

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXVII**
n. **9**

RELAZIONE

SULLE METODOLOGIE PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI SUL FABBISOGNO E SULL'IN- DEBITAMENTO NETTO DEL CONTO CONSOLI- DATO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

*(Articolo 60, comma 7, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112,
convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)*

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)

Trasmessa alla Presidenza il 1° giugno 2009

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	5
1. Il ciclo della programmazione. Tipologia e tempistica dei documenti e soggetti coinvolti	»	7
2. Gli ambiti della previsione: la rilevanza del conto delle Amministrazioni pubbliche	»	9
3. Gli oggetti della previsione: i saldi di finanza pubblica .	»	11
4. La strutturalità degli obiettivi	»	13
4.1 Flussi <i>una-tantum</i>	»	13
4.2 Componente ciclica	»	14
5. Quadro macroeconomico di riferimento	»	16
6. Quadro normativo di riferimento	»	16
6.1 Premessa	»	16
6.2. Legislazione vigente	»	17
6.3. Politiche invariate	»	17
7. Il trattamento contabile e le metodologie di valutazione dei diversi aggregati di entrata e spesa	»	18
7.1 Le entrate	»	18
7.1.1 Entrate fiscali (tributarie e contributive)	»	18
7.1.2 Altre entrate diverse dai trasferimenti	»	19
7.2 I trasferimenti tra Amministrazioni pubbliche	»	20
7.3 I flussi con l'Unione europea	»	21
7.4 Le spese	»	22

7.4.1 Redditi da lavoro dipendente	Pag. 23
7.4.2 Consumi intermedi	» 24
7.4.3 Contributi alla produzione (e ai prodotti)	» 25
7.4.4 Interessi	» 26
7.4.5 Altre spese correnti	» 27
7.4.6 Le spese in conto capitale: gli investimenti diretti .	» 28
7.4.7 Le spese in conto capitale: i contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	» 30
7.4.8 Criteri e metodologie di valutazione di operazioni non attribuibili ad un unico settore di spesa	» 31
7.5 I flussi per partite finanziarie	» 36
8. Gli strumenti e il processo interno	» 37
8.1 Modelli utilizzati	» 37
8.2 L'utilizzo del modello di finanza pubblica e dei modelli di settore	» 38
APPENDICE. Il modello della spesa sociale	» 41

PREMESSA

La presente Relazione viene presentata ai sensi dell'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 60, del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, che stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in ciascun settore di spesa.

Lo stesso comma, nella prima parte prevede che:

“Ai fini di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi”.

Dalle richiamate prescrizioni normative emerge chiaramente l'attenzione rivolta ai saldi di finanza pubblica posti alla base degli obiettivi che i Paesi aderenti all'Unione monetaria indicano in sede di aggiornamento dei rispettivi Patti di stabilità e crescita.

Si tratta del primo passo di un processo di adeguamento del nostro sistema di contabilità e di bilancio che dovrà condurre ad una organizzazione sistematica delle metodologie da seguire con riferimento sia alla valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto nel conto economico consolidato delle PPAA, che ad una quanto mai opportuna istituzionalizzazione, nell'ambito dell'adempimento degli obblighi di copertura, della valutazione e compensazione degli impatti finanziari derivanti dagli atti normativi e gestionali posti in essere dalle Amministrazioni pubbliche in relazione ai diversi saldi di finanza pubblica.

Atteso che gli obiettivi da assumere e perseguire nell'ambito del Patto di stabilità e crescita fanno riferimento a risultanze contabili elaborate sulla base dei criteri e principi del SEC '95, pur in assenza di disposizioni vincolanti per i diversi Paesi sulla tipologia di ordinamento contabile da adottare, si pone in effetti l'esigenza di rapportarsi alla normativa europea, non solo in fase di predisposizione delle rendicontazioni contabili, ma anche in fase di programmazione e adozione di

misure e di atti gestionali. E' infatti sulla base di tale normativa che le misure adottate per l'attuazione degli interventi programmati dovranno essere rendicontate ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assunti.

Finalità della presente Relazione, in linea con quanto richiesto dal richiamato comma 7 dell'articolo 60 della legge n. 133/2008, è quella di esporre criteri e metodologie seguite per l'elaborazione delle previsioni e il monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica e la rendicontazione dei risultati dell'attività gestionale delle Amministrazioni pubbliche. A tal fine vengono presentati, con riferimento agli ambiti della previsione dei conti pubblici, l'iter del ciclo della programmazione e della definizione dei quadri di finanza pubblica, il contesto normativo di riferimento per la definizione di tali quadri, gli oggetti della previsione e la natura strutturale degli obiettivi. In particolare vengono illustrate le metodologie di trattamento dei diversi aggregati di entrata e di spesa nelle diverse configurazioni di conto.

1. IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE. TIPOLOGIA E TEMPISTICA DEI DOCUMENTI E SOGGETTI COINVOLTI

Sulla base del vigente testo della legge 5 agosto 1978, n. 468 il processo programmatico delle politiche di bilancio in Italia si svolge con l'elaborazione e presentazione dei seguenti documenti:

a) Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

Le informazioni più rilevanti contenute nel documento sono relative al quadro macroeconomico di riferimento elaborato dal Dipartimento del tesoro, utilizzando anche le indicazioni acquisite in una procedura di *consensus* con alcuni istituti di ricerca privati; le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; per le entrate tributarie e la spesa per interessi le previsioni esposte nel Documento fanno riferimento a stime operate, rispettivamente, dal Dipartimento delle finanze e dal Dipartimento del tesoro.

Il DPEF, predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche sulla base delle indicazioni programmatiche proposte dalle altre Amministrazioni, viene presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 giugno. Su tale Documento le Camere si esprimono attraverso la votazione di risoluzioni parlamentari.

b) Documenti presentati entro il 30 settembre:

b1) eventuale **Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico finanziaria** elaborata seguendo lo stesso iter del Documento qualora le condizioni del quadro macroeconomico e di finanza pubblica si discostino significativamente da quelle illustrate nel DPEF;

b2) **disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente e del disegno di legge finanziaria**. Il bilancio a legislazione vigente è predisposto sulla base delle leggi in vigore e previa valutazione delle proposte inviate dalle singole Amministrazioni statali sulla base di istruzioni fornite con una circolare del Ministro dell'economia e delle finanze; il bilancio pluriennale a legislazione vigente è elaborato in termini di proiezione, alla luce della legislazione vigente, per i vari anni delle previsioni di entrata e delle autorizzazioni di spesa del bilancio annuale. Il disegno di legge finanziaria viene

elaborato attraverso una valutazione delle proposte di modifica normativa in un quadro di coerenza finanziaria quantitativa con gli obiettivi di finanza pubblica fissati nel DPEF o nella sua nota di aggiornamento. Tali provvedimenti sono presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze;

b3) Relazione previsionale e programmatica. E' elaborata in due sezioni, riferite, rispettivamente all'analisi dell'evoluzione dell'economia curata dal Dipartimento del tesoro e all'analisi dell'evoluzione tendenziale e programmatica della finanza pubblica curata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e presentata al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze;

c) Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Elaborati e presentati, entro il 15 novembre di ogni anno, dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri competenti per materia;

d) Aggiornamento del Programma di stabilità e crescita.

Con esso sono proposti gli obiettivi da assumere in termini di indebitamento netto e consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche: tale Documento, per prassi, ha sempre recepito le indicazioni contenute nel DPEF, e sua eventuale nota di aggiornamento, e nella Relazione previsionale e programmatica. Viene presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 1° dicembre e successivamente - in genere nel corso del mese di febbraio - esaminato in contraddittorio con la Commissione europea.

e) Aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica.

Dal 2007 tale aggiornamento riferito, prevalentemente, all'evoluzione congiunturale dell'economia, è stato accorpato unitamente alla Relazione annuale sui risultati e le stime di finanza pubblica nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica la cui presentazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze è prevista entro il 15 marzo.

2. GLI AMBITI DELLA PREVISIONE: LA RILEVANZA DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Gli aggregati contenuti nelle analisi di finanza pubblica, sia in termini previsivi che consuntivi, sono vari e non sempre immediatamente raccordabili, sia per la diversità degli ambiti di riferimento e delle relative normative contabili, che per i connessi e non sempre univoci, criteri di rilevazione dei flussi.

Gli ambiti di riferimento di una previsione sono costituiti dalle diverse configurazioni di conti pubblici prodotti dalle varie Istituzioni competenti. Va, inoltre, tenuta ben presente e distinta la significatività che le regole di elaborazione conferiscono al dato rilevato. Per le caratteristiche proprie delle regole contabili che presiedono alla formazione delle poste di bilancio da cui sono composti, anche i saldi del bilancio dello Stato, dei conti del settore statale e del settore pubblico e del conto delle Amministrazioni pubbliche possono risultare fortemente differenziati e necessitano, al momento, di un raccordo molto articolato basato, in corso d'anno, anche su elementi di stima.

Ne consegue una pluralità di conti per i quali possono essere rilevati differenti valori per i medesimi oggetti di riferimento: ciò vale sia per il differenziale tra entrate e spese, sia per le singole componenti.

I conti del settore statale e pubblico assumono valori di cassa e sono rilevanti per la valutazione delle esigenze di copertura e della variazione della consistenza del debito.

Il Conto delle Amministrazioni pubbliche è rilevante ai fini del rispetto del parametro deficit-PIL del Patto di stabilità e crescita che ciascun Paese membro dell'Unione europea deve assumere come indicatore per misurare il rispetto dell'obiettivo di bilancio assunto ai sensi del Trattato di Maastricht.

Tale conto assume, prevalentemente, valori di competenza economica SEC '95 per le entrate fiscali, sia tributarie che contributive, e per gran parte delle spese correnti, mentre utilizza valori di cassa per le altre entrate e per le spese in conto capitale. Si segnala che per quelle relative alla realizzazione di opere si fa, tuttavia, riferimento, ove disponibili, ai dati sugli stati di avanzamento lavori.

Sempre con riferimento al Conto delle Amministrazioni pubbliche, assume rilievo la definizione del perimetro di riferimento dell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche in quanto funzionale ad includere, ovvero escludere, un determinato soggetto Istituzionale da tale ambito.

A partire dal 2005, le disposizioni recate dalle leggi finanziarie hanno assunto spesso quale riferimento soggettivo del proprio dettato prescrittivo le Amministrazioni pubbliche individuate come tali dall'Istat alla luce della normativa e dei principi contabili comunitari.

3. GLI OGGETTI DELLA PREVISIONE: I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

La presenza di diverse tipologie di conto comporta l'individuazione di diversi saldi e la conseguente necessità di stabilire a quale di essi sia opportuno far riferimento.

Riguardo al disegno di legge finanziaria continua ad essere riconosciuta importanza centrale al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, individuato quale differenza tra entrate finali (entrate correnti + entrate del titolo 3 relative all'alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti) e spese finali (titolo 1 e 2 della spesa relativi alle spese correnti e in conto capitale). L'individuazione di tale saldo in termini di competenza è riportata nel primo articolo del disegno di legge finanziaria e ne costituisce l'invalicabile punto di riferimento per l'ammissibilità, sotto il profilo della compatibilità finanziaria, degli emendamenti.

Ai fini del monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in termini sia di indebitamento netto che di debito, la significatività di tale saldo appare del tutto carente a causa dei seguenti fattori:

- **il diverso criterio di valutazione delle operazioni:** per il saldo netto da finanziare si utilizza la competenza finanziaria, mentre per l'indebitamento netto si utilizza il criterio della competenza economica SEC 95; per il debito rilevano, invece, i dati di cassa che determinano il fabbisogno;
- **il differente universo di riferimento:** le voci che compongono il saldo netto da finanziare influenzano gli obiettivi indicati solo nella misura in cui gli atti gestionali comportano un effetto diretto verso l'economia; non hanno dunque immediato riflesso, in termini di indebitamento netto della PA, gli atti inerenti l'attività di intermediazione finanziaria con le altre Amministrazioni pubbliche (trasferimenti).

Nel corso degli ultimi anni, la necessità di garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, ha spostato l'attenzione di tutte le Istituzioni verso la valutazione degli effetti finanziari delle politiche di bilancio in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Da qui l'esigenza di adottare quale criterio per la formulazione delle previsioni, per il monitoraggio dei conti e per la valutazione degli effetti delle nuove iniziative legislative, il riferimento ai saldi in termini di indebitamento netto e di variazione del debito. Tale esigenza conduce ad ipotizzare l'istituzionalizzazione di una puntuale attività di valutazione e copertura delle iniziative legislative anche in termini di indebitamento netto e di

fabbisogno, che è ciò che già attualmente avviene nella prassi al fine di dar luogo alla effettiva neutralità delle iniziative legislative sui diversi saldi di finanza pubblica.

4. LA STRUTTURALITÀ DEGLI OBIETTIVI

Con la revisione del Patto di stabilità operata nel corso del 2005, l'obiettivo di riferimento che gli Stati membri dell'Unione monetaria sono tenuti ad assumere e rispettare viene espresso in termini di saldo del conto delle AP di tipo "strutturale"; si tratta, quindi, di **indebitamento (o accreditamento) netto, misurato al netto delle "una tantum" e degli effetti di ciclo economico**.

Posto che gli impegni da rispettare fanno riferimento sia ai livelli che alle variazioni tra un anno e l'altro dei disavanzi (o avanzi) strutturali, si pongono due questioni rilevanti: quella della distinzione tra flussi strutturali e flussi cosiddetti "*una tantum*" e quella della considerazione degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento congiuntamente al suo differenziale rispetto alla *crescita potenziale*. Tutto ciò al fine di rendere la proiezione degli andamenti tendenziali coerente con gli obiettivi programmatici in modo da valutare l'effettiva entità dell'intervento discrezionale di bilancio alla luce degli obiettivi di finanza pubblica.

4.1. FLUSSI UNA-TANTUM

Non esiste una lista predefinita di misure *una tantum*. Nello specifico si fa riferimento a interpretazioni, in parte convenzionali, assunte per la valutazione qualitativa delle politiche di bilancio poste in essere dai vari Stati.

Un primo tentativo definitorio è stato compiuto dalla Commissione europea nel 2005¹. Secondo le indicazioni fornite dalla Commissione le misure *una tantum* sono caratterizzate tipicamente dai seguenti elementi:

- hanno **natura temporanea**: l'impatto sui conti della Pubblica Amministrazione è concentrato in un anno o in un numero limitato di anni;
- si configurano come **partite non ricorrenti**;
- **in linea di massima non dipendono dalle decisioni del Governo** (sentenze, attivazioni di garanzie concesse in anni precedenti).

La Commissione ha fornito, a titolo indicativo, una lista "aperta" di operazioni (con effetto positivo o negativo sul saldo) che possono essere considerate come *una tantum*:

¹Presidency conclusion of the Brussels European Council 22 and 23 March 2005. "One-off and temporary measures"- European Commission- Direct. Gen. Economic and Financial Affairs, 14 October 2005. "Technical issues in the framework of the revised SGP: adjustment path to the MTO and one-off measures. - Economic and Financial Committee, 25 October 2005.

- condoni fiscali;
- vendita di immobilizzazioni (materiali e immateriali, come licenze e concessioni);
- operazioni di cartolarizzazioni con impatto positivo/negativo sui conti pubblici;
- modifiche temporanee della legislazione sulla tempistica di incassi o pagamenti;
- versamenti di carattere straordinario da parte di aziende partecipate da unità della Pubblica Amministrazione, con impatto positivo/negativo sui conti pubblici;
- entrate eccezionali connesse al pagamento di pensioni;
- modifiche relative a entrate o spese conseguenti a sentenze giudiziarie o decisioni provenienti da altre autorità;
- pagamenti associati a stati di emergenza per catastrofi naturali o ad altri eventi di carattere eccezionale (tra cui gli interventi militari);
- apporti di capitale ad aziende partecipate a ripianamento perdite di anni precedenti contabilizzati nel deficit.

4.2. COMPONENTE CICLICA

I saldi strutturali sono indicatori di bilancio corretti dell'effetto che il ciclo economico genera sulle voci di entrata e di spesa che lo compongono indipendentemente dalle misure discrezionali di politica fiscale di durata temporanea.

La componente ciclica del bilancio si calcola utilizzando stime della componente ciclica del PIL (o output gap) e dell'elasticità del saldo di bilancio rispetto al ciclo.

Per distinguere, a partire dalla previsione di crescita del Pil, la componente ciclica rispetto a quella strutturale, risulta essenziale la stima del prodotto potenziale, cioè il livello di produzione che può essere raggiunto da un Paese in condizioni di pieno utilizzo dei fattori produttivi senza che si determinino tensioni inflazionistiche.

I metodi di stima differiscono e non sono esenti da problemi metodologici: in particolare i valori della serie storica del prodotto potenziale possono essere soggetti a modifica nel corso degli anni, quando informazioni più precise sull'andamento dell'economia si rendono disponibili.

Eventuali revisioni nelle stime del livello atteso del Pil (sia in corso d'anno che nelle previsioni degli anni futuri) determinano, per il modo in cui è calcolato, una conseguente revisione del prodotto potenziale e, di conseguenza, dell'*output gap*, ossia la differenza percentuale tra prodotto effettivo e prodotto potenziale che indica la posizione ciclica dell'economia.

La misura dell'*output gap* è importante per calcolare la componente ciclica del disavanzo (indebitamento netto) e, per la sua determinazione, occorre sottrarre all'indebitamento netto il prodotto tra l'*output gap* e l'indice di sensitività stimata del saldo rispetto alle variazioni del Pil. Se tale prodotto è negativo, il disavanzo effettivo risulterà più alto di quello calcolato al netto della componente ciclica: le entrate sono infatti più basse a causa della bassa crescita e le spese possono essere più alte per i programmi assistenziali che si attivano in fase di debolezza congiunturale.

L'OCSE e la Commissione europea hanno calcolato, sulla base delle caratteristiche di ciascun paese, indicatori sintetici che stimano la variazione del disavanzo al variare dell'*output gap*. Per l'Italia questo indicatore di sensitività del bilancio al ciclo economico è pari a 0,5.

Pertanto, un aumento dell'*output gap* di un punto percentuale del PIL determina un aumento della componente ciclica del disavanzo pari a 0,5 punti percentuali.

La metodologia per la stima del prodotto potenziale concordata a livello europeo dipende in modo significativo anche dall'ipotizzato profilo evolutivo dell'economia che nel determinare il potenziale di crescita dell'economia di un Paese finisce per incidere, indirettamente, sulle dimensioni dell'*output gap*.

5. QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

L'individuazione del quadro macroeconomico sottostante rappresenta il punto di partenza per la costruzione dei quadri previsivi, non solo per quanto riguarda la stima delle entrate ma anche per quella di alcune spese, quali quelle indicizzate ovvero relative a interventi di carattere sociale influenzati dall'evoluzione complessiva dell'economia o di suoi singoli settori.

Il quadro macroeconomico di riferimento può essere definito facendo riferimento all'ipotesi di uno scenario tendenziale ovvero programmatico. Per quest'ultimo si tiene conto dell'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'economia nei termini in cui, presumibilmente, verrà a rideterminarsi a seguito degli interventi di politica economica adottati dal Governo. Nei Documenti di finanza pubblica, laddove non vengano specificati diversi quadri macroeconomici, il quadro esposto va inteso quale programmatico, in quanto la valutazione delle tendenze viene operata alla luce della congiuntura economica che verrà a manifestarsi a seguito delle politiche di bilancio programmate.

6. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

6.1 PREMESSA

Le entrate e le spese da considerare nei quadri previsivi dei conti delle Amministrazioni pubbliche possono avere una diversa origine in relazione al grado di discrezionalità o vincolo esistente al momento in cui ne viene effettuata la valutazione riguardo al diritto a riscuotere le entrate o all'obbligo di effettuare le spese.

A seconda dei criteri adottati nella formulazione delle stime, i risultati delle previsioni che ne derivano possono risultare assai diversi: da qui la necessità, per esigenze di trasparenza e riscontro, che siano chiaramente individuati i principi metodologici propri di ogni configurazione di conto che devono essere assunti sia nella fase di elaborazione del conto previsivo, sia nella fase di valutazione degli atti e delle circostanze che ne possano determinare una variazione.

L'articolo 3, comma 2 – lettera a) della legge 5 agosto 1978, n. 468, così come modificato dall'articolo 2, comma 6 della legge 25 giugno 1999, n. 208, prevede, a questo proposito, che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa del Documento di programmazione economico-finanziaria siano basate sulla legislazione vigente.

Prima delle modifiche recate dalla legge n. 208/1999 il criterio prescritto era, invece, quello delle “politiche invariate”, sulla base del quale per la costruzione del quadro previsivo di finanza pubblica erano considerati gli oneri necessari al mantenimento, da parte delle Amministrazioni

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 una 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, occorrere 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 dei 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.

Per l'indebitamento netto risultano, infine, irrilevanti le "partite finanziarie" che concorrono, invece, a determinare il fabbisogno computato in termini di cassa e, di conseguenza, la consistenza del debito.

Rilascio di garanzie statali a favore di soggetti privati: il rilascio di garanzie riguardo gli obblighi nascenti da un atto posto formalmente in essere dal soggetto garantito può avere diversi riflessi sui saldi di finanza pubblica, in relazione al grado di probabilità che la garanzia medesima diventi operativa.

Il riflesso è immediato nel caso (già rappresentato) in cui al rilascio della garanzia è correlato l'impegno a corrispondere ad un Istituto finanziatore le rate di ammortamento di un mutuo o di una anticipazione concessa al soggetto firmatario di una operazione finanziaria. A titolo di esempio, rientrano in questa casistica, il pagamento a carico dello Stato: dell'onere di ammortamento di mutui contratti da altri soggetti, di somme dovute a seguito di accordi di cartolarizzazione e di oneri conseguenti all'accettazione di deleghe di pagamento connesse anche a operazioni di attualizzazione di contributi pluriennali.

Per tali tipologie di operazioni la corretta contabilizzazione, in linea con i criteri assunti a livello europeo adottati anche per la costruzione dei tendenziali, è quella della registrazione a carico del garante, dell'accensione di un prestito, con contestuale trasferimento del ricavo netto a favore del beneficiario, registrato in entrata da parte di quest'ultimo; l'effettivo pagamento dei contributi pluriennali viene contabilizzato, invece, come rimborso prestiti.

In materia di garanzie l'articolo 13 delle legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni prevede, in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

Le garanzie sussidiarie o di ultima istanza sono quelle in cui l'intervento del garante si verifica solo in caso di insolvenza del soggetto garantito o dei soggetti chiamati in successione ad onorare l'impegno finanziario. Sulla base dei principi contabili seguiti in sede comunitaria e dall'Istat, l'impatto sui saldi di finanza pubblica interviene solo in caso e nel momento di escussione della garanzia, a meno che non sia considerato già *ex ante* certo l'intervento dello Stato.

Operazioni di sconto da parte di istituti finanziari sui debiti commerciali della PA: I debiti verso i fornitori della PA per operazioni di acquisto di beni e servizi rappresentano, nei conti nazionali, delle passività definite "debiti commerciali". Per loro natura i debiti commerciali,

essendo originati da sfasamenti tra competenza e cassa (generalmente di breve durata), sono esclusi dal calcolo del debito pubblico ai fini della Procedura per i deficit eccessivi (debito di Maastricht) nel quale sono compresi debiti di natura essenzialmente finanziaria (depositi, obbligazioni e titoli di Stato, mutui e prestiti).

Nei conti nazionali tali debiti sorgono per il fatto che l'acquisto di beni e servizi viene stimato per competenza, in base al momento e all'ammontare degli impegni registrati nei bilanci pubblici: tale dato differisce pertanto da quello relativo ai pagamenti di cassa, generando così uno sfasamento, rappresentato appunto nei conti dal debito commerciale. Per questo motivo si può affermare che, ai fini dell'indebitamento netto della PA, il pagamento di cassa ai fornitori non ha effetti peggiorativi, in quanto questi si sono già verificati al momento dell'impegno.

Devono essere tuttavia valutate situazioni, non da escludere, in cui sia stata effettuata una prestazione senza che a questa abbia corrisposto alcun impegno in bilancio (è il caso ad esempio dei cosiddetti "debiti fuori bilancio" degli enti locali o dei debiti pregressi dei Ministeri). In tal caso, nel momento in cui si stabilisca di pagare il fornitore sarebbe necessario provvedere anche all'impegno: ciò implicherebbe un impatto anche sull'indebitamento netto. Naturalmente, in queste operazioni, il fabbisogno (e quindi il debito pubblico) si movimenta solo nel momento dell'effettivo pagamento al fornitore.

La possibilità di consentire ai fornitori di procedere ad una operazione di sconto del proprio credito verso la PA rivolgendosi ad un istituto finanziario, comporta alcune riflessioni sull'eventuale cambiamento della natura del debito: se cioè quest'ultimo si possa considerare ancora un debito commerciale, oppure non si trasformi in un debito di natura finanziaria e conseguentemente entrare nel calcolo del debito pubblico.

A questo proposito vale la pena richiamare la decisione Eurostat su operazioni analoghe effettuate negli anni recenti dai fornitori delle ASL (cui si è già accennato nel paragrafo 7.4.2) che hanno ceduto a società finanziarie i propri crediti commerciali tramite operazioni di cartolarizzazione. In occasione di tali operazioni le Regioni si impegnarono formalmente a pagare i debiti delle ASL in più rate secondo una tempistica più a lungo termine. L'uscita di scena del fornitore (essendo il credito ceduto alla società finanziaria) insieme all'impegno formale della Regione a pagare il debito rinegoziato e alla trasformazione di quest'ultimo in un debito a lungo termine ha indotto le autorità statistiche a considerare il debito non più commerciale ma finanziario generando un aumento del debito pubblico di Maastricht.

Il riproporsi di tali condizioni nelle operazioni di sconto non potrebbe pertanto che generare un trattamento analogo.

Una decisione di segno opposto ha invece riguardato la cessione da parte delle Ferrovie dello Stato di alcuni crediti tributari verso lo Stato. In quel caso l'operazione di cessione, sempre tramite cartolarizzazione, avvenne senza che l'impegno dello Stato a pagare il proprio debito si modificasse in alcun modo (non ci fu in pratica un atto formale che impegnava lo Stato a pagare il proprio debito fiscale entro una certa data). A queste condizioni la passività dello Stato non mutò la propria natura e non è stata inclusa nel debito pubblico.

Vi è da dire che in quel caso FS si era impegnata contrattualmente a riacquistare il proprio credito nel caso in cui lo Stato non avesse pagato i rimborsi di imposta nei tempi previsti, il che fa ritenere che i fornitori in assenza di una qualsiasi attività di riconoscimento formale del debito da parte delle Amministrazioni Pubbliche potrebbero incontrare difficoltà nel cedere il proprio credito a condizioni non troppo onerose. Va comunque segnalato come l'operazione FS non fosse relativa a debiti commerciali ma fiscali.

Nel caso in cui un operatore finanziario, anziché scontare direttamente il credito verso la PA, fornisca una garanzia di pagamento della somma dovuta al momento della concessione delle garanzie non si avrebbero di regola registrazioni nei conti delle Amministrazioni Pubbliche.

Valgono tuttavia alcune eccezioni:

- 1) da un lato quelle tipicamente analizzate nel caso di qualsiasi garanzia pubblica, per cui la certezza *ex ante* che la garanzia sarà chiamata imporrebbe la registrazione del debito garantito come debito pubblico sin dal momento della concessione con effetti anche sull'indebitamento a seguito dell'assunzione di debito;
- 2) dall'altro quelle specifiche di questo tipo di operazioni, per cui la natura del debito commerciale potrebbe mutare sin dal momento della concessione della garanzia qualora già in tale fase l'ente debitore effettui un atto di riconoscimento del debito e di impegno a onorarlo entro una certa data, procedendo eventualmente ad una sua rinegoziazione.

Ovviamente dal momento della chiamata della garanzia e quindi del subentro di un operatore finanziario al fornitore nei rapporti con la PA, si rientrerebbe nelle condizioni descritte in precedenza.

7.5 I FLUSSI PER PARTITE FINANZIARIE

I flussi relativi alle cosiddette “partite finanziarie”, connesse acquisizione o vendita di attività finanziarie, pur rilevanti sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sul fabbisogno, non rilevano per l’indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche.

Fra le entrate per partite finanziarie sono comprese le riscossioni di crediti per mutui o anticipazioni concesse; tra le uscite per partite finanziarie sono compresi, oltre alle concessioni di mutui o anticipazioni, i conferimenti a titolo di apporto al capitale sociale di imprese pubbliche.

Nel punto precedente si è fatto riferimento alla riclassificazione di tali apporti o quote di essi quali altri trasferimenti in conto capitale nel caso in cui la società beneficiaria presenti nell’anno di riferimento una perdita di esercizio.

Va segnalato che, proprio perché le “partite finanziarie” non rilevano, secondo le regole contabili europee, sull’indebitamento netto, occorre fare molta attenzione alla vera natura economica di tali operazioni.

In proposito va ricordato il caso relativamente recente della costituzione di un’apposita Società (ISPA) - assunta sulla base del disegno progettuale iniziale come esterna al comparto delle Amministrazioni pubbliche - avente il fine precipuo di finanziare, attraverso emissione di obbligazioni, gli interventi delle Ferrovie per la realizzazione del Progetto Alta velocità-Alta capacità.

Nel 2005, a seguito di un approfondito esame della natura giuridica ed economica di tale Società e dei rapporti di stretta interrelazione con l’Amministrazione centrale, nonché delle garanzie indirette fornite dallo Stato sui prestiti da essa concessa al Gruppo Ferrovie dello Stato, Eurostat ha incluso nel debito pubblico i titoli emessi da Ispa e nei crediti dell’Amministrazione pubblica le anticipazioni erogate a fronte di tali titoli alle Ferrovie. Successivamente, con norma della legge n. 266/2006, si è provveduto a estinguere il debito di Ferrovie verso lo Stato per le anticipazioni ricevute da ISPA, attraverso lo stralcio di tale credito dall’attivo finanziario dello Stato. Ciò ha comportato il computo sull’indebitamento netto dell’anno 2006 di un pari importo quale trasferimento in conto capitale a tale Società.

Casi analoghi possono configurarsi nei rapporti degli enti territoriali con le società municipalizzate e altre società costituite in numero crescente nel quadro di una politica di esternalizzazione di servizi e attività di vario genere.

A riguardo, va ricordato che Eurostat, anche nell'ultima visita di consultazione per acquisire informazioni e approfondimenti sui conti pubblici italiani realizzata nel 2007, ha richiesto all'Istat una puntuale analisi sull'universo di società "market" partecipate dagli enti territoriali.

8. GLI STRUMENTI E IL PROCESSO "INTERNO"

8.1 I MODELLI UTILIZZATI

Per l'adempimento dei propri compiti istituzionali legati alla previsione e al monitoraggio dei conti di finanza pubblica il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è da tempo dotato di una serie di modelli di monitoraggio e di previsione riferiti sia al quadro complessivo della finanza pubblica, sia a specifiche tematiche.

Punto di riferimento centrale è il modello di finanza pubblica, articolato per comparti istituzionali, che consente di elaborare stime, sulla base di ipotesi di evoluzione del quadro macro

economico, sia intermini di cassa che di competenza economica e di individuare conseguentemente i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto. Tale modello è alimentato in modo integrato con gli output di specifici modelli settoriali.

Negli ultimi anni, il modello di finanza pubblica è stato integrato con un modello sperimentale dell'economia che consente, al fine di una elaborazione più puntuale delle previsioni programmatiche, di sviluppare un processo iterativo delle reciproche influenze tra quadro di finanza pubblica ed economia a partire da uno status tendenziale e da ipotesi, anche alternative, di interventi per conseguire gli obiettivi programmatici. Tale modello è in grado altresì di consentire simulazioni dei riflessi sul quadro di finanza pubblica di diverse opzioni di scenari sull'evoluzione dell'economia attraverso valutazioni del cosiddetto "effetto quadro", nonché analisi di sensitività globali o specifiche riferite a singoli aggregati.

Altri modelli, i cui output, come detto, sono integrati nell'ambito della complessiva attività di monitoraggio e previsione della finanza pubblica, sono stati elaborati con riferimento a specifiche tematiche riguardanti:

- i flussi finanziari con l'Unione europea;
- la spesa sociale (spesa per prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria), con un'analitica e consolidata strumentazione di monitoraggio e previsione riferentesi ad una spesa complessiva che rappresenta oltre il 60% della spesa corrente al netto della spesa per interessi (per un maggior dettaglio si rinvia all'apposita appendice);
- l'analisi multisettoriale-multiregionale (IDEM);
- il Progetto Athena per l'analisi delle istituzioni scolastiche in Italia attraverso indicatori strutturali.

8.2 L'UTILIZZO DEL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA E DEI MODELLI DI SETTORE

I modelli sono utilizzati per le attività di monitoraggio degli obiettivi assunti per il Patto di stabilità e crescita, per l'elaborazione dei quadri previsivi da inserire nei Documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento e per l'attività permanente di monitoraggio che rappresenta uno dei compiti istituzionali del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. A volte, gli stessi strumenti sono anche utilizzati per procedere a ipotesi simulative avanzate da Istituzioni internazionali quali il Fondo monetario internazionale, nel corso delle proprie missioni.

Per quanto riguarda l'utilizzo per l'elaborazione dei quadri previsivi da inserire nei Documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento, l'iter operativo prevede l'utilizzo di un quadro di evoluzione macroeconomica tendenziale sulla base del quale, alla luce della legislazione vigente e delle più aggiornate indicazioni tratte dal monitoraggio, per alcuni aspetti giornaliero, svolto dagli Uffici RGS in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene elaborata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni pubbliche articolato per comparti istituzionali.

Successivamente viene verificata la coerenza tra il quadro tendenziale a legislazione vigente e le ipotesi di alcune variabili di finanza pubblica assunte nel quadro macroeconomico assunto come riferimento.

Va precisato che per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi le valutazioni previsionali inglobate nei quadri predisposti per i Documenti ufficiali vengono elaborate congiuntamente ai competenti Dipartimento delle finanze e Dipartimento del tesoro.

Si utilizza, invece, esclusivamente al modello di finanza pubblica e i collegati modelli settoriali per il monitoraggio, pressoché mensile, del Conto delle Amministrazioni pubbliche al fine di tenere sotto costante osservazione l'evoluzione degli obiettivi di finanza pubblica e individuare tempestivamente situazioni di criticità che possano manifestarsi rispetto alle previsioni ufficiali o la sussistenza di prospettive di miglioramento da assumere, sempre, con notevole cautela a tutela rispetto agli obiettivi prefissati.

APPENDICE

IL MODELLO DELLA SPESA SOCIALE

PAGINA BIANCA

1. Finalità.

Nell'ambito dei propri compiti istituzionali, la RGS espleta l'attività di monitoraggio e previsione degli aggregati della spesa per prestazioni sociali in denaro e della spesa sanitaria del Conto economico delle Pubbliche Amministrazioni. Ciò viene fatto con l'ausilio di una analitica struttura di modelli di monitoraggio e di previsione tra loro integrati; a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo.

Obiettivo del suddetto sistema di modelli è quello di elaborare informazioni, anche eterogenee, e di differente provenienza, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti in termini di conto della P.A., mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti di cassa la rilevazione di altri elementi finanziari e strutturali.

In particolare, tale strumentazione, è finalizzata a:

- a) monitorare in corso d'anno gli andamenti delle diverse prestazioni sociali, verificandone la corrispondenza con le previsioni;
- b) analizzare i dati strutturali sottostanti le dinamiche finanziarie (numero e importo medio delle prestazioni, ecc.) al fine di misurare il contributo dei principali fattori esplicativi;
- c) ricostruire, a fine anno, i risultati delle variabili oggetto di monitoraggio;
- d) integrare la serie storica dei dati finanziari e di struttura, una volta riaccertati sulla base delle indicazioni di consuntivo comunicati dagli enti che erogano le prestazioni;
- e) elaborare le previsioni delle principali componenti della spesa sociale ai fini della predisposizione del conto delle P.A. contenuto nei diversi documenti di finanza pubblica (RUEF, DPEF, RPP, documento di aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia, ecc.);
- f) predisporre una base dati storica e previsiva sufficientemente analitica, con dati finanziari e di struttura, di supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

Gli aggregati oggetto di monitoraggio e previsione sono rappresentati dalla spesa per prestazioni sociali in denaro e dalla spesa sanitaria del Conto economico delle PA.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è ulteriormente scomponibile nella spesa per pensioni e in quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato raccoglie un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni a cui sono rivolte e che hanno, come unico elemento aggregante, l'essere prestazioni monetarie diverse da quelle pensionistiche. Di seguito si riporta una descrizione più puntuale della definizione e dei contenuti delle componenti della spesa sociale sopra indicate a cui corrisponde, coerentemente, il

primo livello di articolazione della strumentazione predisposta per l'attività di monitoraggio e la previsione.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e in ambito EPC-WGA (Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni sociali (assegni sociali, se liquidati dopo il '95). La prima di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni. Dal punto di vista istituzionale, la spesa erogata dal sistema pensionistico obbligatorio comprende le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti erogate dall'INPS² dall'INPDAP³ e gli altri fondi pensionistici non amministrati dai due istituti⁴.

In coerenza con la definizione adottata nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica, la spesa per altre prestazioni sociali in denaro oggetto di monitoraggio comprende una serie di poste eterogenee per quanto attiene alla funzione espletata. Tuttavia, esse hanno in comune il fatto di essere prestazioni in denaro diverse da quelle riconducibili alla spesa pensionistica⁵.

La spesa pubblica per sanità adottata ai fini del monitoraggio corrisponde esattamente alla definizione di totale uscite correnti del Conto economico consolidato della sanità, all'interno dei conti della protezione sociale. Tale definizione include sia la spesa sanitaria corrente in senso stretto che una stima degli ammortamenti relativi agli investimenti pubblici in campo sanitario effettuati nel tempo. Relativamente alla prima componente, la spesa relativa alle prestazioni gravate da compartecipazione degli utenti viene conteggiata per il valore residuo a carico del sistema sanitario pubblico⁶.

² FPLD, CDCM, Artigiani, Commercianti, ex-fondo Trasporti, ex-fondo Elettrici, ex-fondo Telefonici, altri fondi speciali, Ferrovie dello Stato, ex-Inpdai ed i fondi integrativi.

³ Le ex-quattro casse degli Enti Locali e la ex-cassa dello Stato

⁴ Inpgi, Ipost, Enpals, le casse dei liberi professionisti, ecc...

⁵ In particolare, l'aggregato include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (disoccupazione, mobilità, ASU, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

⁶ Dal punto di vista istituzionale, la spesa sanitaria pubblica corrisponde, sostanzialmente, alle prestazioni sanitarie offerte dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL), dalle Aziende Ospedaliere (AO), dagli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e dai Policlinici Universitari, al netto della compartecipazione. A queste, si aggiungono altre componenti di spesa erogate da enti minori, come la Croce Rossa Italiana e la Caritas, o da enti pubblici diversi da quelli sopra citati, che erogano, marginalmente, prestazioni che possono avere un contenuto sanitario, come nel caso dei comuni, delle province e delle regioni.

2. L'attività di monitoraggio delle prestazioni sociali in denaro

L'attività di monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro si articola a due livelli: mensile/trimestrale ed annuale.

Il monitoraggio mensile/trimestrale viene effettuato in corso d'anno e si basa sui dati comunicati dagli enti erogatori con cadenza mensile, per quanto riguarda alcune variabili (erogazione delle prestazioni ed altre poste contabili), con cadenza trimestrale, per quanto riguarda altre variabili (liquidazione di nuovi trattamenti, cancellazione di quelli in essere per cessazione del diritto e relativi importi medi).

Tali andamenti vengono confrontati, tramite opportuni indicatori, con quelli rilevati nello stesso periodo dell'anno precedente o previsti per l'anno in corso.

Il monitoraggio annuale si espleta nel periodo che va dalla fine dell'anno ai primi mesi dell'anno successivo (dicembre/febbraio).

Nel quadro dell'attività di monitoraggio, particolare attenzione è stata rivolta alla predisposizione di opportuni indicatori specificamente dedicati alla giustificazione del tasso di variazione della spesa per prestazioni sulla base degli elementi informativi, sia contabili che strutturali, raccolti nel corso dell'anno.

L'attività di monitoraggio dipende essenzialmente dalla analiticità e dalla regolarità del flusso informativo, sia di natura contabile che statistico, proveniente dagli enti gestori delle prestazioni sociali⁷

I prodotti dell'attività di monitoraggio sono costituiti essenzialmente da:

- una scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa;
- la stima annuale dei risultati dell'anno di riferimento;
- una scheda mensile di monitoraggio degli elementi statistici.

La scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa⁸ confronta mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione previsto nell'ambito dei conti delle PA e, conseguentemente, con i livelli di spesa inglobati nei medesimi conti.

⁷ A tal fine, la RGS ha stabilito con tali enti rapporti formali volti ad acquisire, con regolarità, un'ampia mole di informazioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nei rispettivi bilanci consuntivi.

⁸ La quota di spesa monitorata mensilmente è superiore al 90 per cento del totale delle prestazioni sociali in denaro e al 95 per cento della spesa pensionistica.

Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle P.A. da parte del medesimo Istituto.

La completa integrazione dell'attività di monitoraggio e di previsione, nonché l'impostazione dell'attività medesima con un elevato livello di analiticità ha consentito per l'intero decennio di attività (dal 1999) una programmazione finanziaria del settore in linea con i risultati consuntivati.

3. L'attività di monitoraggio della spesa pubblica per sanità

L'attività di monitoraggio della spesa sanitaria⁹ si articola in due sotto-attività: la prima rivolta al monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura desunti dai bilanci aziendali e regionali, la seconda si incentra sul monitoraggio dei costi relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) a partire dalle informazioni annuali trasmesse dalle aziende sanitarie e dalle regioni.

Il monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura viene effettuato, sia a preventivo che a consuntivo, su base trimestrale ed annuale a partire dai bilanci delle aziende sanitarie e delle regioni. La conclusione, nel 2002, del periodo di transizione che ha visto il progressivo abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte delle aziende sanitarie su base regionale, ha contribuito significativamente al potenziamento dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica effettuata attraverso una modulistica condivisa a livello nazionale corredata di linee guida trasmesse attraverso il Sistema Informativo Sanitario (SIS).

Dal 2003, viene svolto anche il monitoraggio dei bilanci degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). I risultati dell'attività di monitoraggio sono condivisi con il Ministero della salute e con l'Istat. Quest'ultima li utilizza ai fini dell'elaborazione del Conto Economico Consolidato della Sanità e, più recentemente, ai fini dell'implementazione dei Conti trimestrali delle PA entrati nella fase di sperimentazione nel corso dei primi mesi del 2003.

L'attività di monitoraggio dei bilanci aziendali e regionali, su base trimestrale e annuale, permette la valutazioni dell'andamento dei costi relativi all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie e di quelli sostenuti per l'acquisto di prestazioni sanitarie erogate da operatori

⁹ La conclusione, nel 2002, del periodo di transizione che ha visto il progressivo abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte delle aziende sanitarie su base regionale, ha contribuito significativamente al potenziamento dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica effettuata attraverso una modulistica condivisa a livello nazionale corredata di linee guida trasmesse attraverso il Sistema Informativo Sanitario (SIS).

convenzionati o accreditati con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso la predisposizione di report a livello regionale e nazionale.

Nell'ambito della produzione diretta di prestazioni, le componenti di costo monitorate sono: il personale, i beni, con particolare riferimento all'acquisto di prodotti farmaceutici, i servizi appaltati, le manutenzioni, le forme di godimento dei beni, le consulenze, altri servizi sanitari e non ed i servizi amministrativi.

In merito ai "Livelli Essenziali di Assistenza" l'attività di monitoraggio prevede dal 2003 l'acquisizione delle informazioni annuali inviate al SIS dalle aziende sanitarie e consolidate su base regionale. Per gli anni 2000, 2001 e 2002, l'attività di monitoraggio è stata svolta acquisendo le informazioni regionali raccolte dal "Tavolo per i Livelli Essenziali di Assistenza" che ha operato presso la Conferenza Stato- Regioni.

A partire dalle informazioni sui costi e sull'attività svolta, nonché dalle informazioni sulla struttura dell'offerta in campo sanitario il Ministero della salute rende noti gli indicatori che sono alla base del monitoraggio del sistema di garanzie dell'erogazione dell'assistenza sanitaria condiviso ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 56 del 2000. Attualmente tale sistema di indicatori è oggetto di una revisione ed integrazione che prevede il coinvolgimento sia delle amministrazioni centrali che di quelle regionali.

Il potenziamento dell'attività di monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) costituisce uno dei principali obiettivi da perseguire nell'ambito del processo di definizione degli standard da associare alle prestazioni sanitarie. Inoltre sono in corso le attività di definizione degli standard qualitativi e quantitativi relativi ai LEA in attuazione della legge finanziaria per l'anno 2005.

Infine, la progressiva attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 50 della legge 326/2003 (Sistema Tessera Sanitaria) ha consentito la realizzazione di un sistema informativo di monitoraggio delle prescrizioni mediche, rendendo disponibile tempestivamente, anche attraverso report di analisi (Cruscotto del Sistema TS) a tutte le regioni e le ASL i dati necessari per la corretta programmazione e governo del settore sanitario, nonché per la puntuale verifica che le prestazioni siano erogate nel rispetto degli standard relativi ai LEA con particolare riferimento all'appropriatezza. Inoltre, è in corso di attuazione l'evoluzione del Sistema finalizzata al:

- collegamento telematico in rete dei medici - ricetta elettronica, al fine di una accelerazione e maggiore capacità di controllo di tutto il processo prescrittivo, comportando anche vantaggi sull'aspetto del controllo sanitario e di farmacovigilanza;
- controllo puntuale del diritto alle esenzioni da reddito dalla partecipazione dei singoli assistiti alla spesa sanitaria.

4. I Modelli di Previsione

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa sociale, la RGS si è dotata di strumenti previsionali sia di breve che di medio-lungo periodo. Le due tipologie di modelli assolvono a differenti funzioni conoscitive ed adottano, conseguentemente, approcci metodologici diversi.

Tuttavia, essi condividono la stessa base informativa, interagiscono fra loro a più livelli e risultano perfettamente allineati nei risultati.

I Modelli di breve periodo sono progettati in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni e prestazioni della spesa sociale. A tal fine, essi adottano una base informativa analitica la quale, oltre a consentire una interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa.

Tali modelli, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti programmatici i quali, a loro volta, inglobano i risultati delle previsioni della spesa sociale ottenute con i suddetti modelli, nell'ambito del processo interattivo descritto all'inizio del capitolo.

L'impostazione metodologica adottata consente di:

- a) elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che sovente presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- b) ottimizzare, per fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- c) garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- d) realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili di struttura e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa.

I modelli di medio-lungo periodo effettuano previsioni in un orizzonte temporale di circa 50 anni. Essi si compongono di un modulo normativo-istituzionale specifico per ciascuna funzione di spesa (pensioni, sanità, ed altre prestazioni sociali in denaro) e condividono uno stesso modulo demografico e macroeconomico. La condivisione del modulo demografico e macroeconomico, rende i suddetti modelli perfettamente coerenti ed integrabili.

Il modulo normativo-istituzionale è progettato in modo tale da gestire le informazioni disponibili con un elevato livello di analiticità. Ciò consente: a) un'accurata riproduzione delle regole previste dalla normativa vigente sia nella fase transitoria che a regime; b) la possibilità di simulare un'ampia gamma di modifiche normative; c) una piena integrazione con i corrispondenti modelli di breve periodo.

Il modulo demografico è in grado di effettuare previsioni in funzione di differenti ipotesi circa i parametri demografici (fecondità, mortalità e flussi migratori). Inoltre, esso è in grado di effettuare previsioni perfettamente coerenti con quelle ufficialmente prodotte dall'Istat (utilizzate negli scenari nazionali) e dall'Eurostat (utilizzate negli esercizi previsionali elaborati in ambito europeo), qualora i parametri demografici sottostanti siano disponibili con un adeguato livello di analiticità.

Il modulo del mercato del lavoro adotta un approccio generazionale nella proiezione dei tassi di attività. Esso è progettato in modo tale da integrare le dinamiche tendenziali (componente inerziale) con le ipotesi di scenario definite esogenamente in ambito nazionale ed europeo.

I diversi moduli sono fra loro interrelati determinando dinamiche endogene significative.

In merito, vale segnalare la revisione dei coefficienti di trasformazione del sistema contributivo sulla base delle probabilità di morte sottostanti le dinamiche demografiche e la interrelazione dei tassi di attività con: a) i requisiti di accesso al pensionamento; b) il rapporto fra età ed anzianità contributiva degli assicurati al sistema pensionistico; c) i tassi di scolarità; d) l'evoluzione della popolazione in età di lavoro.

I modelli di medio-lungo periodo della spesa pensionistica e socio-sanitaria (spesa sanitaria e per assistenza ai disabili ed anziani non autosufficienti) vengono aggiornati annualmente. Con la stessa cadenza temporale vengono elaborate le previsioni in corrispondenza della predisposizione del DPEF e del Documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità (si veda capitolo 2).

Tali modelli sono impiegati per l'elaborazione di previsioni e simulazioni di sensitività nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN (EPC-WGA). Le suddette proiezioni sono effettuate sulla base di scenari definiti secondo criteri omogenei nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea. Ciò anche al fine di rendere confrontabili gli effetti sulla finanza pubblica del comune processo di invecchiamento demografico e l'effetto di contenimento prodotto dagli eventuali interventi di riforma.

Il modello di previsione del sistema pensionistico è stato regolarmente utilizzato per la valutazione degli effetti strutturali delle proposte di riforma del sistema e degli interventi effettivamente adottati nel corso degli ultimi 15 anni.

Le previsioni di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario basate sugli scenari nazionali ed EPC-WGA vengono dettagliatamente illustrate in un rapporto annuale pubblicato a cura della RGS e disponibile sul sito web dello stesso Dipartimento.

5. Spesa per prestazioni sociali in denaro del Conto delle PA - Un confronto tra programmazione finanziaria e risultati

Con riferimento all'aggregato del Conto delle PA rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 43-44% della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni e più del 60% della spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni o enti centrali - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale.

Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti assume in generale¹⁰ rilievo il confronto per un dato anno *n* tra Previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n-1* in RPP dell'anno *n* (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno *n-1*, nel caso di modifiche rispetto alla RPP) e Risultati dell'anno *n*, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno *n* e i risultati conseguiti. Trattasi sostanzialmente del quadro di finanza pubblica derivante dalla deliberazione del Parlamento sulla manovra finanziaria che incorpora i relativi effetti in termini di determinazione dei livelli di pressione fiscale e del relativo utilizzo in spese correnti (prestazioni sociali, redditi, consumi intermenti, prestazioni in natura, ecc.) e spese in conto capitale (investimenti e altro).

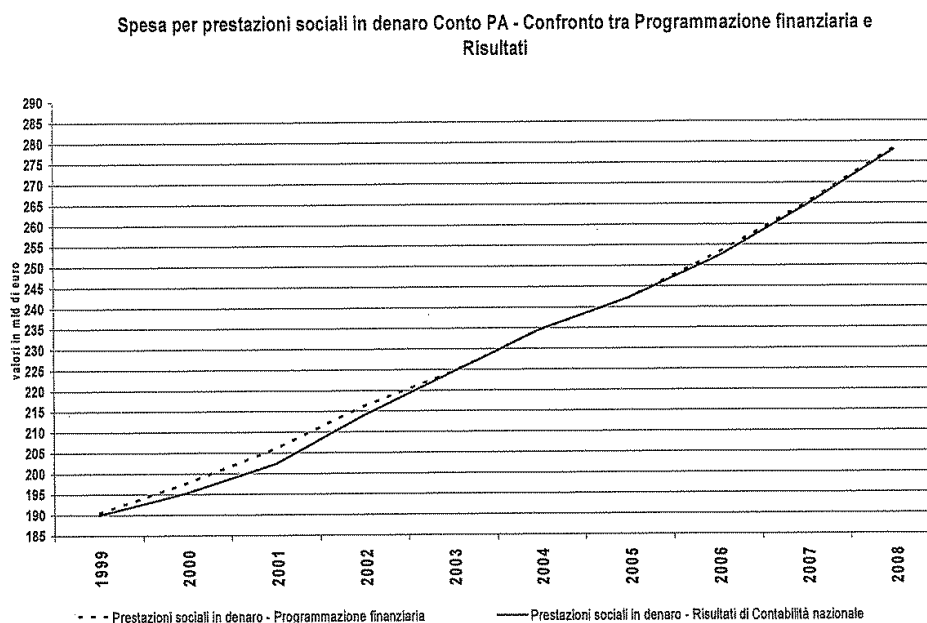
Con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, l'analitica strumentazione implementata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha consentito nell'ultimo decennio il rispetto di quanto programmato in modo coerente e trasparente .

E' risultata pertanto compiuta l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria e di supporto alla decisione politica, la quale, in assenza della necessità di interventi immediati nel breve periodo per il riequilibrio degli andamenti effettivi rispetto a quelli programmati, ha optato da un lato per un progressivo potenziamento, nel periodo in esame, dei diversi istituti di protezione sociale¹¹ e dall'altro per interventi finalizzati a migliorare il grado di

¹⁰ Tranne nei casi in cui vengono deliberati interventi normativi in corso d'anno che mutano significativamente l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria.

¹¹ Sono stati deliberati interventi principalmente con riferimento al potenziamento delle tutele per i pensionati in condizioni disagiate, in materia di ammortizzatori sociali, di trattamenti di famiglia e maternità

stabilizzazione finanziaria di medio lungo termine della spesa pensionistica, al fine di meglio contrastare gli effetti sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico (legge 243/2004 come modificata dalla legge 247/2007).



Legenda:

- a) Il confronto per un dato anno *n* tra Previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n-1* in RPP dell'anno *n* (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno *n-1*) e Risultati dell'anno *n* permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno *n* e i risultati conseguiti;
- b) Il confronto per un dato anno *n* tra Previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n* in RPP dell'anno *n+1* (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno *n*) e Risultati dell'anno *n* permette il raffronto tra la previsione ultima aggiornata per l'anno *n* e i risultati conseguiti;
- c) Vengono inoltre rappresentati i confronti con i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno *n* contenuti nei documenti di finanza pubblica elaborati tra le date di cui ai punti a) e b) (Relazione Trimestrale di cassa/RUEF anno *n* – marzo/aprile anno *n* e DPEF *n+1* – giugno anno *n*).

Spesa per prestazioni sociali in denaro del Conto delle PA - Un confronto tra previsioni e risultati
(valori in mld di euro)

	Previsioni Conto PA	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5
	Dpef 2000-2003	190,5
	RPP 2000	190,5
	RPP 2000	197,7
Anno 2000	Trimestrale cassa 2000	197,8
	Dpef 2001-2004	198,2
	RPP 2001	198,2
	RPP 2001	206,0
Anno 2001	Trimestrale cassa 2001	203,5
	Dpef 2002-2006	203,6
	RPP 2002	203,7
	RPP 2002	216,3
Anno 2002	Trimestrale cassa 2002	215,3
	Dpef 2003-2006	215,3
	RPP 2003	215,3
	RPP 2003	224,5
Anno 2003	Trimestrale cassa 2003	225,2
	Dpef 2004-2007	225,2
	RPP 2004	225,2
	RPP 2004	234,6
Anno 2004	Trimestrale cassa 2004	234,6
	Dpef 2005-2008	234,6
	RPP 2005	234,6
	RPP 2005	242,2
Anno 2005	Trimestrale cassa 2005	242,2
	Dpef 2006-2009	242,2
	RPP 2006	242,2
	RPP 2006	252,9
Anno 2006	Trimestrale cassa 2006 (1)	253,3
	Dpef 2007-2011	253,3
	RPP 2007	253,3
	RPP 2007	264,9
Anno 2007	RUEF 2007	264,2
	Dpef 2008-2011 (2)	265,1
	RPP 2008 (3)	265,2
	RPP 2008	278,3
Anno 2008	RUEF 2008	278,3
	Dpef 2009-2013	278,3
	RPP 2009	278,3
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3
		278,0

(1) Inglobante onere relativo all'assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato o adottato nel 2005 e per ogni figlio nato dal secondo ordine in poi o adottato nel 2006 (onere previsto in circa 700 mln di euro per l'anno 2006, introdotto durante l'iter di approvazione del ddl finanziaria 2006), non incluso nell'aggregato in esame in RPP 2006 (ma incluso in altri aggregati, nell'ambito del cd Fondo famiglia, in altre spese correnti).

(2) Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 mln di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(3) Inglobante onere di circa 170 mln di euro per aumento benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).