



# I PRINCIPALI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

- Definizioni, utilizzo e raccordi

2006

2007

**2008**

2009





# **Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Servizio Studi

## **I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi**

*- a cura di: Fabrizio Balassone, Biagio Mazzotta e Daniela Monacelli -*

Un particolare ringraziamento per gli spunti di riflessione, i suggerimenti e la collaborazione forniti va a Giovanni De Simone, Edoardo Grisolia, Pierpaolo Italia, Estella Luzzati e Luciana Patrizi della Ragioneria Generale dello Stato. Si ringraziano inoltre: Daniela Collesi, Aldo Del Santo e Federico Nusperli dell'Istat e Maura Francese e Angelo Pace della Banca d'Italia.

*4 luglio 2008*



*Il Trattato di Maastricht del 1992, nello stabilire regole comuni per le finanze pubbliche dei paesi membri dell'Unione Europea, ha individuato nell'indebitamento netto e nel debito delle Amministrazioni pubbliche gli indicatori di riferimento. La scelta, determinata soprattutto da esigenze di comparabilità dei dati prodotti dai diversi paesi, ha comportato in Italia la graduale sostituzione del fabbisogno del Settore statale e del Settore pubblico con l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nella definizione delle politiche di bilancio e nella valutazione dei risultati.*

*Il fabbisogno del Settore statale e quello del Settore pubblico restano comunque aggregati di riferimento nella normativa nazionale per due ordini di motivi.*

*In primo luogo, si tratta di indicatori disponibili in tempi rapidi, particolarmente utili per il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici in corso d'anno. Le prime valutazioni sul fabbisogno del Settore pubblico sono disponibili con un ritardo di due-tre mesi rispetto alla chiusura del periodo di riferimento; quelle relative al fabbisogno del Settore statale sono disponibili in tempo reale, alla chiusura del periodo di riferimento. Quest'ultimo indicatore, pur facendo riferimento a un perimetro istituzionale più ristretto, fornisce indicazioni sull'evoluzione del disavanzo pubblico complessivo grazie alla sostanziale centralizzazione della gestione finanziaria che, pur in un contesto di progressivo decentramento dell'azione pubblica, rende il fabbisogno del Settore statale rappresentativo delle transazioni poste in essere da un insieme di enti più ampio di quello formalmente incluso nel settore.*

*In secondo luogo, l'utilizzo di più indicatori riflette la complessità dell'attività di definizione e valutazione delle politiche pubbliche. Ogni indicatore risponde a specifiche esigenze analitiche: il fabbisogno misura la domanda di risorse finanziarie rivolta agli altri settori dell'economia e fornisce indicazioni sulla dinamica del debito pubblico; l'indebitamento netto, definito in maniera coerente con il sistema della contabilità nazionale, costituisce il punto di partenza per l'analisi degli effetti delle politiche pubbliche sul sistema economico. Il fabbisogno del Settore statale e quello del Settore pubblico mantengono pertanto un'utilità propria, indipendente dalla loro capacità di anticipare gli andamenti degli indicatori rilevanti ai fini delle regole europee.*

*Sussiste, inoltre, il rischio che il riferimento esclusivo ad un unico indicatore possa incidere negativamente sul valore informativo dell'indicatore stesso e sulla qualità delle politiche adottate.*

*Tuttavia, non è sufficiente impiegare più indicatori per garantire la qualità dell'informazione alla base delle decisioni pubbliche; occorre anche assicurare la piena trasparenza delle relazioni che intercorrono tra di essi e la coerenza tra le rispettive elaborazioni.*

*Oggi nei principali documenti di finanza pubblica si fa normalmente riferimento a un insieme di indicatori. Le discrepanze tra di essi sono relativamente contenute, le cause ben documentate. Si tratta di un risultato ottenuto di recente grazie al lavoro congiunto delle istituzioni responsabili del calcolo dei vari indicatori, che confrontano sistematicamente le risultanze provenienti dalle loro fonti, utilizzando i dati dell'una per validare quelli dell'altra. Si tratta di un processo ininterrotto e in continua evoluzione.*

*Questo lavoro intende fornire un ulteriore contributo alla trasparenza e alla fruibilità dell'informazione in materia di finanza pubblica, attraverso un'analisi sistematica e unitaria delle definizioni e dei metodi di calcolo dei principali indicatori di finanza pubblica.*

*L'attività della Ragioneria Generale dello Stato proseguirà su questa linea con l'elaborazione di ulteriori documenti metodologici. È stato anche avviato un progetto di definizione, standardizzazione e raccordo degli aggregati di finanza pubblica, mirato alla realizzazione di schemi unici e condivisi per la trasmissione delle informazioni, di matrici di transcodifica per il raffronto dei dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Istat e della Banca d'Italia, e di un piano dei conti integrato. Il progetto prevede di strutturare l'informazione contabile in maniera da consentire l'utilizzo di una medesima base di dati elementari per la costruzione di tutti i principali indicatori di finanza pubblica. Verrà definita una nuova struttura di presentazione dei dati di finanza pubblica, corredata da un manuale delle regole e delle definizioni.*

*L'impegno profuso dalla Ragioneria consentirà, in prospettiva, di migliorare la tempestività dell'informazione, di rendere più immediato il confronto dei documenti di finanza pubblica, di accrescere la trasparenza delle informazioni messe a disposizione del pubblico nazionale e delle istituzioni internazionali, di portare l'analisi dei dati a livelli più dettagliati e puntuali per ciascun settore istituzionale.*

*Mario Conz*

## Sommario

1. La struttura dei conti: le principali partizioni .....	p.	1
2. Definizione di operatore pubblico: i principali criteri di classificazione.....	p.	5
2.1 L'ambito della Contabilità nazionale.....	p.	5
2.2 L'ambito della Contabilità pubblica.....	p.	9
2.3 I raccordi tra i principali aggregati della Contabilità nazionale e della Contabilità pubblica.....	p.	14
3. I criteri che regolano la contabilizzazione e la classificazione delle transazioni.....	p.	16
4. La definizione dei principali saldi di finanza pubblica.....	p.	19
4.1 I saldi del Bilancio dello Stato.....	p.	19
4.2 I saldi del Settore statale e del Settore pubblico.....	p.	24
4.3 I saldi delle Amministrazioni pubbliche.....	p.	27
4.4 La pubblicazione dei vari indicatori.....	p.	29
4.5 Le fonti statistiche.....	p.	31
5. Gli schemi di raccordo.....	p.	35
5.1 Dal saldo netto da finanziare del Bilancio Stato al fabbisogno del Settore Statale e del Settore Pubblico.....	p.	38
5.2 I saldi riferiti al Settore Pubblico e alle Amministrazioni Pubbliche.....	p.	41
5.3 Dal fabbisogno alla variazione del debito delle Amministrazioni Pubbliche.....	p.	47
5.4 Una visione d'insieme.....	p.	48
6. La valutazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi sui principali saldi di finanza pubblica.....	p.	52
6.1 Redditi da lavoro dipendente.....	p.	53
6.2 Consumi intermedi.....	p.	55
6.3 Le prestazioni sociali .....	p.	57
6.4 Trasferimenti correnti ad imprese.....	p.	58
6.5 Investimenti fissi lordi.....	p.	59
6.6 Altre voci di spesa in conto capitale.....	p.	61
6.7 Le imposte.....	p.	66
6.8 I contributi sociali.....	p.	67

## Indice dei riquadri

Riquadro 1 – Le partizioni dei conti e il Bilancio dello Stato.....	p.	4
Riquadro 2 – Settore Statale e Settore Pubblico: evoluzione del perimetro istituzionale...	p.	12
Riquadro 3 – Criteri formali e criteri sostanziali di classificazione: alcuni esempi.....	p.	17
Riquadro 4 - Le regolazioni contabili e debitorie escluse dai saldi del BS nei principali documenti programmatici.....	p.	21
Riquadro 5 - Il bilancio dello Stato: previsione ed esecuzione.....	p.	23
Riquadro 6 – Il Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria.....	p.	26
Riquadro 7 – Le fonti statistiche del Conto economico delle Amm.ni Pubbliche .....	p.	32
Riquadro 8 - La definizione di debito delle Amministrazioni pubbliche ai fini del Trattato di Maastricht.....	p.	35
Riquadro 9 - Revisione della stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2006.....	p.	40





## 1. La struttura dei conti: le principali partizioni

**Le transazioni poste in essere da ogni operatore economico si possono raggruppare in due aree principali: quella che raccoglie le transazioni di natura non finanziaria (*conto economico*) e quella che raccoglie le transazioni di natura finanziaria (*conto finanziario*).**

Le transazioni inserite nel *conto economico* riguardano la produzione, la distribuzione e l'impiego del reddito del soggetto economico, sia per il consumo che per la costituzione di attività reali. Si distinguono due sezioni: quella relativa alle transazioni correnti (*parte corrente*) e quella relativa alle transazioni in conto capitale (*conto capitale*).

Nel caso dell'operatore pubblico (fig. 1.1) le principali poste della parte corrente del conto economico sono, dal lato delle entrate, i tributi, i contributi sociali e i redditi da capitale (dividendi, interessi attivi, ecc.) e, dal lato delle uscite, le spese per il personale, quelle per i consumi intermedi (o acquisto di beni e servizi), i trasferimenti (a famiglie, imprese, organismi internazionali, ecc.) e gli interessi passivi. Nel conto capitale figurano: dal lato delle spese, la costituzione di capitali fissi (investimenti) e i trasferimenti (come per la parte corrente, anche in questo caso, a famiglie, imprese, organismi internazionali, ecc.); dal lato delle entrate, introiti di natura non ricorrente.

Le transazioni inserite nel *conto finanziario* riguardano la modifica del livello e della composizione delle attività e passività finanziarie dell'operatore economico. Nel conto finanziario si distinguono il conto delle transazioni in attività finanziarie (a volte, soprattutto nei documenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per brevità le attività finanziarie sono definite semplicemente "*partite finanziarie*") e quello delle transazioni in passività finanziarie (i *debiti*).

Nel caso dell'operatore pubblico le principali transazioni in attività finanziarie riguardano, rispettivamente in uscita e in entrata, acquisizioni e cessioni di partecipazioni al capitale di società, concessioni e rimborsi di crediti, aumenti e diminuzioni di depositi bancari. Le transazioni in passività finanziarie includono principalmente, in entrata e in uscita, emissioni e rimborsi di titoli obbligazionari e sottoscrizioni e rimborsi di mutui.

**In una rappresentazione contabile esaustiva dell'attività di un soggetto uscite ed entrate complessive sono in pareggio per definizione, mentre possono non essere nulli i saldi di sottoinsiemi di transazioni.** Le uscite complessive di un soggetto economico, date dalla somma di spese correnti, in conto capitale, acquisizione di attività finanziarie e rimborso di prestiti devono necessariamente essere bilanciate dalle entrate complessive di tale soggetto: quelle rivenienti dall'attività economica del soggetto medesimo (entrate correnti, in conto capitale, cessione di attività finanziarie) e quelle rivenienti dall'accensione di nuovi prestiti. Pertanto il saldo relativo al complesso delle transazioni incluse nelle due aree sopra definite (quella economica e quella finanziaria) è sempre nullo. Al contrario, ad esempio, le uscite correnti non sono generalmente bilanciate dalle entrate correnti, né sono generalmente nulli il saldo del conto economico e quello del conto finanziario.

**Se il saldo del complesso delle transazioni economiche e finanziarie è nullo, ogni bipartizione delle transazioni da origine a due conti i cui saldi avranno lo stesso valore assoluto ma segno opposto.** Si suole dire che nel definire tali partizioni si "tira una linea" tra i conti e che in tal modo si definisce un saldo che può essere calcolato indifferentemente da "*sopra la linea*" o da "*sotto la linea*", a seconda del sottoinsieme di conti utilizzato per il computo.

**Fig. 1.1 – La partizione conto economico/conto finanziario**

		Entrate	Uscite
<b>CONTO ECONOMICO</b>	<b>Parte corrente</b>	- Imposte - Contributi - .....	- Personale - Beni e servizi - .....
	<b>Conto capitale</b>	- Imposte - Altre entrate - .....	- Investimenti - Trasferimenti - .....
<b>CONTO FINANZIARIO</b>	<b>Attività ("partite finanziarie")</b>	- Rimborso crediti - Vendita partecipazioni - .....	- Concessione crediti - Acquisto partecipazioni - .....
	<b>Passività</b>	- Accensione prestiti - Emissione titoli obbligazionari - .....	- Rimborso di prestiti - Rimborso titoli obbligazionari - .....

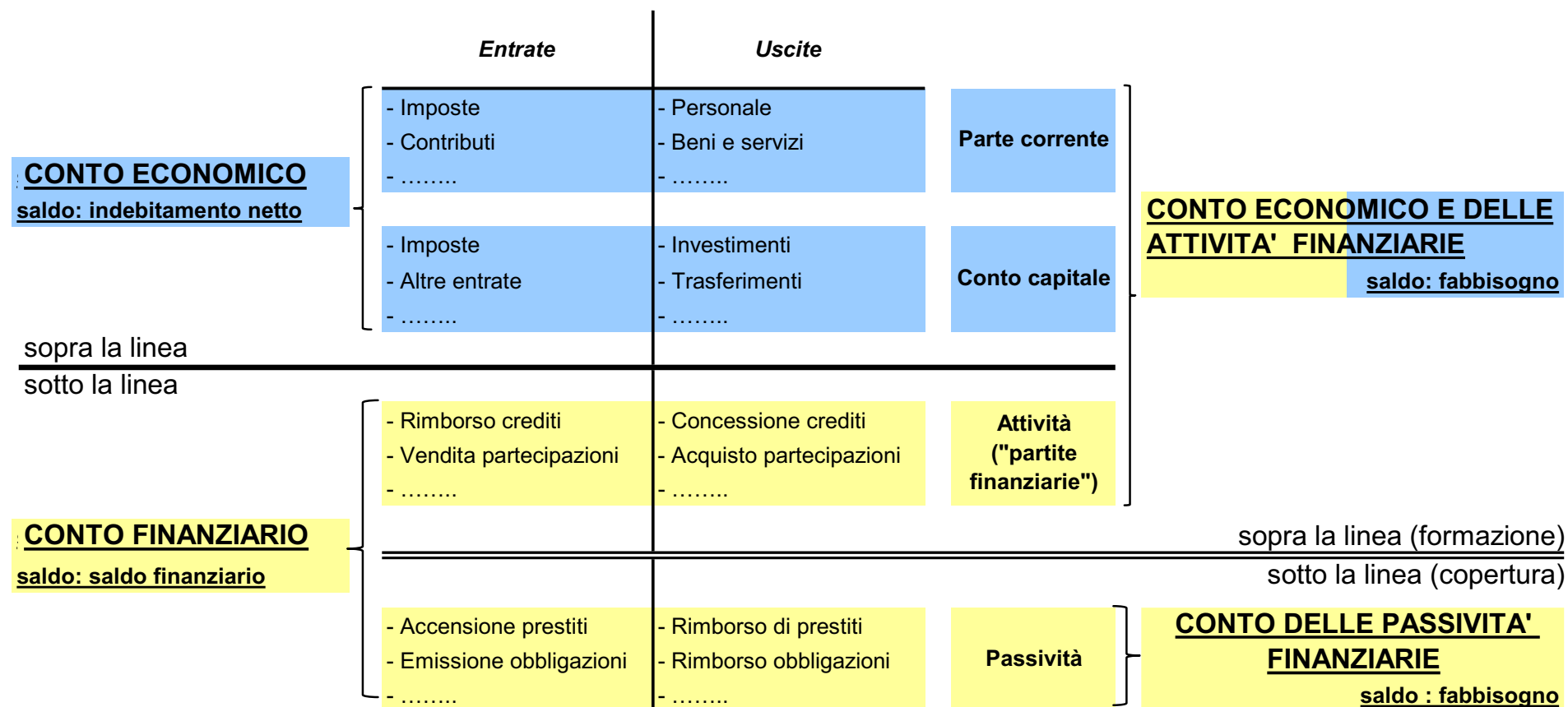
**In linea di principio è possibile definire numerose partizioni delle transazioni. In pratica, soprattutto con riferimento ai conti dell'operatore pubblico, le partizioni più utilizzate sono (fig. 1.2):**

- a) quella, già menzionata, che distingue il conto economico dal conto finanziario; il saldo definito da tale partizione viene detto *indebitamento/accreditamento netto* (per brevità, d'ora in avanti, *indebitamento netto*) o *avanzo/disavanzo* quando è calcolato "sopra la linea", cioè come saldo del conto economico, mentre è denominato *saldo finanziario* quando è calcolato "sotto la linea", cioè come saldo del conto finanziario;
- b) quella che distingue le transazioni del conto economico e del conto delle attività finanziarie ("partite finanziarie") da quelle del conto delle passività finanziarie; il saldo definito da tale partizione viene detto *fabbisogno* (sia che il calcolo avvenga "sopra la linea", sia che esso avvenga "sotto la linea")<sup>1</sup>.

Con riferimento alla seconda partizione, si dice anche che il fabbisogno "sopra la linea" è calcolato "dal lato della formazione", ossia considerando le spese e le entrate generate dall'attività dell'operatore pubblico, mentre quello "sotto la linea" è calcolato "dal lato della copertura", ossia considerando il reperimento/l'accumulazione di risorse finanziarie nette conseguente al deficit/surplus registrato dal lato della formazione.

<sup>1</sup> Con riferimento al bilancio dello Stato, lo stesso saldo, calcolato "sopra la linea", viene detto *saldo netto da finanziare* (cfr. il Riquadro 1).

Fig. 1.2 – Principali partizioni dei conti pubblici e relativi saldi



## Riquadro 1 - Le partizioni dei conti nel Bilancio dello Stato

Anche nell'ambito del Bilancio dello Stato può essere identificato un conto economico come definito nello schema generale discusso in questo capitolo<sup>1</sup>. Esso include (cfr. figura):

- dal lato delle entrate, i titoli I (entrate tributarie) e II (entrate extra-tributarie) e gran parte del titolo III (di questo titolo, relativo all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, è esclusa dal conto economico la categoria 15, rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro, che è invece inclusa, in entrata, nel conto delle "partite finanziarie");
- dal lato delle uscite, il titolo I (spese correnti) e gran parte del titolo II (di questo titolo, relativo alle spese in conto capitale, è esclusa dal conto economico la categoria 31, relativa alle acquisizioni di attività finanziarie, inclusa, in uscita, tra le "partite finanziarie")<sup>2</sup>.

Residualmente, il conto finanziario include:

- tra le "partite finanziarie", la categoria 15 (rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro) del titolo III delle entrate e la categoria 31 (acquisizioni di attività finanziarie) del titolo II delle spese;
- tra le transazioni in passività finanziarie, il titolo IV delle entrate (accensione di prestiti) e il titolo III delle spese (rimborso di prestiti).

Va rilevato che nel caso del Bilancio dello Stato la rappresentazione delle transazioni non è esaustiva; pertanto i saldi del conto economico e del conto finanziario non si bilanciano. Infatti la categoria 15 del titolo III dell'entrata e la categoria 31 del Titolo II della spesa non includono le variazioni dei conti attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia. Inoltre, il Titolo IV dell'entrata e il Titolo III della spesa non includono emissioni e rimborsi dei Buoni Ordinari del Tesoro. Per questo motivo nella figura di questo riquadro non vengono indicati i saldi calcolati "sotto la linea".



<sup>1</sup> Si tratta della stessa definizione adottata dalla legge 468 del 1978 (si veda anche il capitolo 4 di questo lavoro).

<sup>2</sup> Come evidenziato in figura, il titolo I, per le spese, e i titoli I e II, per le entrate, costituiscono la parte corrente del conto economico. Il titolo II, per le spese (esclusa la categoria 31, acquisizioni di attività finanziarie), e il titolo III, per le entrate (esclusa la categoria 15, rimborso anticipazioni e crediti), formano la parte di conto capitale del conto economico.

## 2. Definizione di operatore pubblico: i principali criteri di classificazione

**Le definizioni di operatore pubblico adottate nei principali documenti ufficiali fanno riferimento a due principali ambiti: quello della Contabilità nazionale (CN) e quello della Contabilità pubblica (CP).** La distinzione tra pubblico e privato adottata nell'ambito della CN, codificata nel manuale del Sistema europeo dei conti (Sec95)<sup>2</sup>, guarda soprattutto alla **natura dell'attività economica** espletata dai singoli enti; quella utilizzata nella CP guarda invece prevalentemente alla **natura dell'ente** sotto il profilo della proprietà, del controllo, del finanziamento.

### 2.1 L'ambito della Contabilità nazionale

**Nella CN l'operatore pubblico è identificato con il settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche.**

La CN classifica in modo univoco ogni unità istituzionale. Nello stabilire il settore di appartenenza di ciascuna unità guarda alla natura economica dell'attività, alla funzione che l'unità svolge e al tipo di relazione economico-finanziaria con le altre istituzioni. In particolare, nell'ambito delle unità istituzionali che operano nella sfera della produzione, il Sec95 distingue quelle produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita, quelle produttrici di beni e servizi per proprio uso finale e quelle produttrici di altri beni e servizi non destinabili alla vendita<sup>3</sup>. Quest'ultima categoria include i settori delle Amministrazioni pubbliche (PA) e delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie; le unità istituzionali del primo settore hanno natura pubblica, quelle del secondo hanno natura privata.

Più in dettaglio, nel costruire il perimetro istituzionale del settore della PA, l'Istat considera, per ciascun soggetto (Fig. 2.1)<sup>4</sup>:

- 1) se si tratta di una “*unità istituzionale*”, cioè di un'unità dotata di autonomia decisionale che può disporre di una contabilità completa. Un'unità istituzionale è infatti definita<sup>5</sup> come “*centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento, da autonomia decisionale nell'esercizio della propria funzione principale e da una contabilità completa (o con la possibilità, dal punto di vista economico o giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta)*”. In base al Sec95, i produttori che non sono unità istituzionali devono essere classificati nel settore istituzionale al quale appartiene l'unità che li controlla, intendendosi per controllo la capacità di determinarne la politica generale o il programma<sup>6</sup>;

---

<sup>2</sup> Cfr. Eurostat, *Sistema europeo dei conti 1995 – Sec95*, Lussemburgo, Eurostat, 1996 (Regolamento UE 2223 del 1996).

<sup>3</sup> Cfr. Eurostat (1996), *op. cit.*, paragrafo 2.19.

<sup>4</sup> Per una descrizione della metodologia seguita si rimanda a Istat, “I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il Sec95”, *Metodi e Norme*, n. 23, 2005. Un'utile descrizione sintetica è contenuta in Istat, *The Italian general government sector: size, boundaries, methods of classification and recent issues* curato da D. Collesi, D. Guerrucci e F. Nusperli (da cui è tratta anche la fig. 2.1 di questo capitolo); il lavoro è stato presentato alla riunione degli esperti di contabilità nazionale tenutasi presso l'OCSE nell'ottobre 2003 ed è disponibile sul sito dell'OCSE all'indirizzo [www.oecd.org/dataoecd/10/37/24330392.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/10/37/24330392.doc). Si veda anche R. Malizia (a cura di), “Aspetti concettuali e metodologici delle statistiche di Contabilità nazionale sul settore pubblico dell'economia”, in: ISCONA, *Finanza pubblica e Contabilità Nazionale*, 2002, disponibile sul sito dell'ISCONA all'indirizzo [www.iscona.it/public/CONV2002\\_Malizia-metodologia.pdf](http://www.iscona.it/public/CONV2002_Malizia-metodologia.pdf).

<sup>5</sup> Regolamento Cee n. 696 del 1993 sulle unità statistiche.

<sup>6</sup> “La proprietà di più della metà delle azioni di una società è una condizione sufficiente ma non indispensabile per esercitare il controllo. Inoltre, una amministrazione pubblica può esercitare il controllo su una società in forza di

- 2) se si tratta di una “*istituzione pubblica*”, ossia di un’unità che svolge un’attività di natura o interesse pubblico, controllata da un’amministrazione pubblica<sup>7</sup> e finanziata prevalentemente da essa<sup>8</sup>;
- 3) se si tratta di un’istituzione pubblica che svolge un’attività produttiva non orientata al mercato (*non-market*). Si includono pertanto nell’operatore pubblico gli enti che gestiscono e finanziano attività che consistono principalmente nella fornitura alla collettività di beni e servizi *non* destinabili alla vendita e quelli che effettuano operazioni di distribuzione e redistribuzione del reddito finanziate attraverso versamenti obbligatori a carico del sistema economico o trasferimenti erogati da altri organismi pubblici<sup>9</sup>. Il criterio di discriminazione tra produzione destinabile e non destinabile alla vendita è fondato sui prezzi praticati: una produzione si considera destinabile alla vendita se i prezzi applicati sono “*economicamente significativi*” in base al cosiddetto “*criterio del 50%*”; se cioè sono tali da generare entrate dalla vendita sul mercato che coprano una quota superiore al 50% dei costi di produzione<sup>10</sup>.

La PA così definita forma il settore (S13) dei conti istituzionali.

I conti della PA costituiscono, nell’architettura della CN, la contropartita dei conti degli altri settori istituzionali (famiglie, società finanziarie e non finanziarie, istituzioni non profit, resto del mondo). Esiste, pertanto, un vincolo di coerenza tra i conti dei vari settori che regola di fatto l’attribuzione delle singole transazioni tra le varie partizioni del conto (e tra le singole voci).

---

*leggi o regolamenti che le danno il diritto di determinare la politica della società o di nominarne gli amministratori.”* (Cfr. Eurostat, *Manuale del Sec95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, Lussemburgo, Eurostat, 2002, par. 4.1).

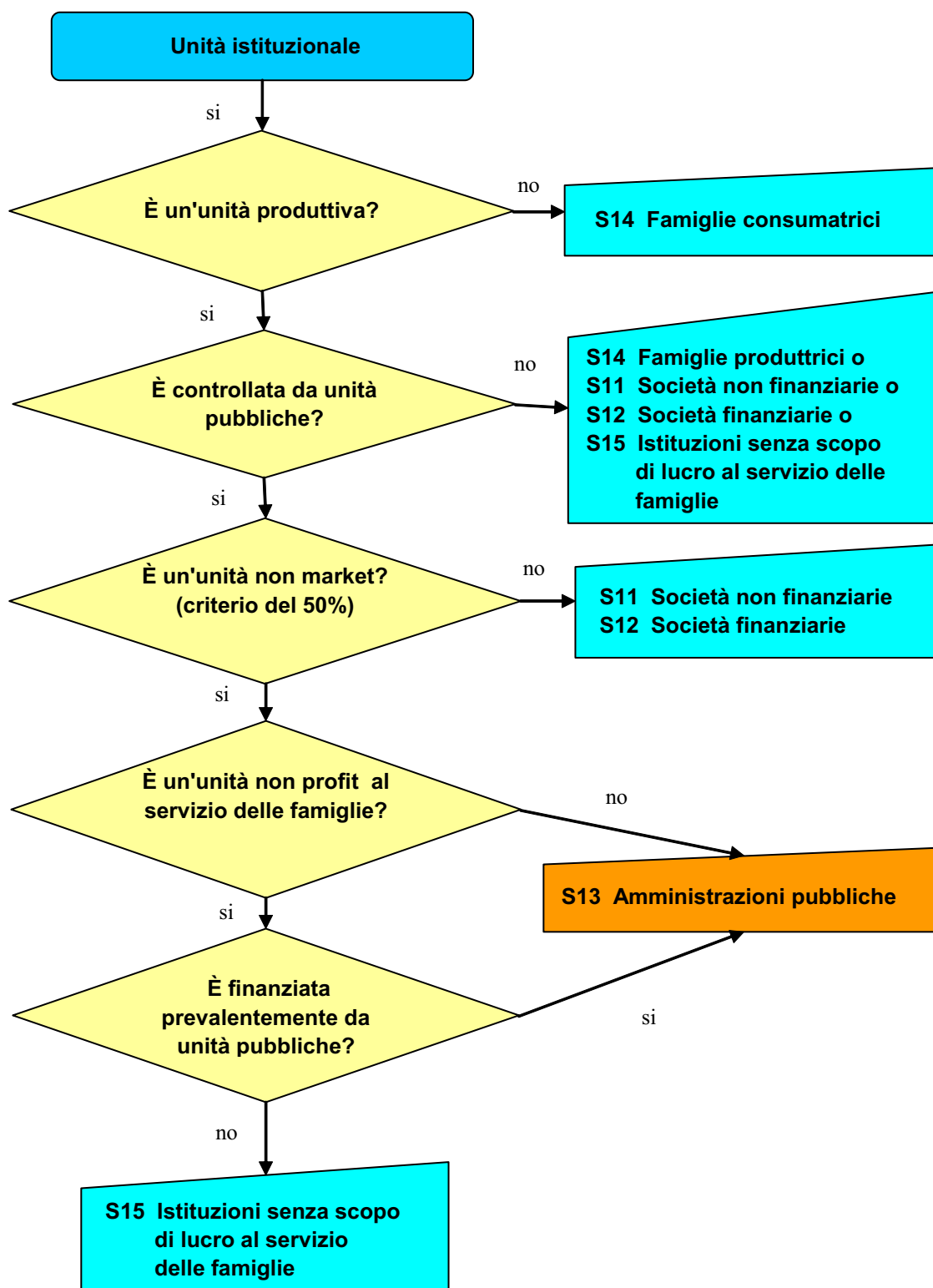
<sup>7</sup> Gli elementi per stabilire se l’attività svolta abbia natura o interesse pubblico e se sussista il controllo da parte di un’altra amministrazione pubblica vengono ricercati nel sistema giuridico, nelle norme costitutive dell’ente e negli articoli del suo statuto, indipendentemente dallo stato giuridico della sua personalità. La prevalenza del finanziamento da parte di altre Amministrazioni pubbliche viene verificata nei Rendiconti dell’ente.

<sup>8</sup> Cfr. Eurostat (1996), *op. cit.*, paragrafo 2.26.

<sup>9</sup> Cfr. Eurostat (1996), *op. cit.*, parr. 2.68 e 2.69. Le unità che non rientrano nella PA in quanto producono beni e servizi destinabili alla vendita (cosiddette attività *market*) sono invece incluse nel settore delle imprese, anche se assumono forma giuridica pubblica.

<sup>10</sup> Le vendite sono al netto delle imposte sui prodotti e al lordo di tutti i trasferimenti operati dalle Amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni dell’Unione europea; sono cioè inclusi i contributi pubblici legati al volume o al valore della produzione ed esclusi i trasferimenti a copertura di un disavanzo globale o di costi riconosciuti indipendentemente dal volume della produzione (cfr. Eurostat, 1996, *op. cit.*, paragrafo 3.33). Nel caso di unità istituzionale possedute o controllate da amministrazioni pubbliche, che producono servizi per le amministrazioni che le posseggono o le controllano, si assume che le condizioni di mercato sussistono se vi sono altri operatori “privati” che forniscono gli stessi servizi alle stesse condizioni o potrebbero fornirli (es. se vi è stata una gara tra più soggetti per l’assegnazione dell’appalto), oppure se l’istituzione produce gli stessi servizi e alle stesse condizioni anche a favore di altri soggetti “privati”. Un’eccezione alla regola del 50% riguarda le unità pubbliche che producono servizi di natura finanziaria, che vengono in ogni caso classificate nel settore delle imprese finanziarie, indipendentemente dalla struttura dei costi e dei ricavi.

Fig. 2.1 – La definizione di operatore pubblico nella Contabilità nazionale



Fonte: Istat, 2003, *op. cit.*; nostra traduzione.

Il conto della PA è ottenuto dal consolidamento dei conti di 3 principali sottosectori (tav. 2.1)<sup>11</sup>:

- a) *Amministrazioni centrali* – È il sottosectore (S1311), composto da organi amministrativi dello Stato e enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio nazionale, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza. Vi rientrano la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri, gli organi costituzionali, le Agenzie fiscali, altri enti (ad esempio, l'Anas).
- b) *Amministrazioni locali* – È il sottosectore (S1313), che include le unità istituzionali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio nazionale, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale. Si tratta delle Regioni e delle province autonome, delle Province, dei Comuni, degli enti produttori di servizi sanitari, di altri enti dell'amministrazione locale (università, comunità montane, camere di commercio, enti per il turismo, enti di sviluppo, ecc.)
- c) *Enti di previdenza e assistenza sociale* – È il sottosectore (S1314), dove confluiscono le unità istituzionali, sia centrali sia locali, che erogano prestazioni sociali obbligatorie in forza di disposizioni legislative o regolamentari e a cui determinati gruppi della popolazione sono tenuti a versare contributi. Vi si classificano l'Inps, l'Inail, l'Inpdap e altri enti (Casse previdenziali aziendali, enti di previdenza di varie categorie professionali, le Casse previdenziali privatizzate, ecc.).

**Tav. 2.1 Le Amministrazioni pubbliche (S13)**

Sottosectore	Descrizione	numero di enti			
		2004	2005	2006	2007
S1311	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	29	29	33	33
S1311	Enti e Istituzioni di ricerca	87	50	47	47
S1311	Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti e Enti a struttura associativa	33	33	39	38
S1311	Enti produttori di servizi assistenziali e culturali centrali	64	65	60	60
<b>Totale S1311</b>		<b>213</b>	<b>177</b>	<b>179</b>	<b>178</b>
S1313	Regioni e province autonome	22	22	22	22
S1313	Province	100	104	104	104
S1313	Unioni di comuni	258	282	321	321
S1313	Comuni	8.101	8.101	8.101	8.101
S1313	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	102	103	104	104
S1313	Comunità montane	368	356	354	354
S1313	Enti ed Agenzie per il turismo, Enti regionali di sviluppo agricolo, Autorità portuali, Agenzie regionali sanità, Altri enti economici locali	202	198	384	384
S1313	Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Policlinici e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici	324	316	291	291
S1313	Università e istituti di istruzione universitaria pubblici, Enti per il diritto allo studio, Enti Parco, Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente, Altri enti assistenziali, culturali locali	201	311	531	531
<b>Totale S1313</b>		<b>9.678</b>	<b>9.793</b>	<b>10.212</b>	<b>10.212</b>
S1314	Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	28	27	27	27
<b>Totale S13</b>		<b>9.919</b>	<b>9.997</b>	<b>10.418</b>	<b>10.417</b>

Fonte: Istat.

<sup>11</sup> Il Sec95 prevede quattro sottosectori; nel caso dell'Italia non rileva il sottosectore *Amministrazioni di Stati Federati* (S1312). La lista completa degli enti inclusi nella PA, ai sensi della legge finanziaria per il 2005, è oggetto di pubblicazione annuale sulla Gazzetta Ufficiale entro il mese di luglio ed è disponibile sul sito Istat, all'indirizzo: [http://www.istat.it/strumenti/definizioni/elenco\\_amministrazioni\\_pubbliche/](http://www.istat.it/strumenti/definizioni/elenco_amministrazioni_pubbliche/).



## 2.2 L'ambito della Contabilità pubblica

**Le definizioni di operatore pubblico rilevanti nell'ambito della CP riflettono le diverse esigenze di analisi che emergono nella conduzione della politica di bilancio.** Un modo semplice di illustrarle è quello di procedere per estensioni successive del perimetro dell'aggregato di enti considerati. In tal modo, peraltro, si ripercorre anche la sequenza temporale con cui i vari aggregati sono stati elaborati e presentati nei documenti pubblici.

*Il Settore Statale (SS)* – Nella definizione attuale (cfr. Riquadro 2) il SS comprende i ministeri e gli altri organi statali aventi autonomia contabile e finanziaria (organi costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, TAR, Consiglio di Stato, Agenzie fiscali).

**Le risultanze contabili del SS derivano dal consolidamento delle transazioni registrate nel Bilancio dello Stato (BS) e nella Tesoreria statale (TES)<sup>12</sup>.**

Il BS raccoglie gli stati di previsione delle entrate e delle spese relativi a tutti i Ministeri; tra le spese figurano i trasferimenti agli altri organi dello Stato aventi autonomia contabile e finanziaria. Ai fini della costruzione dei conti del SS si procede al consolidamento tra il BS e i bilanci dei suddetti enti, ad esclusione degli organi costituzionali. Tale consolidamento non incide sul livello complessivo delle entrate e delle spese (che rimane quello indicato nel BS) ma ne modifica la composizione.

La Tesoreria statale (TES) è un organo amministrativo del Tesoro<sup>13</sup> che, attraverso una serie di conti<sup>14</sup> intestati a enti pubblici e soggetti privati, svolge una serie di operazioni finanziarie distinte da quelle che fanno capo alle gestione del bilancio statale.

L'attività della TES si realizza attraverso due tipi principali di operazioni:

- a) il primo tipo riguarda la tipica attività di gestione della cassa rilevante per **l'esecuzione del Bilancio statale**; è quindi un'attività svolta in qualità di "cassiere dello Stato" che consiste nell'acquisizione delle entrate e nell'effettuazione dei pagamenti per suo conto<sup>15</sup>;
- b) il secondo tipo riguarda l'attività di **gestione dei versamenti e dei prelievi di risorse degli enti pubblici che abbiano conti aperti in TES** in base a obblighi normativi. Si tratta di flussi che non necessariamente transitano attraverso il BS, ma che possono affluire agli intestatari dei conti di TES

---

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 30 della legge 468 del 1978: "... il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente. ...".

<sup>13</sup> La gestione di TES è affidata alla Banca d'Italia per conto dello Stato. Viene svolta dalla Tesoreria centrale dello Stato e dalle sezioni di Tesoreria provinciale. Per una trattazione approfondita si rimanda a Salvemini M.T., "La Tesoreria dello Stato", in: Formez, *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Strumentiformez n. 4, Napoli, 1989; Mulone G., *Ordinamento e funzioni del servizio di Tesoreria dello Stato gestito dalla Banca d'Italia*, Banca d'Italia, 1997, e *La Banca d'Italia e la Tesoreria dello Stato*, Banca d'Italia, 2006.

<sup>14</sup> In particolare, si distingue tra conti correnti e contabilità speciali: i primi, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, sono utilizzabili dagli enti intestatari solo dietro specifica autorizzazione del Tesoro; le seconde, aperte presso le Tesorerie provinciali, sono direttamente utilizzabili dietro semplice emissione di titoli di spesa (cfr. Bucci, F., *I conti pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 147).

<sup>15</sup> Tra gli incassi e i pagamenti del BS sono inclusi anche quelli relativi all'emissione e al rimborso a scadenza di titoli a medio e lungo termine che costituiscono il cosiddetto "debito patrimoniale", determinati dalle previsioni di bilancio relative alle altre spese ed entrate. Fuori del BS, e nell'ambito della TES, è invece condotta la gestione del cosiddetto "debito fluttuante" (emissioni e rimborso dei buoni ordinari del Tesoro), necessaria per fronteggiare eventuali momentanei squilibri di cassa derivanti dall'esecuzione del BS. Fino agli anni '70 la distinzione tra la gestione del debito patrimoniale e quella del debito fluttuante rifletteva una netta separazione tra finanza di bilancio, a cui era affidata la prima, e finanza di tesoreria, a cui era affidata la seconda. Con la legge 468 del 1978 e con la legge 362 del 1988, si è invece passati a una strategia che regola l'emissione complessiva di nuovo debito lasciando al Tesoro più ampia discrezionalità nella scelta degli strumenti di finanziamento più idonei date le condizioni di mercato prevalenti (cfr. Bucci, F., *op. cit.*, p. 141 e ss.).

da altri enti pubblici esterni al SS o dal settore privato. In altri termini, la TES misura l'effettivo impiego/disponibilità delle risorse *complessive* degli enti pubblici che la utilizzano (Fig. 2.2). L'afflusso nei conti di TES dei fondi di altri enti pubblici riflette l'introduzione del cosiddetto vincolo di Tesoreria Unica (TU): negli anni '80 per interrompere un circuito finanziario inefficiente – in cui lo Stato si indebitava per effettuare trasferimenti di risorse dal BS ad enti pubblici che, in assenza di esigenze immediate di impiego, trovavano conveniente depositare tali fondi presso il sistema bancario, che a sua volta sottoscriveva titoli di Stato – si stabilì un obbligo formale per gli enti pubblici che ricevevano trasferimenti dallo Stato di depositare le proprie disponibilità liquide presso la TES. Nel tempo è stato avviato un processo di graduale superamento della TU. In particolare, verso la fine degli anni novanta si è passati a un regime di TU cosiddetta *mista*, che consente a talune categorie di enti, e sotto alcuni vincoli, di detenere le entrate proprie (cioè quelle non provenienti dal BS) presso il proprio tesoriere.<sup>16</sup>

Presso la TES sono presenti anche conti intestati a soggetti esterni all'Amministrazione pubblica. Le giacenze di tali conti costituiscono un debito dello Stato verso tali soggetti, che di fatto garantiscono al SS disponibilità liquide per finanziare le proprie necessità di spesa. Pertanto nel consolidare BS e TES ai fini della determinazione delle risultanze contabili del SS bisogna distinguere tra conti intestati ad enti inclusi nella pubblica amministrazione (organi centrali o periferici dello Stato, enti dell'amministrazione centrale e locale, enti previdenziali) e conti intestati a soggetti privati: i primi, concorrono alla formazione del fabbisogno del SS (le rispettive giacenze sono nella disponibilità del SS fino al loro effettivo impiego, quando impattano sulla formazione del disavanzo); i secondi ne rappresentano invece una forma di copertura (le rispettive giacenze si considerano fuori della disponibilità del SS; i fondi trasferiti dal BS ai conti di TES intestati agli enti in questione concorrono immediatamente alla formazione del disavanzo; nella misura in cui restano a giacere in Tesoreria, ne garantiscono la copertura). Il numero dei conti presenti in Tesoreria (conti correnti e contabilità speciali) nel 2007 era pari a 14.500; la consistenza dei depositi ammontava a 444.206 milioni.

In passato alcuni fattori di ordine istituzionale, tra cui il sistema della TU<sup>17</sup>, hanno reso il fabbisogno del SS sostanzialmente rappresentativo dei flussi finanziari relativi all'intero SP<sup>18</sup>. Gradualmente, nel corso del tempo, tali fattori hanno perso peso: l'incidenza dei pagamenti del SS su quelli del SP è passata da quasi il 75 per cento nel 1994 al 58 per cento nel 2007.

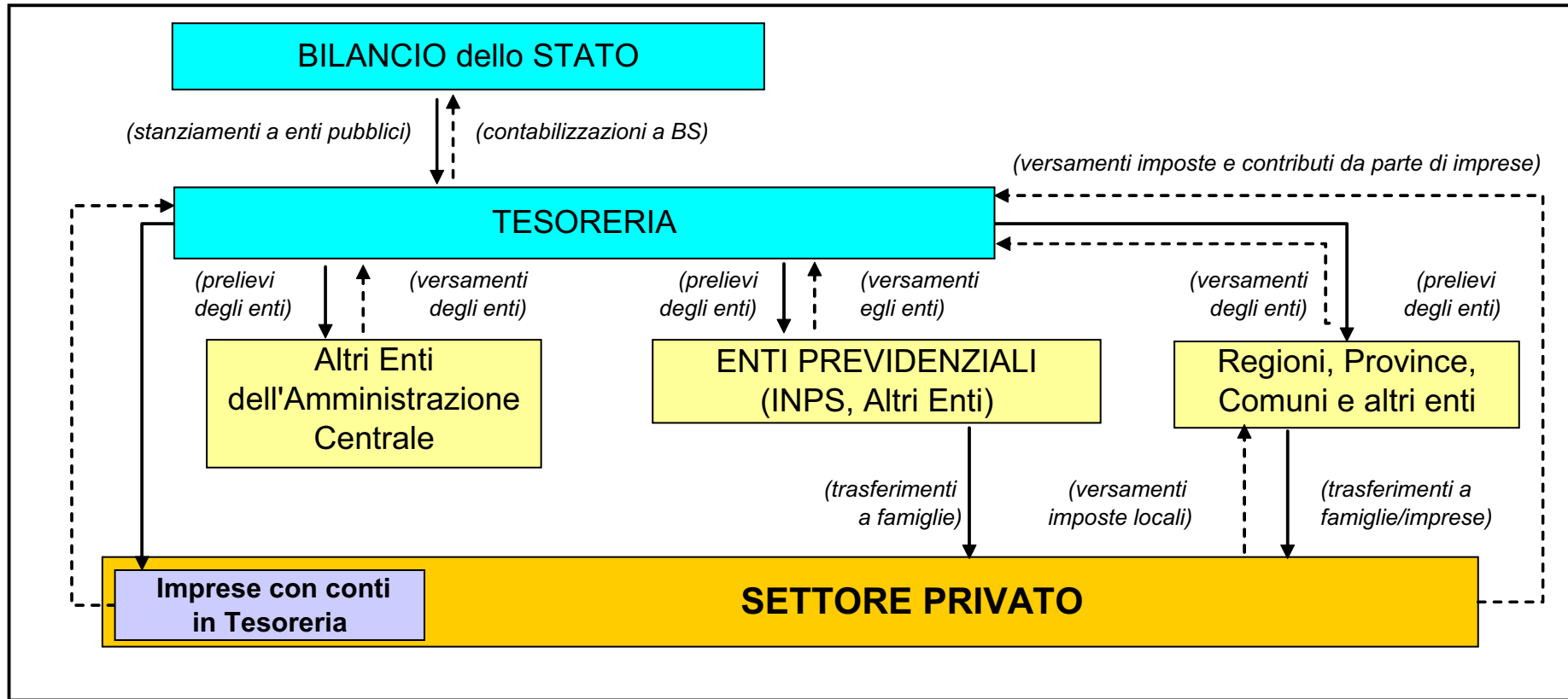
---

<sup>16</sup> La legge 720 del 1984, con successive modificazioni e integrazioni, ha stabilito che hanno l'obbligo di depositare le proprie disponibilità liquide presso la TES gli Enti che hanno natura pubblica e che ricevono trasferimenti, direttamente o indirettamente, dal BS. Sono previsti due regimi diversi che si applicano a due distinti gruppi di Enti (indicati in apposite tabelle): uno prevede il versamento di tutte le disponibilità liquide (sia di provenienza statale, sia derivanti da entrate proprie); l'altro consente di detenere presso il sistema bancario somme fino al 3% delle entrate previste nei bilanci di competenza, con esclusione di quelle connesse a operazioni di debito. Il meccanismo della TU *mista*, introdotto dal decreto legislativo 279 del 1997, prevede che specifiche categorie di Enti, individuate di volta in volta con appositi provvedimenti legislativi, debbano riversare sui conti della TES le sole risorse provenienti dal BS, mentre le entrate proprie sono depositate presso il Tesoriere dei singoli Enti, con obbligo di prioritario utilizzo. Ad oggi gli Enti assoggettati al sistema di TU *mista* sono i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, le Province, le Regioni a statuto ordinario e le Università.

<sup>17</sup> Gli altri fattori riguardano: la possibilità per l'INPS di coprire automaticamente il suo disavanzo finanziario prelevando fondi presso la Tesoreria dello Stato, l'accentramento del finanziamento degli enti locali attuato con la riforma tributaria dei primi anni settanta e le limitazioni poste al loro ricorso diretto al mercato.

<sup>18</sup> In generale, le operazioni di TES consentono di cogliere la rappresentazione contabile dell'operatività di tutti quegli enti che intrattengono un conto di deposito presso la TES, sebbene colta esclusivamente dal lato delle risultanze contabili del Tesoro; "*in altre parole, la tesoreria rappresenta un anello di congiunzione molto importante tra il settore statale e il settore pubblico...*" (cfr. Salvemini M.T., *op. cit.*, p. 93).

Fig. 2.2 – I principali flussi finanziari della Tesoreria



*Il Settore pubblico (SP)* – È l'aggregato ottenuto dal consolidamento dei conti del SS, con le risultanze contabili di cassa degli altri Enti dell'Amministrazione centrale (tra cui l'Anas), degli Enti dell'Amministrazione locale e di quelli previdenziali. Il consolidamento consente: (a) di ampliare l'insieme delle operazioni prese in considerazione, poiché oltre a quelle che trovano riscontro nel BS e nella TES, si considerano anche quelle rappresentate esclusivamente nelle evidenze contabili dei singoli enti<sup>19</sup>; (b) di qualificare la natura economica delle transazioni poste in essere dagli enti del SP e non solo di misurare il profilo finanziario dei loro rapporti con lo Stato (cosa che avviene nell'ambito della costruzione del conto relativo al SS).

La costruzione di un conto del SP è stata formalmente prevista nella CP dalla riforma del 1978 (artt. 25 e 30 della legge 468 del 1978), con l'introduzione della Relazione trimestrale di cassa (cfr. Riquadro 2). Attualmente il perimetro degli enti inclusi nel SP coincide sostanzialmente con quello utilizzato per la PA, l'unica differenza è data dalla presenza nel SP di alcuni enti pubblici produttori di beni destinabili alla vendita che sono invece esclusi dalla PA. La lista degli enti che compongono il SP è sostanzialmente aperta, determinata in base all'esigenza di avere la massima copertura dell'attività svolta dal settore.

## **Riquadro 2 - Settore Statale e Settore Pubblico: evoluzione del perimetro istituzionale**

*A partire dagli anni settanta il SS assume un ruolo centrale nella politica di bilancio. Il saldo dei conti del SS diviene infatti il principale indicatore per la programmazione, la valutazione e il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. Il concetto di SS viene introdotto formalmente con la legge 468 del 1978. La predisposizione di un conto consolidato di BS e TES intendeva supplire alla difficile leggibilità del Conto riassuntivo del Tesoro (CRT), il documento che raccoglie l'informazione sull'andamento delle occorrenze di cassa del Tesoro. Il CRT, infatti, registra in maniera dettagliata l'andamento di entrate e uscite del BS e della TES senza tuttavia fornire indicazioni sintetiche, in particolare quanto ai mezzi di copertura delle necessità di finanziamento<sup>1</sup>.*

*Una prima classificazione delle voci del CRT era stata prodotta nella Relazione annuale della Banca d'Italia per l'esercizio 1950, a fini di analisi della politica monetaria; lo scopo principale era quello di individuare l'andamento del fabbisogno di liquidità determinato dall'operatore pubblico per il finanziamento delle spese non coperte da entrate proprie<sup>2</sup>. Il consolidamento dei conti analizzati fu progressivamente esteso negli anni successivi, nell'intento di cogliere sempre meglio l'insieme di enti che avevano rapporti più diretti con il Tesoro e la cui attività si rifletteva pertanto in maniera immediata sulla creazione di base monetaria. Furono inclusi nell'aggregato assunto a indicatore anche i rapporti tra Tesoro e Banca d'Italia e quelli con la Cassa depositi e prestiti (CDP) e con le aziende autonome, attraverso una integrazione delle informazioni del CRT con quelle desumibili dai conti dei nuovi enti considerati. Il comparto così definito venne allora denominato Settore Statale<sup>3</sup>.*

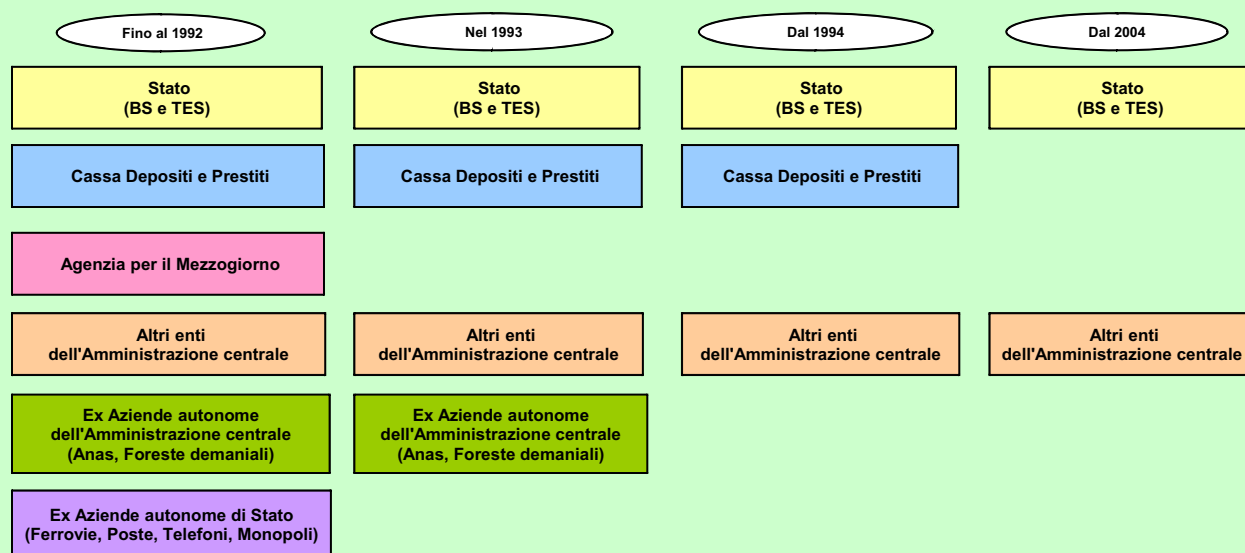
<sup>1</sup> *Va rilevato che nella costruzione dei conti per la determinazione del fabbisogno del SP gli enti minori vengono suddivisi in due gruppi, sulla base della disponibilità dei dati necessari all'operazione di consolidamento: il primo gruppo è costituito dai cosiddetti enti "consolidati", per i quali si dispone di dati dettagliati comunicati direttamente dagli enti stessi; il secondo è costituito dagli enti "non consolidati", per i quali non sono disponibili specifiche rilevazioni e pertanto si assume che la spesa sia pari ai trasferimenti ricevuti dalle altre Amministrazioni pubbliche.*

<sup>2</sup> *Cfr. Balassone F. e D. Franco, "Il fabbisogno finanziario pubblico", Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 277, 1996.*

<sup>3</sup> *Cfr. Ercolani, M., "Limiti attuali e linee di sviluppo delle rilevazioni pubbliche", in: Banca d'Italia, Contributi all'analisi di alcuni fenomeni trattati nella Relazione annuale del Governatore, Roma, 1954.*

Con la legge 468 del 1978 fu prevista l'elaborazione trimestrale dei conti del SS<sup>40</sup>, affidata alla Ragioneria Generale dello Stato, da presentare in uno specifico documento, la Relazione trimestrale di cassa (RTC). La nuova forma di presentazione dei conti pubblici rispondeva all'esigenza di disporre di un quadro dell'andamento dei conti sufficientemente aggregato, disponibile a livello annuale e trimestrale, elaborato sia in termini previsivi che consuntivi.

Il SS oggetto delle elaborazioni della RTC includeva inizialmente, oltre allo Stato, la CDP, la Cassa per il Mezzogiorno, le aziende autonome dell'Amministrazione centrale (Anas ed ex Foreste demaniali), Ferrovie, Poste, Monopoli, Telefoni. Si trattava di enti con funzioni di produzione sia di servizi collettivi (Stato), sia di beni e servizi destinati al mercato (aziende autonome), ovvero con finalità di potenziamento del capitale fisso sociale (Cassa per il Mezzogiorno, poi Agenzia per il Mezzogiorno) o coinvolti in attività creditizia (CDP). Nel 1993 furono esclusi dal SS l'Agenzia per il Mezzogiorno, in quanto ente disciolto<sup>5</sup>, e le principali aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste e Telefoni di Stato), in connessione con il cambiamento nella loro natura giuridica (trasformazione in Spa). Dal 1994 sono usciti dal SS l'Anas e la gestione delle ex Foreste demaniali (l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali era stata soppressa nel 1977 - DPR. n. 616). Dal 2004 è stata esclusa dal SS anche la CDP<sup>6</sup>, in quanto trasformata in Spa (cfr. figura).



La riforma della contabilità attuata con la legge 468 del 1978 prevedeva inoltre l'elaborazione annuale del conto relativo al SP e al "Settore Pubblico Allargato" (SPA), cioè di conti consolidati di un più ampio insieme di Enti pubblici. Con il SP il consolidamento dei conti veniva esteso dal SS agli altri Enti dell'Amministrazione centrale (CNR, ecc.), agli Enti delle Amministrazioni locali (regioni, province, comuni, Università, USL), agli Enti previdenziali (INPS, ecc) e ad alcuni Enti pubblici economici (aziende municipalizzate, ecc); nella nozione "allargata" (SPA) veniva inclusa anche l'ENEL. Il SPA pertanto censiva tutti gli enti pubblici produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, oltre alle imprese pubbliche nazionalizzate (aziende autonome produttrici per il mercato, ENEL) e municipalizzate. Nel tempo, gran parte di queste imprese è stata esclusa dalla rilevazione dei conti del SP in relazione alla trasformazione della loro forma giuridica (in Spa). Il perimetro degli enti considerati è stato oggetto di continui aggiornamenti. Attualmente la lista degli enti inclusi nel SP non si discosta, se non marginalmente, da quella degli enti classificati dalla CN nel settore della PA.

<sup>4</sup> La legge 468 del 1978 riprendeva e sistematizzava norme introdotte con la precedente legge 249 del 1976, che già imponeva al Ministro del Tesoro di presentare al Parlamento una relazione trimestrale sulla stima delle operazioni di cassa delle gestioni di BS e TES.

<sup>5</sup> La legge 488 del 1992 ha disposto la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

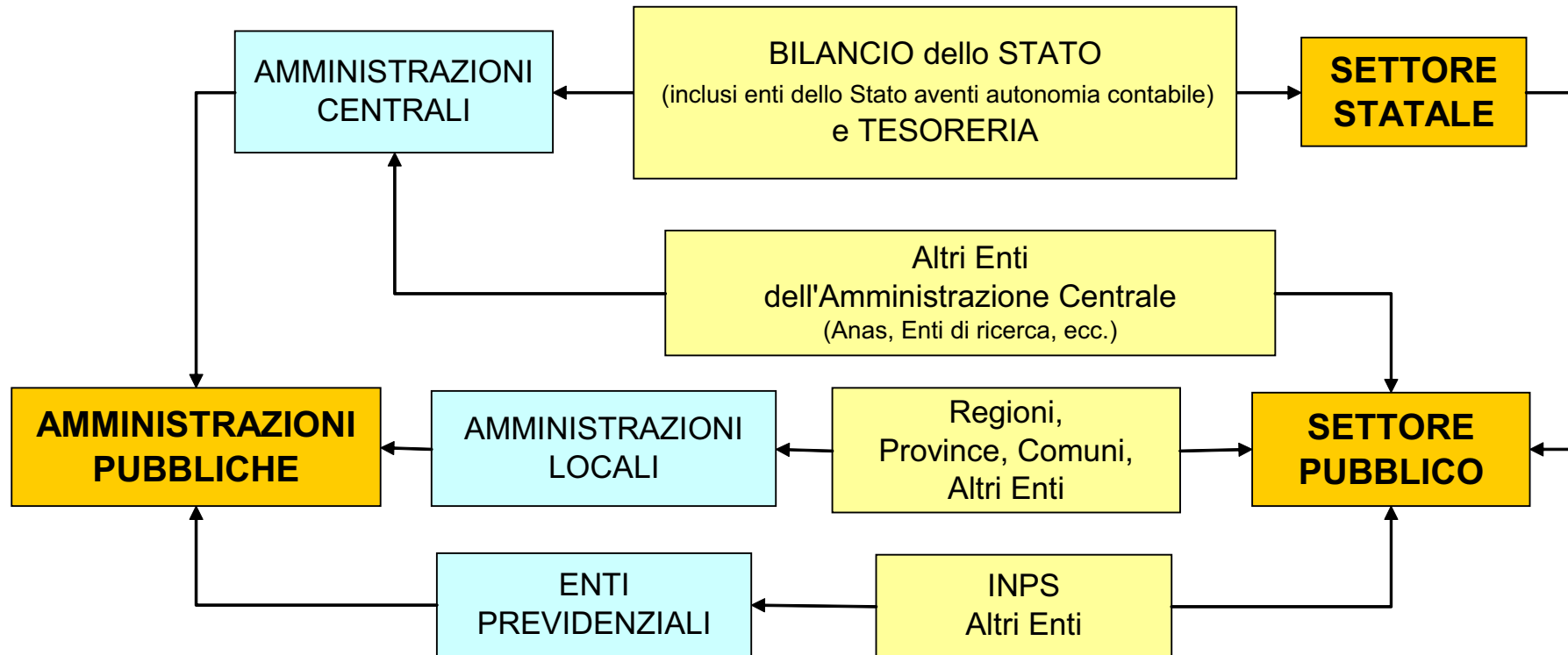
<sup>6</sup> DL 269 del 2003, convertito nella legge 326 del 2003.

### *2.3 I raccordi tra i principali aggregati della Contabilità nazionale e della Contabilità pubblica.*

I sottosettori della PA elaborati dalla CN – Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti di previdenza – trovano una sostanziale corrispondenza negli analoghi aggregati di enti pubblici utilizzati nella CP – il Settore statale e gli altri enti che concorrono a determinare il Settore pubblico. La figura 2.3 sintetizza i raccordi tra i vari aggregati, riportando da sinistra quelli relativi alla CN e da destra quelli della CP.

Il diverso criterio di classificazione e di individuazione degli enti può determinare alcune differenze nei conti elaborati nei due contesti. Va sottolineato, tuttavia, che queste differenze col tempo si sono venute assottigliando (cfr. Riquadro 2). Vi ha contribuito, oltre al graduale processo di privatizzazione che ha espulso dal perimetro pubblico soggetti che potevano essere classificati in maniera diversa nella CN e nella CP, la crescente enfasi sull'aggregato di CN preso a riferimento in ambito europeo, che ha indotto ad avvicinare le definizioni degli aggregati di CP a quelle di CN. Come ricordato, attualmente vi è una sostanziale coincidenza tra SP e PA.

*Figura 2.3 – I raccordi tra varie definizioni di operatore pubblico*



### 3. I criteri che regolano la contabilizzazione e la classificazione delle transazioni

**Il valore assunto dal saldo di una data partizione dei conti dipende dai criteri di contabilizzazione delle transazioni (operazioni) con riferimento al:**

- 1) *conto* in cui va registrata ciascuna operazione (ad esempio, definendone la natura finanziaria o meno);
- 2) *momento e importo* della registrazione delle transazioni (che variano, ad esempio, a seconda che si segua il criterio della cassa o quello della competenza).

**Per quanto riguarda i tempi di registrazione e i relativi importi si possono distinguere tre criteri principali:**

- a) *registrazione per cassa*: le transazioni economiche poste in essere da un soggetto vengono registrate nel momento in cui esse danno origine a un effettivo passaggio di fondi da o verso tale soggetto. L'importo registrato corrisponde all'ammontare dell'effettivo passaggio di fondi. La registrazione per cassa "misura" *pagamenti e incassi*;
- b) *registrazione per competenza giuridica*: le transazioni poste in essere da un soggetto sono registrate nel momento in cui nasce in capo all'operatore pubblico un'obbligazione giuridicamente perfezionata ai sensi dell'articolo 20 della legge 468 del 1978. L'importo registrato è pari all'entità dell'obbligazione. La registrazione per competenza giuridica "misura" *gli impegni di spesa e gli accertamenti di entrata*<sup>21</sup>;
- c) *registrazione per competenza economica*: le transazioni poste in essere da un soggetto economico sono registrate nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. In altre parole gli effetti degli eventi economici sono registrati quando avvengono, indipendentemente dal fatto che l'introito di cassa sia ricevuto o il pagamento effettuato. Questo principio coincide, in sostanza, con quello adottato nella contabilità di impresa in cui sono registrati i costi/ricavi per i quali l'obbligo di pagamento/diritto di incassare è maturato nell'esercizio corrente perché i relativi beni e servizi sono stati acquisiti/ceduti in tale esercizio (anche se il corrispondente movimento di cassa è rinviato ad esercizi futuri o è avvenuto in esercizi passati). L'importo registrato è quello del valore economico creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. L'applicazione del criterio della competenza economica può determinare l'imputazione di importi a cui non corrispondono effettivi flussi finanziari<sup>22</sup>.

**Per quanto riguarda l'allocazione delle transazioni nei diversi gruppi di conti, assumono particolare rilievo le regole che definiscono:** (a) *la distinzione tra le transazioni da attribuire al conto finanziario e quelle da attribuire al conto economico*; (b) *la distinzione tra le transazioni da attribuire alla parte attiva del conto finanziario e quelle da attribuire alla parte passiva dello stesso conto*. Rispetto a entrambe le distinzioni si possono effettuare:

---

<sup>21</sup> Con l'impegno di spesa un'amministrazione pubblica riconosce il diritto di un terzo a ottenere una somma, dando luogo a una obbligazione giuridicamente perfezionata. Con l'accertamento di entrata un'amministrazione individua la ragione di un credito (titolo giuridico), il debitore e la somma da incassare.

<sup>22</sup> Può ad esempio verificarsi la registrazione di operazioni che non sono destinate ad avere alcuna manifestazione di cassa (si pensi alle cancellazioni di crediti che rappresentano l'estinzione di un valore economico e quindi devono essere registrate come trasferimenti operati a favore del debitore il cui debito sia stato cancellato, in tutto o in parte) oppure possono registrarsi nel conto di una unità operazioni svolte da altre unità (è il caso dei debiti accesi da un ente ma con oneri a carico di un altro: in questo caso il valore economico che si crea al momento dell'accensione del debito è già imputabile interamente all'effettivo debitore, ossia quello che si fa carico dell'onere del rimborso, e quindi può essere sin dall'inizio imputato al conto di quest'ultimo).



- a) *valutazioni basate su elementi formali* (denominazione, finalità dichiarata, forma giuridica dell'operazione);
- b) *valutazioni basate su elementi sostanziali* (natura economica della transazione).

Ad esempio, con riferimento ai contributi erogati dallo Stato a favore di imprese pubbliche, una classificazione basata su criteri formali porterebbe alla loro inclusione tra i trasferimenti (conto economico) o tra le partite finanziarie (concessione di prestiti o acquisizione di partecipazioni al capitale) esclusivamente in base alla finalità dichiarata del versamento (cfr. Riquadro 3). Viceversa, una classificazione basata su criteri sostanziali impone la verifica delle condizioni economiche dell'impresa beneficiaria. Così è avvenuto in passato per alcuni trasferimenti in conto capitale alle Ferrovie dello Stato, registrati come tali nel conto economico delle Amministrazioni pubbliche sebbene nel BS fossero classificati tra le partite finanziarie (partecipazioni e conferimenti). Analogamente, operazioni che formalmente configurano vendite di attività finanziarie (partite finanziarie) possono fondarsi su transazioni che hanno la natura economica di accensioni di prestiti (passività finanziarie).

### **Riquadro 3 – Criteri formali e criteri sostanziali di classificazione: alcuni esempi**

Le cartolarizzazioni -. *Le operazioni di cartolarizzazione costituiscono una modalità di finanziamento che permette di smobilizzare attività illiquide. Le Amministrazioni pubbliche possono cedere a titolo oneroso a una società (cosiddetta società veicolo o società per la cartolarizzazione) crediti, anche di natura tributaria e contributiva, nonché altri beni e proventi non tributari. La società veicolo finanzia l'acquisto delle attività cedute dal settore pubblico mediante l'emissione di titoli sul mercato (da cui il termine cartolarizzazione).*

*Le cartolarizzazioni rappresentano formalmente una cessione di attività (finanziarie e non). Considerando esclusivamente l'aspetto formale, i proventi di tali operazioni andrebbero contabilizzati, a seconda dell'attività ceduta, tra le entrate del conto economico o tra quelle del conto delle attività finanziarie. Tuttavia, se si considera la sostanza economica dell'operazione, il trattamento contabile viene a dipendere da altre specifiche caratteristiche delle operazioni.*

*In particolare, con la decisione del 3 luglio 2002 l'Eurostat ha chiarito che nell'ambito del Sec95 le cartolarizzazioni sono considerate vendite effettive, se: a) il rapporto tra il pagamento iniziale effettuato dalla società veicolo e il valore di mercato delle attività cedute supera l'85 per cento; b) non ci sono garanzie governative a copertura del rischio sopportato dalla società veicolo; c) l'operazione non riguarda flussi futuri di reddito che non sono riferibili a voci del conto del patrimonio. Le cartolarizzazioni che non rispondono a questi requisiti sono considerate prestiti e contabilizzate nel conto delle passività finanziarie.*

*Le principali operazioni di cartolarizzazione condotte in Italia hanno interessato: a) crediti contributivi dell'INPS e dell'INAIL<sup>1</sup>; b) incassi futuri connessi con le giocate del lotto e dell'enalotto; c) beni immobili dello Stato e di altri enti pubblici; d) mutui concessi dall'INPDAP. Alcune di queste operazioni, inizialmente contabilizzate come vendite sulla base della loro forma contrattuale, non rispondevano ai criteri stabiliti dall'Eurostat e sono state pertanto riclassificate come prestiti. È il caso di alcune cartolarizzazioni di immobili, effettuate a un prezzo inferiore all'85 per cento del valore di mercato, e delle cartolarizzazioni dei proventi del lotto e dell'enalotto che riguardavano flussi futuri di reddito non riferibili a poste patrimoniali.*

Il finanziamento dell'Alta Velocità -. *Il finanziamento dell'Alta Velocità ferroviaria era stato inizialmente demandato a Infrastrutture Spa (Ispa), una società posseduta interamente dalla CDP<sup>2</sup>. Formalmente i debiti di Ispa non erano debiti pubblici: dal punto di vista giuridico, la società era un soggetto privato; dal punto di vista statistico, ai fini del Trattato di Maastricht, le garanzie prestate dallo Stato su debiti di terzi non sono considerate debito pubblico fino a quando lo Stato non è chiamato ad onorarle.*

<sup>1</sup> *Ai fini della contabilizzazione degli incassi relativi alla cartolarizzazione di crediti tributari e contributivi rileva anche il fatto che si tratta di crediti relativi a contributi contabilizzati per competenza in esercizi precedenti. L'incasso di tali crediti può incidere solo sui conti di cassa dell'anno in cui si effettua la cartolarizzazione.*

<sup>2</sup> *Ispa è stata istituita con il decreto legge 63 del 2002, convertito dalla legge 112 dello stesso anno; dal 1° gennaio 2006 è stata incorporata nella CDP (legge 266 del 2005).*

*Tuttavia, dopo avere esaminato la redditività della società, ed aver concluso che era insufficiente a evitare un intervento statale, l'Eurostat ha deciso che il debito contratto da Ispa dovesse essere considerato debito pubblico, in quanto dalla garanzia prestata dallo Stato discendeva di fatto un impegno a rimborsare la maggior parte di tale debito (cfr. comunicato stampa dell'Istat del 24 maggio 2005, disponibile all'indirizzo [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20050524\\_01/RevConti24.5.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20050524_01/RevConti24.5.pdf)).*

Il finanziamento degli investimenti pubblici -. *Per il finanziamento degli investimenti pubblici si fa a volte ricorso a mutui bancari stipulati da soggetti esterni alla PA il cui onere di rimborso, per capitale e interessi, è posto a carico del BS. All'atto dell'erogazione del mutuo in favore del soggetto esterno alla PA non si genera alcun flusso di danaro tra l'istituto erogante e lo Stato; pertanto, formalmente non si manifesta alcuna transazione da contabilizzare per cassa. Nella sostanza, tuttavia, lo Stato ha contratto un debito con l'intermediario finanziario. La rappresentazione sostanziale della transazione, quindi, richiede la contabilizzazione di tale debito tra le passività dello Stato e quella di un conseguente trasferimento a favore del privato beneficiario del mutuo nel conto economico delle Amministrazioni Pubbliche.*

#### 4. La definizione dei principali saldi di finanza pubblica

**In linea di principio, i saldi delle varie partizioni dei conti, elaborati secondo le diverse regole contabili, possono essere applicati a tutte le definizioni di operatore pubblico.** Nella pratica, tuttavia, raramente si utilizzano per ciascun settore i saldi relativi a tutte le principali partizioni dei conti, né si calcolano tali saldi secondo tutte le principali regole contabili. Ad esempio, per il SS si fa riferimento al fabbisogno calcolato – dal Ministero dell’Economia e delle Finanze – sopra la linea (formazione) e sulla base del criterio di cassa (in base alle norme previste dalla legge 468 del 1978). Per la PA, invece, si utilizza soprattutto l’indebitamento netto calcolato – dall’Istat – sopra la linea e in base al Sec95; inoltre, dato il rilievo assunto in sede europea dal debito lordo della PA, per questo settore si fa anche riferimento al fabbisogno calcolato – dalla Banca d’Italia – sotto la linea e in base al criterio di cassa, che rappresenta la componente principale della variazione del debito (cfr. infra, capitolo 5).

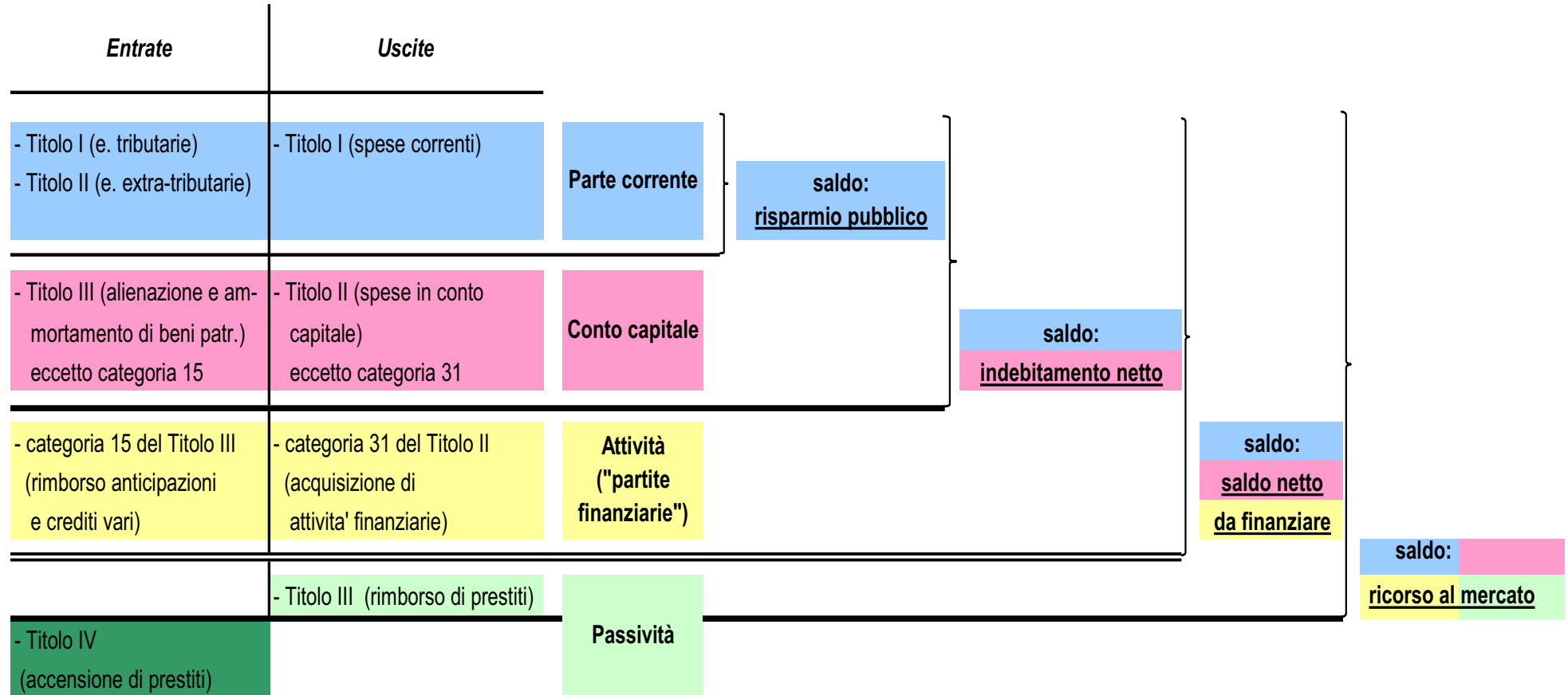
##### 4.1 I saldi del Bilancio dello Stato.

**Ai sensi della legge 468 del 1978, responsabile della predisposizione del BS è il Ministero dell’economia e delle finanze e in particolare il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.** La Ragioneria ha il compito, da un lato, di garantire la correttezza della determinazione dei saldi del BS quando esso viene presentato al Parlamento per l’approvazione (previsione iniziale, assestamento e consuntivo) e, dall’altro, di monitorarne l’evoluzione nel corso della gestione.

**In base all’articolo 6 della legge 468 i saldi (o risultati differenziali) che sintetizzano le informazioni contenute nel BS sono quattro (fig. 4.1):**

- a) *Il risparmio pubblico* – è il saldo della parte corrente del conto economico, dato dalla differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extratributarie a prescindere dalla loro straordinarietà o meno) e le spese correnti;
- b) *L’indebitamento (o accreditamento) netto* – è il saldo del conto economico, dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto delle operazioni finanziarie attive (categoria 15 delle entrate e categoria 31 delle spese);
- c) *Il saldo netto da finanziare* – è il saldo congiunto del conto economico e della parte “attività” (partite finanziarie) del conto finanziario, dato dalla differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese); in sostanza corrisponde alla somma di indebitamento netto e saldo delle “partite finanziarie”;
- d) *Il ricorso al mercato* – è il saldo congiunto del conto economico, delle partite finanziarie e delle uscite per passività finanziarie (rimborso prestiti), dato dalla differenza tra tutte le entrate escluse quelle del titolo quarto (accensione prestiti) e tutte le spese (compreso il rimborso di prestiti). Corrisponde alla somma del saldo netto da finanziare e del rimborso di prestiti.

Fig. 4.1 – I saldi del Bilancio dello Stato



**I quattro saldi sono espressi sia in termini di competenza giuridica (accertamenti/impegni) sia di cassa (incassi/pagamenti).**

Si ricorda che la categoria 15 del titolo III dell'entrata e la categoria 31 del Titolo II della spesa non includono le variazioni dei conti attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia e che il Titolo IV dell'entrata e il Titolo III della spesa non includono emissioni e rimborsi dei Buoni Ordinari del Tesoro. Pertanto, non è possibile definire saldi "sotto la linea" corrispondenti a quelli "sopra la linea" descritti nel testo (cfr. Riquadro 1).

I saldi del BS sono esposti nel quadro generale riassuntivo della legge di bilancio. Nei principali documenti programmatici, essi sono esposti escludendo dalla parte attiva del conto finanziario le entrate da dismissioni mobiliari (le cosiddette "privatizzazioni"); inoltre, sono considerati al netto di alcune delle cosiddette regolazioni contabili e debitorie<sup>23</sup>; tali regolazioni corrispondono a stanziamenti o a quote di stanziamenti iscritti su capitoli di bilancio in termini di competenza e di cassa (cfr. Riquadro 4).

**Riquadro 4 - Le regolazioni contabili e debitorie escluse dai saldi del BS nei principali documenti programmatici**

**Regolazioni contabili**

*Con il termine "regolazione contabile" si intende un'operazione volta a far emergere contabilmente partite di entrata e/o di spesa che altrimenti non troverebbero rappresentazione in bilancio. Il "regolare", dunque, è inteso nel senso di far sì che il bilancio dia contezza, sia pure con sfasamenti temporali, di tutti i fenomeni gestionali, nel rispetto dei principi a cui tale documento si deve uniformare (chiarezza ed integrità).*

*La regolazione contabile, pertanto, è lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione che ha già manifestato il suo impatto finanziario. L'iniziale mancata contabilizzazione dipende, talvolta implicitamente, da norme volte a semplificare un rapporto finanziario tra lo Stato e altre Amministrazioni Pubbliche o soggetti privati.*

*Un esempio rilevante per ammontare (anche se non si tratta di regolazioni escluse dai saldi del BS nei principali documenti programmatici) è dato dalle regolazioni contabili relative alle entrate tributarie erariali trattenute dalle Regioni Sicilia e Sardegna in base alle disposizioni dei rispettivi Statuti Speciali. Per mantenere l'integrità del BS, le entrate tributarie vengono periodicamente "lordizzate" contabilizzando gli importi effettivamente riscossi dalle Regioni e non versati al bilancio. Contestualmente, si contabilizza in spesa, un trasferimento "virtuale" di pari importo a favore delle Regioni.*

*La regolazione contabile può esplicitare i suoi effetti unicamente sul BS ed esaurirsi in tale ambito, ovvero può coinvolgere anche la TES.*

*a) Una regolazione contabile di bilancio investe l'entrata e la spesa, aumentando il livello dell'una e dell'altra di uno stesso ammontare, come avviene per le citate regolazioni di entrate tributarie. Un ulteriore esempio è dato dalle regolazioni contabili dell'acconto dei concessionari della riscossione, effettuate fino al 2007<sup>1</sup>. Il meccanismo previsto dalla legge istitutiva prevedeva che i concessionari versassero a dicembre di ciascun anno un acconto sulle imposte che avrebbero riscosso nell'anno seguente, acconto che veniva recuperato nei primi mesi dell'anno successivo a valere sulle riscossioni effettivamente realizzate. Per fare emergere questa operazione nel BS dell'anno t+1, veniva iscritta tra le spese una posta pari all'ammontare dell'acconto versato nell'anno t allo scopo di "lordizzare" gli incassi dell'anno t+1 di un importo pari alla parte di entrate trattenuta dai concessionari, riallineando in tal modo gli incassi agli accertamenti. L'introduzione dell'acconto, i successivi incrementi e la sua eliminazione hanno prodotto un medesimo impatto finanziario sui saldi del BS, sul fabbisogno di SS, SP e PA, e sull'indebitamento netto della PA. Al momento dell'istituzione dell'acconto tutti i saldi hanno beneficiato di una maggiore entrata (in quanto non c'era un acconto relativo all'anno precedente da recuperare); negli anni seguenti, si è avuto un impatto positivo sui saldi pari alla differenza tra il versamento in acconto di ogni anno e quello, da recuperare, relativo all'anno precedente; nel 2007, anno della soppressione dell'acconto, al recupero del versamento relativo al 2006 non ha fatto seguito un nuovo acconto.*

<sup>1</sup> *L'acconto era stato introdotto con il DL 79 del 1997 (convertito nella legge 140 dello stesso anno) ed è stato soppresso con il DL 248 del 2007 (convertito nella legge 31 del 2008).*

b) Una regolazione contabile coinvolge la TES quando, ad esempio, si manifesta l'esigenza di trasferire fondi per un ammontare superiore a quelli iscritti in bilancio. In questi casi, se previsto dalla legge, si può procedere a una momentanea anticipazione da parte della TES. Si crea in tal modo un debito del BS nei confronti della TES che va "regolato" con risorse da iscrivere in bilancio (anche in anni successivi), per restituirle alla TES a "chiusura" dell'anticipazione effettuata. Questa operazione viene considerata tra le regolazioni contabili in senso lato (anche se il rapporto sottostante è di tipo debitorio). L'operazione incide sul fabbisogno del SS, del SP e della PA, e sull'indebitamento netto di quest'ultimo settore nell'anno in cui avviene l'anticipazione; incide invece sui saldi del BS nell'anno in cui quest'ultimo, attraverso apposito stanziamento, si fa carico di provvedere alla sua regolazione, che sviluppa ed esaurisce i suoi effetti esclusivamente nell'ambito della gestione consolidata bilancio-tesoreria. Un esempio è costituito dalle cosiddette "spese di giustizia pregresse". Esse corrispondevano (fino al 2006) ad anticipazioni (con fondi di tesoreria) effettuate da Poste Italiane su disposizione degli organi della magistratura per provvedere al pagamento di spese connesse al processo (intercettazioni telefoniche, perizie, gratuito patrocinio, indennità ai giudici di pace, ecc.). Le anticipazioni avvenivano a prescindere dalle risorse stanziare sull'apposito capitolo di bilancio, che pertanto non risultava allineato all'effettivo livello di spesa che incideva sui saldi del SS, del SP e della PA (che includono la TES). Con le leggi finanziarie relative agli anni 2004, 2005 e 2006 si è provveduto a "chiudere" queste anticipazioni appostando in bilancio le somme necessarie (senza impatto sui saldi di SS, SP e PA) e adeguando lo stanziamento del capitolo all'effettivo livello di spesa.

### **Regolazioni debitorie**

Oltre alle "regolazioni contabili di tesoreria" del tipo sopra descritto vi possono essere "regolazioni debitorie in senso stretto" (ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie, restituzioni di tributi dichiarati costituzionalmente illegittimi – come la tassa sulle concessioni governative – accantonamenti del fondo globale per provvedere all'estinzione di debiti pregressi o ai pagamenti derivanti da sentenze di organi giurisdizionali nazionali e comunitari, ecc.). Il trattamento contabile di questo genere di operazioni richiede una valutazione caso per caso.

Nel conto economico della PA (e quindi ai fini dell'indebitamento netto) una partita debitoria del tipo sopra descritto sviluppa i suoi effetti nel momento in cui nasce l'obbligazione (criterio della competenza economica), quando sono individuabili il creditore, il debitore e se si è in grado di quantificare in modo statisticamente affidabile l'ammontare del debito. Il criterio si applica anche se l'iscrizione nel BS e il flusso di cassa dei pagamenti (e quindi l'effetto sul fabbisogno del SS, del SP e della PA) sono ripartiti nel tempo (si veda, ad esempio, il caso della sentenza della Corte costituzionale sulla doppia integrazione al minimo delle pensioni).

In mancanza delle predette condizioni, la contabilizzazione dell'operazione nei conti della PA può seguire i flussi di cassa (e corrispondere a quanto annualmente pagato a titolo di restituzione del debito) oppure essere allineata all'ammontare di rimborsi "validato" nell'anno dall'Amministrazione finanziaria a prescindere dal loro effettivo pagamento. Il primo metodo è stato seguito nel caso del rimborso della tassa di concessione governativa alle imprese; il secondo, per i rimborsi connessi con la sentenza della Corte di giustizia europea sulla deducibilità dell'IVA sulle auto aziendali.

### **Rimborsi d'imposta pregressi**

Si tratta di somme che vengono iscritte in bilancio per essere destinate a rimborsi di imposta richiesti in anni precedenti. Tali somme, secondo la contabilità nazionale, vengono registrate nel conto economico delle PA secondo il principio della competenza economica e vengono pertanto contabilizzate nell'anno in cui è avvenuta la richiesta di rimborso. Hanno invece effetto sul fabbisogno del SS, del SP e della PA nell'anno in cui vengono rimborsate.

### **Fondo per l'Ammortamento dei titoli di Stato**

Le entrate acquisite al BS da operazioni di privatizzazione, quali le vendite di partecipazioni al capitale di imprese pubbliche, sono destinate per legge al finanziamento del Fondo per l'Ammortamento dei titoli di Stato, finalizzato al rimborso anticipato dei titoli del debito pubblico in circolazione<sup>2</sup>. Sul BS tali poste sono iscritte nel conto finanziario: per le entrate, tra le partite (attività) finanziarie (Titolo III – alienazione e ammortamento di beni patrimoniali); per le spese, tra le passività finanziarie (Titolo III – rimborso di prestiti). Le spese in questione sono escluse, per definizione contabile, dalla determinazione del saldo netto da finanziare del BS, del fabbisogno del SS, del SP e della PA, e dell'indebitamento netto della PA (in quanto si collocano "sotto la linea" per tutti i saldi menzionati). Le entrate da partite finanziarie, invece, pur trovandosi in linea di principio, sopra la linea, sia del saldo netto da finanziare del BS, sia del fabbisogno del SS e del SP, vengono convenzionalmente escluse dalla determinazione di questi saldi e, implicitamente, portate sotto la linea (cfr. infra, capitolo 5)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Legge 432 del 1993 e successive modificazioni e integrazioni.

<sup>3</sup> Questo "spostamento" non avviene nel calcolo del fabbisogno della PA.

**Tra i risultati differenziali del BS assume rilievo particolare, nella definizione della politica di bilancio, il saldo netto da finanziare (SNF).** Annualmente il Governo predispone il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) che indica le previsioni degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, i corrispondenti obiettivi e, quindi, le correzioni necessarie<sup>24</sup>. Tale documento deve fare riferimento all'indebitamento netto della PA (cfr. infra), al fabbisogno del SS e del SP (cfr. infra) e al SNF programmatico del BS. Le indicazioni relative ai vari saldi devono ovviamente essere coerenti tra loro. Il DPEF è sottoposto al Parlamento per l'approvazione di una apposita risoluzione, i cui contenuti sono vincolanti per il Governo.

Entro il mese di settembre, il Governo predispone il disegno di legge finanziaria. Questo, in base all'art. 11 della legge 468 del 1978, deve riportare all'articolo 1 un valore del SNF non superiore a quello programmatico (indicato nella risoluzione di approvazione del DPEF o della sua Nota di aggiornamento). Contestualmente vengono predisposti anche gli eventuali provvedimenti collegati. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati individuano gli interventi necessari a garantire il conseguimento dell'obiettivo fissato per il SNF (e per gli altri saldi di finanza pubblica).

Approvato il livello massimo del SNF, eventuali emendamenti delle misure previste nel disegno di legge finanziaria che ne modificano in senso peggiorativo gli effetti finanziari sono ammissibili solo se indicano misure compensative (copertura), in modo da lasciare inalterato l'effetto complessivo sul SNF, sul fabbisogno del SP e sull'indebitamento netto della PA (requisiti stabiliti *per prassi* nell'ambito dei criteri di ammissibilità degli emendamenti dai Presidenti delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, in coerenza con le indicazioni date con le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 e del 6 giugno 2006).

**Il SNF, come l'intero documento di cui è sintesi (il BS) risponde essenzialmente a finalità gestionali dello Stato.** In linea di principio, esso dovrebbe costituire il vincolo di bilancio entro il quale si muovono la pianificazione, prima, e l'esecuzione, poi, dei risvolti finanziari delle politiche statali. In pratica, nel corso dell'esercizio, il SNF perde quella natura di indicatore programmatico che Governo e Parlamento si impegnano a rispettare con l'approvazione della manovra di bilancio, per assumere la configurazione di indicatore puramente contabile che registra gli effetti, migliorativi o peggiorativi, derivanti dall'adozione delle variazioni di bilancio adottate in corso d'anno e dallo svolgimento delle operazioni di gestione (cfr. Riquadro 5).

## **Riquadro 5 - Il bilancio dello Stato: previsione ed esecuzione**

*Il bilancio di previsione è redatto in termini di competenza (giuridica) e di cassa. Nella sostanza si tratta di autorizzazioni di spesa e di previsioni di entrata approvate dal Parlamento. Le autorizzazioni di spesa di competenza costituiscono il limite massimo entro il quale le Amministrazioni possono assumere impegni nei confronti di altri soggetti, pubblici o privati (effetto di vincolo). Tale limite non può essere superato nel corso della gestione. A tale principio si fa tuttavia eccezione per gli impegni relativi ad alcune spese "obbligatorie" come le competenze fisse al personale, alcuni tipi di pensioni a carico diretto dello Stato (privilegiate e di guerra), gli interessi passivi sui titoli di Stato, le rate di mutuo a carico dello Stato, ecc.. Le previsioni di entrata di competenza (accertamenti), invece, non rappresentano un limite ma una previsione e possono ovviamente essere superate nel corso della gestione.*

*Con riferimento al bilancio di cassa, le autorizzazioni di spesa costituiscono il limite massimo ai pagamenti da effettuare in corso d'anno (anche per i pagamenti vi sono le medesime eccezioni indicate per gli impegni); per le previsioni di entrata (incassi) valgono le stesse considerazioni svolte sopra per gli accertamenti. Pagamenti e incassi vengono quantificati tenendo conto delle relative masse spendibili e acquisibili. In altre parole, si valuta,*

<sup>24</sup> Il DPEF deve essere presentato dal Governo al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge 468 del 1978, sostituito dall'art. 3 comma 1 della legge 362 del 1988, successivamente modificato dalla legge 208 del 1999.

*insieme agli stanziamenti di competenza, anche l'ammontare dei residui attivi e passivi - generati dall'esistenza di un doppio bilancio redatto in termini di competenza e di cassa - nonché, per la spesa, la presenza di eventuali giacenze su conti di tesoreria intestati agli Enti beneficiari di trasferimenti statali. L'esistenza di consistenti giacenze su tali conti, infatti, potrà comportare una ridotta assegnazione di cassa da parte del BS al fine di consentirne lo "smaltimento".*

*I saldi del BS, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, sono indicati nel quadro generale riassuntivo della legge di bilancio. Quelli al netto di tali partite, invece, non compaiono nel documento ufficiale approvato dal Parlamento, ma sono esposti nell'allegato 8 al disegno di legge finanziaria, che ne indica la quantificazione sia in base alla legislazione vigente, sia tenendo conto degli effetti attesi della manovra finanziaria (tale allegato viene costantemente aggiornato nel corso della discussione parlamentare per tenere conto degli emendamenti approvati). I predetti saldi sono indicati anche in documenti divulgativi pubblicati dalla RGS (si veda ad esempio "Il bilancio in breve"<sup>1</sup>).*

**Anche la fase di esecuzione del bilancio presenta una doppia contabilità: per competenza giuridica e per cassa.**

a) **Competenza giuridica:** le previsioni iniziali (di entrata e di spesa), si è detto, si sostanziano nella autorizzazione ad accertare e ad impegnare sulla base delle previsioni effettuate nel rispetto del limite massimo del SNF stabilito dalla legge finanziaria. Tali previsioni nel corso della gestione possono essere modificate per effetto sia della nuova legislazione approvata dal Parlamento (compreso il provvedimento di assestamento), sia delle variazioni di bilancio proposte in via amministrativa dai Ministri interessati e adottate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Le suddette modifiche, devono essere neutrali rispetto al livello complessivo del SNF (eventuali aumenti di spese o riduzioni di entrate devono cioè essere accompagnati da corrispondenti variazioni compensative). Tuttavia, l'ordinamento contabile prevede numerose eccezioni a tale principio generale; alcune di queste sono espressamente previste dalla legge 468 del 1978: le riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata nell'ultimo bimestre dell'anno precedente (art. 17), l'iscrizione in bilancio, per la copertura di nuove leggi di spesa, delle quote dei fondi speciali relative ad esercizi precedenti, i cosiddetti "slittati" (art. 10), l'assegnazione della cassa necessaria al pagamento dei titoli rimasti inestinti alla chiusura dell'esercizio e "trasportati" all'esercizio successivo (art. 17), ecc.. Vi sono poi eccezioni stabilite con leggi successive.

b) **Cassa:** l'effettivo svolgimento della gestione da parte delle Amministrazioni può comportare una modifica anche sostanziale dei saldi di bilancio (sia in senso peggiorativo che migliorativo). Con riferimento alle entrate, si tratta di modifiche "fisiologiche", legate a differenze tra previsioni e andamenti effettivi. Dal lato delle spese, invece, le citate norme di deroga al principio della compensazione delle variazioni di bilancio e la necessità di provvedere comunque al pagamento (a prescindere dal relativo stanziamento) delle spese obbligatorie (di cui pure si è fatto cenno in precedenza) configurano un vero e proprio "superamento" del vincolo di bilancio. Pertanto, per gli aspetti gestionali, il SNF assume a consuntivo la configurazione di un indicatore contabile che registra gli effetti delle operazioni di gestione e ne sintetizza il risultato finale senza avere più quale vincolo di riferimento il limite stabilito nella manovra di bilancio.

**In sede di rendiconto,** i saldi di bilancio sono indicati nel quadro generale riassuntivo del bilancio al lordo delle regolazioni contabili e debitorie. Quelli al netto delle regolazioni, invece, sono riportati nella relazione generale al consuntivo e nei principali documenti programmatici. Tali saldi vengono esposti con riferimento sia alle previsioni definitive (che inglobano gli effetti delle variazioni di bilancio e della legge di assestamento), sia alle operazioni di gestione (accertamenti/impegni e incassi/pagamenti).

<sup>1</sup> Il documento è disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato all'indirizzo:  
<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/II-Bilanci/2008/Versione-Italiana-Bilancio-in-Breve-2008.pdf>

#### 4.2 I saldi del Settore statale e del Settore pubblico

**Il saldo più utilizzato con riferimento al Settore Statale e al Settore Pubblico è il fabbisogno.** Il fabbisogno è calcolato – sopra la linea (dal lato della formazione) – dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze. Esso fa riferimento alla stessa partizione dei conti a cui corrisponde il SNF per il BS: si tratta del saldo congiunto del conto economico e della parte "attività" del conto finanziario (partite finanziarie).



### **Il fabbisogno viene calcolato prevalentemente per cassa.**

Il concetto di “cassa” utilizzato per il fabbisogno del SS differisce da quello utilizzato per la redazione del BS: il SNF misura incassi e pagamenti nel momento in cui le risorse finanziarie, rispettivamente, entrano ed escono dalla disponibilità dello Stato trovando imputazione sui pertinenti capitoli di bilancio; il fabbisogno, invece, misura incassi e pagamenti nel momento in cui le risorse entrano ed escono dalla Tesoreria (cfr. capitolo 2). In altri termini, per il fabbisogno la contabilizzazione delle transazioni avviene nel momento in cui esse hanno impatto sulla liquidità dello Stato e delle sue controparti. Unica eccezione di rilievo è costituita dal trattamento riservato ai BOT, che non vengono contabilizzati al netto ricavo dell’emissione (cioè, per l’importo effettivamente incassato dallo Stato), bensì al valore nominale (quello, cioè, che lo Stato pagherà al momento del rimborso).<sup>25</sup>

Il momento dell’impatto sulla liquidità dell’operatore pubblico e delle sue controparti governa anche la contabilizzazione delle transazioni relative al SP. Questo criterio trova tuttavia un’eccezione nel trattamento dei conti dei cosiddetti “enti non consolidati” (che fanno parte del SP ma i cui conti non vengono consolidati con quelli del resto del comparto), per i quali si assume un ammontare di spesa pari ai trasferimenti di risorse ricevuti da altri enti del SP.

**Nella classificazione delle transazioni all’interno dei conti del SS e del SP hanno assunto rilievo crescente, a partire dalla fine degli anni novanta, considerazioni relative alla sostanza economica delle transazioni.** In tal modo il trattamento contabile di alcune operazioni ai fini del fabbisogno si è avvicinato a quello adottato per l’indebitamento netto della PA. Un esempio di questa evoluzione sono le modalità di contabilizzazione del finanziamento di talune spese relative a forniture militari e per la sicurezza pubblica che si realizzano attraverso l’accensione di mutui da parte delle imprese costruttrici dei beni le cui rate di ammortamento sono poste a totale carico dello Stato: il fabbisogno del SS viene “corretto” di un importo pari all’ammontare dei fondi erogati dagli istituti bancari, anche se tali fondi non transitano attraverso la TES (cfr. Riquadro 3)<sup>26</sup>.

**Va rilevato che nel calcolo del fabbisogno del SS e del SP le variazioni dei conti attivi dello Stato presso la Banca d’Italia vengono considerate (con segno negativo) nella parte del conto finanziario relativa alle passività e non in quella relativa alle attività.** Questo particolare trattamento riflette due fattori:

- a) uno, di carattere storico, riguarda il fatto che fino al 1993 i conti del Tesoro presso la Banca d’Italia non erano attivi, ma passivi e rappresentavano linee di credito aperte dalla Banca Centrale in favore dello Stato (cfr. Riquadro 6);
- b) l’altro, di ordine concettuale, riguarda l’assimilazione di tali conti a un fondo di cassa (attività vantata verso se stessi e non verso altri, il cui utilizzo, essendo un sostituto stretto dell’emissione di passività, viene assimilato a una forma di copertura) in riconoscimento del carattere “esclusivo” del rapporto tra il Tesoro e la Banca centrale (a quest’ultima viene implicitamente attribuita la connotazione di “Banca dello Stato”).

---

<sup>25</sup> Coerentemente viene anticipata al momento dell’emissione dei BOT la contabilizzazione degli interessi che saranno invece effettivamente pagati solo al momento del rimborso dei titoli.

<sup>26</sup> Anche il trattamento dei trasferimenti in favore di enti esterni al settore pubblico, che si considerano “pagati” nel momento in cui affluiscono nei conti di TES dell’ente beneficiario a prescindere dall’effettivo prelievo da parte dell’ente medesimo, implica la contabilizzazione nei conti del SS di transazioni a cui non corrisponde un effettivo movimento di fondi (il trasferimento a favore dell’ente beneficiario e il contestuale deposito di una somma di pari importo da parte dell’ente beneficiario sul proprio conto di TES). In questo caso, tuttavia, si tratta di contabilizzazioni che derivano dalla definizione del fabbisogno, non da un’evoluzione dei criteri contabili utilizzati per la sua determinazione.

## Riquadro 6 – Il Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria

*La disciplina dei rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia è stata oggetto nel corso del tempo di numerose modifiche.*

*Con il decreto legislativo 1490 del 1947, fu introdotto il “Conto corrente di Tesoreria”, dove confluivano i flussi di incassi e pagamenti eseguiti giornalmente da tutte le sezioni di Tesoreria; le sue movimentazioni riflettevano pertanto il complesso dei flussi dei vari conti aperti presso la Tesoreria. Lo sbilancio di tale conto costituiva un canale di credito al Tesoro da parte della Banca d'Italia che sostituiva le precedenti “anticipazioni ordinarie”. Il nuovo strumento mirava a garantire la necessaria elasticità nella gestione di cassa, attraverso una linea di credito temporanea, senza caratterizzarsi come un vero e proprio finanziamento<sup>1</sup>; insieme alle emissioni di BOT e al risparmio postale, il ricorso alle anticipazioni sul Conto corrente di Tesoreria costituiva il cosiddetto “debito fluttuante”, destinato al finanziamento di esigenze temporanee. Inizialmente il ricorso a tale forma di credito fu sottoposto a un limite in cifra fissa (50 miliardi di lire); con il decreto legislativo 544 del 1948, il limite fu agganciato all'importo degli stati di previsione della spesa (il 15 per cento, portato successivamente al 14 per cento con la legge 1333 del 1964). Il vincolo era applicato alla situazione mensile; in caso di sfioramento, la Banca d'Italia doveva darne comunicazione al Tesoro che entro 20 giorni era tenuto a porre in atto provvedimenti per rientrare entro il limite stabilito; in caso contrario, la Banca non avrebbe più dato corso a ulteriori pagamenti.*

*Tra il 1975 e il 1981, il finanziamento del Tesoro da parte della Banca centrale fu garantito anche dall'acquisto diretto residuale, sul mercato primario, dei BOT emessi; nel 1981, con il cosiddetto “divorzio”, tale prassi venne abbandonata. Nel 1983, in relazione allo sfioramento del Conto corrente di Tesoreria registrato alla fine dell'anno precedente, fu concessa al Tesoro un'anticipazione straordinaria (legge 10 del 1983); nello stesso anno fu introdotto il sistema dell'asta competitiva per l'aggiudicazione dei BOT e nel 1984 un gruppo di operatori assunse l'impegno di garantire l'acquisto di un determinata percentuale di titoli di Stato, a fronte di finanziamenti temporanei della Banca d'Italia; tale impegno è cessato con la ratifica del Trattato di Maastricht.*

*Il Trattato di Maastricht sancisce il divieto di finanziamento dei disavanzi pubblici da parte delle Banche centrali nazionali (articoli 101 e 102 del Trattato)<sup>2</sup>. La legge 483 del 1993 (successivamente confluita nel decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003) ha recepito tale divieto stabilendo che la Banca d'Italia non possa concedere al Tesoro anticipazioni di alcun tipo e ha soppresso il Conto corrente di Tesoreria. Per garantire la necessaria flessibilità della gestione di Tesoreria è stato istituito il “Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria”, inizialmente alimentato dal controvalore di una emissione di titoli per 30.000 miliardi di lire collocati presso la Banca d'Italia e remunerato a un tasso d'interesse pari a quello medio dei BOT emessi nel semestre precedente (da compensare con gli interessi percepiti dalla Banca sui BOT emessi alla costituzione del Conto).*

*Il Conto disponibilità non può presentare saldi a debito con vincolo giornaliero: qualora la giornata contabile chiuda con un saldo a debito per il Tesoro, la Banca d'Italia ne deve dare immediata comunicazione al Ministro del tesoro e non effettuare ulteriori pagamenti. Qualora la giacenza di fine mese risulti inferiore all'iniziale dotazione (importo ridotto a 10 miliardi di euro con il decreto ministeriale 19 settembre del 2005), il Tesoro è tenuto a ricostituire l'importo entro i tre mesi successivi nei limiti massimi di emissione previsti dall'approvazione del Bilancio di previsione. Il Conto disponibilità non può essere utilizzato in modo duraturo per la copertura del fabbisogno. Se il saldo scende al disotto della metà dell'iniziale dotazione (di 10 miliardi di euro, dal 2005) il Ministro del tesoro (ora dell'Economia e delle finanze) è chiamato a presentare al Parlamento una relazione che ne illustri cause; se la situazione persiste per più di tre mesi, è chiamato ad esporre tali cause direttamente in Parlamento. Il vincolo posto al saldo di fine mese è stato soppresso con la legge finanziaria per il 2008.*

*Per rendere più flessibile la gestione dei fondi liquidi del Tesoro, dall'aprile del 2007 è stata attivata la procedura OPTES, che consente di effettuare operazioni di mercato monetario a valere sul Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria.*

<sup>1</sup> Cfr. Mulone, op. cit., 2006, p.45.

<sup>2</sup> Il comma 1 dell'articolo 101 del Trattato di Maastricht stabilisce che “È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali”. Il comma 1 dell'art. 102 dispone inoltre che “È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie”.

*In particolare, la procedura consente l'esecuzione di aste – a cui sono ammessi specialisti in titoli di Stato e altri operatori selezionati – e negoziazioni bilaterali svolte direttamente dal MEF o, per suo conto, dalla Banca d'Italia. La procedura intende migliorare la prevedibilità del saldo del conto disponibilità ed affinare il controllo delle disponibilità di cassa del MEF, agevolando la determinazione delle operazioni di politica monetaria della Banca Centrale Europea. Nell'ambito della procedura è previsto un intensificato scambio di informazioni previsionali sulle variazioni del Conto disponibilità con riferimento alle operazioni di copertura e di formazione del fabbisogno (decreto ministeriale 30 dicembre 2005). I risultati delle operazioni effettuate sono pubblicati mensilmente sul sito del Dipartimento del Tesoro del MEF, all'indirizzo*

<http://www.dt.mef.gov.it/Aree-Docum/Debito-Pub/Gestione-d/Comunicai-/centraleAltreVersioni.htm?DIR=3651>

### **Il fabbisogno misura l'assorbimento di risorse finanziarie da parte del settore a cui è riferito.**

Si tratta, pertanto, di un indicatore impiegato per la gestione della liquidità e del debito di un soggetto (ma anche per la politica monetaria e per il controllo degli aggregati creditizi). A tal fine il fabbisogno è particolarmente utile quando è riferito a un settore compatto (composto cioè da pochi soggetti) e quindi a una gestione finanziaria unitaria, i cui risultati possono essere misurati in tempi estremamente rapidi. È questo il caso del fabbisogno del SS. Quando, invece, il fabbisogno viene riferito a un settore “composito”, articolato cioè in un ampio insieme di enti, come il SP, esso è utile soprattutto come indicatore della dinamica del debito. Va peraltro rilevato che il richiamato avvicinamento dei criteri di contabilizzazione utilizzati per il fabbisogno a quelli adottati per l'indebitamento netto ha inevitabilmente ridotto la capacità del fabbisogno di rappresentare le condizioni di liquidità del SS. La Ragioneria Generale dello Stato continua pertanto ad elaborare il fabbisogno del SS anche secondo i criteri utilizzati in passato.

### **In passato alcuni fattori di ordine istituzionale hanno reso il fabbisogno del SS rappresentativo dei flussi finanziari relativi all'intero SP,**

pur in presenza di una graduale espansione del peso relativo della finanza decentrata e del sistema previdenziale (cfr. il capitolo 2). Si trattava: della possibilità per l'INPS di coprire automaticamente il suo disavanzo finanziario prelevando fondi presso la Tesoreria dello Stato, dell'accentramento del finanziamento degli enti locali attuato con la riforma tributaria dei primi anni settanta; delle limitazioni poste al loro ricorso diretto al mercato; e, soprattutto, dello sviluppo del sistema di “Tesoreria unica”. Gradualmente, nel corso del tempo, tali fattori hanno perso peso. Oggi l'andamento del debito pubblico non può più essere valutato in maniera soddisfacente solo sulla base del fabbisogno del SS.

#### *4.3 I saldi delle Amministrazioni pubbliche*

### **Per le Amministrazioni pubbliche assumono rilievo due saldi: l'indebitamento netto, calcolato dall'Istat, e il fabbisogno, calcolato dalla Banca d'Italia. Si tratta di saldi riferiti a partizioni dei conti diverse:**

quella che distingue il conto economico dal conto finanziario, per l'indebitamento netto; quella che distingue le transazioni del conto economico e della parte attiva del conto finanziario da quelle della parte passiva del conto finanziario, per il fabbisogno. L'indebitamento netto della PA è calcolato “sopra la linea”, mentre il fabbisogno della PA è calcolato “sotto la linea” (a differenza di quanto avviene per il fabbisogno del SS e del SP).

### **Nel “definire la linea” relativa a ciascun saldo non si utilizzano esattamente gli stessi criteri.**

Per l'indebitamento netto si applicano i criteri definiti dal Sec95. Più precisamente, l'Istat calcola due versioni dell'indebitamento netto: una integralmente coerente con il Sec95; l'altra, predisposta ai fini della *Procedura per i disavanzi eccessivi* (PDE) e della relativa notifica di dati alla Commissione europea (cfr. la sezione 4.4), si discosta dalle regole del Sec95 per quanto riguarda il trattamento dell'effetto di transazioni in strumenti finanziari derivati sulla spesa per interessi. In particolare, l'indebitamento netto calcolato ai fini della PDE include nella spesa per interessi i flussi

netti determinati da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*), che sono invece esclusi nel computo dell'indebitamento netto ex Sec95.

Per il fabbisogno, invece, si fanno diverse eccezioni rispetto alla "linea del Sec95"; la principale riguarda le variazioni dei conti attivi dello Stato presso la Banca d'Italia: mentre per il Sec95 tali variazioni costituiscono partite finanziarie attive, nel computo del fabbisogno della PA, come per il SS e il SP, esse sono escluse dalla parte attiva del conto finanziario e incluse, con il segno negativo, nella parte passiva del conto.

**I due indicatori differiscono anche per il criterio di registrazione.** L'indebitamento netto è calcolato in base al criterio della competenza economica, così come definito dal Sec95. Il fabbisogno della PA è calcolato in termini di cassa, come quelli del SS e del SP; anche in questo caso si applicano le eccezioni già rilevate riguardo al calcolo di tali indicatori.

La Banca d'Italia, utilizzando una base informativa distinta da quella dell'Istat, calcola anche il saldo del conto finanziario definito in conformità del Sec95, ossia il saldo calcolato da sotto la linea corrispondente alla partizione che identifica l'indebitamento netto Sec95 (non quello PDE; cfr. infra, capitolo 5).

**Indebitamento netto e fabbisogno della PA hanno assunto un ruolo centrale nel dibattito di politica economica con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.** All'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche fa direttamente riferimento una delle due regole di bilancio introdotte dal Trattato, quella che limita il deficit pubblico al 3 per cento del prodotto interno lordo; al fabbisogno dello stesso settore è riconducibile l'altra regola, quella che richiede che il debito pubblico – della cui variazione il fabbisogno costituisce la principale componente – sia inferiore al 60 per cento del prodotto interno lordo o diminuisca a un ritmo soddisfacente verso tale livello<sup>27</sup>.

**La diversa modalità di calcolo rende i due indicatori utili per finalità di analisi diverse.**

**L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche**, calcolato in conformità delle regole della contabilità nazionale e con essa perfettamente integrato, **costituisce il dato di riferimento per lo studio delle relazioni tra l'attività economica dell'operatore pubblico e il sistema economico.** Come si è visto, la CN nella costruzione dei conti guarda prevalentemente alla natura dell'attività svolta dagli operatori economici. L'aggregato dell'Amministrazioni pubbliche è identificato nell'insieme di quei soggetti la cui attività non è orientata al mercato, in contrapposizione a quella del settore privato. Lo stesso criterio di contabilizzazione, quello della competenza economica, nel registrare le operazioni si basa sul momento in cui si manifestano gli effetti economici piuttosto che su quello in cui la transazione avviene formalmente o dà luogo a flussi di fondi.

**Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche**, in quanto componente principale della variazione del debito pubblico, **consente una prima valutazione della dinamica del debito in corso d'anno.** In generale il fabbisogno, che rappresenta il flusso di risorse finanziarie assorbite nell'anno dalla PA, è l'indicatore più idoneo ad analizzare l'impatto esercitato dall'operatore pubblico sulla liquidità del sistema economico.

---

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 104 del Trattato di Maastricht; l'annesso Protocollo sulla Procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento del Consiglio 3605 del 1993; il Manuale SEC95 sul disavanzo e sul debito delle amministrazioni pubbliche – Eurostat, 2002 (<http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>).

#### 4.4 La pubblicazione dei vari indicatori

*Il saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato* - **Oltre che nei documenti concernenti il BS approvati dal Parlamento** (legge di bilancio, legge finanziaria, legge di assestamento e legge sul rendiconto), **il SNF viene riportato in tutti i documenti ufficiali, programmatici e non, che includono una descrizione sintetica del bilancio stesso.**

Il *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria* (DPEF) pubblicato a giugno, e la sua eventuale Nota di aggiornamento del mese di settembre, riportano il bilancio programmatico dello Stato ed i relativi saldi, individuati come limiti massimi da inserire nella legge finanziaria. A settembre, la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP), nella Sezione II, contiene un capitolo espressamente dedicato ai criteri di costruzione del bilancio annuale a legislazione vigente e un capitolo relativo al bilancio pluriennale, in cui si confrontano il bilancio a legislazione vigente (integrato con gli effetti della manovra sul bilancio dello Stato) e quello programmatico riportato nel DPEF.

La *Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica* (RUEF) e le *Relazioni trimestrali di cassa* (RTC) contengono una apposita appendice sul BS, in cui sono riportati i risultati in termini di "cassa" della gestione di ciascun trimestre di riferimento in termini cumulati. Per quanto riguarda la RUEF i dati riportati si riferiscono ai risultati del triennio precedente e alle previsioni di cassa relative all'anno in corso, mentre nelle RTC l'analisi dei risultati viene riferita all'anno in corso e al biennio precedente. La *Relazione generale sulla situazione economica del paese* contiene una apposita sezione sul BS che indica i risultati dell'anno precedente a quello di pubblicazione e degli ultimi quattro esercizi antecedenti. Come già ricordato, i dati di bilancio sono esposti al lordo delle regolazioni contabili e debitorie.

*Il Fabbisogno Settore Statale e del Settore Pubblico* - **Il preconsuntivo annuale del fabbisogno del SS è reso noto dal MEF all'inizio dell'anno successivo, attraverso un comunicato stampa.** Si tratta di un comunicato effettuato mensilmente: il primo giorno di ogni mese il MEF pubblica una valutazione provvisoria del fabbisogno relativo al mese precedente e di quello cumulato dall'inizio dell'anno. Il dato di consuntivo viene invece diffuso, anche in questo caso attraverso un comunicato stampa, entro quarantacinque giorni dalla fine del periodo di riferimento, in linea con gli *Special Data Dissemination Standards* del Fondo Monetario Internazionale<sup>28</sup>. Anche questo comunicato ha cadenza mensile. Il MEF pubblica inoltre il dato mensile nel suo "*Rapporto mensile sul settore statale*", che contiene anche l'analisi degli incassi e dei pagamenti<sup>29</sup>.

**Il primo documento del MEF che riporta dati di consuntivo annuale del fabbisogno di SS e SP è la RUEF, pubblicata nel mese di marzo.** La RUEF commenta gli andamenti dei conti consolidati di cassa del SS, degli enti previdenziali, delle regioni, della sanità, di comuni e province, e di altri enti pubblici consolidati (tra cui l'Anas; altri enti economici, assistenziali e di ricerca dell'Amministrazione centrale; altri enti economici e assistenziale delle Amministrazioni locali). In tale documento viene anche formulata una previsione del fabbisogno del SS e del SP per l'anno in corso. In corso d'anno, i dati di consuntivo relativi ai due indicatori sono riportati trimestralmente nelle RTC<sup>30</sup>, di cui dal 2007 la RUEF costituisce il documento che incorpora la relazione sul quarto trimestre.

<sup>28</sup> Per informazioni sugli standard di disseminazione dei dati concordati a livello internazionale si rimanda al sito web del FMI all'indirizzo: <http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddshome/>.

<sup>29</sup> Il Rapporto è disponibile nel sito web della RGS all'indirizzo: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Rapporto-m/Marzo-2008/index.asp>.

<sup>30</sup> In base a quanto disposto dalla legge 362 del 1978.

Un quadro previsivo tendenziale del fabbisogno del SS è inserito annualmente nel DPEF e nella RPP.

*L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche - L'Istat rende noti i primi dati di consuntivo dell'indebitamento netto, attraverso un comunicato stampa, entro il 1° marzo.* I dati vengono successivamente trasmessi alla Commissione Europea, in applicazione del Protocollo sulla PDE annesso al Trattato di Maastricht, due volte all'anno: entro il 1° aprile ed entro il 1° ottobre. La notifica riporta i dati relativi all'indebitamento netto, al debito, agli interessi passivi e all'avanzo primario (oltre al PIL, su cui vengono calcolati i rapporti) e copre un periodo di cinque anni (quattro di consuntivo, più le previsioni per l'anno in corso)<sup>31</sup>. L'indebitamento netto (insieme al PIL all'avanzo primario e agli interessi) e il debito pubblico sono stimati rispettivamente dall'Istat e dalla Banca d'Italia; le previsioni dell'indebitamento netto, del debito e della spesa per interessi per l'anno in corso sono invece prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e vengono riportate a marzo nella RUEF.

**La RUEF costituisce il primo documento ufficiale governativo che riporta il dato di consuntivo dell'indebitamento netto elaborato dall'Istat.** Il dato è poi riportato anche in altre pubblicazioni curate dall'Istat; in particolare, nel *Rapporto annuale* dell'Istituto, diffuso nel mese di maggio.

**Il quadro previsivo (tendenziale e programmatico) dell'andamento dell'indebitamento netto è riportato nel DPEF.** Con l'introduzione della RUEF, l'elaborazione di tale quadro è stata di fatto anticipata a marzo quando, sulla base del dato di consuntivo dell'anno precedente appena rilasciato dall'Istat, viene aggiornata la previsione precedente. Le previsioni possono essere riviste a settembre (con la *Nota di aggiornamento del DPEF* e la pubblicazione della RPP per l'anno successivo) ed a dicembre (con la presentazione alla Commissione Europea dell'*Aggiornamento del Programma di Stabilità*<sup>32</sup>).

Dal luglio 2004 l'Istat pubblica anche un conto economico della PA trimestrale, in ottemperanza a quanto stabilito in sede comunitaria<sup>33</sup> e in base a regole e definizioni armonizzate a livello europeo<sup>34</sup>. Come per il conto annuale, le operazioni effettuate dalla PA sono attribuite ai trimestri in base al principio della competenza economica. Poiché le informazioni qualitative e quantitative di breve periodo disponibili al momento dell'elaborazione del conto trimestrale non possono avere lo stesso grado di completezza e puntualità di quelle utilizzate per la costruzione del conto annuale, l'Istat specifica che le statistiche pubblicate trimestralmente sono da considerarsi provvisorie e suscettibili di revisioni nelle successive edizioni; in particolare, esse possono risentire di una non precisa classificazione dei dati raccolti dalle varie fonti amministrative e di possibili disomogeneità di trattamento contabile delle medesime operazioni da parte dei singoli enti. I dati trimestrali rilasciati in corso d'anno hanno un maggiore grado di provvisorietà in quanto elaborati in assenza dell'informazione relativa all'andamento dell'intero anno (che costituisce un vincolo di livello per i dati trimestrali cumulati).

---

<sup>31</sup> Le tavole contengono anche dettagli sulla composizione di indebitamento netto e debito e sul raccordo tra il primo e la variazione del secondo. La compilazione avviene in base al Codice delle Buone Pratiche definito dall'Ecofin (Consiglio Economico e Finanziario) nel febbraio 2003 (cfr. [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080418\\_00/notanotifica.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080418_00/notanotifica.pdf)).

<sup>32</sup> L'*Aggiornamento* viene redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n°1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n°1055/2005 del 27 giugno 2005 e delle linee guida per l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita (<http://www.mef.gov.it/web/apri.asp?idDoc=18377>).

<sup>33</sup> In base ai regolamenti 264 del 2000 e 1221 del 2002, i paesi membri dovevano avviare la produzione di Conti economici trimestrali della PA entro il 2005.

<sup>34</sup> Le regole per la stima del conto sono contenute nel Regolamento sul Sec95 (n. 2223 del 1996) e nei due regolamenti citati sopra (264 del 2000 e 1221 del 2002).

*Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche - La Banca d'Italia pubblica i primi dati di consuntivo del fabbisogno della PA nel mese di marzo, nel Supplemento al Bollettino statistico "Finanza pubblica"*. Si tratta di una pubblicazione che riporta, con circa due mesi e mezzo di ritardo, i dati mensili di fabbisogno e debito della PA (analizzati per strumenti, settori detentori, comparti e aree geografiche). Come ricordato, il dato sul debito pubblico viene riportato anche nella notifica inviata dall'Istat alla Commissione europea; è soggetto agli stessi obblighi di pubblicità e comunicazione che si applicano all'indebitamento netto.

I dati sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche sono commentati dalla Banca d'Italia nella *Relazione Annuale* e nel *Bollettino Economico* trimestrale. Le serie storiche mensili del fabbisogno e del debito sono disponibili in formato elettronico sul sito web della Banca d'Italia<sup>35</sup>. Il primo documento ufficiale su cui viene commentato il dato di fabbisogno della PA è il *Bollettino economico* trimestrale del mese di aprile.

#### 4.5 Le fonti statistiche<sup>36</sup>

*Il Fabbisogno Settore Statale e del Settore Pubblico* - Le fonti statistiche utilizzate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per la costruzione del conto del SP sono: (a) le risultanze contabili della gestione di bilancio e di Tesoreria e altre informazioni relative al SS (dati relativi alla gestione dei fondi della riscossione informazioni fornite dalla CDP, da Poste italiane Spa e dall'INPS; dati relativi all'attualizzazione di mutui accesi da soggetti privati con onere di rimborso a carico dello Stato; ecc.); (b) i prospetti informativi che gli enti del SP sono tenuti a fornire trimestralmente al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del MEF ai sensi della legge 468 del 1978 (e successive modificazioni). Per gli enti previdenziali vengono utilizzati, oltre ai dati dei prospetti informativi, quelli estrapolati dai rispettivi rendiconti.

In particolare, per il BS vengono utilizzati come dati di base quelli risultanti dal conto del bilancio del rendiconto generale se disponibili; nel caso in cui quest'ultimo documento non sia ancora stato predisposto si utilizzano:

- a) per gli incassi: i dati comunicati dalla Banca d'Italia al MEF relativi agli incassi, quelli contenuti nel Sistema Informativo delle Entrate della RGS e le informazioni relative alle riscossioni effettuate attraverso la procedura di delega unica<sup>37</sup> (modello F24).;
- b) per i pagamenti: i dati comunicati dalla Banca d'Italia al MEF relativi ai pagamenti effettuati sui singoli capitoli di bilancio aggregati per categoria economica.

Riguardo alla spesa, definiti nel loro complesso i pagamenti (per categoria economica), si utilizzano le informazioni contenute nel Sistema informativo della RGS (SIRGS) relative ai singoli ordinativi di pagamento tramite mandato informatico (ad esempio, il beneficiario, la causale, il codice

---

<sup>35</sup> All'indirizzo: <http://bip.bancaditalia.it/4972unix/homebipentry.htm?dadove=corr&lang=ita>.

<sup>36</sup> Si veda anche l'*EDP Consolidated Inventory of Sources and Methods* redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea 2103 del 2005 sulla qualità dei dati utilizzati nel contesto della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (<http://www.istat.it/strumenti/metodi/notifica/edp2007.pdf>).

<sup>37</sup> La procedura di delega unica, entrata in vigore nel 1998, consente il versamento dei principali tributi, dei contributi sociali, dell'IRAP, ecc. in un'unica soluzione con compensazione orizzontale di eventuali crediti. I versamenti affluiscono in maniera indistinta in Tesoreria (nella contabilità speciale "Fondi della riscossione") e vengono successivamente ripartiti, previa lordizzazione delle somme compensate, per la contabilizzazione agli enti intestatari (Stato, Regioni, Enti locali, INPS, Camere di Commercio, ecc.).

attribuito dal sistema SIOPE<sup>38</sup> relativo al BS, ecc.) per procedere ad una analisi puntuale della spesa finalizzata a “riclassificare” le varie poste di bilancio in relazione alla loro reale natura economica. Esistono infatti molti capitoli di bilancio che presentano una natura economica promiscua (es. Fondo occupazione, Fondo competitività, ecc.).

I dati gestionali contenuti nel SIRGS sono utilizzati anche ai fini del consolidamento nell’ambito del SS per alcuni organi dello Stato dotati di autonomia contabile (Presidenza del consiglio dei Ministri, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR) finché non sono disponibili i rispettivi consuntivi,. Per le Agenzie fiscali si utilizzano dati relativi ai pagamenti effettuati, raggruppati sulla base delle relative causali; le competenze fisse al personale sono desunte da informazioni comunicate dai Servizi Periferici del Tesoro.

*L’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche* - Le fonti statistiche utilizzate per la costruzione del conto consolidato della PA sono costituite da rilevazioni sui flussi di bilancio e da documenti contabili consuntivi o preconsuntivi, che i vari enti sono tenuti a compilare. La disponibilità delle informazioni varia a seconda dell’anno di riferimento; in particolare, per l’ultimo anno si dispone generalmente di un set informativo incompleto.

In sintesi, per gli anni fino al penultimo (fino all’anno  $t-1$ , ad esempio fino al 2005 per il periodo 2003-2006) le fonti sono generalmente rappresentate dai bilanci consuntivi (e da rilevazioni dedicate per alcuni specifici flussi di bilancio) opportunamente integrate con informazioni extrabilancio (ad es. per quanto riguarda alcuni fondi di tesoreria, come il fondo innovazione tecnologica FIT e il fondo agevolazioni per la ricerca, FAR) o con fonti aggiuntive (cfr. Riquadro 7). Per l’anno  $t-1$ , pertanto, i dati sono rilevati su base esaustiva. Gli eventuali casi di mancate risposte, peraltro trascurabili, sono superati mediante procedure di integrazione che utilizzano informazioni relative all’anno precedente, o assumendo direttamente dall’ente in esame le informazioni.

#### **Riquadro 7 – Le fonti statistiche del Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche**

##### Stato

- *Rendiconto generale dello Stato, rielaborato sia per cassa che per competenza dalla RGS del Ministero dell’Economia e delle Finanze;*
- *quadro di costruzione del SS (RGS);*
- *informazioni analitiche fornite da vari dipartimenti del Ministero dell’Economia e delle Finanze: Dipartimento RGS (informazioni sulle articolazioni di bilancio e sulla gestione di TES dei flussi con l’Unione europea relativi ai programmi comunitari); Dipartimento per le Politiche Fiscali (dettagli sulle entrate tributarie erariali e locali gestite a livello centrale); Dipartimento del Tesoro (informazioni sugli interessi e sui flussi relativi alla gestione del debito pubblico);*
- *dati della CDP sugli interessi attivi e passivi relativi ai mutui da essa erogati ad Amministrazioni pubbliche;*
- *dati relativi ai bilanci consuntivi dei vari Organi costituzionali.*

##### Altri enti delle Amministrazioni centrali

- *per la CDP (fino al 2003) e per l’Anas si utilizzano i bilanci consuntivi e altre informazioni specifiche fornite direttamente dagli stessi enti;*

---

<sup>38</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d’Italia e l’ISTAT, in attuazione dall’articolo 28 della legge 289 del 2002.



- per gli altri enti produttori di servizi di tipo economico e di regolamentazione dell'attività economica si utilizzano rilevazioni effettuate dall'Istat sui flussi di bilancio integrate da specifiche comunicazioni fornite direttamente dagli enti;
- per gli Enti di ricerca, gli Enti centrali produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e di regolamentazione settoriale la fonte è costituita dai bilanci consuntivi, integrati da rilevazioni dell'Istat sui flussi di bilancio e da specifiche comunicazioni da parte degli enti.

#### Enti territoriali

- nel caso delle Regioni i dati provengono dai Bilanci consuntivi integrati da specifiche informazioni di dettaglio fornite dagli enti;
- nel caso delle Province, i dati provengono da rilevazione dell'Istat e del Ministero dell'Interno, effettuate sui certificati di conto consuntivo;
- nel caso dei Comuni, si utilizza una rilevazione totalitaria condotta dall'Istat e dal Ministero dell'Interno sempre sui certificati di conto consuntivo.

#### Altri enti delle Amministrazioni locali

- per le ASL e le AO le fonti sono date dai flussi di bilancio acquisiti dal sistema informativo sanitario gestito dal Ministero della Salute;
- per gli Istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico e Policlinici universitari si utilizzano rilevazioni dell'Istat sui flussi di bilancio, fino al 2004, e flussi di bilancio acquisiti dal sistema informativo sanitario gestito dal Ministero della Salute a partire dal 2005;
- per gli Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e di regolamentazione settoriale la fonte è costituita dalle rilevazioni dell'Istat sui flussi di bilancio e bilanci consuntivi;
- per gli Enti locali produttori di servizi di tipo economico e di regolamentazione dell'attività economica si fa ricorso a rilevazioni dell'Istat sui flussi di bilancio e bilanci consuntivi

#### Enti di previdenza

- le fonti sono date dai bilanci consuntivi di INPS, INAIL, INPDAP e da rilevazione dell'Istat sui flussi di bilancio.

L'insieme delle informazioni desunte dalle diverse fonti è sottoposto a vari controlli. In primo luogo, i dati sono analizzati e validati, sia in termini di coerenza interna (ad es., si verifica la congruenza fra le spese per il personale e la consistenza degli addetti), sia in termini di coerenza intertemporale (si verifica l'assenza di irregolarità non giustificate nel profilo della serie storica della singola voce); in secondo luogo, essi sono sottoposti a controlli di coerenza e conformità con le informazioni desunte dalla rilevazione dei flussi di cassa effettuata dalla RGS, utilizzata per la compilazione del quadro di costruzione del SP allegato alla RUEF.

Quest'ultima tipologia di controlli assicura un corretto collegamento fra dati di cassa rilevati dalla RGS e dati di competenza utilizzati dall'Istat fino all'anno  $t-1$ . Il collegamento viene effettuato a livello di singolo ente o sottoinsiemi omogenei di enti e di singola voce economica; esso evidenzia elevati livelli di coerenza e consente di utilizzare le informazioni provenienti dalla RGS per produrre le stime relative all'ultimo anno (anno  $t$ ) per gli enti in relazione ai quali non si dispone di informazioni complete al momento delle costruzioni del conto economico della PA.

Le stime dei dati relativi all'anno  $t$  sono effettuate applicando all'importo di ciascuna voce economica dei singoli enti quantificato per l'anno  $t-1$  i tassi annuali di variazione (tra l'anno  $t$  e l'anno  $t-1$ ) dei corrispondenti dati di cassa rilevati dalla RGS ai fini della RUEF. Fanno eccezione i dati relativi allo Stato, all'Anas e di alcune altre amministrazioni centrali minori (per i quali sono disponibili a livello di preconsuntivo tutte le informazioni), agli Enti produttori di servizi sanitari (per i quali le stime sono effettuate a partire dalle comunicazioni effettuate dalle Regioni al Ministero della Salute). Le stime vengono riviste in fasi successive sulla base delle informazioni di consuntivo via via che queste si rendono disponibili.

*Il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche* - Le fonti utilizzate dalla Banca d'Italia per la compilazione del fabbisogno e del debito delle Amministrazioni pubbliche variano a seconda dello strumento finanziario di riferimento.

Per quanto riguarda “monete e depositi”, le fonti sono:

- a) il Conto Riassuntivo del Tesoro (CRT) per le monete messe in circolazione dal Tesoro stesso;
- b) comunicazioni periodiche di Poste Italiane Spa al MEF e alla Banca d'Italia per i conti correnti postali intestati a soggetti privati, le cui giacenze sono riversate presso la Tesoreria statale<sup>39</sup>;
- c) comunicazioni effettuate dalle Poste Italiane Spa alla Banca d'Italia, ai fini delle statistiche monetarie e finanziarie, per gli altri depositi postali (Buoni e Libretti);
- d) le risultanze della gestione dei conti correnti, delle contabilità speciali e di quelle di Tesoreria unica (TU) aperti presso la Banca d'Italia, diversi da quelli indicati ai punti b) e c).

Per quanto riguarda i titoli a breve termine (Buoni Ordinari del tesoro e *Commercial paper*), i dati sono desunti direttamente dalle risultanze delle aste di collocamento e del servizio di regolamento, gestiti dalla Banca d'Italia.

Per quanto riguarda i titoli a medio e a lungo termine, le fonti sono:

- a) le risultanze dirette delle aste di collocamento, e del servizio di regolamento per la quota parte collocata con sindacato privato, gestite dalla Banca d'Italia, per i Buoni del Tesoro Poliennali, i Certificati di Credito del Tesoro, i Certificati del Tesoro *zero-coupon*, i Prestiti della Repubblica, i titoli emessi da Infrastrutture Spa per il finanziamento dell'alta velocità ferroviaria e quelli delle Ferrovie dello Stato dei quali lo Stato si è accollato il rimborso;
- b) le comunicazioni alla Banca d'Italia (all'Ufficio Italiano dei Cambi fino al dicembre 2007) ai fini dell'assegnazione del codice ISIN (*International Securities Identification Number*) per i Buoni Ordinari Regionali, Provinciali e Comunali.

Per quanto riguarda i prestiti, le fonti sono:

- a) per quelli di intermediari nazionali, le comunicazioni effettuate dalle istituzioni finanziarie monetarie alla Banca d'Italia in quanto autorità di vigilanza;
- b) per quelli di intermediari non residenti, comunicazioni specifiche, principalmente dalla Banca Europea per gli Investimenti.

---

<sup>39</sup> La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 comma 1097) ha previsto che tali giacenze possano essere utilizzate per l'acquisto di titoli di Stato dell'area dell'euro.

## 5. Gli schemi di raccordo

**Quattro dei sei indicatori di finanza pubblica esaminati nel capitolo precedente si riferiscono alle due definizioni di operatore pubblico più ampie tra quelle considerate:** fabbisogno, indebitamento netto e saldo finanziario della PA, e fabbisogno del SP. Come rilevato in precedenza, SP e PA sono ormai sostanzialmente coincidenti. Pertanto, nel considerare il raccordo tra i quattro indicatori che ad esse fanno riferimento, si può prescindere, in prima approssimazione, dalle discrepanze dovute a differenze nell'insieme di enti considerati.

**Le relazioni tra questi quattro indicatori sono schematizzate nella figura 5.1.** La figura utilizza due dimensioni di classificazione: il metodo di calcolo degli indicatori (sopra la linea o sotto la linea) e la partizione dei conti utilizzata (quella che distingue tra conto economico e conto finanziario rispetto a quella che distingue tra, da un lato, conto economico e conto delle attività finanziarie e, dall'altro, conto delle passività finanziarie). Si individuano in tal modo quattro possibili classi, in ciascuna delle quali ricade uno dei quattro indicatori riferiti a SP e PA. Utilizzando questo schema, le relazioni tra gli indicatori sono esaminate in dettaglio nella sezione 5.2 di questo capitolo.

**Come già rilevato, al fabbisogno della PA è direttamente riconducibile la variazione del debito lordo dello stesso settore, indicatore utilizzato in ambito europeo.** La sezione 5.3 esamina la relazione tra fabbisogno e variazione del debito, evidenziando che: (a) la partizione su cui si basa il calcolo del fabbisogno non isola le variazioni di passività finanziarie (come avviene per le corrispondenti consistenze nel calcolo del debito – cfr. Riquadro 8), ma le considera al netto della variazione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia; (b) sul raccordo tra i due indicatori incidono altre poste, che differenziano la rilevazione dei flussi finanziari da quella dei corrispondenti stock.

**Oltre ai quattro indicatori riferiti a SP/PA, nel capitolo precedente sono stati definiti il saldo netto da finanziare del BS e il fabbisogno del SS.** La sezione 5.1 è dedicata al raccordo tra questi due saldi e alla relazione tra il fabbisogno del SS e quello del SP. Sia il SNF del BS, sia il fabbisogno del SS sono calcolati dalla Ragioneria Generale dello Stato, “sopra la linea” e con riferimento alla stessa partizione dei conti utilizzata per il calcolo del fabbisogno del SP (fig. 5.1). Le differenze tra saldo netto da finanziare del BS, fabbisogno del SS e fabbisogno del SP sono determinate principalmente dalla diversa definizione di operatore pubblico a cui fanno riferimento.

### **Riquadro 8 - La definizione di debito delle Amministrazioni pubbliche ai fini del Trattato di Maastricht**

*Nella Procedura dei Disavanzi Eccessivi (PDE) il debito pubblico è definito come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle Amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore facciale di emissione (Trattato UE e Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 3605 del 1993).*

*Gli strumenti finanziari inclusi nel debito pubblico sono: monete e depositi (F.2 secondo la classificazione Sec95); titoli obbligazionari a breve e a lungo termine (F.331 ed F.332, rispettivamente); prestiti a breve e a lungo termine (F.41 ed F.42). I titoli a breve termine includono i BOT e i commercial paper emessi all'estero. I titoli a medio e a lungo termine includono principalmente i BTP, i CCT, i CTZ, i prestiti obbligazionari della Repubblica e le obbligazioni emesse dalle Amministrazioni locali. Tra i prestiti sono considerati anche quelle operazioni che, pur configurando formalmente una vendita di attività (finanziarie e non), rappresentano nella sostanza finanziamenti di terzi in favore di enti delle Amministrazioni pubbliche (ad esempio, è questo il caso di alcune operazioni di cartolarizzazione; cfr. Riquadro 3).*

*Sono escluse dal calcolo del debito le passività della PA in strumenti finanziari derivati (F.34) e quelle legate a semplici sfasamenti temporali nei pagamenti, i cosiddetti altri conti attivi e passivi (debiti commerciali, differenze tra pagamenti per cassa e per competenza, ecc.; F.7)<sup>1</sup>. Questi strumenti sono invece inclusi nel conto finanziario Sec95 e concorrono a determinare il saldo finanziario della PA (cfr. infra il Riquadro 9 per il raccordo tra saldo finanziario e variazione del debito).*

*Il debito si dice “consolidato” perché nel suo computo vengono annullati i rapporti di debito e credito che intercorrono tra enti appartenenti alla PA (cioè dal totale delle passività degli enti della PA vengono detratte quelle detenute da enti della PA).*

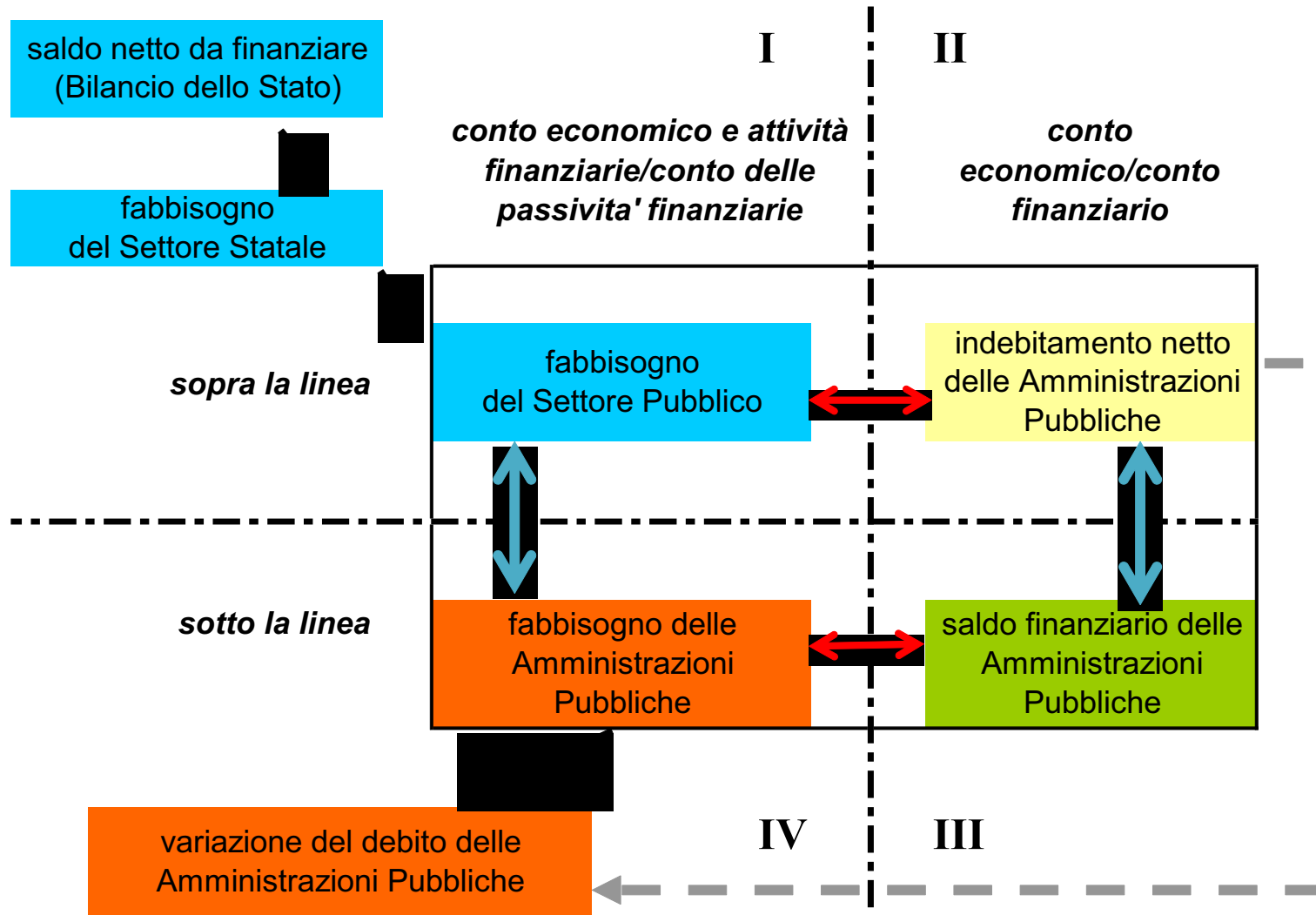
*La valutazione “al valore facciale di emissione” coincide sostanzialmente con il valore di rimborso delle passività. Un’eccezione importante, nel caso dell’Italia, riguarda i buoni postali fruttiferi. Per questi titoli, il valore facciale di emissione si discosta significativamente da quello di rimborso dato che gli interessi non vengono pagati via via che maturano, ma in un’unica soluzione all’atto del rimborso. Dal dicembre del 2003, con l’esclusione della CDP dal settore delle Amministrazioni pubbliche, è rimasta nel debito pubblico solo la quota di buoni postali che lo Stato si è accollato<sup>2</sup>.*

*Come ricordato nel testo, la variazione del debito delle Amministrazioni pubbliche non coincide con il fabbisogno dello stesso settore (anche se i due indicatori fanno riferimento alle stesse passività). La differenza è dovuta, oltre che al diverso trattamento riservato alle attività del Tesoro verso la Banca d’Italia (una riduzione di tali attività rappresenta una forma di copertura del fabbisogno mentre le corrispondenti consistenze non sono portate in riduzione del debito), ai criteri contabili adottati nel computo delle due statistiche. In particolare, nel fabbisogno: a) con l’eccezione dei BOT, le emissioni di titoli sono valutate al “netto ricavo” e non al valore facciale di emissione; b) il controvalore delle passività emesse in valuta è calcolato in base al tasso di cambio vigente al momento dell’emissione, mentre per i corrispondenti dati di consistenza la conversione viene effettuata in base al tasso di cambio vigente alla fine del periodo di riferimento (cfr. infra, sezione 5.3).*

<sup>1</sup> *Non sono passività della PA l’oro monetario e i diritti speciali di prelievo (F.1), le azioni e le altre partecipazioni (F.5) e le riserve tecniche di assicurazione (F.6).*

<sup>2</sup> *Si veda il riquadro: “La trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni e gli effetti sul debito pubblico”, in Banca d’Italia, Bollettino Economico n. 42, 2004.*

Fig. 5.1 – Schema di raccordo tra i principali indicatori di finanza pubblica



## 5.1 Dal saldo netto da finanziare del Bilancio Stato al fabbisogno del Settore Statale e del Settore Pubblico

*In questa sezione e nelle successive, per garantire la completezza e l'omogeneità della base statistica di riferimento, gli schemi di raccordo tra i saldi vengono presentati per gli anni 2005-2006 utilizzando le informazioni disponibili a tutto il mese di giugno del 2007. Il Riquadro 9 illustra le principali variazioni intervenute successivamente a quella data.*

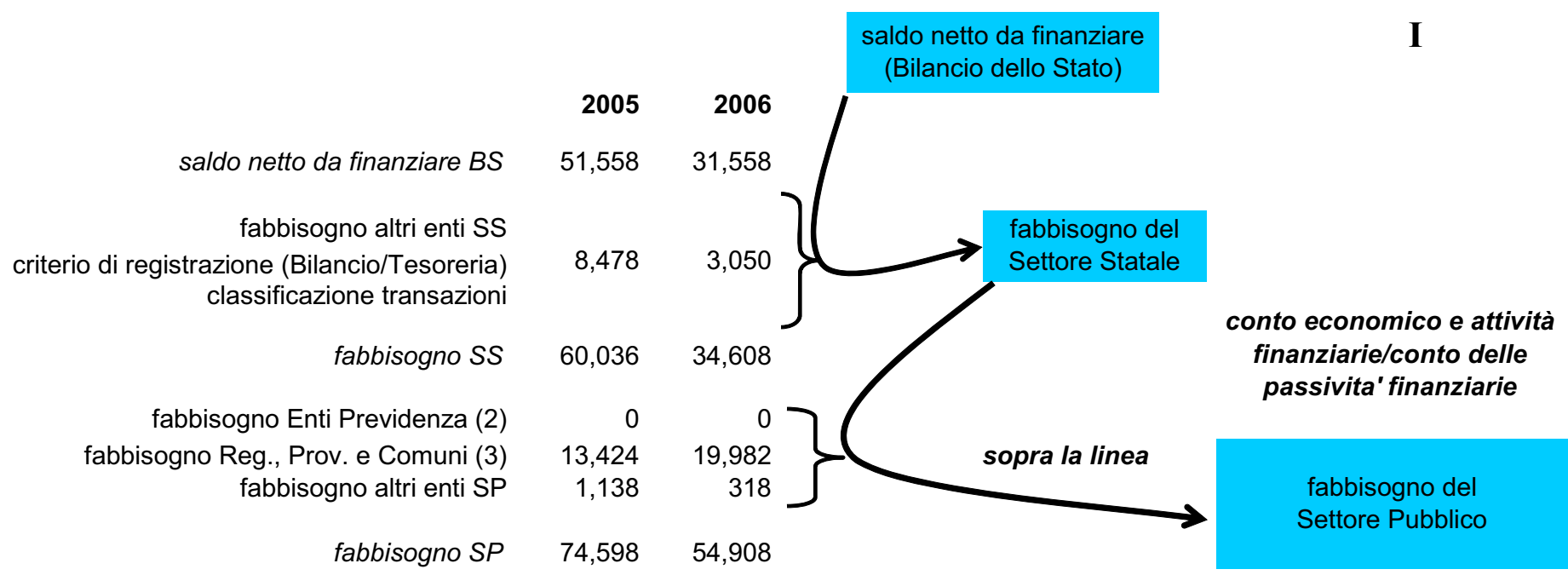
**Il saldo netto da finanziare del BS e il fabbisogno del SS si basano sulla stessa partizione dei conti:** entrambi misurano il saldo del conto economico e della parte attiva del conto finanziario. Inoltre, nel calcolo di entrambi gli indicatori, dalla parte attiva del conto finanziario sono esclusi i conti attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia e i proventi delle privatizzazioni (dismissioni mobiliari).

**Il saldo netto da finanziare del BS e il fabbisogno del SS (cfr. la figura 5.2 che riproduce il settore I della figura 5.1) differiscono per:**

- a) **il settore di riferimento.** Il SS comprende, oltre al BS anche la gestione di Tesoreria (cfr. capitolo 2);
- b) **il criterio di contabilizzazione delle transazioni.** Il SNF è calcolato sia per competenza giuridica, sia per cassa; il fabbisogno del SS solo per cassa. La figura 5.2 si riferisce ai dati di cassa: di questo criterio si utilizzano due accezioni diverse per il calcolo dei due saldi. Il SNF misura incassi e pagamenti nel momento in cui le risorse finanziarie, rispettivamente, entrano ed escono dalla disponibilità dello Stato trovando imputazione sui pertinenti capitoli di bilancio; il fabbisogno del SS, invece, misura incassi e pagamenti nel momento in cui le risorse entrano ed escono dalla Tesoreria (cfr. capitolo 2);
- c) **il criterio di classificazione delle transazioni.** Si tratta di una differenza non sistematica: come rilevato nel capitolo 4, a volte, per transazioni di particolare rilevanza, nel calcolo del fabbisogno del SS si abbandona la semplice considerazione degli aspetti formali dell'operazione e si considera anche la sostanza economica (questo avviene, ad esempio, nel trattamento delle operazioni di cartolarizzazione, la cui classificazione anche per il fabbisogno, come per l'indebitamento netto, avviene ora sulla base delle regole definite dall'Eurostat, nell'ambito del Sec95 – cfr. Riquadro 3). Si tratta di un grado di flessibilità di cui il bilancio dello Stato non dispone.

**L'unica differenza che intercorre tra il fabbisogno del SS e quello del SP riguarda il diverso insieme di enti preso in considerazione.** I due saldi si basano sulla stessa partizione dei conti e adottano gli stessi criteri di contabilizzazione e di classificazione delle transazioni.

**Fig. 5.2 – Dal saldo netto da finanziare del BS al fabbisogno del SS e del SP <sup>(1)</sup>**



(1) *Fonte:* elaborazioni su dati *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, marzo 2007. Dati in milioni di euro.

(2) Il fabbisogno degli Enti di Previdenza è posto pari a zero per definizione, dato che i trasferimenti dello Stato ripianano qualunque differenza tra contributi sociali riscossi e prestazioni erogate.

(3) Include la sanità.

## Riquadro 9 - Revisione della stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2006

Lo scorso febbraio l'Istat ha reso nota la stima provvisoria del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per l'anno 2007 e, contestualmente, ha rivisto le stime relative al triennio 2004-2006 pubblicate in precedenza (cfr. comunicato stampa del 29 febbraio 2008, "Conti economici nazionali 2001-2007"). Le revisioni riflettono il normale processo di consolidamento delle informazioni di base che, per quanto riguarda il 2006, ha assunto particolare rilevanza a causa di una importante modifica metodologica.

In particolare, nel nuovo conto del 2006, contrariamente alla versione provvisoria, tra le uscite in conto capitale non viene più contabilizzato l'onere straordinario dello Stato per il rimborso dell'IVA sulle auto aziendali stabilito in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia europea. Nelle stime precedenti tale onere era valutato in 16,0 miliardi di euro (come effetto netto di 17,2 miliardi di rimborsi IVA e di 1,2 miliardi di recupero di imposte dirette).

La scelta metodologica effettuata nella versione provvisoria era stata quella di considerare come momento di registrazione dell'onere la data della sentenza della Corte e di procedere ad una stima indiretta del potenziale numero dei contribuenti creditori e del corrispondente importo da rimborsare, nel presupposto che tali stime fossero statisticamente affidabili e quindi avessero un'alta probabilità di trovare conferma negli effettivi pagamenti.

Tuttavia, alcuni elementi emersi nel corso del 2007 (un numero limitato di istanze di rimborso; la difficoltà di presentazione della documentazione necessaria, nel caso dell'adozione del regime analitico, per dimostrare il diritto al rimborso; l'ampia diffusione di auto ad uso misto privato/aziendale, che avrebbe limitato il diritto al rimborso; ecc.) e l'emanazione di alcuni provvedimenti normativi (ad esempio, l'introduzione del regime forfetario) hanno determinato un sensibile ridimensionamento dell'onere atteso per lo Stato.

In accordo con Eurostat, l'Istat ha pertanto deciso di adottare una metodologia statistica diversa, già utilizzata in passato per gli altri tipi di rimborsi d'imposta, in base alla quale il debito dello Stato viene registrato nel momento in cui si conoscano effettivamente – attraverso lo spoglio delle istanze di rimborso validate dall'Amministrazione finanziaria – sia i soggetti aventi diritto al rimborso, sia l'importo effettivamente dovuto. La prima contabilizzazione dei rimborsi IVA sulle auto aziendali, è stata effettuata a valere sul conto economico del 2007, con riferimento alle sole istanze presentate in via telematica in regime forfetario, ed è risultata pari a 847 milioni di euro. Il rimanente onere sarà registrato nei prossimi anni, quando l'Amministrazione finanziaria validerà le istanze di rimborso in regime analitico, per le quali i termini di presentazione scadranno nel novembre 2008.

L'impatto complessivo delle altre revisioni non ha avuto una particolare rilevanza: nel complesso l'indebitamento netto del 2006 si è ridotto di 15,9 miliardi di euro.

### Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2006

Aggregati	Stime 2008	Stime 2007	Revisioni
	(a)	(b)	(a)-(b)
Spesa per consumi finali	299.074	299.512	-438
Prestazioni sociali in denaro	252.119	252.993	-874
Altre uscite correnti	104.273	104.072	201
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>655.466</b>	<b>656.577</b>	<b>-1.111</b>
<b>Uscite in conto capitale</b>	<b>74.008</b>	<b>88.981</b>	<b>-14.973</b>
<b>Totale uscite</b>	<b>729.474</b>	<b>745.558</b>	<b>-16.084</b>
Imposte dirette	213.308	213.664	-356
Imposte indirette	220.181	218.250	1.931
Contributi sociali	189.683	192.038	-2.355
Altre entrate correnti	52.194	51.630	564
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>675.366</b>	<b>675.582</b>	<b>-216</b>
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>4.474</b>	<b>4.472</b>	<b>2</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>679.840</b>	<b>680.054</b>	<b>-214</b>
Indebitamento netto	-49.634	-65.504	15.870

Fonte: comunicato stampa dell'Istat del 29 febbraio 2008.



## 5.2 I saldi riferiti al Settore Pubblico e alle Amministrazioni Pubbliche

**Il fabbisogno del SP e quello della PA sono calcolati sulla base della stessa partizione dei conti: quella che distingue le transazioni del conto economico e del conto delle attività finanziarie da quelle del conto delle passività finanziarie.** Tuttavia, i due indicatori differiscono per la classificazione delle entrate da dismissioni mobiliari (privatizzazioni): ai fini del fabbisogno della PA tali entrate sono considerate tra le attività finanziarie mentre ai fini del fabbisogno del SP ne sono escluse (e portate, con segno negativo, tra le passività a copertura del fabbisogno). Il fabbisogno del SP è calcolato dalla Ragioneria Generale dello Stato sopra la linea (dal lato della formazione); quello della PA è calcolato dalla Banca d'Italia sotto la linea (dal lato della copertura). Il raccordo tra i due saldi è oggetto di costante monitoraggio da parte delle due istituzioni.

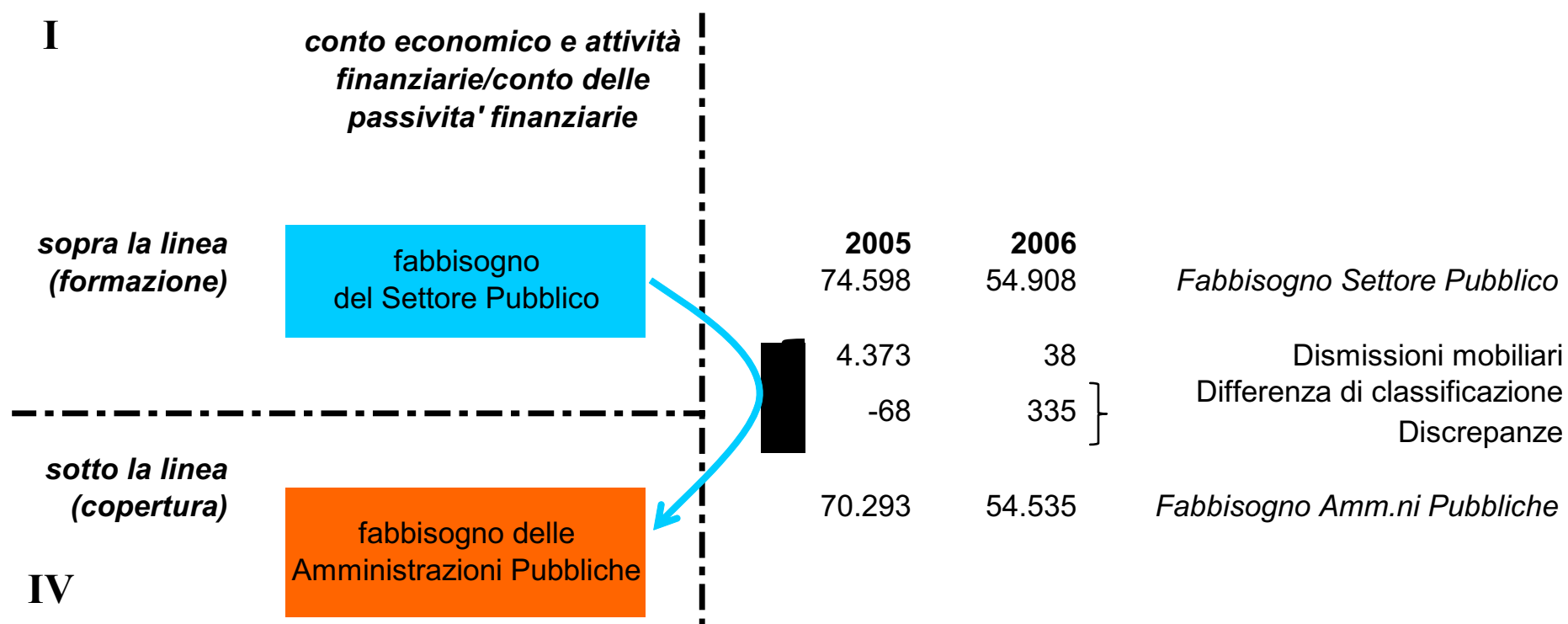
**Per passare dal fabbisogno del SP a quello della PA occorre considerare tre elementi** (cfr. la fig. 5.3 che riproduce le sezioni I e IV della fig. 5.1):

- a) la menzionata, diversa, classificazione delle dismissioni mobiliari;
- b) possibili differenze nella classificazione di alcune transazioni, dovute alla diversa misura in cui nel calcolo dei due saldi, si seguono criteri “sostanziali”, basati sulle indicazioni del Sec95;
- c) discrepanze dovute al diverso sistema di rilevazione. Come ricordato (cfr. sezione 4.5), la Ragioneria Generale dello Stato si basa sulle risultanze contabili dei singoli enti (utilizzando, per ovviare ai lunghi tempi di elaborazione dei bilanci definitivi delle amministrazioni locali, anche i prospetti informativi di cassa previsti dalla legge 468 del 1978); la Banca d'Italia utilizza invece le informazioni sulle passività della PA reperibili sul mercato o presso i singoli intermediari finanziari.

**Indebitamento netto e saldo del conto finanziario della PA rappresentano lo stesso indicatore visto da due punti di vista diversi:** da “sopra la linea”, l’indebitamento netto; da “sotto la linea” il saldo finanziario. L’indebitamento netto è calcolato dall’Istat, il saldo finanziario dalla Banca d’Italia. Le due istituzioni fanno riferimento allo stesso insieme di enti (la lista è elaborata dall’Istat – cfr. capitolo 2) e agli stessi criteri di contabilizzazione temporale e di classificazione delle transazioni (quelli definiti dal Sec95). Se si considera la versione dell’indebitamento netto valida ai fini della PDE, nel raccordare i due saldi bisogna tenere conto del diverso trattamento riservato alle operazioni in strumenti finanziari derivati attivi (cfr. sezione 4.3).

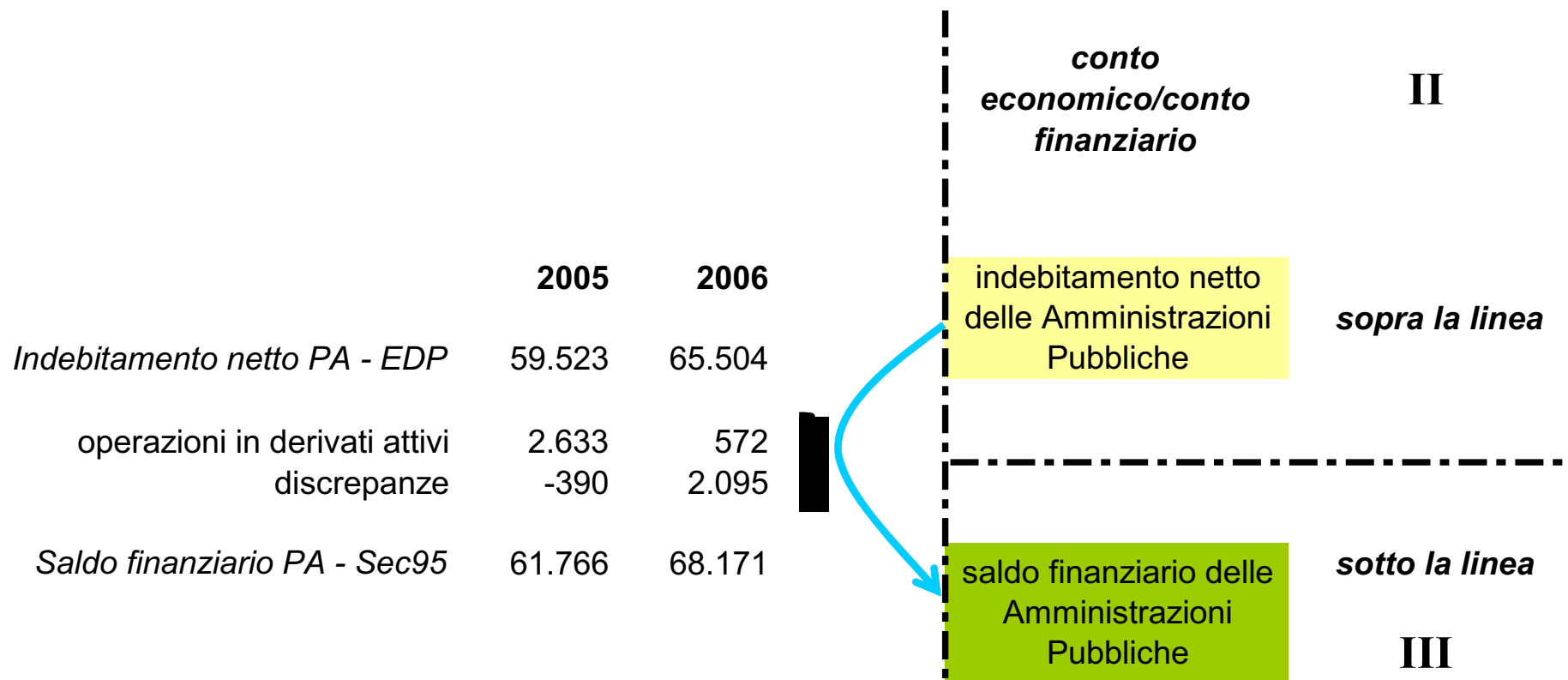
**Tuttavia le valutazioni dei due indicatori non sono perfettamente coincidenti** (cfr. la fig. 5.4 che riproduce le sezioni II e III della fig. 5.1). Le differenze riflettono il diverso metodo di rilevazione; esse sono più ampie per i dati più recenti e si riducono con l’assestarsi delle basi informative. La differenza principale nel metodo seguito dall’Istat e dalla Banca d’Italia nel calcolo dei due saldi sta nel fatto che, come già detto, mentre la Banca d’Italia utilizza prevalentemente le informazioni sulle passività delle amministrazioni pubbliche reperibili sul mercato o presso i singoli intermediari finanziari monetari, l’Istat si basa sulle risultanze contabili dei singoli enti (bilanci nei dati definitivi, i prospetti informativi definiti dalla legge 468 del 1978 per quelli preliminari; cfr. sezione 4.5).

Fig. 5.3 – Dal fabbisogno del SP a quello della PA <sup>(1)</sup>



(2) Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, marzo 2007; Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, maggio 2007. Dati in milioni di euro.

**Fig. 5.4 – Dall’indebitamento netto al saldo finanziario della PA <sup>(1)</sup>**



(1) Fonte: Istat, *Notifica dell’indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht*, aprile 2007; Banca d’Italia, *Relazione Annuale*, maggio 2007. Dati in milioni di euro.

## **Il fabbisogno del SP e l'indebitamento netto della PA differiscono per:**

- a) **la partizione dei conti.** L'indebitamento netto è il saldo del conto economico mentre a determinare il fabbisogno concorre anche la parte attiva del conto finanziario (escluse, come più volte ricordato, le variazioni delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia e i proventi delle privatizzazioni, che sono considerate forme di copertura);
- b) **i criteri di contabilizzazione delle transazioni.** Si tratta della cassa ("di tesoreria") per il fabbisogno, e della competenza economica Sec95 per l'indebitamento netto.

## **Ulteriori discrepanze possono sorgere in relazione a:**

- a) **il criterio di classificazione delle transazioni.** Nonostante la tendenza degli ultimi anni ad abbandonare la semplice considerazione degli aspetti formali delle operazioni e a tenere in considerazione anche la sostanza economica nella classificazione delle transazioni ai fini del calcolo del fabbisogno del SP, possono ancora verificarsi differenze, anche significative, rispetto al criterio puramente sostanziale adottato in base al Sec95 per la classificazione delle transazioni nel calcolo dell'indebitamento netto<sup>40</sup>;
- b) **i sistemi di rilevazione dei dati adottati dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Istat.** Queste discrepanze non sono particolarmente rilevanti per l'ultimo anno del periodo con riferimento al quale si rilasciano, di volta in volta, i dati: per l'elaborazione dei primi dati di consuntivo, infatti, l'Istat e la Ragioneria Generale dello Stato utilizzano sostanzialmente le stesse fonti (i dati rilevati dalla Ragioneria ai fini della RUEF); successivamente l'Istat rivede tali dati utilizzando le proprie rilevazioni di consuntivo e i bilanci definitivi degli enti via via che questi si rendono disponibili (cfr. la sezione 4.5); questo può determinare un allontanamento dai dati della RGS che non sono parimenti rivisti.

Come ricordato nel capitolo precedente, il raccordo tra i due saldi viene pubblicato dall'Istat nella *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht* e nelle *Statistiche in breve - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche*. Il raccordo è illustrato sinteticamente, con qualche rielaborazione, nella fig. 5.5 (che riproduce le sezioni I e II della fig. 5.1) per il biennio 2005-2006.

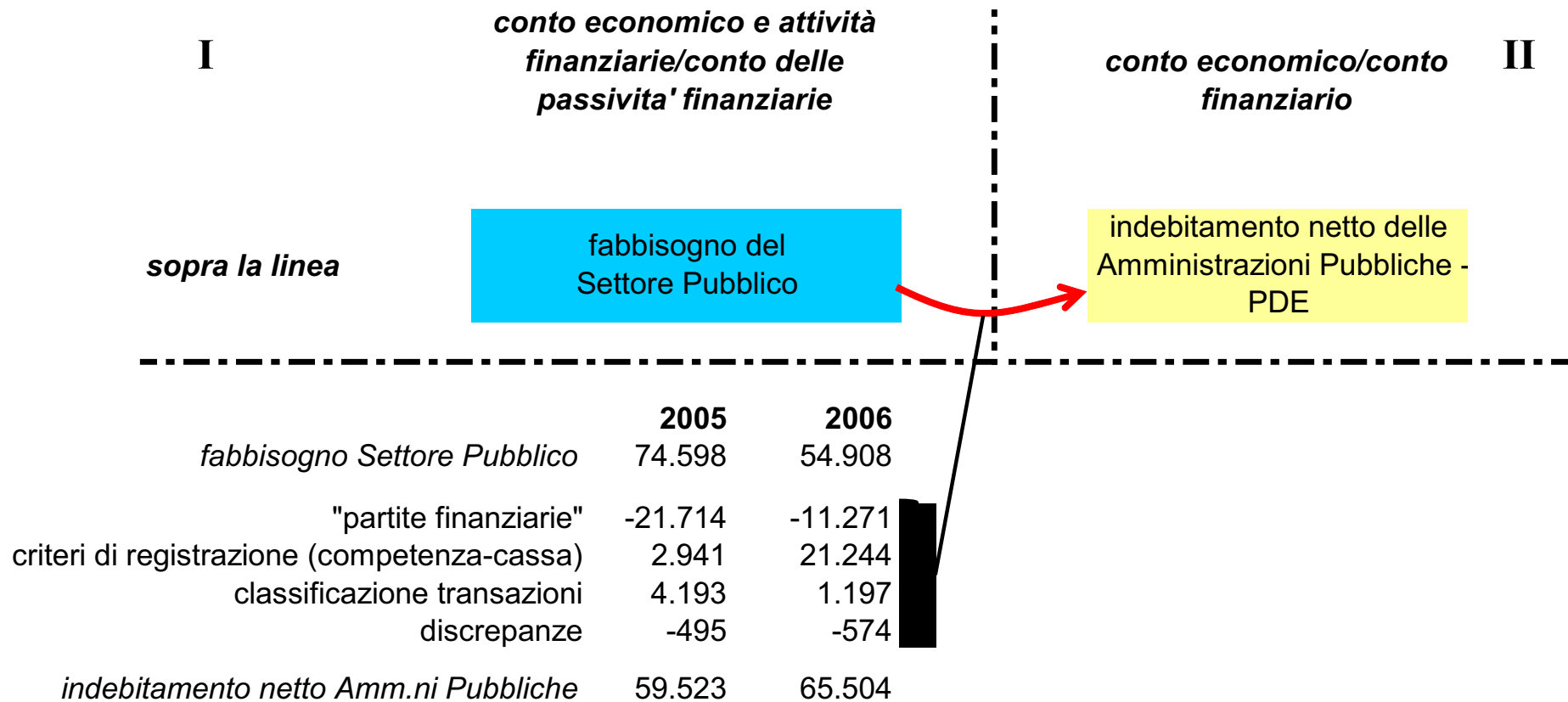
La tavola 5.1 riporta invece il raccordo completo relativo al periodo 2003-2006, come pubblicato dall'Istat nel giugno del 2007:

- a) la voce "Partite finanziarie comprese nel fabbisogno del Settore pubblico" riporta i flussi relativi alle attività finanziarie presenti nel conto del SP elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato;
- b) le voci "Riclassificazioni da posta economica a finanziaria" e "Riclassificazioni da posta finanziaria a economica" espongono, rispettivamente, le operazioni classificate come partite finanziarie in CN e non nel conto del SP e quelle classificate come partite finanziarie nel conto del SP e non in CN;
- c) la voce "Altri conti attivi e passivi" riporta le variazioni nei crediti e nei debiti di carattere commerciale o derivanti da sfasamenti temporali nella regolarizzazione monetaria delle transazioni (cosiddetta differenza cassa-competenza);
- d) le "Altre voci" indicano ulteriori motivi di differenza fra fabbisogno e indebitamento netto che non rientrano in modo univoco in nessuna delle categorie precedenti (di queste voci, nella fig. 5.1, la cancellazione dei crediti verso RFI/TAV è inclusa nelle differenze cassa-competenza, le altre sono attribuite a differenze nella classificazione delle transazioni).

---

<sup>40</sup> Ad esempio, si consideri il trattamento dei dividendi erogati dalle imprese pubbliche: qualora il dividendo non rappresenti la distribuzione del risultato operativo corrente, ma sia connesso ad operazioni di privatizzazione o a rivalutazioni, oppure rappresenti un anticipo su utili previsti ma non realizzati, il Sec prevede che tale transazione non abbia impatto sul deficit ma sia assimilata ad una riduzione del valore della azioni possedute e quindi ad una operazione finanziaria.

Fig. 5.5 – Dal fabbisogno del SP all'indebitamento netto della PA <sup>(1)</sup>



(1) Fonte: elaborazioni su dati Istat ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070612\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070612_00/)). Dati in milioni di euro.

**Tavola 5.1 - Raccordo tra fabbisogno del Settore pubblico ed indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche - Anni 2003-2006 (valori in milioni di euro)**

	2003	2004	2005	2006
<b>Fabbisogno del Settore pubblico</b>	<b>-59,011</b>	<b>-57,180</b>	<b>-74,598</b>	<b>-54,908</b>
<u>Partite finanziarie comprese nel fabbisogno del settore pubblico</u>	8,136	16,434	21,714	11,271
(-) entrate da partite finanziarie	11,950	3,061	4,626	3,254
(+) uscite per partite finanziarie	20,086	19,495	26,340	14,525
<b>Fabbisogno al netto della variazione delle attività finanziarie</b>	<b>-50,875</b>	<b>-40,746</b>	<b>-52,884</b>	<b>-43,637</b>
<u>Riclassificazioni da posta economica a finanziaria</u>				
(+) attività	358	-116	115	625
<i>dividendi TERNA derivanti da privatizzazioni</i>	0	-633	-250	0
<i>concessione di crediti da FIT, Far e fondo Aeronautica</i>	358	517	365	625
(-) passività	0	0	0	0
<u>Riclassificazioni da posta finanziaria a economica</u>				
(+) attività	0	0	0	0
(-) passività	4,181	2,766	3,107	53
<i>apporti di capitale a FS</i>	3,934	2,665	3,005	0
<i>partecipazioni in imprese degli enti locali (regioni, comuni, ecc.)</i>	247	101	102	53
<b>Fabbisogno al netto variazione attività finanziarie e riclassificazioni</b>	<b>-54,698</b>	<b>-43,628</b>	<b>-55,876</b>	<b>-43,065</b>
<u>Altri conti attivi e passivi</u>				
(differenza fra le valutazioni per competenza economica e quelle per cassa)				
<b>(+) Altri conti attivi</b>	<b>9,239</b>	<b>118</b>	<b>3,706</b>	<b>6,817</b>
<i>Contributi sociali effettivi</i>	1,082	1,575	2,520	5,225
<i>Imposte indirette (al lordo rimborsi)</i>	1,202	-931	-657	1,461
<i>Imposte dirette (al lordo rimborsi)</i>	517	2,146	422	620
<i>Imposte in conto capitale</i>	4,360	-3,605	-821	11
<i>Interessi attivi</i>	-108	82	0	331
<i>Vendita beni e servizi e vendite residuali con correzioni del lotto</i>	180	1,221	459	-919
<i>Dividendi</i>	0	0	-257	257
<i>Trasferimenti correnti diversi</i>	-30	-54	-100	-74
<i>Contributi agli investimenti</i>	1,304	-386	671	280
<i>Aiuti internazionali</i>	172	-270	99	-81
<i>Impatto delle operazioni UE e dei trasferimenti correnti a imprese sui conti di tesoreria</i>	626	313	1,348	-339
<i>Altre voci</i>	-66	27	22	45
<b>(-) Altri conti passivi</b>	<b>1,698</b>	<b>4,157</b>	<b>6,647</b>	<b>15,111</b>
<i>Interessi passivi</i>	2,365	2,339	-681	-2,708
<i>Consumi intermedi e prestazioni sociali in natura</i>	1,477	4,196	4,924	3,772
<i>-di cui sanità</i>	427	2,232	4,417	3,028
<i>-di cui Stato</i>	-109	-411	-1,294	-1,095
<i>Contributi alla produzione</i>	54	369	-127	-300
<i>Prestazioni sociali in denaro</i>	165	135	592	353
<i>Differenza competenza-cassa su rimborsi correnti di imposte indirette</i>	1,381	-1,288	-1,648	-84
<i>Differenza competenza-cassa su rimborsi correnti di imposte dirette</i>	-1,036	1,233	-101	1,459
<i>Redditi da lavoro</i>	-27	-375	3,823	-3,314
<i>Investimenti fissi lordi</i>	0	-11	-34	-31
<i>Contributi agli investimenti</i>	-698	-117	-33	30
<i>Altri trasferimenti in c/capitale</i>	-60	50	364	16,153
<i>-di cui rimborsi IVA su auto</i>	0	0	0	15,982
<i>Altre voci</i>	-1,923	-2,374	-432	-219
<b>Fabbisogno al netto variazione attività finanziarie, rettificato per riclassificazioni e variazioni altri conti attivi e passivi</b>	<b>-47,157</b>	<b>-47,667</b>	<b>-58,817</b>	<b>-51,359</b>
<u>Altre voci</u>				
(-) Cancellazione dei crediti verso RFI/TAV per l'alta velocità	0	0	0	12,950
(-) Sospensione delle attività di riscossione dei crediti contributivi INPS				734
(+) Riscossioni di crediti contributivi non inclusi nel fabbisogno (INPS)	955	0	0	0
(-) Cancellazioni dei debiti dei Paesi in via di sviluppo, registrata nei conti nazionali tra gli altri trasferimenti in conto capitale al Resto del Mondo	667	109	392	274
(-) Cancellazioni Club di Parigi (SACE)	0	120	809	761
<b>Discrepanza statistica</b>	<b>-255</b>	<b>170</b>	<b>-495</b>	<b>-574</b>
<b>Saldo Conto Amministrazioni pubbliche (indebitamento netto)</b>	<b>-46,614</b>	<b>-48,066</b>	<b>-59,523</b>	<b>-65,504</b>

Fonte: Istat, [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070612\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070612_00/)

**Il saldo finanziario e il fabbisogno della PA** (cfr. la fig. 5.6 che riproduce le sezioni III e IV della figura 5.1), **calcolati entrambi dalla Banca d'Italia, fanno riferimento esattamente allo stesso insieme di enti.** Essi differiscono invece per:

- a) **la diversa partizione dei conti su cui si basano.** Per il saldo del conto finanziario rileva la distinzione tra conto economico e conto finanziario; per il fabbisogno rileva la distinzione tra, da un lato, il conto economico e la parte attiva del conto finanziario (escluse le attività del Tesoro presso la Banca d'Italia) e, dall'altro lato, la parte passiva del conto finanziario (più le attività presso la Banca d'Italia); si noti che l'importo indicato nella fig. 5.6 per le partite finanziarie differisce dal corrispondente importo nella fig. 5.5 per il citato diverso trattamento riservato alle dismissioni mobiliari nel calcolo del fabbisogno del SP e della PA (cfr. fig. 5.3);
- b) **il diverso insieme di strumenti finanziari considerati.** A determinare il saldo del conto finanziario concorrono le transazioni in strumenti derivati attivi e passivi (F.34 del Sec95) e le variazioni degli altri conti attivi e passivi (F.7);
- c) **il diverso criterio di valutazione delle transazioni.** Nel conto finanziario le variazioni registrate per i singoli strumenti includono la parte di interesse maturato nel periodo di riferimento. Va rilevato che la somma dei valori relativi agli altri conti attivi e passivi e degli interessi maturati imputati alle variazioni degli altri strumenti finanziari corrisponde alla differenza tra il criterio di cassa che guida la contabilizzazione ai fini del fabbisogno e quello di competenza adottato dal Sec95; nella fig. 5.6, pertanto, sono indicati, da un lato gli importi relativi alle transazioni in derivati attivi e passivi e, dall'altro quelli relativi alla somma di altri conti attivi e passivi e interessi maturati.

### 5.3 *Dal fabbisogno alla variazione del debito delle Amministrazioni Pubbliche*

**Pur non avendo un ruolo esplicito nell'ambito delle regole di bilancio europee, il fabbisogno della PA è immediatamente connesso con l'indicatore di debito utilizzato in tale ambito, il debito lordo della PA.**

L'unica differenza *concettuale* tra fabbisogno e variazione del debito della PA sta nel trattamento riservato alle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia nel calcolo del fabbisogno. Il fabbisogno, come rilevato più volte, non misura immediatamente il flusso lordo delle passività (a cui corrisponde lo stock misurato dal debito "di Maastricht"), ma lo misura al netto della variazione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Per completare il raccordo tra fabbisogno e variazione del debito occorre considerare le poste che differenziano la rilevazione dei flussi finanziari da quella dei corrispondenti stock (cfr. la fig. 5.7, che riproduce la sezione IV della figura 5.1). In particolare:

- a) gli *scarti/premi di emissione/rimborso*. Si tratta della differenza tra il valore nominale dei titoli (che rileva per il calcolo del debito) e il netto ricavo della loro emissione (che rileva per il finanziamento del fabbisogno);
- b) le *variazioni del tasso di cambio*. Queste determinano cambiamenti del valore di passività già esistenti e denominate in valuta estera senza che vi sia nuovo ricorso al mercato;
- c) *altre variazioni di volume*. Si riferiscono, ad esempio, all'assunzione di debiti di terzi o rinegoziazioni di passività).

#### 5.4 Una visione d'insieme

**La tavola 5.2 riassume le relazioni tra i principali indicatori di finanza pubblica analizzate in dettaglio nelle sezioni precedenti.**

**Nella parte in basso a destra della tavola è inoltre illustrato un raccordo diretto tra indebitamento netto della PA e variazione del debito dello stesso settore**, che viene incluso nella Notifica inviata alla Commissione europea ai fini della PDE prevista dal Trattato di Maastricht.

**Il raccordo inserito nella Notifica, “collassa” i passaggi intermedi evidenziati invece nella parte sinistra della tavola:** il raccordo tra indebitamento netto (PDE) e saldo finanziario, quello tra saldo finanziario e fabbisogno e quello tra fabbisogno e variazione del debito. Pertanto, sebbene alcuni elementi del raccordo della Notifica presentino una denominazione analoga a quella di taluni elementi che compaiono nelle altre sezioni della tavola 5.2, va tenuto presente che il loro valore può essere diverso poiché rappresenta una somma algebrica di vari passaggi.

**In particolare, varia in funzione del raccordo esaminato la definizione di “partite finanziarie”:**

- a) *nel raccordo tra indebitamento netto PDE e variazione del debito della PA*, le partite finanziarie sono definite come la somma delle transazioni in tutti gli strumenti dell'attivo (inclusi gli “altri conti attivi – F.7), ad eccezione dei derivati (dalla colonna di sinistra della tavola si vede, infatti, che i derivati attivi compaiono con il segno positivo nel passaggio dall'indebitamento netto PDE al saldo finanziario Sec95 e con quello negativo nel passaggio dal saldo finanziario al fabbisogno: eliminando questi passaggi intermedi i derivati attivi non compaiono nel raccordo tra indebitamento netto PDE e variazione del debito);
- b) *nel raccordo tra saldo finanziario e fabbisogno della PA*, dalle partite finanziarie sono esclusi gli altri conti attivi e le variazioni delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (dei primi si da conto separatamente, insieme agli altri conti passivi, per definire la differenza tra le contabilizzazioni per cassa e quelle per competenza; i secondi, come più volte ricordato, sono considerati tra le passività nel conto del fabbisogno);
- c) *nel raccordo tra fabbisogno del SP e indebitamento netto PDE della PA*, dalle partite finanziarie sono esclusi anche i proventi delle dismissioni mobiliari (che non entrano nel calcolo del fabbisogno del SP).

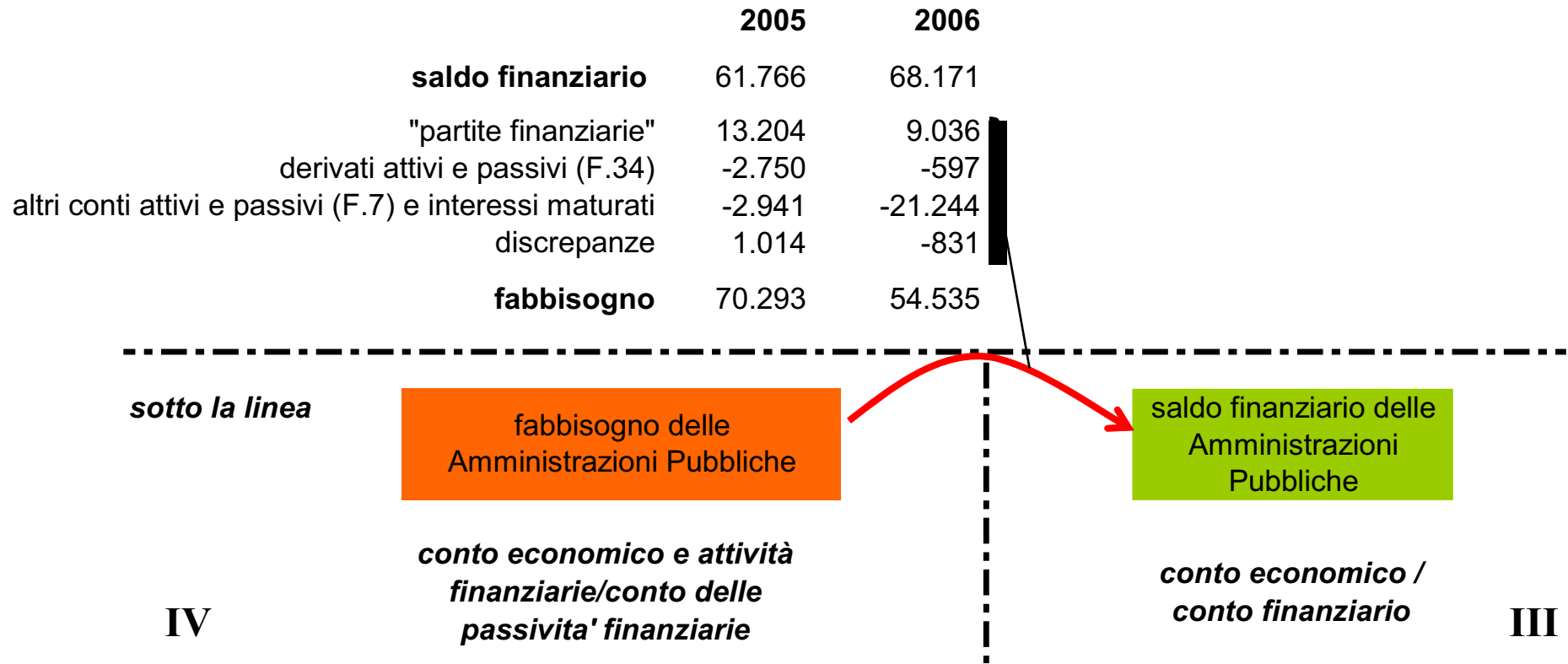
**Gli importi relativi agli scarti di emissione e all'effetto di variazioni del cambio** indicati nel raccordo tra indebitamento netto PDE e variazione del debito non coincidono con quelli del raccordo tra fabbisogno e variazione del debito per la diversa valutazione delle transazioni in strumenti di debito nel conto del fabbisogno e nel conto finanziario:

- (a) le emissioni di Buoni ordinari del tesoro sono contabilizzate al valore nominale nel fabbisogno coerentemente con il trattamento seguito per il calcolo della formazione (cfr. la sezione 4.2), e al netto ricavo nel saldo finanziario;
- (b) i rimborsi degli altri titoli *zero-coupon* (CTZ e *commercial papers*) sono contabilizzati al netto ricavo nel fabbisogno e al valore nominale nel saldo finanziario tale impostazione consente di evitare che l'interesse implicito in tali titoli confluisca nella copertura del fabbisogno;
- (c) nel raccordo tra fabbisogno e variazione del debito sono inclusi tra gli scarti anche gli effetti della rivalutazione dei Buoni poliennali del Tesoro indicizzati, che incideranno sul fabbisogno solo all'atto del rimborso del titolo, mentre viene la rivalutazione viene contabilizzata man mano che matura sia nel debito che nel saldo finanziario.

Infine, le discrepanze statistiche del raccordo utilizzato per la Notifica sono la somma algebrica di quelle riscontrate nei raccordi intermedi riportati nella parte sinistra della tavola 5.2.



Fig. 5.6 – Dal fabbisogno al saldo finanziario della PA <sup>(1)</sup>



(1) Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, maggio 2007, e Istat ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070612\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070612_00/)). Dati in milioni di euro.

Fig. 5.7 – Dal fabbisogno alla variazione del debito delle Amministrazioni Pubbliche <sup>(1)</sup>

		2005	2006
<b>conto economico e attività finanziarie/conto delle passività finanziarie</b>			
<b>copertura</b>	fabbisogno delle Amministrazioni Pubbliche	70.293	54.535 <i>fabbisogno PA</i>
<b>IV</b>	variazione del debito delle Amministrazioni Pubbliche	-1.197	8.230 variazioni attività c/o BI
		-2.396	2.286 scarti emissione
		1.103	-814 variazioni cambio
		...	... altre variazioni volume
		67.803	64.237 <i>variazione debito PA</i>

(1) Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, maggio 2007. Dati in milioni di euro.

**Tav. 5.2 – Tavola riassuntiva dei raccordi tra i principali indicatori di finanza pubblica**

	2005	2006		2005	2006	
<b>Fabbisogno della PA</b>	70.293	54.535		<b>SNF del BS</b>	51.558	31.558
dismissioni mobiliari	4.373	38		consolidamento, criteri di registrazione e di classificazione	8.478	3.050
classificazione transazioni e discrepanze	-68	335				
<b>Fabbisogno del SP</b>	74.598	54.908	←	<b>Fabbisogno del SS</b>	60.036	34.608
partite finanziarie (1)	-21.714	-11.271		fabbisogno altri enti del SP	14.562	20.300
cassa-competenza	2.941	21.244				
classificazione transazioni	4.193	1.197		→ <b>Fabbisogno del SP</b>	74.598	54.908
discrepanze	-495	-574				
<b>Indebitamento netto PA (PDE)</b>	59.523	65.504	←			
derivati attivi	2.633	572				
discrepanze	-390	2.095				
<b>Saldo finanziario della PA</b>	61.766	68.171		→ <b>Indebitamento netto PA (PDE)</b>	59.523	65.504
partite finanziarie (2)	13.204	9.036				
derivati attivi e passivi	-2.750	-597				
altri conti attivi e passivi e interessi maturati (cassa-competenza)	-2.941	-21.244				
discrepanze	1.014	-831				
<b>Fabbisogno della PA</b>	70.293	54.535		partite finanziarie (3)	15.713	11.133
variazione attivita' del Tesoro presso la Banca d'Italia	-1.197	8.230		derivati (al passivo)	-117	-25
scarti/premi di emissione/rimborso	-2.396	2.286		altri conti passivi	-10.170	-19.883
effetto delle variazioni del cambio	1.103	-814		interessi maturati	1.997	-48
				scarti/premi di emissione/rimborso (4)	555	6.554
				effetto della variazioni del cambio (4)	905	-810
				discrepanze	-603	1.812
<b>Variazione del debito della PA</b>	67.803	64.237	← →	<b>Variazione del debito della PA</b>	67.803	64.237

Fonte: elaborazioni su dati Istat, MEF e Banca d'Italia (cfr. anche le note alle figure di questo capitolo).

(2) Esclude i proventi delle dismissioni mobiliari, le variazioni dei conti del Tesoro presso la Banca d'Italia e gli altri conti attivi (F.7).

(3) Esclude le variazioni dei conti del Tesoro presso la Banca d'Italia e gli altri conti attivi (F.7).

(4) Include i proventi delle dismissioni mobiliari e le variazioni dei conti del Tesoro presso la Banca d'Italia, nonché gli altri conti attivi (F.7)

(5) Gli importi non coincidono con quelli del raccordo tra fabbisogno e variazione del debito per la diversa valutazione delle transazioni in strumenti di debito nel conto del fabbisogno e nel conto finanziario.

## **6. La valutazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi sui principali saldi di finanza pubblica**

**Le definizioni e i criteri discussi nei capitoli precedenti determinano il modo in cui vengono effettuate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi sui principali saldi di finanza pubblica.** Questa sezione illustra alcuni esempi riferiti a misure effettivamente introdotte con le manovre di bilancio degli scorsi anni, seguendo lo schema dell'allegato 7 del disegno di legge finanziaria che riporta appunto le valutazioni dell'impatto delle singole norme sui saldi. In particolare, l'allegato fa riferimento agli effetti dei provvedimenti sul SNF del BS, sul fabbisogno del SP e sull'indebitamento netto della PA.

**Le valutazioni effettuate in sede di disegno di legge finanziaria costituiscono stime degli effetti dei provvedimenti sulle previsioni a legislazione vigente** delle autorizzazioni di spesa e di entrata del BS e delle entrate e delle uscite dei conti del fabbisogno del SP e dell'indebitamento netto della PA. In particolare, si fa riferimento:

1. nel caso delle entrate
  - a) **alla previsione degli accertamenti** (competenza giuridica) **per il SNF del BS** (la previsione delle autorizzazioni di bilancio coincide con la previsione degli accertamenti);
  - b) **alla previsione degli accertamenti o degli incassi per l'indebitamento netto della PA** (a seconda del criterio, competenza giuridica o cassa, che meglio approssima la competenza economica Sec95; negli esempi illustrati nelle prossime sezioni viene indicato, di volta in volta, il trattamento contabile adottato);
  - c) **alla previsione degli incassi per il fabbisogno del SP;**
2. nel caso delle spese
  - a) **agli stanziamenti di competenza per il SNF del BS** (nella contabilità finanziaria lo stanziamento costituisce il presupposto dell'impegno, di cui rappresenta l'autorizzazione; il riferimento allo stanziamento di competenza nella valutazione dell'impatto dei provvedimenti sul SNF del BS riflette la natura autorizzativa del documento di bilancio sottoposto al voto parlamentare);
  - b) **alla previsione degli impegni o dei pagamenti per l'indebitamento netto della PA** (a seconda del criterio, competenza giuridica o cassa, che meglio approssima la competenza economica Sec95; come per le entrate, anche per le spese negli esempi illustrati nelle prossime sezioni viene indicato, di volta in volta, il trattamento contabile adottato);
  - c) **alla previsione dei pagamenti per il fabbisogno del SP.**

**Per le valutazioni relative al fabbisogno e all'indebitamento netto, contrariamente a quanto avviene per quelle relative al SNF, occorre di norma effettuare previsioni circa l'impatto dei provvedimenti legislativi sul comportamento degli enti pubblici diversi dallo Stato.**

## 6.1 Redditi da lavoro dipendente

### Il trattamento secondo il Sec95

**I redditi da lavoro dipendente sono registrati nel periodo in cui il lavoro è effettuato.** In particolare, le retribuzioni lorde si contabilizzano nel momento in cui *devono* essere pagate (cioè quando sono *dovute* in corrispondenza al lavoro reso). A questo concetto di competenza economica si avvicina più l'impegno di spesa (competenza giuridica) che il pagamento (cassa), in quanto il primo consente di cogliere il momento in cui effettivamente sorge il rapporto di debito dell'Amministrazione nei confronti dei dipendenti.

### Consideriamo tre casi:

- **rinnovi contrattuali** (per l'intero comparto pubblico) **sottoscritti e pagati nello stesso anno** (tav. 6.1);
- **rinnovi contrattuali con arretrati** (solo per lo Stato) **sottoscritti e pagati nello stesso anno** (tav. 6.2);
- **rinnovi contrattuali con arretrati** (solo per lo Stato) **sottoscritti in un anno e pagati in quello successivo** (tav. 6.3).

### Caso 1 (rinnovi contrattuali sottoscritti e pagati nello stesso anno):

- (a) la valutazione della spesa "lorda"<sup>41</sup> connessa con i rinnovi contrattuali del comparto Stato è identica per i tutti i saldi (per ipotesi: stanziamento su SNF = impegno su indebitamento netto = pagamento su fabbisogno);
- (b) sul fabbisogno del SP e sull'indebitamento netto della PA incidono anche i contratti dei comparti non statali; per questi ultimi, infatti, di norma le risorse finanziarie necessarie per la sottoscrizione dei nuovi contratti sono poste a carico dei singoli Enti<sup>42</sup>;
- (c) per la valutazione dell'impatto complessivo del provvedimento sul SNF del BS occorre tener conto anche di alcuni effetti indotti: i minori stanziamenti necessari per
  - la quota a carico dello Stato relativa al finanziamento della spesa sanitaria (che va decrementata per effetto della maggiore Irap che le Regioni riscuoteranno sulle più elevate retribuzioni),
  - l'apporto dello Stato a favore dell'Inpdap destinato a finanziare il differenziale tra prestazioni da erogare e contributi incassati (che – date le prestazioni – va ridotto in ragione dei maggiori contributi incassati a valere sulle più elevate retribuzioni);
  - i maggiori stanziamenti per la contribuzione aggiuntiva a carico dello Stato per il finanziamento delle prestazioni pensionistiche dei pubblici dipendenti (pari al 16 per cento delle retribuzioni lorde).

Queste "correzioni" non rilevano ai fini della valutazione dell'impatto sul fabbisogno del SP e sull'indebitamento netto della PA, poiché si tratta di rapporti finanziari tra enti interni al SP e alla PA;

- (d) l'effetto di aumento della spesa relativo ai tre saldi va nettato delle maggiori entrate tributarie e contributive che derivano al rispettivo comparto di riferimento dall'aumento dei redditi dei dipendenti<sup>43</sup> (solo Irpef per il SNF del BS, anche IRAP e contributi sociali per il fabbisogno del SP e l'indebitamento netto della PA).

---

<sup>41</sup> Si parla di spesa lorda in quanto comprende anche i contributi e le ritenute a carico del dipendente e del datore di lavoro

<sup>42</sup> In qualche caso, espressamente autorizzato da legge, lo Stato può concorrere al finanziamento di tali contratti.

<sup>43</sup> Prudenzialmente gli effetti indotti, sub (c) e (d), considerati tra le entrate correnti del SNF tengono conto solo dei contratti relativi al comparto Stato e non di quelli degli altri enti del settore pubblico

Rispetto alla maggiore spesa lorda autorizzata, l'effetto netto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto è pari a circa la metà. Ciò è dovuto al fatto che i contributi sociali, l'Irpef e l'Irap sono sostanzialmente delle "partite di giro" per i conti pubblici. L'effettivo impatto sui conti è dato dal "netto pagato" in busta paga del dipendente

**Tav. 6.1 – Rinnovi contrattuali per tutto il comparto pubblico sottoscritti e pagati nello stesso anno**

LF 2007: art. 1, co. 547		<i>(in milioni di euro)</i>		
a	Redditi da lavoro dipendente	SNF	FB	InPA
	<b>Spesa corrente</b>	<b>2.435</b>	<b>5.763</b>	<b>5.763</b>
<b>1</b>	<b>Rinnovi contrattuali</b>			
	Comparto Stato	3.225	3.225	3.225
	Altri enti Settore pubblico	0	2.538	2.538
	Effetti indotti:			
	<i>Spesa sanitaria (maggiore Irap)</i>	<i>-195</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<i>Apporto Inpdap</i>	<i>-962</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<i>Contribuzione aggiuntiva</i>	<i>367</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<b>Entrate correnti</b>	<b>387</b>	<b>2.759</b>	<b>2.759</b>
	Irpef	387	691	691
	IRAP	0	349	349
	Contributi sociali	0	1.719	1.719
	<b>Totale effetto netto</b>	<b>2.048</b>	<b>3.004</b>	<b>3.004</b>

Caso 2 (rinnovi contrattuali con arretrati sottoscritti e pagati nello stesso anno):

- (a) gli arretrati non incidono sul SNF in quanto fanno riferimento a somme stanziante in anni precedenti (che quindi hanno avuto impatto sul SNF del BS in tali anni), che vengono conservate in bilancio nel conto dei residui passivi (di stanziamento) per garantire la prescritta copertura finanziaria nell'anno in cui il contratto viene sottoscritto<sup>44</sup>;
- (b) gli arretrati incidono invece sul fabbisogno del SP e sull'indebitamento netto della PA; la valutazione dell'impatto del provvedimento è identica per i due saldi (l'obbligo dell'Amministrazione a corrispondere le somme ai dipendenti nasce nel momento in cui gli arretrati contrattuali sono riconosciuti e, nel caso 2 che stiamo qui analizzando, il pagamento avviene nello stesso anno di sottoscrizione: cassa = competenza).

**Tav. 6.2 – Rinnovi contrattuali con arretrati (sottoscritti e pagati nello stesso anno)**

		<i>(in milioni di euro)</i>		
a	Redditi da lavoro dipendente	SNF	FB	InPA
	<b>Spesa corrente</b>	<b>3.225</b>	<b>4.406</b>	<b>4.406</b>
<b>2</b>	<b>Arretrati contrattuali (ipotesi A)</b>			
	Contratti Stato 2006-2007 sottoscritto e pagato anno 2007	3.225	4.406	4.406
	<i>Arretrati anno 2006</i>	<i>(1.181)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<b>Entrate correnti</b>	<b>387</b>	<b>2.109</b>	<b>2.109</b>
	Irpef	387	528	528
	IRAP	0	267	267
	Contributi sociali	0	1.314	1.314
	<b>Totale effetto netto</b>	<b>2.838</b>	<b>2.297</b>	<b>2.297</b>

<sup>44</sup> Ai sensi della normativa contabile vigente, al momento del pagamento, gli importi relativi ad arretrati contrattuali sono imputati alla competenza dell'anno in cui vengono pagati dando origine a consuntivo alle cosiddette "eccedenze" di spesa in conto competenza (maggiori impegni rispetto agli stanziamenti) che sono compensate dalle corrispondenti economie che si generano sul conto dei residui passivi.

Caso 3 (rinnovi contrattuali con arretrati sottoscritti in un anno e pagati in quello successivo):

I pagamenti ai dipendenti possono essere posticipati rispetto alla sottoscrizione del contratto: ciò può avvenire, ad esempio, nel caso in cui il contratto sia sottoscritto a fine anno e non ci sia tempo di effettuare nello stesso anno il pagamento dei previsti aumenti retributivi. In questo caso, come nel precedente, gli arretrati non hanno effetto sul SNF del BS. Per quanto riguarda fabbisogno e indebitamento netto, gli effetti, pur del medesimo importo, sono sfasati di un anno.

**Tav. 6.3 – Rinnovi contrattuali con arretrati (sottoscritti in un anno e pagati in quello successivo)**

		<i>(in milioni di euro)</i>					
a	Redditi da lavoro dipendente	SNF		FB		InPA	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008
	Spesa corrente	3.225	0	0	4.406	4.406	0
<b>2</b>	<b>Arretrati contrattuali (ipotesi B)</b>						
	Contratti Stato 2006-2007 sottoscritto 2007 e pagato 2008	3.225	0	0	4.406	4.406	0
	<i>di cui: arretrati anni 2006-2007</i>	<i>(1.181)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>(4.406)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	<b>Entrate correnti</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.109</b>	<b>2.109</b>	<b>0</b>
	Irpef	0	0	0	528	528	0
	IRAP	0	0	0	267	267	0
	Contributi sociali	0	0	0	1.314	1.314	0
	<b>Totale effetto netto</b>	<b>3.225</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.297</b>	<b>2.297</b>	<b>0</b>

## 6.2 Consumi intermedi

### Il trattamento secondo il Sec95

**Per le spese relative a consumi intermedi la competenza economica della contabilità nazionale corrisponde al momento in cui i beni e servizi, utilizzati come input, passano effettivamente nella disponibilità di chi li acquista per essere impiegati nel processo produttivo.** Il Sec95 stabilisce che la vendita del bene è registrata nel momento in cui esso passa da un proprietario all'altro e non quando viene effettuato il relativo pagamento<sup>45</sup>. La **“competenza giuridica”** corrisponde all'impegno a valere su uno stanziamento di bilancio, che avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato (ai sensi dell'articolo 20 della legge 468 del 1978) con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione. Quest'ultimo può avvenire anche in tempi diversi e successivi al momento dell'impegno. **Pertanto l'impegno giuridico di bilancio, pur non corrispondendo esattamente al concetto cui fa riferimento il Sec95, si avvicina molto ad esso e rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica, per quanto riguarda sia il momento di registrazione sia l'importo da registrare.**

### Consideriamo due esempi:

- **riduzione degli stanziamenti destinati all'acquisto di beni e servizi** (tav. 6.4);
- **aumento degli stanziamenti destinati all'acquisto di forniture militari** (Tav. 6.5).

<sup>45</sup> Cfr. Regolamento UE 2223/1996. I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione (par. 3.69). Di norma, però chi produce non registra direttamente l'impiego effettivo dei beni nella produzione, ma gli acquisti di beni destinati ad essere utilizzati quali input e le variazioni delle quantità di tali beni figuranti fra le scorte (par. 3.73).

Caso 1 (riduzione stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi):

- (a) sul SNF viene registrata la riduzione degli stanziamenti (si rammenta che, ai fini del SNF del BS, in fase di preparazione del disegno di legge finanziaria si ipotizza perfetta coincidenza tra stanziamenti e impegni);
- (b) sul fabbisogno e sull'indebitamento netto si registreranno, rispettivamente, la previsione degli effetti di tale misura in termini di minori pagamenti e di minori impegni.

La valutazione degli effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno richiede di esplicitare alcune ipotesi di previsione. In particolare, nel caso dell'indebitamento netto si assume che lo stanziamento che viene ridotto sarebbe stato interamente impegnato in ciascun anno, cosicché la riduzione di spesa prevista coincide con quella registrata sul SNF (in effetti annualmente viene impegnato in media circa il 95-97 per cento degli stanziamenti per consumi intermedi). Nel caso del fabbisogno, invece, si assume una percentuale di realizzazione dei pagamenti rispetto agli impegni analoga a quella media registrata in passato (pari a circa il 65-70 per cento)<sup>46</sup>.

**Tav. 6.4 – Riduzione delle spese per consumi intermedi**

LF 2008: art. 2, co. 575		<i>(in milioni di euro)</i>								
b	Consumi intermedi	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Spesa corrente									
1	Riduzione spese per beni e servizi	-545	-700	-900	-385	-610	-900	-545	-700	-900

Caso 2 (aumento degli stanziamenti per forniture militari):

Gli acquisti di forniture militari nel BS e nel conto del SP sono iscritti tra gli investimenti fissi, mentre nel conto consolidato della PA sono registrati tra i consumi intermedi. Per questa particolare tipologia di spesa i criteri di registrazione sui tre saldi sono sostanzialmente diversi tra loro:

- (a) sul SNF viene registrato lo stanziamento autorizzato dalla norma;
- (b) sul fabbisogno viene registrata una previsione di pagamento basata su una stima dell'avanzamento dei lavori (da cui dipendono i pagamenti effettivi);
- (c) sull'indebitamento netto viene registrato il valore dei beni che si prevede saranno consegnati nel periodo di riferimento, a prescindere dal fatto che i relativi pagamenti siano o meno avvenuti<sup>47</sup>.

Il momento della consegna dei beni può essere disallineato anche di diversi anni (nell'esempio riportato nella tav. 6.5 in un caso il disallineamento supera il triennio di riferimento) rispetto a

<sup>46</sup> Nel caso in cui si disponga delle informazioni relative alle riduzioni apportate sui singoli capitoli di bilancio, la valutazione degli effetti viene effettuata voce per voce.

<sup>47</sup> La decisione Eurostat 31/2006 del 9 marzo 2006 reca principi comuni - ritenuti opportuni per l'eterogeneità delle prassi seguite dai diversi Stati - sui criteri di registrazione della spesa per forniture militari sull'indebitamento netto della PA. Principio generale è quello che tali forniture sono contabilizzate alla consegna del bene, prescindendo dai relativi pagamenti. Per meglio identificare il momento della consegna nel caso della fornitura di beni o servizi militari regolati da contratti a lungo termine sono state individuate tre specifiche tipologie:

- (a) consegna scaglionata nel tempo di beni e servizi identici (seriali, ad esempio di un certo numero di aerei) – in tal caso la spesa deve essere iscritta nel momento della effettiva consegna di ciascun elemento (nell'esempio, alla consegna di ciascun aereo);
- (b) consegna di equipaggiamenti individuali ma autonomamente operativi che compongono sistemi complessi – anche in questo caso la spesa afferente a detti equipaggiamenti deve essere iscritta alla loro effettiva consegna e non all'esaurimento del contratto;
- (c) prodotto finale realizzato nel corso di molti anni (ad esempio, una portaerei) – in questo caso la spesa deve essere iscritta alla consegna effettiva del prodotto e non nel momento del passaggio di proprietà.



quello in cui viene autorizzato lo stanziamento e a quello dell'esecuzione del contratto con i conseguenti pagamenti.

**Tav. 6.5 – Maggiori stanziamenti per forniture militari**

LF 2008: art. 2, co. 179 e 181		<i>(in milioni di euro)</i>								
b	Consumi intermedi	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Spesa corrente	0	0	0	0	0	0	0	0	27
2	Forniture militari	0	0	0	0	0	0	0	0	27
	Programmi europei aeronautici	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Programmi navali	0	0	0	0	0	0	0	0	27
	Spesa in conto capitale	400	500	500	84	135	272	0	0	0
d	Investimenti fissi lordi									
2	Forniture militari	400	500	500	84	135	272	0	0	0
	Programmi europei aeronautici	200	250	250	24	110	210	0	0	0
	Programmi navali	200	250	250	60	25	62	0	0	0

### 6.3 Le prestazioni sociali

Il trattamento secondo il Sec95

**Esistono due tipi di prestazioni sociali: quelle in denaro e quelle in natura. Solo le prime fanno parte della spesa per consumi finali della PA.**

**Per le prestazioni sociali in natura (soprattutto quelle sanitarie) il Sec95 fa riferimento al principio della competenza economica, che guarda alla messa a disposizione di beni e servizi nei confronti di una determinata unità istituzionale beneficiaria.** A tali prestazioni viene applicato pertanto il medesimo trattamento riservato all'acquisto di beni e servizi. Di conseguenza esse sono registrate nel momento in cui i servizi sono prestati o nel momento in cui è trasferita la proprietà dei beni forniti direttamente alle famiglie dai produttori che producono beni e servizi non destinabili alla vendita. **Per le prestazioni sociali in denaro (ad esempio le pensioni) si fa riferimento al momento in cui le prestazioni sono dovute (cioè quando è stabilito il diritto alle prestazioni).** La competenza giuridica (impegni di bilancio) è quella che approssima meglio il principio stabilito dal Sec95.

Consideriamo due esempi:

- l'aumento delle pensioni;
- la revisione del prontuario farmaceutico.

**In entrambi i casi l'effetto delle misure è uguale sul fabbisogno e sull'indebitamento netto (tav. 6.6) in quanto si presume che:**

nel caso 1 (Aumento spesa pensionistica)

la maggiore prestazione prevista (corrispondente allo stanziamento del BS) venga anche effettivamente erogata ai beneficiari (per semplicità nel primo caso non si è tenuto conto di eventuali effetti indotti in termini di maggior gettito IRPEF connesso all'aumento delle pensioni).

nel caso 2 (Prontuario farmaceutico)

si realizzi anche in termini di cassa la previsione di minore spesa connessa alla modifica del prontuario farmaceutico<sup>48</sup>.

**Tav. 6.6 – Prestazioni sociali in denaro e in natura**

LF 2001: art. 85, comma 6				
LF 2003: art. 52, comma 9		<i>(in milioni di euro)</i>		
	<b>Prestazioni sociali</b>	<b>SNF</b>	<b>FB</b>	<b>InPA</b>
	Maggiore spesa pensioni soggetti disagiati	2.169	2.169	2.169
	Modifica prontuario farmaceutico	0	-700	-700

#### 6.4 Trasferimenti correnti ad imprese

Il trattamento secondo il Sec95

**I trasferimenti correnti alle imprese sono registrati nel momento in cui si verifica l'operazione o l'evento che dà origine al contributo.** In assenza di informazioni sulle attività delle imprese direttamente collegabili ai contributi concessi, tale regola è difficilmente applicabile. Si tende perciò a identificare la fase contabile che approssima meglio il criterio Sec95 sulla base delle caratteristiche della categoria generale di cui fanno parte i singoli contribuiti:

- a) **Per i trasferimenti alle imprese pubbliche viene utilizzato l'impegno di bilancio.** Esso, infatti, rispecchia le decisioni assunte dalle Amministrazioni competenti e coglie in modo più corretto sia il periodo di competenza, sia l'importo da registrare. In particolare, se i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono solitamente regolati da appositi contratti sulla cui base le imprese forniscono servizi allo Stato dietro il pagamento di un corrispettivo, la contabilizzazione segue le previsioni contrattuali. L'ammontare del corrispettivo indicato nel contratto deve essere quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e costituisce l'importo dovuto dallo Stato. Esso viene contabilizzato sull'indebitamento netto a prescindere dal momento di effettivo pagamento dello stesso.
- b) **Per i contributi concessi alle imprese attraverso gli organismi di intervento nazionali (ad esempio cofinanziamenti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - FEOGA) viene utilizzato il pagamento,** cioè il momento dell'uscita dei fondi dalla tesoreria dello Stato, che corrisponde alle erogazioni effettuate da tali organismi (ad esempio, dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA) a favore delle imprese. Infatti i pagamenti del BS non consentono di cogliere esattamente il flusso a favore dell'impresa beneficiaria, in quanto rappresentano soltanto la messa a disposizione di fondi all'organismo di intervento. L'utilizzo effettivo dei fondi da parte di quest'ultimo corrisponde al momento dell'uscita delle risorse dalla TES.
- c) **Per le altre tipologie di contributi alle imprese, le registrazioni per cassa (pagamenti di bilancio) sono ritenute le più vicine al criterio Sec95.** In sostanza si tratta di trasferimenti unilaterali decisi dallo Stato a favore delle imprese beneficiarie.

<sup>48</sup> Nell'esempio considerato, per ragioni legate al particolare meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria, la misura non ha comportato una riduzione del SNF.

La valutazione dell'effetto di provvedimenti di variazione dei trasferimenti alle imprese sui vari saldi può differire o meno in relazione al momento in cui si stima che possano avvenire l'impegno e il pagamento delle somme dovute (Tav. 6.7):

- (a) nel caso di imprese pubbliche con contratto di servizio (ad esempio le Ferrovie dello Stato) si assume che l'impegno e il pagamento avvengano nello stesso anno in cui viene iscritto lo stanziamento;
- (b) negli altri casi, la valutazione degli effetti è collegata alla maggiore o minore spendibilità delle somme stanziate, stimata sulla base dell'andamento storico dei pagamenti per ciascuna voce di spesa. Il pagamento del contributo (stanziamento autorizzato) può avvenire infatti anche in due o più anni (cfr. le voci "Fondo trasferimenti correnti a imprese" e "Sviluppo turismo" nella tav. 6.7).

**Tav. 6.7 – Maggiori/minori trasferimenti correnti ad imprese**

LF 2006: art. 1, co. 15				
LF 2007: art 1, co. 971, 1228 e 1244				
LF 2008: art. 2, co. 252		<i>(in milioni di euro)</i>		
<b>c</b>	<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>SNF</b>	<b>FB</b>	<b>InPA</b>
	<b>Spese correnti</b>			
<b>1</b>	<b>contratti di servizio imprese pubbliche</b>			
	Contratto di servizio FS	400	400	400
	Fondo traferimenti correnti alle imprese	-960	-810	-960
<b>2</b>	<b>Altri Trasferimenti a imprese</b>			
	Contributi emittenti locali	30	30	30
	Sviluppo turismo	48	10	10

### 6.5 Investimenti fissi lordi

Il trattamento secondo il Sec95

**In linea di principio, gli investimenti fissi lordi vanno contabilizzati nel momento in cui la proprietà dei beni è trasferita all'unità istituzionale che intende utilizzarli nella produzione;** l'importo da registrare corrisponde agli effettivi incrementi/decrementi del valore del bene d'investimento.

**In pratica, a causa della carenza di informazioni, la registrazione degli investimenti pubblici sull'indebitamento netto si basa di fatto sui pagamenti effettivi,** in quanto maggiormente rappresentativi, rispetto all'impegno contabile, dell'aumento dello stock di capitale nel periodo di riferimento. I pagamenti da parte della PA, infatti, devono avvenire sulla base degli Stati Avanzamento Lavori (SAL) presentati dall'impresa che realizza l'opera.

Consideriamo tre casi:

- **realizzazione di un'opera pubblica finanziata dallo Stato** (Tav. 6.8);
- **obbligo per alcune Amministrazioni di investire i fondi disponibili in TES solo in forma indiretta** (ad esempio in partecipazioni a fondi immobiliari; Tav. 6.9);
- **dismissioni immobiliari** (Tav. 6.10).

Caso 1 (realizzazione di un'opera pubblica finanziata dallo Stato):

**L'applicazione del criterio generale determina, nel caso degli investimenti diretti, il medesimo impatto su fabbisogno e indebitamento netto;** l'impatto è stimato sulla base del grado di spendibilità delle somme, la cui valutazione tiene anche conto delle procedure di spesa sottostanti. Ad esempio, uno stanziamento per investimenti fissi dei Ministeri viene mediamente speso in 3-4

anni; circa il 30 per cento della spesa avviene nell'anno in cui lo stanziamento viene iscritto in bilancio. Ovviamente sul SNF viene contabilizzato lo stanziamento autorizzato dalla norma.

**Tav. 6.8 – Maggiori stanziamenti per infrastrutture e investimenti diretti dei Ministeri**

LF 2008: art. 2, co. 538		<i>(in milioni di euro)</i>								
d	Investimenti fissi lordi	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	<b>Spese in conto capitale</b>									
1	<b>Realizzazione di un'opera pubblica</b>									
	Viabilità regioni Calabria e Sicilia	500	500	0	150	300	300	150	300	300
	Edilizia penitenziaria	20	20	30	5	10	20	5	10	20

Caso 2 (sostituzione di investimenti diretti con investimenti indiretti):

- (a) il SNF e il fabbisogno non subiscono modifiche in quanto, da un lato, non viene autorizzato nessun nuovo stanziamento e, dall'altro, si ipotizza di impiegare risorse giacenti presso la TES che sarebbero comunque state spese dall'ente entro l'anno;
- (b) l'indebitamento netto migliora per un importo pari alla minore spesa per investimenti diretti che si sarebbe realizzata in assenza della norma (l'acquisto di partecipazioni a fondi immobiliari, al contrario dell'acquisto o della realizzazione di immobili, è una partita finanziaria; nella sostanza si tratta di una "conversione" della spesa da investimenti fissi (sopra la linea) ad attività finanziarie (sotto la linea)).

**Tav. 6.9 – Investimenti degli enti previdenziali in forma indiretta**

LF 2008: art. 2, co. 488-492		<i>(in milioni di euro)</i>								
d	Investimenti fissi lordi	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
sopra la linea										
	<b>Spese in conto capitale</b>									
3	Investimenti imm. enti prev. (LF 2008)	0	0	0	0	0	0	-400	-420	-440
per memoria: sotto la linea										
h	<b>Partite finanziarie</b>									
1	Investimenti imm. enti prev.	0	0	0	0	0	0	400	420	440

Caso 3 (dismissioni immobiliari):

gli incassi derivanti da dismissioni immobiliari (dirette o per il tramite di cartolarizzazioni) sono registrati sul conto economico della PA come rettifica negativa degli investimenti fissi lordi; mentre sul BS e sul SP sono contabilizzati tra le entrate in conto capitale (cfr. Tav. 6.10).

**Tav. 6.10 – Cartolarizzazioni immobiliari**

DL 269/03: artt. 26-29		<i>(in milioni di euro)</i>								
d	Investimenti fissi lordi	SNF			FB			InPA		
		2004	2005	2006	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	<b>Entrate in conto capitale</b>									
n 2	Cartolarizzazione immobili	4.000	0	0	4.000	0	0	0	0	0
	<b>Spese in conto capitale</b>									
4	Cartolarizzazione immobili	0	0	0	0	0	0	-4.000	0	0

## 6.6 Altre voci di spesa in conto capitale

### Il trattamento secondo il Sec95

**Per la valutazione degli effetti delle disposizioni normative su tutte le altre voci di spesa del conto capitale del conto economico delle PA, di norma, si adotta il criterio di cassa. Vi sono poche eccezioni per la cui valutazione si procede caso per caso.**

Consideriamo sei casi:

- **contributi pluriennali;**
- **crediti d'imposta;**
- **cancellazione di crediti;**
- **soppressione dell'acconto dei concessionari della riscossione;**
- **concessione di prestiti e trasformazione di contributi in prestiti;**
- **concessione di anticipazioni per l'estinzione di mutui assunti con le banche.**

### Caso 1 (contributi pluriennali):

**Gli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche realizzati da soggetti esterni alla PA o da altre Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato possono essere finanziati con trasferimenti (spesa ripartita), o con contributi pluriennali (di norma di durata quindicennale). Ai fini della valutazione degli effetti sull'indebitamento netto, anche per i trasferimenti, come per gli investimenti fissi, si applica il criterio di cassa legato al pagamento degli Stati Avanzamento Lavori (SAL).**

**Nel caso dei contributi pluriennali** occorre distinguere:

- (a) il caso in cui il contributo pluriennale viene utilizzato come un mero trasferimento di fondi al soggetto beneficiario. In questo caso l'effetto sul SNF coincide con lo stanziamento autorizzato; quello sull'indebitamento netto e sul fabbisogno corrisponde al relativo pagamento;
- (b) il caso in cui viene autorizzata la cosiddetta "attualizzazione" del contributo<sup>49</sup>. In sostanza il beneficiario viene autorizzato a porre in essere un mutuo, o altra operazione finanziaria, con un istituto di credito il cui onere di rimborso è posto a totale carico dello Stato a valere sul contributo pluriennale. Con questo sistema, attraverso l'utilizzo del ricavo netto del mutuo, il beneficiario dispone nei tempi dovuti, durante tutto il periodo di realizzazione dell'opera, dei finanziamenti necessari al pagamento dei SAL (nel caso di cui al punto a) invece l'erogazione completa del contributo avviene in 15 anni).

**L'utilizzo dei contributi pluriennali per il tramite dell'attualizzazione comporta sui saldi i seguenti effetti:**

- (a) sul SNF viene contabilizzato annualmente l'importo del contributo autorizzato dalla legge;
- (b) sul fabbisogno e sull'indebitamento netto viene registrato annualmente un importo pari alla previsione di "tiraggio" del mutuo in relazione ai SAL stimati. Nell'esempio esposto nella tavola 6.11 (rispetto alla spesa complessiva autorizzata nei 15 anni considerati: 4.500 milioni) le risorse finanziarie attivabili nel triennio con l'attualizzazione dei contributi sono state valutate in 3.000 milioni, per le quali nel periodo considerato si ipotizza un tiraggio pari a 650 milioni; le risorse rimanenti si è stimato che possano essere utilizzate negli anni successivi in relazione allo stato di avanzamento dell'opera;
- (c) una volta attivati, sulla base dei criteri Sec95, i mutui contratti da altri soggetti con onere di rimborso a totale carico dello Stato incrementano il debito di quest'ultimo nella misura in cui il

---

<sup>49</sup> La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2007), ha previsto ai commi 511 e 512 che per l'attualizzazione dei contributi pluriennali è necessaria l'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze che ne valuta gli eventuali effetti negativi sui conti pubblici.

mutuo viene effettivamente erogato. Le relative rate di rimborso vengono scomposte tra quota interessi e quota capitale e corrispondentemente ricontabilizzate. In altre parole è come se lo Stato si indebitasse direttamente sul mercato per reperire le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera e, successivamente, le trasferisse all'impresa o all'ente beneficiario.

**Il fabbisogno e l'indebitamento netto possono non coincidere nel caso in cui il ricavo netto del mutuo sia depositato in TES e non venga speso nello stesso anno.**

**Tav. 6.11 – Legge obiettivo: Utilizzo dei contributi pluriennali mediante attualizzazione**

LF 2008: art. 2, co. 257		<i>(in milioni di euro)</i>								
e	Contributi agli investimenti	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Sopra la linea										
	<b>Spese in conto capitale</b>									
1	Legge obiettivo (attualizzazione 3 contributi 15ennali)	100	199	299						
	<i>(Stima netto ricavo mutuo a carico Stato - valore attuale contributi)</i>	<i>(1.000)</i>	<i>(1.000)</i>	<i>(1.000)</i>	50	200	400	50	200	400
Per memoria										
	<i>Spese correnti</i>									
	<i>Quota interessi</i>	25	49	74	25	49	74	25	49	74
Sotto la linea										
	<i>Rimborso prestiti</i>									
	<i>Quota capitale</i>	75	150	225	0	0	0	0	0	0

#### Caso 2: (crediti d'imposta)

**Gli incentivi alle imprese riconosciuti attraverso il meccanismo dei crediti di imposta sono considerati, secondo il Sec95, contributi agli investimenti.** Tali crediti, come quelli ordinari relativi ai principali tributi, sono usufruiti dai beneficiari (se vi è capienza d'imposta) in compensazione, cioè a riduzione delle imposte e dei contributi sociali dovuti nello stesso anno. Essi vengono calcolati direttamente dal contribuente, che versa all'erario soltanto la parte residua del proprio debito fiscale. Tra queste tipologie di contributi sono classificati, ad esempio, i crediti di imposta a favore di imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato o ad investimenti nel Mezzogiorno.

**L'importo del credito di imposta che viene registrato sull'indebitamento netto è quello effettivamente fruito dal contribuente** attraverso la detrazione dalle imposte dovute nell'anno e quindi quello corrispondente al mancato versamento delle imposte. **Lo stesso importo viene contabilizzato ai fini del fabbisogno. Nel BS le entrate sono previste al lordo dei crediti di imposta, mentre in spesa viene iscritto un apposito stanziamento che ha lo scopo di lordizzare le imposte della quota corrispondente al mancato versamento connesso al credito.** La lordizzazione avviene ad opera dell'Agenzia delle entrate che utilizza le disponibilità finanziarie esistenti su una contabilità speciale<sup>50</sup> a cui affluiscono le risorse stanziare sugli appositi capitoli di bilancio. Il pagamento di bilancio rappresenta soltanto l'accredito delle somme sulla predetta contabilità speciale e pertanto non corrisponde di norma all'effettiva fruizione del credito d'imposta.

<sup>50</sup> La contabilità speciale n. 1778, denominata "Fondi di bilancio", intestata all'Agenzia delle entrate, su cui confluiscono, tra l'altro, gli stanziamenti di spesa destinati alla regolazione contabile dei rimborsi e dei crediti di imposta.

Se si tratta di maggiori stanziamenti per crediti d'imposta, si ipotizza che l'impatto sia lo stesso sui tre saldi considerati, pari all'aumento degli stanziamenti (si ipotizza cioè che tutto l'importo stanziato venga effettivamente utilizzato dai contribuenti; cfr. tav. 6.12, voce "crediti d'imposta investimenti ricerca").

Nel caso invece di una riduzione degli stanziamenti le valutazioni differiscono a seconda che

(a) venga fissato un tetto annuo alla possibilità di portare in compensazione i crediti senza però ridurre gli stanziamenti di bilancio; in questo caso si avrà un effetto solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, connesso alla minore fruizione annuale del credito, fermo restando il diritto di portare in compensazione il residuo negli anni successivi (cfr. tav. 6.12, voce "tetto alla compensazione dei crediti d'imposta");

(b) vengano ridotti gli stanziamenti; in questo caso viene registrato sul SNF l'impatto della riduzione degli stessi, mentre sul fabbisogno e sull'indebitamento netto si contabilizza una previsione di minori fruizioni coerente con le ipotesi di effettivo utilizzo del credito assunte nel tendenziale a legislazione vigente (cfr. tav. 6.12, voce "credito imposta investimenti - Visco Sud").

#### Tav. 6.12 – Interventi normativi sui crediti di imposta

LF 2008: art. 1, co. 53-57 e 285		<i>(in milioni di euro)</i>								
e	Contributi agli investimenti	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Spese in conto capitale									
2	Incentivi a imprese in forma di crediti d'imposta									
	Crediti d'imposta investimenti ricerca	117	136	143	117	136	143	117	136	143
	Tetto alla compensazione dei crediti di imposta	0	0	0	-303	-303	-103	-303	-303	-103
	Credito imposta investimenti - Visco Sud	-377	-378	0	-250	-280	0	-250	-280	0

#### Caso 3 (cancellazione di crediti):

**Nel conto economico della PA tra le altre spese in conto capitale sono contabilizzate anche quelle relative alla cancellazione di crediti che le Amministrazioni vantano nei confronti di soggetti terzi.** Il Sec95 stabilisce infatti che per effetto di tale tipo di cancellazione si determina una sopravvenienza passiva che deve essere contabilizzata sul conto economico. Nella sostanza si "trasforma" un'attività finanziaria dello Stato in un trasferimento a fondo perduto che determina un miglioramento del conto economico del soggetto che beneficia della cancellazione.

**In questi casi non si verifica un impatto sul SNF e sul fabbisogno, ma solo sull'indebitamento netto.** Esempi dell'applicazione di questo principio sono dati dalla cancellazione dei crediti nei confronti dei paesi in via di sviluppo (che derivano anche dall'adesione dell'Italia ad organismi internazionali) e da quella dei crediti che lo Stato vantava nei confronti di FS Spa per i finanziamenti relativi all'alta velocità/alta capacità ferroviaria (AV/AC; cfr. tav. 6.13).

**Tav. 6.13 – Cancellazione crediti nei confronti di FS**

LF 2007: art. 1, co. 967		<i>(in milioni di euro)</i>		
<b>f</b>	<b>Altre spese in conto capitale</b>	<b>SNF</b>	<b>FB</b>	<b>InPA</b>
	<b>Spese in conto capitale</b>			
2	Cancellazione credito FS AV/AC (anno 2006)	0	0	12.950

Caso 4 (soppressione dell'acconto dei concessionari della riscossione):

**La valutazione degli effetti derivanti dalla soppressione dell'acconto dei concessionari della riscossione** presuppone la conoscenza delle regole che ne hanno disciplinato l'attuazione e che sono state riportate nel capitolo 4 (in proposito si rimanda al Riquadro 4 – lettera a). Gli effetti sui saldi di finanza pubblica contabilizzati nel 2007 – e riportati nella Tav. 6.14 – sono stati i seguenti:

- sul SNF sono state contabilizzate le minori entrate connesse al mancato accertamento/versamento dell'acconto che annualmente avveniva nel mese dicembre. A decorrere dal 2008 sono state pertanto azzerate: le previsioni di entrata dell'acconto previsto per dicembre dello stesso anno e gli stanziamenti di spesa destinati alla regolazione contabile delle somme che i concessionari avrebbero dovuto recuperare nel corso del 2008 per effetto dell'acconto versato nel 2007;
- anche sul fabbisogno gli effetti sono stati contabilizzati in termini di minori entrate corrispondenti al mancato incasso dell'acconto;
- sull'indebitamento netto, invece, gli effetti sono stati registrati dall'Istat tra le altre spese in conto capitale, per un ammontare corrispondente agli importi che negli anni precedenti (per effetto degli incrementi delle aliquote di versamento stabilite dalle varie leggi) erano stati contabilizzati tra le entrate del conto economico delle PA contribuendo a migliorarlo.

**Tav. 6.14 – Soppressione dell'acconto dei concessionari della riscossione**

DL 248/07: art. 36		<i>(in milioni di euro)</i>					
<b>j</b>	<b>Entrate tributarie</b>	<b>SNF</b>		<b>FB</b>		<b>InPA</b>	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008
	<b>Altre spese in conto capitale</b>						
1	Soppressione vers. concessionari riscossione	0	-4.610	0	0	4.994	0
	<b>Entrate correnti</b>						
	Soppressione vers. concessionari riscossione	-4.610	-4.610	4.610	0	0	0

Caso 5 (concessione di prestiti e trasformazione di contributi in prestiti):

**Come si è visto nei precedenti capitoli, sulla base dei criteri Sec95 le attività finanziarie, ed in particolare la concessione di prestiti, fanno parte del conto finanziario del BS e quindi non vengono registrate nel conto economico delle PA. Nel caso di norme che dispongano la “conversione” di contributi a fondo perduto (già iscritti in bilancio) in prestiti da rimborsare annualmente, i relativi effetti vengono contabilizzati solo sull'indebitamento netto migliorandolo per un importo pari all'ammontare dei contributi trasformati. Infatti, per il SNF e il fabbisogno, che includono sia le transazioni del conto economico, sia quelle della parte attiva del conto finanziario, la conversione non determina una riduzione delle spese complessive (a rigore un effetto**



dell'operazione c'è ed è dovuto alle maggiori entrate per l'incasso della quota interessi compresa nella rata annuale di rimborso del prestito).

L'esempio riportato nella tavola 6.15 riguarda la norma relativa alla costituzione dei fondi rotativi per le imprese contenuta nella legge finanziaria 2003, che ha disposto la trasformazione del 50 per cento dei contributi destinati ad alcuni interventi a favore delle imprese in prestiti da restituire in un arco di tempo pluriennale.

**Tav. 6.15 – Costituzione Fondi rotativi per le imprese**

LF 2003: art. 72		<i>(in milioni di euro)</i>								
i	Partite finanziarie	SNF			FB			InPA		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	<b>Spese in conto capitale</b>									
1	Istituzione Fondi rotativi imprese	0	0	0	0	0	0	-800	-800	-800
per memoria: sotto la linea										
	Partite finanziarie							800	800	800

Nel caso in cui il prestito concesso all'impresa non venga restituito, l'indebitamento netto registrerà un effetto peggiorativo simile a quello della cancellazione di crediti. La contabilizzazione della sopravvenienza passiva, in questo caso, potrà avvenire anche nell'ambito dei contributi agli investimenti.

Caso 6 (concessione di anticipazioni per l'estinzione di mutui assunti con le banche):

**La legge finanziaria per l'anno 2008 ha concesso a favore di alcune Regioni di anticipazioni per l'estinzione di mutui assunti con le banche nel 2005, per far fronte a pagamenti di forniture delle Aziende sanitarie locali.** Nella sostanza, le Regioni avevano trasformato i debiti commerciali delle ASL nei confronti dei fornitori (non ricompresi nel debito delle PA) in un debito a medio e lungo termine con corrispondente contabilizzazione dell'operazione finanziaria sul fabbisogno e sul debito dell'anno.

La disposizione contenuta nella legge finanziaria ha comportato i seguenti effetti:

- sul SNF è stato contabilizzato uno stanziamento destinato alla concessione alle Regioni di una anticipazione per consentire loro l'estinzione del debito nei confronti degli istituti finanziatori (tale anticipazione dovrà essere restituita allo Stato in trenta anni);
- sul fabbisogno è stata prevista la registrazione della differenza tra l'anticipazione concessa e l'importo dei mutui già inclusi nel debito della PA;
- sull'indebitamento netto non è stato contabilizzato nulla, data la natura finanziaria dell'operazione in questione.

**Tav. 6.16 – Concessione di anticipazione per estinzione debiti sanità**

LF 2008: art. 2, co. 46-49		<i>(in milioni di euro)</i>		
i	Partite finanziarie	SNF	FB	InPA
	<b>Spese in conto capitale - Partite finanziarie</b>			
2	Anticipazioni alle Regioni per estinzione debito sanità	9.100	3.150	0

## 6.7 Le imposte

### Il trattamento secondo il Sec95

**Le imposte** (sulla produzione e sulle importazioni, sul reddito e sul patrimonio o in conto capitale), **sono registrate nel momento in cui si svolgono le attività o le operazioni o si verificano gli eventi che fanno insorgere il relativo obbligo di pagamento.** Tenuto conto delle informazioni disponibili, questo momento viene in linea generale meglio approssimato dalla fase dell'**accertamento effettuato in via ordinaria.**

L'accertamento avviene per via ordinaria o per iscrizione ai ruoli:

- all'accertamento effettuato in via ordinaria corrispondono importi di natura certa, in quanto sono definiti dallo stesso contribuente e da esso dichiarati all'Amministrazione finanziaria;
- all'accertamento mediante ruoli corrispondono invece importi di natura incerta, in quanto si tratta di crediti vantati dall'Amministrazione e non dichiarati dal contribuente che vengono definiti con azione autonoma dell'Amministrazione, che ne dà comunicazione all'interessato seguendo determinate procedure<sup>51</sup>. Per tale ragione il dato finanziario che meglio approssima il Sec95 nel caso dei ruoli è l'incasso effettivamente realizzato e non l'importo accertato.

Consideriamo due casi di maggiori entrate derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale (tav. 6.17):

- **aumento degli accertamenti che danno luogo a somme iscritte a ruolo;**
- **accelerazione delle riscossioni di somme già iscritte a ruolo.**

#### Caso 1 (aumento delle iscrizioni a ruolo):

Il previsto aumento delle somme iscritte a ruolo determina un miglioramento del SNF (competenza giuridica), mentre sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della PA si contabilizza la stima dei maggiori incassi conseguenti ai predetti ruoli, basata sulla percentuale media di incasso osservata in passato (nell'esempio circa il 10-15 per cento delle somme iscritte a ruolo; cfr. tav. 6.17, voce "lotta all'evasione (ruoli)").

#### Caso 2 (accelerazione delle riscossioni):

Non ci sono effetti sul SNF, ma solo su fabbisogno e indebitamento netto della PA (cfr. tav. 6.17; voce "incremento riscossioni").

**Tav. 6.17 – Entrate derivanti da lotta all'evasione**

DL 203/05: art. 2		<i>(in milioni di euro)</i>					
j	Entrate tributarie	SNF		FB		InPA	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
	<b>Entrate correnti</b>						
2	Lotta all'evasione (ruoli)	3.000	4.600	300	460	300	460
	Incremento riscossioni	0	0	300	450	300	450

<sup>51</sup> I ruoli si distinguono in: principali, speciali, suppletivi e straordinari (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602). Nei ruoli principali sono iscritte le somme liquidate in base a dichiarazione, nei ruoli speciali sono iscritte le ritenute alla fonte liquidate in base alla dichiarazione dei sostituti di imposta al netto dei versamenti risultanti dalla dichiarazione stessa, nei ruoli suppletivi sono iscritte le imposte e le maggiori imposte liquidate in base agli accertamenti di ufficio, nei ruoli straordinari sono iscritte le imposte per le quali sussiste fondato pericolo per la riscossione.

## 6.8 I contributi sociali

### Il trattamento secondo il Sec95

**I contributi effettivi a carico dei datori di lavoro e i contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti sono registrati nel momento in cui viene svolto il lavoro che fa insorgere l'obbligo di versare i contributi.** In sostanza i contributi sul lavoro dipendente seguono il momento di registrazione delle retribuzioni..

**Come per le imposte, il momento che nella contabilità finanziaria approssima meglio la competenza economica è l'accertamento.** Quest'ultimo rappresenta il credito contributivo degli enti previdenziali nei confronti delle imprese. Tale credito però può essere in parte insussistente sia per la possibilità di fallimento delle imprese, sia per la difficoltà dell'Ente di previdenza di realizzare il credito. Per tale motivo sono portati in riduzione del credito gli accantonamenti ai fondi di svalutazione definiti sulla base di ricognizioni sulla sussistenza ed esigibilità dei crediti stessi.

Nella tav. 6.18 vengono riportati gli effetti sui saldi di finanza pubblica di un aumento delle aliquote contributive previdenziali:

- sul SNF del BS viene registrata la riduzione dei trasferimenti statali (anticipazioni di bilancio) all'ente di previdenza (INPS) conseguente alle maggiori entrate che gli derivano per effetto dei maggiori contributi a parità di fabbisogno complessivo;
- sul fabbisogno viene contabilizzato il versamento in tesoreria dei maggiori contributi che, il primo anno, corrispondono a 11 mensilità (considerato che le ulteriori due verranno incassate a gennaio dell'anno successivo). A partire dal secondo anno tale sfasamento tra contributi dovuti e versati non è più evidente;
- sull'indebitamento netto delle PA vengono registrati i contributi dovuti, quindi quelli accertati.

**Tav. 6.18 – La contabilizzazione di maggiori contributi previdenziali**

LF 2007: art. 1, co. 773		(in milioni di euro)								
j	Entrate contributive	SNF			FB			InPA		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	<b>Entrate contributive</b>									
1	Incremento contributi apprendisti	0	0	0	632	747	747	747	747	747
	<b>Spese correnti</b>									
	Anticipazioni di bilancio INPS	-632	-747	-747	0	0		0	0	

**L'ente previdenziale può anche decidere di cedere i propri crediti contributivi. In relazione al principio della competenza economica Sec95, in passato, tali cessioni, hanno comportato effetti solo sul fabbisogno del SP.** Nel caso di adozione del criterio di cassa, invece, la stessa cessione di crediti verrebbe registrata come operazione economica: gli incassi derivanti dalla cessione sarebbero pertanto contabilizzati nell'anno in cui sono realizzati (cfr. anche il Riquadro 3).

**I condoni previdenziali che comportino la cancellazione del debito contributivo in capo a soggetti privati,** sulla base delle regole di contabilità nazionale, comportano un effetto sull'indebitamento netto delle PA analogo a quello della cancellazione dei crediti nei confronti dei paesi in via di sviluppo (in proposito si veda il capitolo 6.4.3).



ESCLUSO MONDO - ECONOMIA - FISC - SERVIZI AL CITTADINO - LEVI STRAUSS - CARICA NEL SERVIZIO - MONTA



[[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)]

**La contabilità e la finanza pubblica a portata di click**