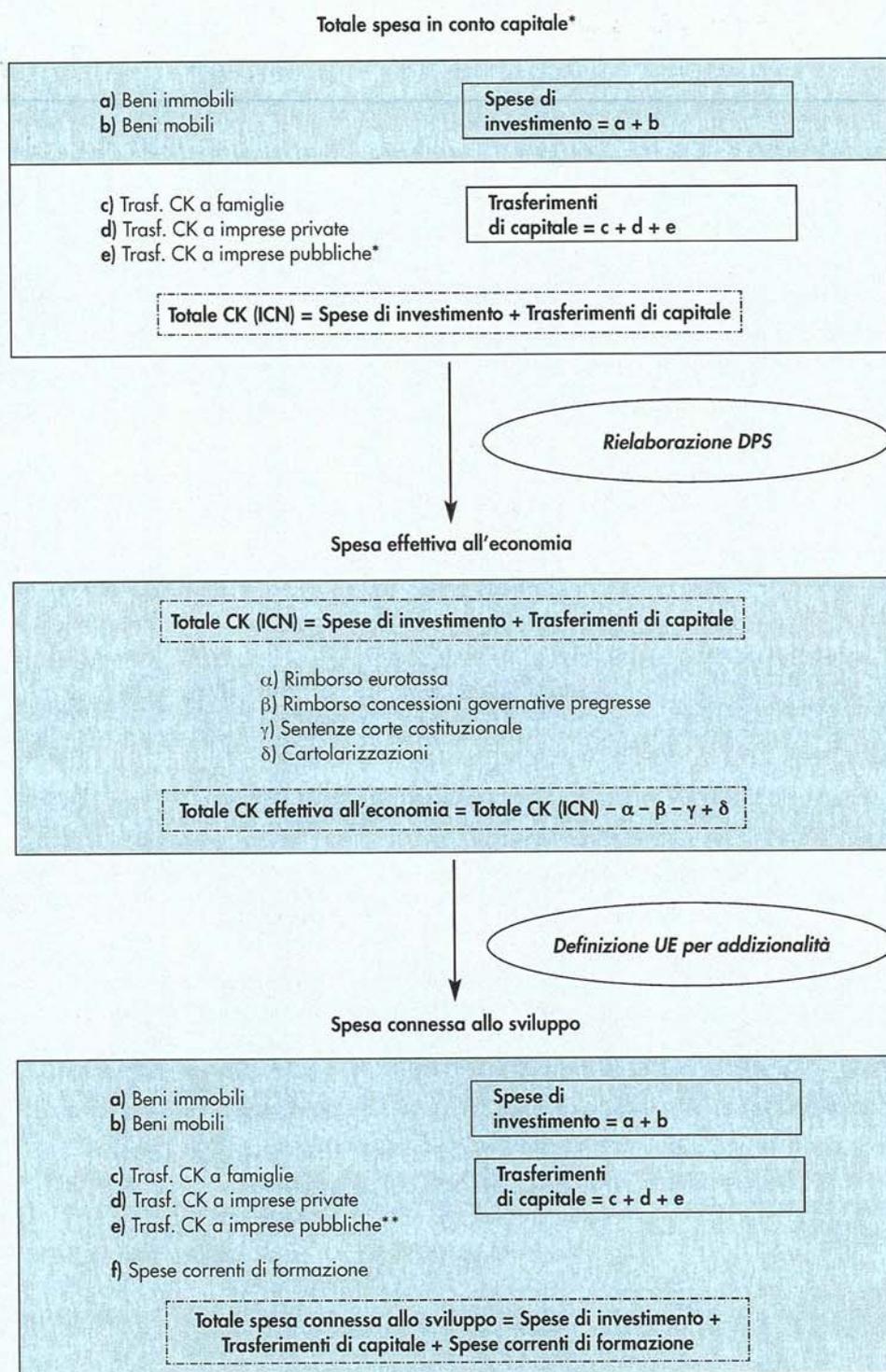


Figura H.3 - AGGREGATI DI SPESA IN CONTO CAPITALE



*) Si tratta della definizione adottata dall'ISTAT nella predisposizione delle stime di Contabilità Nazionale. In quella sede le dizioni utilizzate per i due addendi sono "Investimenti fissi lordi" e "Contributi agli investimenti".

**) Nel passaggio dall'aggregato di spesa della PA all'aggregato SPA questa voce si elide nel consolidamento.

Facendo dunque riferimento all'oggetto della spesa, le tre grandi tipologie sulle quali deve concentrarsi l'attenzione per effettuare una attenta interpretazione delle politiche pubbliche di spesa nel territorio, sono:

a) le **Spese per investimenti pubblici**, composte da spese per beni mobili e immobili, ovvero infrastrutture materiali o immateriali. Tale aggregato rappresenta uno degli addendi della definizione più ampia di spese in conto capitale secondo i dettami della Contabilità Nazionale. I relativi valori, di fonte Conti Pubblici Territoriali, sono riportati nella colonna A) delle Tavole II.1 e II.2²;

b) le **Spese in conto capitale effettive all'economia**, che alle spese per investimenti pubblici aggiungono i trasferimenti in conto capitale: al fine di cogliere in modo più preciso e puntuale la parte di spesa effettivamente affluita all'economia, tali spese partono dalla definizione adottata dalla Contabilità Nazionale rielaborandola e depurandone i valori delle seguenti voci: Rimborso eurotassa, Rimborso di concessioni governative, Sentenze della Corte costituzionale e Cartolarizzazioni. I dati riferiti a tale aggregato sono riportati nel Quadro Finanziario Unico (cfr. Tavola II.6 Par. II.3);

c) le **Spese connesse allo sviluppo**, che comprendono, oltre alle Spese per investimento e ai Trasferimenti di capitale, anche le Spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Questo aggregato viene ricostruito, ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati membri, utilizzando come fonte informativa, per esigenze di dettaglio ed articolazione territoriale, non la Contabilità Nazionale ma i bilanci dei diversi enti facenti parte dell'universo di riferimento. I valori corrispondenti sono riportati nella colonna D) delle Tavole II.1 e II.2.

² Le difformità nei valori riportati nelle tavole rispetto a quanto pubblicato dall'ISTAT per gli aggregati nazionali, sono imputabili alla diversa natura dei dati nelle due rilevazioni. Per un'analisi delle differenze si veda il Riquadro I del presente capitolo.

RIQUADRO I - INDICATORE ANTICIPATORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) è il risultato di un progetto¹ finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio. I dati relativi al complesso della spesa (corrente e in conto capitale), sostenuta dalle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, non sono infatti disponibili al momento in alcuna altra fonte.

La banca dati, che è stata ricostruita con disponibilità di dati a partire dal 1996, presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale.

¹ Del progetto e delle modifiche apportate nel corso del tempo, si è dato conto nelle precedenti edizioni del Rapporto e nella Nota metodologica allegata al presente volume.

La metodologia applicata al progetto, non potendo far riferimento a esperienze simili, si caratterizza per il suo progressivo affinamento, anche attraverso una condivisione delle informazioni derivanti dai Nuclei regionali². Ciò può talvolta comportare la necessità di revisioni delle serie statistiche, di cui viene dato conto nell'appendice metodologica al presente volume.

Oltre a riferirsi a un universo ampio di enti erogatori di spesa (si veda Riquadro H di questo Capitolo) per la totalità della spesa pubblica (sia corrente che in conto capitale), i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi, ad esempio: a macro-aree e regioni amministrative, classificazioni settoriali (settori funzionali di intervento e assi prioritari), a definizioni di spesa, a soggetti finali di spesa.

La banca dati Conti Pubblici Territoriali presenta tuttavia un limite nel ritardo temporale con cui le informazioni di base risultano disponibili rispetto al periodo di riferimento (circa 24 mesi³). La mancanza di tempestività rappresenta, in particolare, un limite per l'utilizzo della banca dati a fini programmatici e costituisce dunque un vincolo alla possibilità di conoscere le tendenze in atto con un anticipo tale da consentire di introdurre opportuni rimedi.

L'esigenza di disporre di informazioni utili anche per analisi di tipo congiunturale, ha suggerito l'opportunità di costruire un indicatore, che, facendo riferimento ad informazioni più tempestive e caratterizzate dal dettaglio territoriale, anticipi i risultati dei Conti Pubblici, con un ritardo temporale ridotto a soli 3 mesi.

Nel corso del 2002 il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha quindi avviato uno specifico progetto per la costruzione di uno strumento statistico che consenta di superare l'attuale mancanza di tempestività e frequenza dei dati CPT e che rappresenti una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto alle decisioni di investimento pubblico.

È stato quindi impostato e, in parte, realizzato un Indicatore Anticipatore trimestrale relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Tale strumento sarà, a regime, in grado di fornire tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale, a livello di macroarea e regioni, della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime ove necessario, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con maggiore ritardo. La cadenza infrannuale dell'Indicatore Anticipatore permetterà così di avere informazioni circa l'andamento trimestrale della spesa pubblica e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

In questo riquadro si descrivono brevemente le diverse fasi in cui si è articolato il processo di costruzione dell'Indicatore Anticipatore al fine di segnalarne la significatività, la complessità, le potenzialità, i primi risultati ed i limiti attuali.

² Un rilevante punto di forza è rappresentato dall'esistenza di una "rete" di 21 Nuclei regionali, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, che rappresenta non solo una capillare rete fisica, ma anche una rete di metodi condivisi.

³ Tale ritardo sarà, a regime ridotto a 12 mesi, anche grazie al meccanismo di premialità (di cui all'All. 1 della Delibera CI-PE n. 36 del 3.5.02) a favore dei 21 Nuclei Regionali in cui è strutturata la rete di rilevazione dei dati CPT.

Si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra DPS, RGS e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, coordinato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici per la fase di impostazione e prima realizzazione. L'intero lavoro si è svolto in raccordo con l'ISTAT⁴.

Numerosi e articolati sono stati i passaggi operativi e le scelte metodologiche nei primi mesi di attività del progetto per arrivare a una prima versione, oggi già in corso di affinamento.

Le fasi relative all'attività dei primi sette mesi di operatività del progetto sono le seguenti:

- *definizione dell'universo di riferimento;*
- *individuazione delle fonti amministrative in grado di alimentare il sistema, con caratteristiche di affidabilità e tempestività;*
- *predisposizione di accordi tra DPS e altre Amministrazioni o enti preposti alla fornitura dei dati;*
- *analisi statistica dei dati disponibili;*
- *impostazione di modelli econometrici che, a partire dalle fonti individuate, permettano di ottenere anticipazioni della serie obiettivo a livello annuale e trimestrale;*
- *valutazione dei risultati ottenuti.*

La scelta dell'universo di riferimento mira a regime alla combinazione più ampia, ovvero la "Spesa connessa allo sviluppo" del "Settore Pubblico Allargato". Stante le fonti al momento disponibili, tale obiettivo tuttavia appare raggiungibile solo nel medio-lungo periodo e, dunque, si è attualmente limitato il campo di interesse alla totalità della Spesa in Conto Capitale, secondo la definizione da ISTAT Contabilità Nazionale, per la Pubblica Amministrazione.

La versione attualmente disponibile dell'Indicatore Anticipatore copre, in funzione delle fonti al momento utilizzabili, una quota pari a circa il 70 per cento dell'universo rappresentato dalla Pubblica Amministrazione.

Entro la fine del 2002 saranno concluse tutte le attività per disporre di una copertura prossima al 100 per cento. I risultati forniti dall'Indicatore Anticipatore saranno quindi disponibili a tutti gli utenti a partire dal secondo trimestre 2003. Verrà allora affrontata la successiva fase di ampliamento.

La scelta della definizione adottata per la spesa in conto capitale, da ISTAT Contabilità Nazionale, è stata dettata tanto dalla possibilità di avere una piena confrontabilità dei risultati ottenuti con altre fonti ufficiali quanto dalla necessità, per la costruzione del sistema, di disporre di una serie storica sufficientemente lunga.

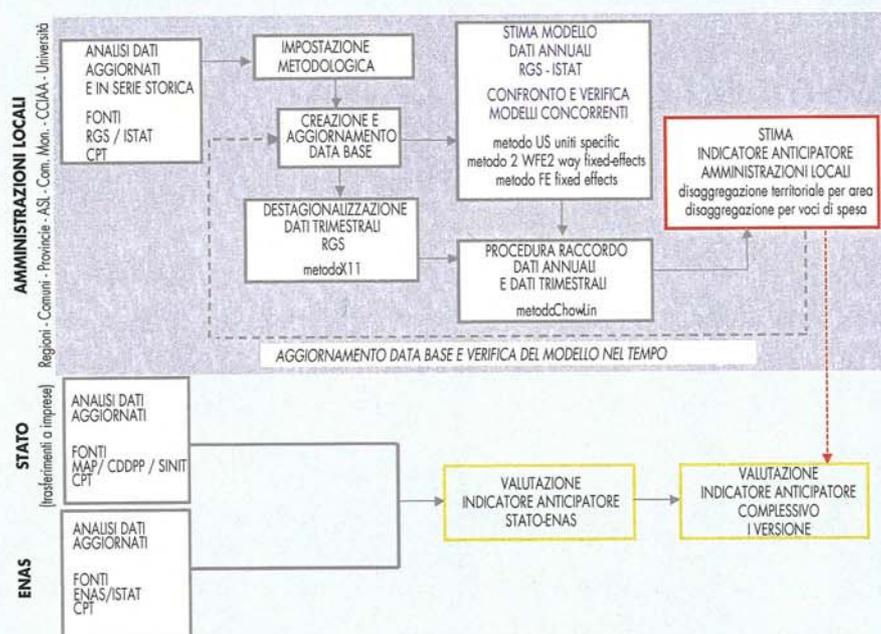
La serie di fonte CPT permette infatti di avere informazioni solo a partire dall'anno 1996. Si è quindi reso indispensabile, per garantire la dovuta affidabilità ai risultati stimati, utilizzare la serie storica di fonte ISTAT Contabilità Nazionale a partire dall'anno 1991 (Si ricorda a questo proposito, che i dati pubblicati dall'ISTAT con riferimento ai conti della Pubblica Amministrazione prevedono attualmente solo l'aggregato nazionale).

⁴ L'ISTAT inoltre partecipa, insieme alla Banca d'Italia ed alla RGS al Comitato di monitoraggio del progetto.

Per la realizzazione dell'Indicatore Anticipatore sono state stimate dal gruppo di lavoro, a partire dai dati nazionali ISTAT, serie storiche a livello regionale utilizzate come "ponte" per ovviare, come già evidenziato, alla ridotta disponibilità della effettiva serie di fonte CPT.

La prima versione dell'Indicatore Anticipatore può essere rappresentata attraverso la seguente immagine che illustra sia le fonti sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati, sia l'attuale grado di copertura.

INDICATORE ANTICIPATORE - I versione



È stata svolta ed è tuttora in corso un'approfondita analisi di qualità delle informazioni disponibili attraverso: la congruenza di dati derivanti da archivi diversi, il trattamento di valori outlier, l'individuazione di eventuali modifiche strutturali delle serie connesse ad evoluzioni legislative, la valutazione di una eventuale destagionalizzazione dei dati di base per il modello trimestrale.

Significativo è il livello di dettaglio dei risultati utilizzabili con l'Indicatore Anticipatore. La procedura di costruzione è di tipo bottom-up, prevede cioè l'ottenimento del risultato per l'ambito più ampio tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al totale della Pubblica Amministrazione è pertanto ottenuto per aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ENAS, ...). Ciò consente teoricamente di costruire indicatori fino al massimo livello di disaggregazione. È però necessario considerare che la solidità delle informazioni di base, come invero anche la significatività di indicatori relativi a voci molto specifiche, tende a diminuire con l'aumentare del grado di dettaglio. In altri termini, seppure sia tecnicamente possibile costruire un indicatore della dinamica regionale ed infrannuale per aggregati anche molto

specifici (ad esempio, i trasferimenti a famiglie operati dalle Comunità Montane) è altrettanto vero che tali indicatori potrebbero presentare uno scarso grado di affidabilità. Ciò ha suggerito di individuare soglie di controllo dei risultati prodotti dall'Indicatore Anticipatore in modo da garantire qualità dei dati ed affidabilità delle stime. Il modello predisposto consente infatti di evidenziare con buona attendibilità la dinamica complessiva delle componenti più importanti: è possibile distinguere, ad esempio, le tendenze dell'attività di trasferimento rispetto a quelle di investimento diretto o ancora effettuare analisi differenziate per la spesa dell'amministrazione centrale rispetto a quella degli enti decentrati. Per queste componenti l'Indicatore Anticipatore può fornire con tempestività informazioni sia sulla sola quota delle spese del Mezzogiorno sia su quella delle singole Regioni.

RIQUADRO L - RACCORDO TRA LE SPESE IN CONTO CAPITALE DI FONTE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI E DI FONTE ISTAT CONTABILITÀ NAZIONALE

I dati di conto capitale prodotti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) e quelli presenti nelle stime ISTAT di Contabilità Nazionale (ICN) presentano alcune differenze, talvolta quantitativamente significative. È quindi necessario fornire alcune indicazioni metodologiche che consentano di cogliere le differenze esistenti, effetto diretto della diversa natura dei dati: i CPT, infatti, producono dati di tipo finanziario, la Contabilità Nazionale pubblica, invece, il conto economico della Pubblica Amministrazione vincolato alle classificazioni SEC95 (cfr. Appendice Par. 1).

Il confronto viene effettuato a livello di dato nazionale non essendo al momento disponibili stime ISTAT Contabilità Nazionale disaggregate ad un diverso livello territoriale.

La tavola che segue presenta per l'Italia valori assoluti e differenze tra le due fonti per gli anni 1998-2000 con dettaglio relativo ai diversi enti erogatori. Tale dettaglio risulta particolarmente utile per approfondire gli scostamenti osservati.

SPESE IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER ENTE EROGATORE DI FONTE CPT ED ICN ITALIA, ANNI 1998 - 2000, VALORI CORRENTI IN MILIONI DI EURO

Ente Erogatore	1998			1999			2000		
	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN
Stato (inclusi Cassa DD.PP e Fondi)	13.759	12.767	992	14.063	13.719	344	14.581	11.993	2.588
di cui:									
- Investimenti	3.086	4.895	- 1.809	3.192	4.780	- 1.588	4.059	5.052	- 993
- Trasferimenti a famiglie	146	906	- 760	160	1.158	- 998	171	181	- 10
- Trasferimenti a imprese: MAP e FIT	3.190	2.014	1.176	3.829	2.951	878	4.618	3.017	1.601
- Trasferimenti a imprese: altri trasfe.	7.336	4.952	2.384	6.883	4.830	2.052	5.734	3.744	1.990
ENAS	1.871	1.750	121	2.125	1.809	316	2.017	1.759	259
Amministrazioni Regionali	8.723	8.664	60	8.252	8.745	- 492	10.462	9.401	1.061
Amministrazioni Provinciali	1.385	1.464	- 79	1.637	1.668	- 31	1.720	1.757	- 37
Amministrazioni Comunali	12.053	12.315	- 263	13.189	13.508	- 320	13.369	13.322	47
ASL e Ospedali pubblici	1.408	1.644	- 236	1.913	1.865	48	1.967	2.121	- 154
Comunità Montane	507	515	- 7	599	591	8	625	610	15
Camere di Commercio	72	65	7	24	86	- 61	50	46	3
Università e EDSU	1.197	1.007	190	1.346	1.088	258	1.574	1.172	402
Enti di Previdenza	711	498	212	613	458	155	643	353	290
Altri Enti	316	658	- 342	231	891	- 661	418	951	- 531
Totale PA	42.003	41.348	656	43.991	44.429	- 437	47.426	43.485	3.943

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

Vi sono alcune considerazioni generali che riescono a spiegare, per i diversi enti erogatori, lo scarto esistente tra le due fonti di dati.

Innanzitutto vi è una differenza nell'universo di riferimento per alcune tipologie di enti – in particolare le categorie Enti di Previdenza e Altri Enti – e ciò comporta ovviamente scostamenti nei corrispondenti valori di spesa.

Per gli Enti di previdenza i dati elaborati dalla Contabilità Nazionale ISTAT fanno riferimento a un universo di enti che differisce da quello utilizzato sempre in sede ISTAT. La differenza tra i due universi consiste nell'inclusione o meno delle casse autonome volontarie, ovvero enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori.

Per gli Altri Enti la distanza nei due universi di riferimento è da ricercarsi nella mancanza di informazioni di una serie di enti minori, che tuttavia pesano solamente circa il 2 per cento del totale PA.

Per comprendere le differenze nei valori per i diversi enti erogatori della Pubblica Amministrazione, è opportuno approfondire le riclassificazioni effettuate dall'ISTAT su alcune voci di bilancio per armonizzare i dati di base con le regole fissate dal SEC95.

In particolare per gli investimenti fissi lordi, definiti secondo la classificazione SEC95 come acquisizioni di capitale fisso, al netto delle cessioni, l'ISTAT procede:

- a contabilizzare gli acquisti al netto delle vendite;*
- a escludere dal conto economico alcune poste relative a transazioni di carattere esclusivamente finanziario (acquisizione di titoli e partecipazioni, concessione di crediti) spesso inserite nei bilanci tra le spese in conto capitale;*
- a considerare le spese per il software, in molti casi stimate in quanto non evidenziabili direttamente nei bilanci pubblici, dove sono generalmente incluse negli acquisti di beni e servizi;*
- a riclassificare da spesa corrente a spesa in conto capitale gli acquisti di beni durevoli che i bilanci inseriscono 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".*

Per i trasferimenti in conto capitale, definiti dal SEC95 come flussi unilaterali privi di una contropartita, che implicano l'acquisto o la cessione di una o più attività da parte di almeno una delle parti che intervengono nell'operazione, l'ISTAT riclassifica i contributi in conto interessi spostandoli da spesa in conto capitale a spesa in conto corrente.

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 spese di investimento e/o di trasferimento.

Tali considerazioni di carattere generale non sono però sufficienti a spiegare completamente le distanze osservate tra le due fonti nel caso dello Stato. È dunque opportuno esporre gli esiti dell'analisi di dettaglio effettuata. In questo caso diversi appaiono i motivi delle differenze, quantitativamente significative, tra CPT ed ICN.

Innanzitutto vi è una differenza nella fonte di base utilizzata. CPT fa riferimento al Rendiconto Generale dello Stato. ICN utilizza invece il Quadro di Costruzione del Settore Statale. Quest'ultimo documento, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, racchiude già in sé una serie di riclassificazioni rispetto al Rendiconto Generale dello Stato. Il ricorso a questa fonte comporta ad esempio l'inclusione nelle stime ICN degli im-

porti derivati dalle "Altre Operazioni di Tesoreria"; tale inclusione comporta tra l'altro differenze di segno variabile nei diversi anni rispetto a quanto considerato da CPT.

Nella tavola inclusa nel presente riquadro per lo Stato è stata presentata una specifica articolazione delle diverse componenti di spesa (Investimenti; Trasferimenti a imprese: Ministero Attività Produttive - Fondo Innovazione Tecnologica MAP-FIT; Trasferimenti a imprese: altri trasferimenti; Trasferimenti a famiglie) utile a guidare la lettura di dettaglio.

In particolare si può riscontrare una diversa modalità di elaborazione di alcuni fenomeni specifici.

- I. Per la voce "Investimenti" la differenza è totalmente spiegabile attraverso le motivazioni generali sopra esposte.
- II. Per la voce "Trasferimenti a famiglie" la differenza è da attribuirsi alla inclusione nelle elaborazioni ICN del rimborso alle famiglie della cosiddetta Eurotassa e degli effetti delle sentenze della Corte Costituzionale per l'integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici (escluse invece dai dati CPT).
- III. Per la voce "Trasferimenti a imprese: MAP - FIT" le distanze riscontrabili nei valori provenienti dalle due fonti sono da ricondursi alla diversa considerazione del Fondo Innovazione Tecnologica (FIT).

La differenza nei valori contabilizzati per il FIT è da ricercarsi in alcune modifiche normative che in questi anni hanno caratterizzato tale Fondo e in particolare la componente rappresentata dalla L. 488/92. 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 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 dall'anno 1999, le modifiche normative relative alle modalità di erogazione dei fondi alle imprese tramite gli istituti bancari preposti alle erogazioni hanno comportato, a fronte di una sostanziale stabilità delle erogazioni, una contrazione dell'ammontare di risorse rilevate in uscita dalla tesoreria. Il Ministero delle Attività Produttive ha elaborato una serie "corretta" per la L. 488/92 basata sulle effettive erogazioni alle imprese in tutto il periodo di operatività dello strumento, di cui si tiene conto per l'elaborazione del Conto Risorse Impieghi delle Aree Sottoutilizzate (cfr. par. II.3) e che viene utilizzata ora dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali.

Negli anni 1997 e 1998 le uscite di tesoreria risultano superiori alle effettive erogazioni alle imprese; dal 1999 invece le uscite di tesoreria risultano inferiori alle erogazioni alle imprese a causa dell'utilizzo delle giacenze presso gli istituti bancari.

Per l'ISTAT invece, nell'ottica economica delle stime di Contabilità Nazionale, un importo erogato dallo Stato alle banche concessionarie o direttamente all'economia è comunque un valore uscito dalla Pubblica Amministrazione e dunque classificabile come trasferimento alle imprese. È da rilevare come nelle stime ISTAT sia possibile distinguere, nell'ambito delle erogazioni alle imprese, quelle effettivamente destinate sotto forma di trasferimenti unilaterali in conto capitale (di cui fanno parte ad esempio i crediti d'imposta).