

pubbliche, di standard di servizi e obiettivi in essere, a prescindere dall'esigenza di preordinare le necessarie risorse di copertura con interventi legislativi.

6.2. LEGISLAZIONE VIGENTE

In sintesi, un *quadro previsivo "tendenziale a legislazione vigente"* fotografa l'evoluzione delle entrate e delle spese sulla base del quadro macroeconomico assunto a riferimento, delle tendenze verificatesi in passato e nell'anno in corso e della legislazione vigente per il periodo considerato dalla previsione medesima. Esso prescinde, quindi, da ogni necessità o ipotesi di prorogare misure *in tantum* o di adottare interventi necessari per consolidare politiche di settore in essere.

6.3. POLITICHE INVARIATE

Il *quadro previsivo "tendenziale a politiche invariate"*, a differenza di quello a legislazione vigente, assumeva anche i riflessi di misure che, pur se prive di specifica autorizzazione normativa per il periodo oggetto della previsione, si riteneva dovessero essere riconfermate non essendo venute meno le finalità di politica economica e di bilancio alla base della loro autorizzazione.

Tale criterio appare più arbitrario rispetto al criterio della legislazione vigente in quanto non esiste una linea di demarcazione del tutto chiara tra ciò che rientra e ciò che rimane escluso dal concetto di politica invariata. L'arbitrarietà è dovuta all'indeterminatezza dei contenuti della previsione e alla discrezionalità nelle valutazioni effettuate per la costruzione del quadro previsivo.

7. IL TRATTAMENTO CONTABILE E LE METODOLOGIE DI VALUTAZIONE DEI DIVERSI AGGREGATI DI ENTRATA E SPESA

La presente sezione contiene indicazioni sulle modalità di registrazione degli aggregati di entrata e spesa nei diversi conti e i conseguenti riflessi sui saldi di riferimento; nonché informazioni sulla metodologia adottata per la valutazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica e sugli obiettivi assunti per il Patto di stabilità e crescita.

Prima di passare alla disamina dei vari settori di entrata e di spesa, è necessario premettere che, in molti casi, i criteri di registrazione sui conti influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali.

7.1 LE ENTRATE

7.1.1 Entrate fiscali (tributarie e contributive)

Per le **entrate tributarie** il bilancio dello Stato registra sia dati di competenza finanziaria (accertamenti) che di cassa; i conti del settore statale e pubblico considerano dati di cassa (incassi); il conto delle Amministrazioni pubbliche viene elaborato in base al principio della competenza economica.

La competenza finanziaria adottata dal bilancio dello Stato individua, in linea generale, il momento in cui il tributo è dovuto e, nei casi in cui l'accertamento è contestuale al versamento, il momento del suo effettivo introito, indipendentemente dal momento in cui si verifica il presupposto impositivo, cioè il fatto al quale l'ordinamento ricollega l'obbligazione tributaria.

La competenza economica assunta per il Conto delle Amministrazioni pubbliche considera, invece, in linea di principio, il momento in cui si realizza l'operazione che costituisce il presupposto per il pagamento dell'imposta: l'adozione di tale momento è determinata dall'esigenza dell'individuazione di un quadro contabile coerente per la registrazione dei flussi (operazioni economiche) che coinvolgono i diversi settori istituzionali secondo cui si articolano i conti economici nazionali.

A titolo esplicativo della differenza tra competenza finanziaria ed economica si consideri il caso dei redditi da lavoro dipendente e delle corrispondenti ritenute. Le ritenute relative al mese di dicembre, da versare nel mese successivo, sono imputate in termini di competenza finanziaria del bilancio dello Stato nel mese di versamento, cioè gennaio; il Conto delle Amministrazioni pubbliche considera, invece, come momento di registrazione dell'operazione lo stesso mese in cui si verifica il presupposto impositivo.

Un altro fattore di differenza tra competenza finanziaria di bilancio (accertamenti) e competenza economica del Conto delle Amministrazioni pubbliche riguarda i tributi iscritti a ruolo: in questo caso, mentre per il bilancio dello Stato ha rilievo il momento dell'iscrizione a ruolo dal quale sorge il diritto alla relativa percezione, per il Conto delle Amministrazioni pubbliche, si è convenuto, di assumere gli effettivi introiti realizzati e, quindi, il dato di cassa. Il principio seguito è stato dettato dalla necessità di dare attendibilità al dato da contabilizzare, anche in presenza di evidenze di pagamenti solo parziali degli importi complessivamente dovuti e di lunghi tempi di riscossione,

Anche con riferimento alle **entrate contributive (contributi sociali)** ci sono differenze tra i criteri di contabilizzazione adottati dai diversi Enti previdenziali e quelli utilizzati per il conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Gli Enti di previdenza registrano nei loro bilanci le entrate contributive in termini di accertamenti, corrispondenti al concetto di competenza finanziaria; alcuni enti prevedono poi un passaggio alla competenza economica attraverso la registrazione di ratei e risconti. Il SEC 95 richiede di registrare le entrate contributive in termini di "competenza economica", definizione che non coincide con quella di competenza finanziaria degli enti, ma che in parte può essere approssimata dalla contabilità economica degli enti opportunamente corretta, in modo da tenere conto della quota di contributi sociali che, nonostante siano stati accertati, si ritiene non verranno mai riscossi.

L'Istat applica i principi fissati dal Sec 95 calcolando tale quota pari alla variazione del fondo svalutazione crediti contributivi operata dagli Enti stessi. In pratica, la stima è così effettuata:

$$\begin{aligned} \text{Contributi sociali SEC95} &= \text{Contributi sociali di competenza finanziaria} \\ &+ \text{Relativi ratei e risconti} \\ &- \text{Variazione fondo svalutazione crediti contributivi} \end{aligned}$$

7.1.2 Altre entrate diverse dai trasferimenti

Per le altre entrate diverse dai trasferimenti, ferma restando la doppia rilevazione in termini accertamenti di competenza e di cassa nel bilancio dello Stato, l'impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto è in linea di massima riferito ai valori di cassa, sia per quelle di natura corrente che per quelle in conto capitale. In questi casi la valutazione inglobata nei tendenziali, oltre a tenere conto dell'effettivo flusso degli incassi registrati nel corso del tempo sul bilancio o in tesoreria, considera anche eventuali sanzioni, penalità o altri fattori stabiliti dalle leggi vigenti che possono incidere sul comportamento dei soggetti tenuti al versamenti di tali entrate.

Rientrano nella categoria altre entrate i **dividendi** derivanti da utili distribuiti da società a partecipazione pubblica; in caso di distribuzione di riserve di utili da parte di soggetti esterni alla P.A. a favore dello Stato, le stesse, pur incidendo sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare, hanno riflesso sull'indebitamento netto solo per la quota di utile riferibile all'anno di competenza. I tendenziali pertanto tengono conto solo di tale quota.

7.2 I TRASFERIMENTI TRA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

I trasferimenti tra amministrazioni pubbliche non hanno effetti sui conti pubblici, in quanto destinati a consolidarsi. Va comunque segnalato che non sempre emerge, dai dati di bilancio dei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche, un puntuale allineamento tra le registrazioni nei rispettivi bilanci a seguito sia di possibili sfasamenti temporali, sia di non omogenei criteri classificatori adottati dai diversi ordinamenti contabili: tali disallineamenti vanno risolti, attraverso la valutazione delle cause originanti, in sede di consolidamento intersettoriale e complessivo dei conti delle Amministrazioni pubbliche.

Tale circostanza può verificarsi, soprattutto, con riferimento: a trasferimenti di risorse a fronte di servizi o alla contabilizzazione dei flussi relativi ad operazioni finanziarie attivate da un soggetto diverso da quello che assume l'onere del rimborso.

Per questo secondo caso - sulla base di quanto previsto per gli enti territoriali dall'articolo 1, comma 76 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) - le predette operazioni finanziarie sono registrate come accensione di prestiti nel bilancio dell'ente che assume l'onere del rimborso e conseguentemente viene registrata, per quota interessi e quota capitale, la corresponsione delle rate di ammortamento. Mentre nel bilancio dell'ente che attiva l'operazione si registra tra le entrate il netto ricavo derivante dall'operazione finanziaria, qualificandolo come trasferimento da parte dell'Amministrazione che si assume l'onere del rimborso.

Nel caso in cui l'assunzione dell'onere del rimborso è prevista a carico del bilancio dello Stato, il rimborso della rata di ammortamento viene contabilizzato nello stesso bilancio dello Stato come un trasferimento ad altra Amministrazione pubblica.

Invece, nel bilancio dell'Amministrazione che ha attivato l'operazione con onere di ammortamento a carico del bilancio di altra Amministrazione viene registrato in entrata soltanto il trasferimento del netto ricavo.

7.3 I FLUSSI CON L'UNIONE EUROPEA

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea dà luogo, annualmente, a reciproci movimenti finanziari connessi:

- dal lato delle uscite, con i versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario;
- dal lato delle entrate, con i contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale (prevalentemente Politica Agricola Comune - PAC e Politiche Strutturali).

Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" riguardanti:

- 1) dazi doganali;
- 2) prelievi agricoli;
- 3) risorse calcolate sull'imponibile IVA, definito a livello comunitario;
- 4) risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

Ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle P.A., si evidenzia che, mentre i versamenti di Risorse Proprie relative a dazi, prelievi agricoli ed IVA - essendo correlati con i corrispondenti introiti - non incidono su detti conti, salvo per il fabbisogno, modesti sfasamenti temporali tra introito e riversamento, viceversa, quelli connessi con il Reddito Nazionale Lordo hanno impatto sugli stessi conti a prescindere dalla circostanza che il relativo importo sia prelevato o meno dalla Commissione europea dal proprio conto di tesoreria, in quanto l'eventuale quota non prelevata viene considerata come deposito di soggetto esterno a copertura del fabbisogno.

Con riferimento agli accrediti effettuati da Bruxelles in favore dell'Italia, gli stessi sono sostanzialmente destinati alle Amministrazioni pubbliche titolari in relazione a specifici programmi cofinanziati da Fondi strutturali, oppure in relazione alla PAC (Politica Agricola Comunitaria).

Per i Fondi Strutturali la quota a carico della UE copre circa il 50 per cento del costo complessivo, mentre la restante parte è a carico del bilancio dello Stato ovvero dei bilanci regionali (cofinanziamento). I contributi sono erogati dalla UE sotto forma di anticipazione unica all'inizio dei programmi e di rimborsi correlati allo stato di attuazione dei singoli programmi, certificati dalle rendicontazioni periodiche presentate dalle Amministrazioni pubbliche titolari dei programmi stessi.

L'ulteriore, consistente, quota dei contributi UE riguarda, poi, la PAC, ed è destinata all'Agea ed agli altri Organismi pagatori costituiti dalle Regioni per le erogazioni in favore dei

soggetti beneficiari; per tali azioni non sono previste, di norma, forme di anticipazione, ma soltanto rimborsi su rendicontazioni di spesa.

Per quanto riguarda l'impatto dei contributi provenienti dalla UE sui conti del fabbisogno essi incidono nel momento del loro introito.

Per quanto riguarda, invece, l'indebitamento netto delle P.A., i contributi in questione non hanno impatto; in particolare gli introiti vanno registrati solo nel momento in cui anche le spese da essi finanziate sono registrate.

7.4 LE SPESE

Prima di procedere alla disamina dei criteri e delle metodologie di registrazione e valutazione dei vari aggregati di spesa sui saldi di finanza pubblica, occorre premettere alcune considerazioni di carattere generale su elementi e situazioni che in sede di formulazione delle previsioni possono influenzare in maniera significativa le stime.

In primo luogo, vanno ricordati i **criteri di stima della massa spendibile**, intesa come la massima capacità di spesa di una pubblica amministrazione (data dalla somma degli stanziamenti di competenza e dei residui passivi accertati). Le stime, infatti, si basano, sia sulle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, sia sulle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi. Questo quadro può subire cambiamenti in relazione alle modifiche normative che mutano il quadro delle procedure di spesa dei diversi settori, determinando una accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi. Un esempio degli effetti finanziari connessi a modifiche di quest'ultimo tipo è dato dalla norma che ha ridotto i termini della perenzione amministrativa per i residui relativi a spese in conto capitale del bilancio statale, valutato, in sede di legge finanziaria per l'anno 2008, in circa 1,5 miliardi di minori pagamenti. Al contrario, una proroga dei termini di conservazione dei residui (propri o di stanziamento) può determinare, in molti casi, un impatto sui conti pubblici in termini di maggiori pagamenti rispetto a quelli stimati nel tendenziale. Per questo motivo è necessario valutare caso per caso tali disposizioni.

Un ruolo importante in questo ambito giocano le ipotesi di smaltimento dei residui passivi assunte nei tendenziali. Tali ipotesi sono costruite sulla base di apposite analisi di bilancio sviluppate in serie storica (anche per tipologia di intervento) i cui risultati concorrono alla formazione delle stime riguardanti le spese, in particolare quelle in conto capitale. Di conseguenza la riduzione di una autorizzazione di spesa iscritta in bilancio in conto residui può comportare effetti positivi sui saldi, tenuto conto sia del settore di spesa interessato che delle ipotesi di smaltimento assunte.

In secondo luogo, occorre valutare **l'azione amministrativa intesa quale attività in grado di modificare l'evoluzione tendenziale**. Senza escludere la possibilità che attività e comportamenti amministrativi possano avere riflessi, anche significativi, sui tendenziali livelli evolutivi di spesa (ma anche di entrata), si prescinde da essi, sia in sede di predisposizione dei documenti programmatici di finanza pubblica, che in sede di valutazione di interventi normativi. Tali riflessi possono essere assunti solo se riscontrati nell'attività di monitoraggio anche attraverso la proiezione di aggiornate tendenze consolidate.

7.4.1 Redditi da lavoro dipendente

Nel **bilancio dello Stato** la registrazione dei dati previsivi e consuntivi riguarda il personale appartenente al comparto statale, ivi compreso quello operante presso alcune strutture dotate di particolare autonomia (Agenzie fiscali, Corte dei Conti, Presidenza del Consiglio, Tar e Consiglio di Stato) finanziate con appositi trasferimenti indistinti necessari per il loro funzionamento.

La registrazione avviene al lordo di ritenute erariali e oneri contributivi (da versare in entrata dello stesso bilancio dello Stato e presso le specifiche gestioni previdenziali).

Riguardo i tempi di registrazione la normativa vigente autorizza il versamento entro il mese successivo delle ritenute erariali e dei contributi previdenziali anche se, in caso di pagamento telematico, il versamento può verificarsi nello stesso mese di corresponsione delle competenze.

I rinnovi contrattuali sono computati, in termini di competenza finanziaria, comprensivi di eventuali arretrati, nell'anno in cui si definisce l'iter di approvazione normativa delle intese raggiunte con le organizzazioni sindacali; in alcuni casi, può verificarsi, per i rinnovi il cui iter si perfezioni sul finire dell'anno, uno slittamento del relativo pagamento all'anno successivo.

Sul **fabbisogno** l'onere è pari ai pagamenti per redditi da lavoro dipendente al netto delle ritenute erariali e degli oneri contributivi (nel caso in cui siano accreditati a gestioni previdenziali e assistenziali soggette al regime della tesoreria unica).

Sull'**indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche**, alla pari del fabbisogno, l'onere è pari alla spesa per redditi da lavoro dipendente al netto delle ritenute erariali e degli oneri contributivi. Su tale conto, peraltro, l'imputazione dei flussi di spesa e di entrata avviene nel puntuale rispetto del criterio della competenza economica, ossia del momento in cui si realizza la transazione da cui sorge il diritto alla percezione delle competenze e, conseguentemente, l'assoggettamento alle ritenute erariali e alle contribuzioni previdenziali e assistenziali.

Ciò comporta che, in relazione ai tempi di definizione dei **rinnovi contrattuali** possa determinarsi un'alterazione del profilo di evoluzione dei redditi da lavoro dipendente e dello stesso indebitamento netto in ragione della contabilizzazione di tutti gli importi per arretrati nell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto. Per tale tipologia di spese la previsione a legislazione vigente include gli oneri derivanti da rinnovi contrattuali nei limiti degli accantonamenti previsti dalla legge finanziaria e gli importi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale per quei bienni economici per cui non siano ancora stati disposti appositi stanziamenti.

7.4.2 Consumi intermedi

La spesa per consumi intermedi comprende le spese per il funzionamento delle varie Amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle per l'acquisizione di servizi resi da imprese pubbliche e per forniture militari, anche se riferite all'acquisizione di mezzi ed opere strumentali. In tale aggregato sono imputate anche le spese per aggi e le commissioni di riscossione dei tributi erariali.

Nel **bilancio dello Stato** le spese di funzionamento dei Ministeri sono registrate sia per competenza finanziaria (impegni) che per cassa, e, attraverso operazioni di consolidamento, comprendono anche quelle relative ad alcune strutture dotate di particolare autonomia (Agenzie fiscali, Corte dei Conti, Presidenza del Consiglio e Tar).

Sull'**indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche** le spese per consumi intermedi sono computate in termini di competenza economica (o, quando questi dati non siano disponibili, in termini di impegni finanziari opportunamente corretti). Una eccezione ai predetti criteri di registrazione è rappresentata dalle spese per forniture militari (iscritte peraltro sul bilancio dello Stato tra gli investimenti fissi lordi) registrate e valutate ai fini della costruzione del tendenziale per importi pari al valore delle consegne delle forniture medesime, nell'esercizio in cui tali consegne vengono effettuate.

Sul **fabbisogno** hanno invece rilevanza i dati di cassa (pagamenti) che per tale aggregato possono presentare differenze di rilievo in relazione al momento in cui sono pagati i debiti verso fornitori.

Ciò vale in particolare per il comparto della sanità nel quale il cumularsi negli anni, soprattutto in alcune Regioni, di cospicui disavanzi con correlati ritardi nel pagamento dei fornitori, ha determinato in passato la pratica delle cartolarizzazioni dei debiti delle strutture del sistema

sanitario. Si tratta di operazioni con le quali sono state definite transazioni tra Regione, Aziende sanitarie, Istituti di credito e gruppi di fornitori, a fronte delle quali la Regione si è impegnata a versare direttamente alle banche, in nome e per conto delle Aziende sanitarie e a determinate scadenze, le risorse da essa dovute alle Aziende a fronte dei pagamenti effettuati dagli intermediari finanziari stessi in favore dei fornitori.

Il trattamento contabile di tali operazioni di intermediazione finanziaria è il seguente:

- all'atto della stipula dell'atto transattivo si configura, come precisato da apposita risoluzione dell'Eurostat, l'instaurarsi di un nuovo rapporto di debito finanziario della Regione - che va a sostituirsi al preesistente complesso di debiti commerciali - rideterminato, in termini di importo e scadenza, nell'atto transattivo medesimo;

- in correlazione al sorgere di tale partita a debito verso l'Istituto finanziario coinvolto nell'atto transattivo, la Regione registrerà un trasferimento alle Aziende sanitarie di un importo pari alle somme da liquidare ai fornitori; mentre le Aziende sanitarie registreranno il trasferimento dei fondi dalla Regione e la liquidazione del debito verso i propri fornitori;

- infine la Regione, alle scadenze previste nell'atto transattivo, contabilizzerà in termini di rimborso prestiti l'erogazione delle quote che essa avrebbe dovuto corrispondere alle Aziende sanitarie.

7.4.3 Contributi alla produzione (e ai prodotti)

I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (cioè venduta a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari.

Mentre nel Bilancio dello Stato essi sono registrati, come tutte le altre voci, sia in termini di competenza finanziaria che di cassa, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche hanno rilevanza prevalentemente in termini di cassa (l'eccezione è rappresentata dai trasferimenti ad alcune imprese pubbliche per i quali il criterio di contabilizzazione è la competenza economica). La cassa va intesa, per i trasferimenti del bilancio dello Stato, come somma delle risultanze della gestione del bilancio e della tesoreria. In tali termini viene anche effettuata la previsione a legislazione vigente che tiene conto ovviamente degli stanziamenti derivanti dalle singole leggi di settore.

Per quanto riguarda gli **oneri relativi a contratti di servizio con imprese pubbliche**, la previsione a legislazione vigente recepisce gli oneri per servizi definiti nei contratti in essere, ovvero quelli relativi a contratti che siano scaduti, nel caso in cui si tratti di servizi la cui contrattualizzazione è esigenza imprescindibile.

7.4.4 Interessi

La spesa per interessi passivi è uno degli aggregati la cui stima presenta maggiori criticità per la forte variabilità delle sue principali basi di riferimento: il livello dei tassi e l'entità del fabbisogno.

- a) **Il livello dei tassi** è influenzato in misura pressoché esclusiva da condizioni di mercati pienamente globalizzati che risentono dell'evoluzione dell'economia e delle politiche di bilancio di tutti i principali Paesi nonché di effetti legati ad accadimenti politici. Le condizioni dei mercati finanziari influenzano anche le ipotesi e la scelta concreta delle modalità di copertura del fabbisogno con conseguente riflesso sull'entità della spesa in relazione al differenziale dei tassi delle varie tipologie e del criterio temporale di registrazione della spesa;
- b) **l'entità del fabbisogno**, la sua rilevanza sul livello della spesa deriva non solo dal valore assoluto, ma anche dal suo profilo giornaliero che può condizionare i tempi delle operazioni di raccolta considerato anche l'impegno posto dalla Banca centrale europea ai singoli paesi di stabilizzare l'eventuale conto di disponibilità intrattenuto presso la Banca centrale nazionale. Risulta pertanto alquanto articolata la valutazione dei riflessi sul fabbisogno e, quindi, sul livello della spesa per interessi, di interventi normativi che alterino l'atteso profilo temporale degli incassi e dei pagamenti.

Va inoltre precisato che nel bilancio dello Stato gli interessi sulle emissioni di titoli di Stato sono registrati in termini sia di competenza finanziaria che in termini di cassa. In particolare, gli interessi sui titoli a breve (BOT) e sui *zero coupon* (CTZ) sono registrati alla scadenza quale differenziale tra il valore di rimborso e il netto ricavo all'emissione. Mentre per i titoli a medio-lungo termine, gli interessi sono, in linea generale, registrati semestralmente alla scadenza delle relative cedole. Sono registrati nel bilancio dello Stato anche gli interessi liquidati all'atto del rimborso dei crediti di imposta e quelli pagati sui mutui contratti direttamente dallo Stato.

Non è invece iscritta tra gli interessi passivi del bilancio dello Stato, la quota interessi connessa a operazioni finanziarie di attualizzazione di contributi pluriennali, come tale classificata nelle statistiche del debito a carico dello Stato. Al momento, come già accennato in precedenza,

detta assunzione di debito non viene registrata nel bilancio dello Stato quale operazione di ricorso al mercato, ma solo come erogazione dei contributi pluriennali, diversamente da quanto previsto dalla legge per le altre Amministrazioni pubbliche (o enti territoriali).

In entrata del bilancio dello Stato trovano registrazione gli interessi attivi acquisiti su operazioni di mutuo a Enti territoriali e partite (retrocessioni e dietimi di interesse) che vanno a compensare, in parte, l'onere lordo registrato in spesa.

La spesa per interessi viene registrata sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno in termini netti e di cassa (al momento della effettiva corresponsione al beneficiario degli interessi), mentre sull'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche viene computata in termini di competenza economica. Tale diverso criterio può portare anche a differenze sensibili con i dati di cassa e con i valori iscritti per competenza nel bilancio dello Stato, soprattutto con riferimento agli interessi sui buoni postali fruttiferi pluriennali per i quali, ai fini dell'indebitamento netto, viene calcolata la quota maturata nell'anno di riferimento anche se non effettivamente corrisposta.

7.4.5 Altre spese correnti

In tale aggregato residuale sono compresi gli aiuti internazionali, il contributo all'Unione europea sul Prodotto nazionale lordo, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese.

Ai fini dell'indebitamento netto ha rilevanza l'entità del contributo posto a carico dello Stato sulla base delle risorse programmate nel bilancio comunitario per le diverse politiche di intervento dell'Unione europea, a prescindere dal suo effettivo utilizzo o meno da parte della Commissione. In considerazione di ciò, anche nel bilancio dello Stato a legislazione vigente (e così nei tendenziali) viene iscritto l'ammontare del contributo risultante a carico dello Stato sulla base dei bilanci proposti dalla Commissione e approvati dal Parlamento europeo, a prescindere dalle diverse ipotesi che possono avanzarsi sull'effettivo impiego delle risorse comunitarie.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul fabbisogno e sull'indebitamento netto rileva l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari e conseguentemente anche le valutazioni della legislazione vigente vengono effettuate sulla base dei previsti flussi di pagamento.

7.4.6 Le spese in conto capitale: gli investimenti diretti

La spesa per investimenti diretti presenta criteri di registrazione assai diversificati.

Le spese per investimenti diretti (come quasi tutte le spese in conto capitale) sono registrate sui conti pubblici fondamentalmente secondo il criterio di “cassa” (cioè sulla base dei pagamenti effettuati). Va precisato però che nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, assumono rilevanza, se disponibili, gli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria) si utilizza, in luogo dei SAL, l'effettivo pagamento disposto dall'amministrazione (questo è infatti il dato che meglio approssima la competenza economica).

Nel **bilancio dello Stato** tale spesa viene registrata, come tutte le altre spese, sia in termini di competenza finanziaria che di cassa. A volte la legge autorizzativa dell'intervento consente al beneficiario dello stanziamento di impegnare e attivare progetti di esecuzione a valere anche sulle somme stanziare in anni successivi, fermo restando il livello delle autorizzazioni di competenza di ciascun anno.

Tale possibilità può determinare riflessi temporalmente diversi sull'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno che, come detto, registrano rispettivamente lo stato avanzamento lavori e i pagamenti.

Altra circostanza che può determinare una dissociazione temporale tra impatti sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto è legata all'eventuale iscrizione in bilancio del finanziamento complessivo di un intervento attraverso attualizzazione di **contributi pluriennali** destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti. La valutazione dei riflessi degli interventi su fabbisogno e indebitamento netto viene operata con riferimento ai presumibili tempi delle diverse fasi di realizzazione degli stessi e sulla base delle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali (di norma quindicennali). Queste possono essere di due tipi:

- a) erogazione diretta al beneficiario per il periodo di durata del contributo;
- b) autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso il beneficiario può contrarre un mutuo presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso, con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del

contributo. Questa modalità di utilizzo è stata introdotta dall' articolo 1, commi 511e 512 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007 è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto) del mutuo assunto equivalente - per gli anni successivi - al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

I contributi di cui alla lettera a) possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - il cui ammontare è assunto nei tendenziali a legislazione vigente - finalizzato alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi,

Nell'ambito delle spese in conto capitale possono rientrare i **programmi cofinanziati dall'UE** (con esclusione di quelli finanziati attraverso il Fondo Sociale Europeo): si tratta di programmi relativi a opere, prevalentemente, di investimento, elaborati da soggetti pubblici o privati ammessi al cofinanziamento comunitario a valere sugli appositi fondi previsti nel bilancio dell'Unione europea. La contribuzione comunitaria - che può variare a seconda delle diverse tipologie di intervento - rappresenta in linea di massima il 50 per cento della spesa complessiva del programma; la parte rimanente è a carico dell'Amministrazione pubblica proponente. La contribuzione comunitaria viene erogata attraverso una quota in conto anticipazione e la restante parte previo esame e validazione della certificazione delle spese sostenute da parte dei competenti Uffici della Commissione europea.

L'impatto sull'indebitamento netto della realizzazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea a valere sulle risorse dei fondi strutturali è limitato, in linea di principio, alla quota nazionale, mentre per la quota comunitaria si procede alla sterilizzazione della stessa, come detto in precedenza. Il momento della registrazione è quello della rendicontazione in sede di richiesta di rimborso. E' questa, infatti, la metodologia che l'Istat adotta nella elaborazione del conto delle Amministrazioni pubbliche.

L'adozione di tale metodologia, secondo la quale il momento della registrazione è quello della rendicontazione (certificazione e inoltre alle autorità europee della richiesta di rimborso delle spese sostenute), resa necessaria dalla carenza informativa dei documenti di bilancio, è coerente con la normativa europea.

Alla luce di quanto detto, la previsione a legislazione vigente considera la realizzazione nei tempi dovuti dei programmi cofinanziati.

7.4.7 Le spese in conto capitale: i contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

Per i contributi agli investimenti (a famiglie, ad imprese e d all'estero) valgono gran parte delle considerazioni svolte riguardo gli investimenti diretti, con riferimento ai criteri di registrazione, alla valenza degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato e alle metodologie di costruzione dei tendenziali.

Anche riguardo a tali spese, gli stanziamenti sono iscritti nel bilancio dello Stato per competenza finanziaria e per cassa.

Sulla base dei criteri contabili comunitari, vanno registrati tra i trasferimenti in conto capitale (a favore del soggetto beneficiario) anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sulla indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo e, nel 2006, quelli delle Ferrovie per le anticipazioni ricevute da ISPA. In tale comparto sono anche riclassificati eventuali apporti di capitale a Società che nello stesso anno presentino una perdita di esercizio: tali apporti, iscritti in bilancio tra le acquisizioni di attività finanziarie - che non dovrebbero influenzare l'indebitamento netto - sono riclassificati, per un importo pari alla perdita di esercizio, come trasferimento in conto capitale in quanto considerate erogate a copertura della perdita stessa. Si tratta comunque di poste che presentano il carattere della straordinarietà.

La remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo (o di imprese) ha impatto solo sull'indebitamento netto e non sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare. La previsione di tali partite nei tendenziali di spesa tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

La richiamata maggiore attenzione rivolta negli ultimi anni al monitoraggio dell'indebitamento netto fa emergere, in proposito, una problematicità per la puntuale osservanza dei criteri di copertura finanziaria adottati. Per rendere compatibile l'operazione con il richiamato criterio di imputazione, gli atti di ratifica di accordi internazionali che prevedono la cancellazione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo dovrebbero essere accompagnati da una relazione tecnica

che individui le forme di copertura del riflesso sull'indebitamento netto o che dimostri la sussistenza di margini di compatibilità rispetto all'obiettivo di finanza pubblica.

7.4.8 Criteri e metodologie di valutazione di operazioni non attribuibili ad un unico settore di spesa

Nell'ambito della descrizione dei metodi utilizzati per la valutazione delle diverse poste di spesa, occorre tenere conto di alcuni tipi di operazioni o disposizioni normative che si riflettono in particolare sui bilanci degli enti dotati di autonomia finanziaria e contabile, non direttamente imputabili ad un unico settore di spesa, ma che possono dispiegare i loro effetti su molte poste contabili che concorrono a determinare i saldi di finanza pubblica. Di seguito se ne descrivono le principali.

Utilizzo di avanzi di amministrazione: ferma restando la possibilità di copertura contabile delle spese del bilancio di previsione di competenza con l'utilizzo parziale o totale della quota di avanzo disponibile (cioè non legata a un differenziale tra residui attivi e passivi o non finalizzata a specifici impieghi), l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione cumulatosi in alcuni Enti attraverso avanzi di gestione registrati in anni passati può non costituire mezzo di copertura valido con riguardo al fabbisogno e all'indebitamento netto e, conseguentemente, determinare un aumento di tali saldi. Questi ultimi nelle previsioni a legislazione vigente tengono conto, sulla base dei propri specifici principi contabili, dei fatti gestionali intervenuti nell'anno di riferimento. Di conseguenza, l'utilizzo di disponibilità acquisite in precedenti esercizi non può compensare, sotto il profilo della neutralità sui saldi, maggiori oneri che si realizzino nell'esercizio corrente.

Per quanto riguarda in particolare gli enti previdenziali, l'elaborazione di una previsione tendenziale dei diversi aggregati del Conto delle Amministrazioni pubbliche assume l'evoluzione a normativa vigente del gettito contributivo e delle prestazioni a carico dell'Istituto e conseguentemente sconta, in assenza di altri fattori, il persistere di una strutturale situazione di disallineamento tra contributi e prestazioni con un eccesso dei primi sulle seconde.

Conseguentemente ogni ipotesi di impiego degli avanzi cumulati negli anni (come ad esempio nel caso dell'INAIL) o di riduzione del differenziale annuo comporta riflessi negativi sui saldi di finanza pubblica in termini di solo fabbisogno per impieghi in acquisizione di attività finanziarie e di indebitamento netto e fabbisogno per impieghi di diversa natura o per compensazioni di sgravi contributivi o riduzioni di aliquote.

Patto di stabilità interno: esso si articola in un complesso di disposizioni che stabiliscono gli obiettivi di finanza pubblica che gli enti territoriali sono tenuti a rispettare per garantire il loro concorso al raggiungimento di quelli complessivamente assunti verso l'Unione europea con il Patto di stabilità e crescita.

Nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali Enti, gli obiettivi ad essi assegnati possono essere solo di tipo quantitativo con riferimento al saldo, al complesso delle entrate o a grandi aggregati di spesa (spese correnti o in conto capitale), restando rimessa agli stessi la decisione circa le modalità e le misure per il loro perseguimento. Per questo motivo le previsioni tendenziali nella loro composizione tra entrate e spese o tra spese correnti e di investimento hanno solo una valenza indicativa.

Ciò posto, riguardo al patto di stabilità interno, le valutazioni assunte nel tendenziale scontano all'inizio dell'anno il pieno rispetto da parte degli Enti dei vincoli previsti dalla legge, mentre nel corso dell'esercizio vengono considerate le indicazioni emergenti dal monitoraggio dei flussi di cassa.

Le regole (le conseguenti applicazioni) e i vincoli posti dal Patto fanno emergere una serie di problematiche nella costruzione dei tendenziali di finanza pubblica del comparto enti territoriali. Diverse, infatti, sono le implicazioni a seconda che il vincolo sia posto a livello di saldo (come, sulla base della normativa vigente, per gli enti locali) o sulla spesa (come, sempre sulla base della normativa vigente, per le Regioni) e, nei casi di vincolo a saldo, se si escludano o meno dal computo i trasferimenti da e verso altre Amministrazioni pubbliche.

Per garantire la coerenza tra i complessivi obiettivi di finanza pubblica assunti a livello nazionale e i vincoli intercompartimentali previsti per il loro conseguimento, nella quantificazione e verifica degli obblighi basati sul livello di spesa o di saldo dovrebbero essere esclusi i trasferimenti tra Amministrazioni pubbliche, sia perché destinati a "consolidarsi", sia per evitare - nel caso di Amministrazioni con obiettivo a saldo - che una Amministrazione possa scaricare l'onere del contenimento su altre Amministrazioni beneficiarie di propri trasferimenti.

Alla luce di ciò, l'inclusione dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche tra gli aggregati validi per il Patto rende ancor più difficili le possibilità di operare corrette stime per i saldi complessivi di finanza pubblica.

La spesa per progetti cofinanziati, per la quota oggetto del cofinanziamento comunitario viene assunta neutrale sui saldi in quanto dà luogo ad una corrispondente entrata di provenienza UE.