contabili può essere fatta solo con uno studio approfondito e congiunto di tutte le problematiche in quanto, oltre ad apportare i correttivi sulle specifiche categorie dei due strumenti, occorrerebbe riportare i due universi di base a fattore comune e, nello stesso tempo, calcolare voce per voce la differenza tra la valutazione di competenza fatta dalla Contabilità Nazionale e quella di cassa utilizzata da CPT. L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha in corso, come detto, all'interno di una specifica convenzione con l'Istat, un tavolo tecnico sul confronto tra dati del Sistema CPT e le informazioni di CN che aiuterà a pervenire ad una più puntuale quantificazione degli scostamenti.

Quello che al momento si può aggiungere, sempre in un'ottica di ragionamento per grandi temi, è come interpretare il risultato positivo del saldo risultante dai Conti CPT a livello nazionale. Dalla Tabella 3 si evince che la differenza tra entrate e spese totali della PA calcolati sul conto CPT, nella media ad esempio 2014-2017, risulta positivo e pari a circa +39,4 miliardi di euro, a fronte del -44,1 miliardi di indebitamento del dato Istat. Tale risultato, tuttavia, è coerente con gli obiettivi e la metodologia del Sistema CPT e neutralizzando gli effetti solo di alcuni dei fattori di differenza prima evidenziati, si torna ad avere un saldo negativo, coerente con quello di Contabilità Nazionale.

Tabella 3 Coerenza dei dati CPT riferiti alla PA (media 2014-2017, milioni di euro)

	Spese (S)	Entrate (E)	Saldo (E - S)
Totali CPT	827.135	866.567	39.432
Oneri sociali	46.212		
Spese per trasferimenti all'estero sul bilancio dello Stato	2.114		
Risorse proprie UE	16.456		
Spese all'estero dello Stato	2.357		
Interessi dello Stato per conti correnti di tesoreria ed a beneficiari esteri	28.874		
Operazioni sui Fondi e altre operazioni sullo Stato	3.650		
Trasf. c/cap a imprese di altri trasf. In c/cap	18		
Entrate su conti correnti UE		4.670	
Partite finanziarie	-33.478	-9.597	
Saldo coerente Istat	893.337	861.640	-31.697
Poste correttive e compensative entrate e spese	-79.347	-6.986	
Poste correttive e compensative entrate e spese	-6.986	-79.347	
Alienazione di beni patrimoniali	-14.097	-14.097	
Saldo coerente Istat	792.907	761.210	-31.697
Accreditamento/Indebitamento AA.PP. Istat (Aprile 2019)	832.371	788.266	-44.105

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali e Contabilità Nazionale Istat

Più specificatamente, dal lato delle spese sono state aggiunte: tutte quelle poste che non sono state considerate in CPT perché afferenti all'estero (siano essi espliciti trasferimenti o importi annidati in altre categorie economiche); gli Oneri sociali e gli interessi di tesoreria perché consolidati; alcune operazioni specifiche fatte sul bilancio dello Stato. Nello stesso tempo viene ridotto il dato delle partite finanziarie non ricomprese nei dati di CN. In tale modo l'originario importo di 827,1 miliardi aumenta a 893,3 miliardi di euro.

Dal lato entrate, invece, sommando i flussi in entrata sui conti correnti UE e sottraendo le partite finanziarie, il totale PA calcolato sui dati CPT passa da 866,6 a 861,6 miliardi e il saldo si assesta a -31,7 miliardi di euro.

Occorre infine notare che la sottrazione, su entrambi i lati del conto, delle Poste correttive e dell'Alienazione di beni patrimoniali, non cambia il saldo finale ma riduce i livelli di entrata e spesa.

Le ulteriori discrepanze che risultano nei livelli dei flussi derivano ovviamente da tutte le altre differenze metodologiche (universo di riferimento, natura del dato, ecc.) che in questo primo esercizio di confronto non sono state prese in considerazione.

L'esercizio di ridefinizione svolto nel presente lavoro dimostra, tuttavia, come i saldi territoriali calcolati attraverso la banca dati CPT misurano, diversamente dalle altre valutazioni, quanto effettivamente prelevato e erogato dalla Pubblica Amministrazione nei vari territori, al netto di quanto la stessa PA ha pagato all'estero e alle altre amministrazioni all'interno del suo universo di enti.

Conclusioni

Gli schemi contabili possono variare in relazione alle diverse scelte operate in tema di definizione degli oggetti considerati, dei criteri di aggregazione di tali oggetti, dell'inclusione o meno dei diversi soggetti economici, delle operazioni effettuate sulle diverse variabili. Gli obiettivi e gli usi dei vari schemi possono e devono di conseguenza essere diversi.

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali e quello di Contabilità Nazionale sono, quindi, due schemi contabili differenti, con obiettivi differenti, come ne potrebbero esistere molti altri. Spetta all'utilizzatore la scelta di riferirsi all'uno o all'altro schema, in relazione alle proprie necessità d'uso.

La molteplicità di chiavi d'accesso e, al tempo stesso, la possibilità di incrociare il dato territoriale con altre informazioni, dà alla banca dati Conti Pubblici Territoriali molta flessibilità e quindi l'opportunità di utilizzo, sia con riferimento alla PA che al SPA, per diverse tipologie di analisi. La quantità dei flussi erogati e ricevuti a livello regionale è un'informazione non presente in altre rilevazioni statistiche, così come risulta assente la quantificazione - completa, puntuale e confrontabile con quella dei soggetti PA - del comparto delle Imprese Pubbliche Locali. In virtù di ciò è utilizzata sia dai decisori pubblici nei documenti di programmazione nazionale (ad esempio nel DEF) e regionale, che da studiosi e analisti per approfondimenti tematici e settoriali (Svimez, Banca d'Italia, Istituti di ricerca, Università, ecc.).

Dall'altro lato, le informazioni di Contabilità Nazionale danno un quadro più ampio dell'economia del Paese, rappresentando i conti pubblici non finanziari del settore delle Amministrazioni pubbliche secondo i principi e le regole del SEC. L'obiettivo prioritario è quello di determinarne il saldo principale, ovvero il deficit, come punto di partenza per la notifica a Eurostat dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni Pubbliche, consentendo, attraverso le numerose dimensioni rappresentate, la comparabilità con i Paesi membri dell'UE. È naturalmente scontato l'utilizzo come input fondamentale per la definizione dei documenti di programmazione economica nazionale e per le analisi da parte di un'ampia utenza di soggetti privati e pubblici, istituzionali e non.

Nucleo di Verifica e Controllo
Monitoraggio dell'attuazione della politica di coesione
Sistema Conti Pubblici Territoriali

www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali/



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

SISTEMA
CPT
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

