

***I VINCOLI COMUNITARI ALLA COPERTURA FINANZIARIA: DIVIETO
DI DISAVANZI E PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA
(Firenze – 7 maggio 2010)***

- ESERCITAZIONI -
(Versione corretta)

-

INDICE

GLI EFFETTI DELLA RICLASSIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI DA FINANZIARIE AD ECONOMICHE: il caso degli apporti al capitale di Ferrovie dello Stato S.p.A.....	3
GLI EFFETTI DELLA CLASSIFICAZIONE DI ENTI RISPETTO AL SETTORE DELLA P.A.: i casi della Cassa depositi e prestiti e di Equitalia S.p.A.....	4
DIFFERENZIAZIONE TEMPORALE E QUANTITATIVA DELL'IMPATTO SUI DIVERSI SALDI : il debito di infrastrutture s.p.a. e il finanziamento dell'alta velocita'.....	8
LA QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE NORME SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA:	
• la determinazione del <i>quantum</i> da registrare nei diversi conti : il caso della copertura di nuove spese mediante utilizzo dei fondi FAS.....	11
• i tempi di registrazione : il caso dell'attualizzazione dei contributi pluriennali.....	14
• il raccordo con le previsioni tendenziali : il mantenimento in bilancio dei residui	16

GLI EFFETTI DELLA RICLASSIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI DA FINANZIARIE AD ECONOMICHE: IL CASO DEGLI APPORTI AL CAPITALE DELLE FERROVIE

In base al sistema dei conti europeo (SEC 95) i conferimenti al capitale di società costituiscono in via generale operazioni di carattere finanziario: pertanto la relativa spesa non deve essere iscritta nel conto economico della p.a., il cui saldo (indebitamento netto) costituisce uno dei parametri utilizzati nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi. Tale esclusione si fonda sulla circostanza che le voci del conto della p.a. riflettono operazioni di carattere economico e non anche quelle di carattere esclusivamente finanziario.

Come chiarito da Eurostat, affinché un apporto di capitale possa essere registrato come un' "operazione finanziaria inerente ad azioni ed altre partecipazioni", occorre che l'amministrazione pubblica agisca alla stregua di un azionista privato, trasferendo fondi alla società in cambio di attività finanziarie e nella previsione di ottenere una remunerazione per il proprio investimento (sotto forma di dividendi o di un incremento del valore dello strumento finanziario che rappresenta i propri diritti sull'azienda). Nei casi invece in cui il conferimento sia effettuato a ripiano di perdite o per evitare perdite di esercizio, l'apporto al capitale si configura piuttosto come un contributo ad una società (operazione di carattere economico), classificabile come spesa in conto capitale, con diretto impatto sul disavanzo (indebitamento p.a.). Pertanto, il criterio per la classificazione degli apporti di capitale come operazioni di carattere finanziario va ricercato nella prospettiva della futura redditività dell'operazione, da accertare in base agli effettivi risultati di gestione e in un'ottica pluriennale.

Il trattamento contabile di tali operazioni va quindi valutato caso per caso, tenendo conto delle condizioni effettive di gestione e di bilancio delle società partecipate, quali si manifestano in un orizzonte di lungo periodo.

Con decisione del marzo 2005, sulla base di un'analisi storica dei bilanci del gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a., Eurostat ha rilevato, per gli anni 2001-2003, perdite di esercizio e ha quindi ritenuto che gli apporti dello Stato italiano al gruppo non fossero da considerare partite finanziarie, ma come trasferimenti di parte capitale, ossia spese da iscrivere nel conto economico della p.a. L'ISTAT ha quindi provveduto ad operare le conseguenti riclassificazioni contabili: l'impatto peggiorativo sul deficit è indicato, in valore assoluto e in percentuale del Pil, nella seguente tavola:

	2001	2002	2003	2004
Apporti al capitale FS (milioni di euro)	3.615	4.078	3.934	2.665
% Pil (*)	0,30% (0,29)	0,32% (0,31)	0,30% (0,29)	0,20% (0,19)

(*) Tra parentesi è riportata l'incidenza rispetto alle serie del Pil aggiornate alle luce della revisione generale dei conti nazionali, intervenuta nel 2005 (cfr. infra).

GLI EFFETTI DELLA CLASSIFICAZIONE DI ENTI RISPETTO AL SETTORE DELLA P.A.

- **La trasformazione della Cassa depositi e prestiti in S.p.a**

La Cassa depositi e prestiti è stata trasformata in società per azioni dall'articolo 5 del D.L. n. 269/2003, provvedimento adottato nel quadro della manovra di finanza pubblica per il 2004.

In connessione con tale trasformazione la CDP s.p.a. è stata classificata dal 2003 tra gli intermediari non bancari, al di fuori del comparto delle amministrazioni pubbliche.

VALUTAZIONI EX ANTE

La relazione tecnica ascriveva alla norma effetti di risparmio per 2.500 milioni di euro per l'anno 2004 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006, riferiti esclusivamente al bilancio dello Stato, e quindi al **saldo netto da finanziare**.

Il risparmio veniva collegato alla “assunzione della titolarità in capo all'erario di quota parte delle disponibilità del conto corrente di tesoreria intestato a tale ente, e sulle quali attualmente vengano pagati interessi, che per effetto della suddetta trasformazione non saranno più dovuti”. Veniva meno quindi una posta di spesa che rilevava solo per il saldo netto da finanziare e non ai fini degli altri due saldi di finanza pubblica (indebitamento netto e fabbisogno) in quanto si trattava di un trasferimento di risorse tra due soggetti (Stato e Cassa depositi e prestiti) entrambi appartenenti, prima della trasformazione disposta dal D.L. 269/2003, al settore della p.a. e, quindi, soggetto a consolidamento.

Come evidenziato nella scheda predisposta dal servizio Bilancio della Camera, l'operazione era tuttavia suscettibile di riflettersi anche sui saldi rilevanti in ambito europeo (**indebitamento e fabbisogno**) nonché sul **debito pubblico**, tenuto conto che la Cassa si finanzia essenzialmente con la raccolta postale, assistita dalla garanzia dello Stato, che concorre alla consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche.

Inoltre, dovevano essere considerati i possibili effetti di incremento del debito pubblico dovuti alla riconduzione a tale aggregato anche dei mutui erogati agli enti locali e ad altri enti pubblici dalla Cassa depositi e prestiti, non più soggetti a consolidamento a seguito della fuoriuscita della Cassa dal settore delle pubbliche amministrazioni.

Ai fini dell'indebitamento netto andava invece valutata la voce di spesa consistente nel flusso annuo degli interessi pagati dagli enti locali su tali mutui, diretto ad un operatore non più classificato come pubblico.

L'effettiva fuoriuscita della Cassa depositi e prestiti dal settore delle Pubbliche Amministrazioni era tuttavia subordinata ad una serie di adempimenti, rimessi a successivi decreti ministeriali; risultava pertanto difficile verificare in via preventiva l'effettivo impatto delle operazioni di trasformazione della Cassa ai fini dei conti economici nazionali e dei saldi di fabbisogno e di indebitamento¹.

¹ Anche i rappresentanti dell'ISTAT, nel corso delle audizioni svolte dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato avevano evidenziato che, dato il rinvio a successivi provvedimenti per la piena definizione degli aspetti operativi della società, soltanto sulla base di tali provvedimenti sarebbe stato possibile stabilire la classificazione della stessa ai fini dei conti nazionali.

VERIFICA EX POST

A seguito del completamento della trasformazione, è stato possibile effettuare una valutazione degli effetti prodotti dall'operazione, in primo luogo in termini di fabbisogno e di debito delle p.a.

Il Bollettino economico della Banca d'Italia del marzo 2004 dedica un apposito riquadro a tali aspetti. In base ai dati diffusi, la trasformazione e la riclassificazione hanno comportato per tale anno una riduzione del debito (e un corrispondente effetto di riduzione del fabbisogno) del settore delle amministrazioni pubbliche.

La riduzione complessiva del debito, pari a 0,6 miliardi di euro, costituiva l'effetto di variazioni di segno opposto riguardanti i diversi sottosectori della p.a. .

In particolare:

- il debito delle amministrazioni locali è aumentato dell'ammontare dei mutui concessi dalla CDP agli enti decentrati (47,5 miliardi di euro nel 2003);
- il debito delle amministrazioni centrali si è ridotto di 48,1 miliardi di euro, corrispondenti alla somma algebrica della riduzione connessa all'attribuzione alla CDP di parte del risparmio postale (78,6 miliardi di euro) e dell'attribuzione alla medesima di una quota dei depositi presso la Tesoreria (30,5 miliardi di euro).

Il complesso delle operazioni che hanno interessato la CDP nel 2003 ha determinato un ulteriore effetto di riduzione del debito delle Amministrazioni pubbliche per 12 miliardi di euro, di cui 11 miliardi per effetto della cessione alla nuova società di partecipazioni ENI, ENEL e Poste italiane s.p.a. ed 1 miliardo in seguito al trasferimento del 30 per cento del capitale sociale della CDP ad alcune fondazioni bancarie.

Non si dispone invece di dati di dettaglio sulle variazioni nel flusso della spesa per interessi nel conto della p.a., direttamente riconducibili alla trasformazione della Cassa, e sul conseguente impatto in termini di indebitamento netto della p.a.

- **Il caso di Equitalia S.p.a.**

VALUTAZIONI EX ANTE

L'**articolo 3, ai commi 1-42, della legge finanziaria 2006** ha previsto la soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione; all'Agenzia delle entrate sono state attribuite le relative funzioni, da esercitare mediante apposita società. A tal fine, l'Agenzia delle entrate e l'INPS hanno provveduto alla costituzione di Riscossione S.p.a. (successivamente denominata **Equitalia S.p.a.**) con un capitale iniziale di 150 milioni di euro, di cui il 51 per cento versato dall'Agenzia delle entrate e il 49 per cento dall'INPS.

In base all'articolo 3, comma 7, del decreto legge n. 203 del 2005, nel periodo transitorio (previsto fino al 31 dicembre 2010) la società avrebbe potuto acquistare una quota non inferiore al 51 per cento del capitale sociale delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione, ovvero il ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta del servizio di riscossione, a condizione che il cedente, a sua volta, acquistasse una partecipazione al capitale sociale della stessa Equitalia.

L'**articolo 39, comma 5, del D.L. n. 159/2007** ha consentito ad Equitalia S.p.a. di assegnare, in luogo di azioni proprie, obbligazioni ed altri strumenti finanziari ai soggetti che cedono attività di riscossione.

La relazione tecnica allegata alla norma non attribuiva alla stessa alcun effetto finanziario. La relazione illustrativa precisava che la norma era finalizzata, fermi restando i diritti patrimoniali dei soggetti che hanno negoziato con Equitalia e senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato, ad assicurare alla società una compagine azionaria interamente pubblica, anche nel periodo transitorio.

Il Servizio Bilancio della Camera ha evidenziato l'opportunità di precisare se la norma dovesse intendersi come autorizzazione all'emissione di obbligazioni e altri strumenti finanziari da parte di Equitalia. In caso affermativo, si sarebbe dovuto tener conto del rischio di un'eventuale classificazione di Equitalia nel comparto della P.A. con conseguenti, possibili effetti sul debito delle amministrazioni pubbliche.

VERIFICA EX POST

Comunicato ISTAT - 22 Ottobre 2008

Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht

“(...)

Rispetto alla Notifica pubblicata ad aprile, le tavole diffuse oggi contengono alcune significative revisioni di carattere metodologico, che hanno un impatto su indebitamento, debito pubblico e fabbisogno. La revisione di maggiore entità riguarda l'indebitamento netto dell'anno 2007, che ad aprile era stato stimato all'1,9 per cento del Pil ed ora è risultato pari all'1,6 per cento, con una

riduzione percentuale di circa un quarto di punto (0,33 % del Pil. Per i dati di dettaglio, si veda il prospetto Ibis). Essa è dovuta alla riclassificazione dal settore privato a quello pubblico del gruppo Equitalia Spa (holding e controllate), con inserimento dello stesso nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche (S13) pubblicato dall'Istat già nel luglio scorso (G.U. n. 178 del 31 luglio 2008)²".
(...)"

Programma di stabilità dell'Italia (Novembre 2008)

“(...)

Il 1° ottobre 2008 l'ISTAT ha notificato diverse revisioni contabili di finanza pubblica con riferimento agli anni 2005, 2006 e 2007 che hanno avuto un impatto sia sull'indebitamento netto sia su fabbisogno e debito delle Pubbliche Amministrazioni.

*Rispetto alla precedente Notifica, il **debito** delle Pubbliche Amministrazioni è stato rivisto al rialzo di 0,1, 0,4 e 0,1 punti percentuali di PIL rispettivamente per gli anni 2005, 2006 e 2007. Alla base di queste revisioni, oltre le ordinarie periodiche riclassificazioni, vanno segnalate la **decisione Eurostat del 28 marzo 2008**, che ha ricondotto il gruppo Equitalia Spa all'interno del settore pubblico, e il recepimento del parere Eurostat circa il trattamento contabile di alcune operazioni finanziarie.*

Per quanto riguarda Equitalia S.p.A, la decisione Eurostat ha comportato l'inclusione tra le passività delle Pubbliche Amministrazioni delle poste di debito precedentemente contratte dalla società: in questo modo il debito è stato rivisto al rialzo per 5.275 milioni nel 2006 e 1.191 milioni nel 2007.”

² Nell'edizione precedente il gruppo Equitalia, che effettua l'attività di riscossione delle imposte in regime di convenzione, veniva escluso dal perimetro della Pubblica amministrazione, in quanto considerato appartenente al settore market. Tale classificazione è stata rivista a seguito del parere espresso da Eurostat il 28 marzo 2008 (si veda sul sito <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>- Government Finance statistics). Pertanto, il trasferimento in conto capitale alle imprese del gruppo, contabilizzato nella stima di febbraio scorso per l'anno 2007 (Comunicato stampa Istat del 29 febbraio 2008), si consolida a livello di amministrazioni pubbliche.

LA DIFFERENZIAZIONE TEMPORALE E QUANTITATIVA DELL'IMPATTO SUI DIVERSI SALDI : IL DEBITO DI INFRASTRUTTURE S.P.A. E IL FINANZIAMENTO DELL'ALTA VELOCITA'

Normativa: la legge finanziaria per il 2003 (commi da 1 a 5 dell'articolo 75 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002) ha previsto che la società **Infrastrutture Spa (ISPA)** dovesse finanziare, in via prioritaria, gli investimenti per la realizzazione del sistema ferroviario denominato "Sistema alta velocità/alta capacità", anche al fine di ridurre la quota a carico dello Stato. Le relative risorse sarebbero state reperite sui mercati bancari e dei capitali. E' stata posta comunque a carico dello Stato l'integrazione dell'onere per il servizio della parte del debito di Infrastrutture Spa (ISPA) non adeguatamente remunerabile sulla base dei flussi di cassa previsionali per il periodo di sfruttamento economico del "Sistema alta velocità/alta capacità".

1. Riclassificazione del debito contratto per il finanziamento dell'alta velocità – decisione Eurostat (effetti sul debito e sul fabbisogno)

Con decisione del del 23 maggio 2005 Eurostat ha evidenziato che - considerate le prospettive di conto economico delle Ferrovie, che portavano a valutare come certo l'intervento sostitutivo del bilancio dello Stato nel pagamento degli oneri finanziari di ammortamento dei mutui attivati o in corso di attivazione per l'alta velocità - il debito contratto da Infrastrutture Spa doveva essere riclassificato come **debito pubblico**, con un effetto di incremento di tale aggregato stimato da Eurostat pari a circa lo 0,6% del Pil per il 2004 (7,5 mld di euro).

Al 31 dicembre 2005, l'effetto complessivo della riclassificazione sul **debito** del settore statale è stato quantificato in circa **12.950 mln di euro**, corrispondente all'intero ammontare del debito contratto, alla predetta data, da ISPA. Un effetto di peggioramento per un importo complessivamente corrispondente si è determinato sul fabbisogno del settore pubblico. Ulteriori effetti si sono prodotti nell'esercizio 2005 in termini di debito e di fabbisogno.

L'intera operazione è stata tuttavia classificata come "attività finanziaria", ossia come **prestito del Governo nei confronti di RFI/TAV**. Trattandosi quindi di un'operazione di carattere finanziario, non sono stati registrati effetti sull'**indebitamento netto**, ad eccezione degli importi versati di anno in anno dallo Stato per il pagamento degli interessi e/o il rimborso del capitale.

In sintesi la decisione EUROSTAT del 23 maggio 2005 ha comportato, per gli anni di attivazione delle operazione di finanziamento, l'**aggravio del debito e del fabbisogno della p.a.** per la concessione di anticipazione alle Ferrovie, con l'implicita nascita di un **credito per il rimborso a carico di tale Società**, nei termini previsti dall'articolo 75 della legge n. 289/2002.

2. Cancellazione del credito connesso al finanziamento dell'alta velocità –Legge finanziaria 2007 (effetti sull'indebitamento netto)

A seguito della decisione di Eurostat, **la legge finanziaria 2006** (l.n. 266/2005) , all'art. 1, comma 79, ha disposto - con effetto dal 1° gennaio 2006 - la fusione per incorporazione di Infrastrutture Spa nella Cassa depositi e prestiti Spa, con assunzione da parte di quest'ultima di tutti i beni, diritti e rapporti giuridici attivi e passivi di Infrastrutture Spa. **La legge finanziaria per il 2007** ha infine disposto che gli oneri per capitale ed interessi relativi ai titoli emessi ed ai mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. fino alla data del 31 dicembre 2005 per il finanziamento della infrastruttura ferroviaria ad alta velocità "Linea Torino Milano Napoli", nonché gli oneri delle relative operazioni di copertura, fossero assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato, con conseguente **cancellazione del debito del Gruppo Ferrovie** nei confronti dello Stato. Il comma 1364 dell'articolo unico della stessa legge finanziaria anticipava l'entrata in vigore di tali disposizioni alla data della pubblicazione della legge finanziaria e, quindi, al 2006, con conseguente imputazione a tale esercizio dell'onere in termini di competenza economica.

La relazione tecnica precisava che la norma comportava un impatto sull'indebitamento netto del 2006 per **12.950 milioni di euro**, pari al valore nominale dei prestiti assunti dallo Stato, mentre non esplicava effetti sul debito, che già incorporava la predetta cifra per effetto della decisione EUROSTAT. Complessivamente, sulla base di una documentazione governativa consegnata nel corso dell'esame presso il Senato, gli effetti annuali sul **debito** e sul **fabbisogno** – già prodottisi nel 2004 e nel 2005 – e quelli sull'**indebitamento**, conseguenti alla norma della finanziaria 2007 e riferiti all'esercizio 2006 possono così riassumersi:

(mln di euro)

	2004	2005	2006
Saldo netto da finanziare			
Fabbisogno (Decisione Eurostat 2005)	7.500	5.450	
Debito (Decisione Eurostat 2005)	7.500	5.450	
Indebitamento (l. n. 296/2006)			12.950

In termini di competenza economica (indebitamento) , l'effetto prodotto dalle disposizioni della legge finanziaria 2007 discendeva dai criteri sanciti dal sistema contabile europeo (Sec 95): infatti l'operazione di assunzione del debito per l'alta velocità veniva trasformata da **prestito** (operazione finanziaria, in quanto tale ininfluenza ai fini del conto economico della p.a.) in **cancellazione di un debito** (operazione questa configurata dal sistema SEC 95 come trasferimento in conto capitale, con diretto impatto sull'indebitamento netto).

Va evidenziato che il peggioramento del saldo 2006 veniva a configurarsi come l'effetto di un'operazione di carattere straordinario, incidendo quindi soltanto sull'indebitamento netto nominale e non su quello strutturale, parametro di riferimento per la procedura sui disavanzi eccessivi a seguito della riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005.

Tali considerazioni trovano conferma nel Comunicato dell'Istat del 23 aprile 2007 che evidenzia quanto segue:

“ (...) L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2006 è stato di -65.504 milioni di euro, pari al 4,4% del Pil rispetto al 4,2% del 2005 e al 3,5% del Pil registrato nel 2003 e nel 2004. Esso però risulta influenzato dalla contabilizzazione di oneri straordinari, al netto dei quali sarebbe stato pari al 2,4% del Pil. Per il 2007, secondo le previsioni, l'indebitamento netto dovrebbe ridursi al 2,3% del Pil. “

Tra le operazioni straordinarie – ininfluenti sull'indebitamento netto strutturale - il Comunicato ISTAT annoverava anche **la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società RFI/TAV**, in conseguenza dell'accollo diretto del debito di Infrastrutture Spa, per un ammontare pari a 12.950 milioni di euro.

LA QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE NORME SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

- **La determinazione del *quantum* da registrare nei diversi conti : il caso della copertura di nuove spese mediante utilizzo dei fondi FAS (D.L. n. 154/2008)**

1. L'articolo 2, comma 8, del decreto legge n. 154/2008 dispone il riparto tra i comuni dell'importo di 260 milioni di euro, a titolo di regolazione contabile pregressa, sostanzialmente finalizzata al ristoro delle minori entrate per ICI, come indicato nella relazione illustrativa allegata al provvedimento.

A) Ipotesi di copertura errata limitata all'onere stimato sul saldo netto da finanziare

In questo caso non sarebbe stato corretto limitare la copertura finanziaria al prelievo, dai fondi FAS, di una somma corrispondente all'onere da finanziare (260 mln di euro), considerata la ridotta valenza, per cassa, delle risorse del FAS, come risulta dalla seguente tabella, che evidenzia una carenza di copertura per il 2008 ai fini dei saldi di fabbisogno e di indebitamento.

(milioni di euro)

		Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto				
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	
Art.	co.	Oneri												
2	8	finanziamento comuni – ICI	260	0	0	0	260	0	0	0	260	0	0	0
		Copertura												
6	1	FAS	260	0	0	0	86	86	86	0	86	86	86	0
		Saldo	0	0	0	0	- 174	+86	+86	0	- 174	+86	+86	0

B) Copertura corretta prevista dal decreto legge, che considera anche gli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento

L'art. 6 del D.L. 154, per la copertura degli oneri derivanti dall'articolo 2, comma 8 (pari a 260 milioni di euro nel 2008) prevede, al fine di compensare gli effetti in termini di indebitamento netto, una riduzione delle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per un importo pari a 780 milioni di euro (260 mln x 3) per il 2008.

La relazione tecnica al testo originario precisa che la necessità di ridurre il FAS in termini di saldo netto da finanziare in misura superiore a quanto necessario a garantire la copertura dei maggiori trasferimenti ai comuni dipende dal coefficiente di spendibilità delle risorse del Fondo stesso. Infatti, gli effetti dell'utilizzo degli stanziamenti del Fondo sui conti pubblici si distribuiscono su un arco temporale di circa tre anni e, come tali, sono assunti nelle previsioni di finanza pubblica.

Più in particolare, l'onere di 260 milioni di euro per il 2008 per il rimborso ai comuni dei minori introiti ICI, può essere considerato equivalente sui tre saldi nel medesimo anno dal momento che l'effettiva erogazione dovrebbe avvenire entro la conclusione dell'esercizio finanziario.

Viceversa, la copertura sul FAS non presenta le stesse caratteristiche in quanto il coefficiente di spendibilità o di realizzabilità delle risorse è più basso. Tale caratteristica dipende dalla procedura di spesa, particolarmente complessa. Essa si articola, a grandi linee, nelle seguenti fasi: 1) riparto programmatico del CIPE sulla base delle proposte delle Amministrazioni; 2) valutazione periodica da parte del CIPE della fattibilità degli interventi, sulla base delle risorse degli anni precedenti e degli atti propedeutici per l'attuazione delle delibere delle Amministrazioni interessate; 3) stima sulla spendibilità; 4) decreto ministeriale di ripartizione del FAS; 5) impegno e pagamento delle risorse riallocate in bilancio.

Tenuto conto di tale procedura, il coefficiente di spendibilità annuo può essere valutato nell'ordine del 30-35 per cento, nel senso che, a fronte di un qualsiasi rifinanziamento in termini di competenza del FAS, per il primo anno appare spendibile solo 1/3 di tali risorse aggiuntive e nel secondo anno un'ulteriore quota di 1/3; solo con il terzo anno le risorse assegnate al Fondo potranno risultare completamente erogate ai beneficiari finali.

Quindi, con riferimento all'onere di 260 milioni di euro nel 2008 per il trasferimento ai comuni, per garantirne la copertura anche in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, occorrerà individuare un'equivalente modalità di compensazione. Poiché si utilizzano a tale fine le risorse del FAS, occorrerà aumentare il corrispondente importo da prelevare di tre volte, quantificando in 780 milioni di euro nel 2008 la copertura in termini di saldo netto da finanziare, come risulta dalla tabella seguente:

(milioni di euro)

		Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto				
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	
Art.	co.	Oneri												
2	8	finanziamento comuni – ICI	260	0	0	0	260	0	0	0	260	0	0	0
		Copertura												
6	1	FAS	780	0	0	0	260	260	260	0	260	260	260	0
		Saldo	520	0	0	0	0	260	260	0	0	260	260	0

2. L'articolo 1, comma 5, dello stesso D.L. 154/2008 incrementa di 434 milioni di euro per l'anno 2009 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre ordinariamente lo Stato.

Copertura prevista dal D.L.

L'art. 6 del D.L., per la copertura dei relativi oneri (pari a 434 milioni di euro nel 2009), prevede una riduzione delle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per un importo che, al fine di compensare gli effetti in termini di indebitamento netto, risulta pari a **525** milioni di euro per il 2009.

In questo caso non vi è una triplicazione dell'onere in quanto, per la copertura degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento si può in parte utilizzare, per il 2009, il saldo positivo di 260 milioni annui determinato (per il 2009 ed il 2010), dalla precedente copertura. Ciò riduce l'importo differenziale da coprire per il 2009 in termini di

fabbisogno e di indebitamento netto a 174 milioni di euro (434 milioni – 260 milioni= 174, arrotondati a **175 milioni**).

Per la copertura di tale onere residuo sull'indebitamento, si utilizza ancora il FAS, sempre tenendo presente il coefficiente di realizzazione del 30 per cento. Pertanto, la nuova riduzione del FAS deve ammontare per il 2009 a **525 milioni di euro (175 x 3)** in termini di saldo netto da finanziare, come si evince dalla seguente tabella:

(milioni di euro)

Art.	co.	Oneri	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
			2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	5	Abolizione ticket	434	0	0	434	0	0	434	0	0
		Saldo positivo copertura art. 2, co. 8	0	0	0	260	260	0	260	260	0
		Onere netto da coprire	434	0	0	174	0	0	174	0	0
		Copertura FAS errata	434	0	0	145			145		
		Saldo	0	0	0	-29	0	0	-29	0	0
		Copertura FAS corretta (art. 6)	525	0	0	175	175	175	175	175	175
		Saldo copertura art. 1, co. 5	+91	0	0	+1	+175	+175	+1	+175	+175

- **I tempi di registrazione : il caso dell'attualizzazione dei contributi pluriennali**

Definizione: per "attualizzazione" si intende in genere la conversione di somme disponibili a data futura in un'altra somma disponibile a vista. Il diverso valore dei due importi dipende principalmente dalla durata del periodo di riferimento e dal saggio di interesse applicato³.

Nel caso in cui una norma legislativa preveda l'erogazione di contributi in un arco di tempo pluriennale (in genere 15 o 20 anni), autorizzando contemporaneamente il soggetto beneficiario alla stipula di mutui o operazioni finanziarie con ammortamento a totale carico del bilancio dello Stato, possono determinarsi – per effetto dell'applicazione dei criteri europei - effetti diversificati sui tre saldi di finanza pubblica.

Infatti, mentre sul bilancio dello stato (SNF) si registra l'onere corrispondente all'importo annuale del contributo, per i conti rilevanti in ambito europeo spesso si considera - in relazione alle modalità specifiche di erogazione del contributo e dei mutui attivabili con i contributi medesimi (es assunzione del totale onere di rimborso da parte dello Stato, delega all'incasso per l'istituto finanziatore, ecc.) – l'intero importo del finanziamento ottenuto come debito dello Stato, con impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, da registrare nell'anno di erogazione del finanziamento stesso.

In genere, gli effetti di tali operazioni sono contabilizzati sui saldi di finanza pubblica nel seguente modo.

Sul saldo netto da finanziare viene registrato l'importo del contributo annuo autorizzato per legge⁴.

Per stimare gli effetti dell'operazione sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, si distinguono due casi:

- se il mutuatario è un soggetto esterno al settore della PA, si tiene conto del netto ricavo proveniente dalla stipula del mutuo (attualizzazione del contributo e stima dell'importo mutuabile sulla base dei tassi vigenti) ;
- se il mutuatario è un soggetto interno alla PA, si tiene conto del netto ricavo del mutuo e delle erogazioni effettive delle somme (=pagamenti effettuati di anno in anno a fronte dello stato di avanzamento dei lavori).

Qualora si producano effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento che non trovano capienza nella copertura prevista sul saldo netto da finanziare, l'erogazione del contributo è sottoposta ad una procedura di controllo, a seguito della quale, nel caso in cui siano stati riscontrati effetti finanziari non previsti, questi possono essere compensati a valere sulle disponibilità del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari derivanti dall'attualizzazione dei contributi pluriennali, istituito dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007). Il ricorso a tale Fondo è autorizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

³ Il ricavo netto di un prestito è quindi rappresentato dal suo costo complessivo (per il debitore) meno gli interessi e gli altri oneri connessi all'operazione.

⁴ Tale importo corrisponde alla somma totale necessaria al rimborso del mutuo (capitale + interessi e altri oneri), suddivisa in quote costanti solitamente distribuite in un periodo di quindici anni.

Nel gennaio 2010 è stato presentato alle Camere lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (Doc. 178)⁵ volto a consentire l'utilizzo, mediante operazioni di attualizzazione, di contributi pluriennali da parte di ARCUS Spa per la realizzazione di interventi nel settore dei beni e delle attività culturali.

La Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (ARCUS Spa) è stata istituita dall'articolo 2 della legge 291/2003. La Società, interamente partecipata dal Ministero dell'economia, è inclusa nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche che concorrono a formare il conto consolidato della PA. Lo schema di decreto ministeriale autorizzava il ricorso al Fondo per la compensazione degli effetti conseguenti all'attualizzazione dei contributi pluriennali concessi ad ARCUS Spa ai sensi dell'articolo 1, comma 78, della legge 266/2005.

Il ricorso al Fondo era autorizzato per un importo pari a circa **68,2 milioni** di euro per l'anno 2010. Come chiarito nella documentazione presentata dal Governo durante l'esame parlamentare, l'importo corrispondeva alla stima del netto ricavo ritraibile per effetto delle operazioni di mutuo attivabili (e, quindi, dei pagamenti realizzabili) mediante l'utilizzo delle annualità dal 2010 al 2021 della predetta autorizzazione di spesa considerando che l'ammontare del contributo annuo autorizzato e disponibile in bilancio ammontava a circa 7,1 milioni annui. Gli effetti determinati dall'utilizzo del contributo erano così quantificabili:

<i>(milioni di euro)</i>									
SPESA CONTO CAPITALE	SALDO NETTO DA FINANZIARE			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Art.1, co. 78, l. n. 266/2005	(7,1) (*)	(7,1) (*)	(7,1) (*)	68,2	0,0	0,0	68,2	0,0	0,0
Copertura mediante riduzione Fondo				-68,2			-68,2		
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(*) Importo già coperto dalla norma che ha autorizzato il contributo pluriennale e già iscritto a bilancio

Mentre gli importi iscritti sul saldo netto da finanziare risultavano già coperti per effetto della norma originaria (L.266/2005), l'impatto determinatosi – mediante attualizzazione del contributo – sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, veniva coperto mediante riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari derivanti dall'attualizzazione dei contributi pluriennali.

⁵ Predisposto ai sensi delle norme richiamate nella successiva nota 3.

- **Il raccordo tra le quantificazioni e le previsioni tendenziali: il caso della conservazione in bilancio dei residui**

La **normativa vigente** in materia di conservazione in bilancio di somme stanziare in conto capitale (art. 36 del regio decreto n. 2440 del 1923, D.L. 194/2002 e art. 3, commi 36 e segg., legge n. 244/2007) stabilisce che:

- le somme relative a spese in conto capitale non impegnate possono essere conservate in bilancio come residui (**residui di stanziamento**) per un solo anno, ad eccezione degli stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario, per i quali il periodo di conservazione previsto è di due anni;
- per le spese in conto capitale che risultano impegnate, ma non erogate, è previsto il mantenimento in bilancio dei relativi residui (**residui propri**) per tre esercizi successivi a quello in cui è stato iscritto il corrispondente stanziamento. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate (importi che lo Stato abbia assunto obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o forniture eseguite). Tali residui rappresentano dunque debiti dello Stato, registrati nel conto residui per essere pagati in esercizi successivi a quello nel quale è sorta l'obbligazione. Se il pagamento non avviene nei termini fissati dalla legge di contabilità, tali residui sono trasferiti al conto residui perenti, che costituisce una forma di passività del Conto del patrimonio. La perenzione amministrativa è indipendente dalla prescrizione del diritto del creditore: le somme eliminate e trasferite tra le passività patrimoniali possono essere riscritte in bilancio per essere pagate ai creditori che ne abbiano ancora diritto.

*La **regola generale** prevede che la conservazione in bilancio dei residui oltre i termini previsti dalla vigente normativa contabile o la riassegnazione di tali somme all'entrata ai fini dell'utilizzo in esercizi successivi e per finalità diverse da quelle originarie, pur rivelandosi neutrali rispetto al saldo del bilancio dello Stato (saldo netto ad finanziare), determinano effetti di maggiore spesa rispetto ai saldi di fabbisogno e di indebitamento. Infatti la proroga determina una maggiore spesa (impieghi) per gli esercizi interessati mentre le somme (risorse) con le quali farvi fronte, in base ai criteri europei, restano imputate all'esercizio di provenienza.*

Tale regola può incontrare **eccezioni** qualora le previsioni complessive di spesa incluse nei documenti programmatici (andamenti tendenziali della spesa) siano formulate incorporando già l'ipotesi di utilizzo dei residui negli esercizi interessati dalla proroga. In caso contrario, le norme che autorizzano tale utilizzo devono essere adeguatamente compensate sui saldi di fabbisogno e di indebitamento.

La relazione tecnica deve quindi dar conto dei fattori che inducono ad attribuire o meno alle singole norme un impatto su tali saldi, sulla base dei criteri seguiti per la formulazione delle previsioni tendenziali. L'esigenza di disporre di tali elementi si fonda, tra l'altro, sulle previsioni della nuova legge di contabilità e di finanza pubblica (**legge n. 196 del 2009**) che, all'**art. 17, commi 3 e 4**, dispone che: nelle relazioni tecniche sia indicato anche il raccordo tra le quantificazioni e le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche; degli effetti su tali andamenti tendenziali si tenga conto ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti.

A) D.L. 194/2009 - (articolo 1, comma 15-bis)

"15-bis. Le somme iscritte in bilancio nell'ambito della missione «Fondi da ripartire» e del programma «Fondi da assegnare», unità previsionale di base 25.1.3, «Oneri comuni di parte corrente», capitolo 3077, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2009, non impegnate al termine dell'esercizio stesso, sono conservate in bilancio per essere utilizzate nell'esercizio successivo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a ripartire per l'anno 2010, tra le pertinenti unità previsionali di base delle amministrazioni interessate, le somme conservate nel conto dei residui del Fondo di cui al predetto capitolo 3077."

La relazione tecnica di cui è corredata la disposizione, introdotta nel corso dell'esame parlamentare, precisa che si tratta di somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, nonché ad assunzioni in deroga alla normativa vigente ed al finanziamento della contrattazione integrativa. Poiché non è stato possibile adottare tale provvedimento nei termini dovuti, si è resa necessaria la conservazione in bilancio nell'esercizio 2010, al fine di evitare che le risorse potessero essere considerate tra le economie di bilancio allo scadere dell'esercizio 2009⁶. La relazione precisa che la norma di conservazione delle somme in bilancio **non comporta effetti peggiorativi** sui saldi di finanza pubblica per l'esercizio in corso **in quanto tali risorse, non utilizzate nel 2009, sono già considerate nei tendenziali di spesa a legislazione vigente.**

B) Articolo 3, commi 1-quater – 1-quinquies D.L. 207/2008 (Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico)

"1-quater. Le somme iscritte nel conto dei residui per l'anno 2008 nel Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, relative all'unità previsionale di base 12.1.6 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, non utilizzate al termine dell'esercizio stesso, sono mantenute in bilancio per essere utilizzate nell'esercizio successivo.
1-quinquies. Alla compensazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica conseguenti all'applicazione del comma 1-quater si provvede mediante corrispondente utilizzo per euro **1,8 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011**, in termini di sola cassa, del Fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, come incrementato dall'articolo 1, comma 11, e dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201. "

In questo caso le previsioni tendenziali non scontavano l'utilizzo nel triennio 2009-2011 di tali disponibilità. Pertanto, la proroga dei termini di utilizzo dei residui comporta i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

⁶ Come previsto dall'ultimo periodo del comma 17 dell'articolo 61 del decreto-legge n. 112 del 2008.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Maggiori spese	5,3	0	0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Copertura dovuta a mantenimento di somme in bilancio	5,3								
Copertura su apposito fondo di cassa				-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0