

Nota metodologica

Le tavole 1 – 9: espongono i conti consolidati delle Amministrazioni pubbliche in complesso, per sottosettore e per i principali enti o sottoinsiemi omogenei di enti, secondo uno schema semplificato a due sezioni, con la distinzione delle entrate e delle uscite fra parte corrente e conto capitale. I sottosectori in cui sono articolate le Amministrazioni pubbliche italiane sono: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti di previdenza. In queste tavole è evidenziato il processo di formazione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, che costituisce l'apporto, dal lato degli impieghi, alla formazione del Pil.

Si ricorda che l'indebitamento esposto nella Tavola 1 - Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche costituisce uno dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini della Notifica alla Commissione Europea relativa alla Procedura sui deficit eccessivi (EDP), valida ai fini del Trattato di Maastricht.

Tavola 10: Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, secondo il Regolamento CE n. 1500/2000. La presentazione del Conto secondo tale formato permette di soddisfare una duplice esigenza informativa nei confronti degli utilizzatori. In primo luogo il formato della tavola, definito secondo le regole del SEC95, consente di identificare le diverse fasi in cui si articola l'attività economica del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, descrivendo i processi di formazione del reddito, della sua distribuzione, redistribuzione e utilizzazione, nonché quelli della redistribuzione della ricchezza e dell'accumulazione in attività non finanziarie. Sono, pertanto, esposti alcuni saldi di notevole significato, anche aggiuntivi rispetto a quelli tradizionalmente calcolati nel sistema di contabilità nazionale precedente il SEC95. In secondo luogo, tale formato di presentazione consente di avere, a livello annuale, lo stesso quadro di riferimento utilizzato per le elaborazioni presentate correntemente in ambito internazionale e utilizzato anche nelle stime trimestrali del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Infatti le trasmissioni di dati effettuate all'Eurostat, relativamente al conto delle amministrazioni pubbliche, nell'ambito del Programma di trasmissione legato al questionario SEC95, avvengono secondo il formato stabilito dal regolamento 1500/2000, in base al quale sia le spese che le entrate vengono calcolate al lordo dei ricavi connessi all'attività produttiva e al netto degli ammortamenti. In ogni caso, prescindendo dai saldi, le analisi per voce economica sono le medesime di quelle contenute nella Tavola 1. Lo schema di presentazione del conto secondo il Regolamento 1500/2000 risponde, infine, all'esigenza di agevolare il raccordo tra le stime fornite dall'Istat e quanto il Ministero dell'Economia e delle Finanze è tenuto a trasmettere per l'aggiornamento del Programma di stabilità in ottemperanza a quanto previsto dal Nuovo codice di condotta approvato dal Consiglio ECOFIN dell'11 ottobre 2005.

Tavola 11: Raccordo tra le spese e le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche secondo lo schema semplificato (Tavola 1) e il Regolamento CE n.1500/2000 della Commissione del 10 luglio 2000 (cfr. Tavola 10). Tale tavola mette a confronto le due definizioni esplicitando le voci di raccordo fra esse. Le differenze sono dovute, nella sostanza, al fatto che le spese e le entrate, secondo il citato regolamento CE, sono calcolate al lordo dei ricavi connessi all'attività produttiva e al netto degli ammortamenti.

Tavola 12: Raccordo fra fabbisogno del Settore pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Il saldo del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche è l'indebitamento netto, che rappresenta la variazione netta degli strumenti finanziari a cui il settore deve far ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno trovato sufficiente copertura nelle risorse generate dalle operazioni economiche di entrata.

Tale saldo differisce per definizione da quello del Conto di cassa del Settore pubblico, costruito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e pubblicato sulla Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica, che è definito come fabbisogno. Quest'ultimo misura la necessità di ricorso al mercato finanziario evidenziata dal settore pubblico (emissione di nuovi titoli del debito pubblico, accensione di mutui, ecc.) per coprire l'eccesso di pagamenti rispetto agli incassi realizzati nell'esercizio, sia per operazioni di tipo economico che per operazioni finanziarie attive (concessione di crediti, partecipazioni e conferimenti ecc.).

Pertanto, oltre a differenze d'importo limitato attribuibili a una non perfetta coincidenza fra l'universo di riferimento delle Amministrazioni pubbliche e quello del Settore pubblico (infatti alcuni enti di importanza minore non sono inclusi nel campo di osservazione di quest'ultimo), i fondamentali motivi di differenza derivano dal fatto che:

- una componente del fabbisogno è rappresentata dalle operazioni finanziarie attive, che non entrano nel calcolo dell'indebitamento netto;
- le classificazioni delle singole transazioni per categorie economiche e finanziarie non sempre coincidono, in quanto per il conto economico delle Amministrazioni pubbliche esse sono effettuate in base alle definizioni del SEC95 mentre quelle del Settore pubblico sono effettuate secondo la contabilità pubblica: ciò può comportare che, a volte, una operazione che viene classificata come finanziaria ("sotto la linea") nel conto del Settore pubblico venga registrata come economica ("sopra la linea") nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (e viceversa);
- nel conto delle Amministrazioni pubbliche le operazioni economiche sono quantificate secondo i principi della competenza economica, mentre nel conto del Settore pubblico sono registrati i movimenti di cassa di entrata ed di uscita.

Nella tavola 12: i fattori esplicativi del raccordo sono puntualmente elencati e raggruppati secondo le tipologie ora richiamate. In particolare:

- nella categoria "Partite finanziarie comprese nel fabbisogno del Settore pubblico" sono riportati, distintamente, i flussi di rimborso (entrate) e di acquisizione (uscite) di attività finanziarie presenti nel Quadro di costruzione del Settore pubblico elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato;
- nella categoria "Riclassificazioni da posta economica a finanziaria" sono esposti i flussi che in Contabilità Nazionale rappresentano variazioni di attività finanziarie (mentre nel Quadro del Settore pubblico sono registrati fra le operazioni non finanziarie);
- nella categoria "Riclassificazioni da posta finanziaria a economica" sono indicate le operazioni che influiscono sull'indebitamento netto e che nei conti di cassa del Settore pubblico sono classificate come poste finanziarie;
- nella categoria "Altri conti attivi e passivi" sono riportate le variazioni nei crediti e nei debiti di carattere commerciale o derivanti da sfasamenti temporali nella regolarizzazione monetaria delle transazioni: in sostanza differenza fra il valore delle diverse transazioni valutate in termini di competenza economica ed i corrispondenti flussi valutati per "cassa";
- infine, nella categoria "Altre voci" sono indicati altri motivi di differenza fra fabbisogno e indebitamento netto che sono identificati specificamente ma che non rientrano in modo univoco in alcuna delle categorie suddette. Si tratta di riclassificazioni di operazioni che non sono presenti nel fabbisogno ma che devono essere registrati nell'indebitamento e viceversa.

La discrepanza statistica viene calcolata a residuo e rappresenta l'insieme delle differenze fra fabbisogno e indebitamento netto diverse da quelle spiegate da tutti gli altri fattori sopra richiamati.

Come si rileva dall'esame di tale tavola, depurando il fabbisogno del Settore pubblico dalle differenze di tipo definitorio, il saldo che ne deriva è sostanzialmente coerente con quello dell'indebitamento netto di contabilità nazionale, che utilizza fonti informative addizionali o alternative rispetto a quelle impiegate per la costruzione del conto del Settore pubblico (la discrepanza statistica è contenuta).

Le tavole 13 - 20 forniscono informazioni sul prelievo fiscale comprensive anche delle imposte prelevate dalla Ue: esse consentono quindi di calcolare la pressione fiscale in senso allargato, cioè in termini di oneri complessivamente sopportati dalle unità residenti al fine di finanziare non solo gli interventi delle amministrazioni pubbliche ma anche quelli dell'Unione Europea. Le imposte indirette (sulla produzione e sulle importazioni) sono analizzate sia per tipo di tributo e sottosettore competente (tavole 17-19), che per branca di attività economica su cui grava il prelievo (tavola 20). Le imposte dirette (imposte correnti sul reddito e sul patrimonio) e in conto capitale sono analizzate per tipo di tributo e per sottosettore competente (tavole 14 - 16).

Tavola 21: Contributi alla produzione erogati dalle Amministrazioni pubbliche e dalla Ue analizzati per branca di attività economica. I contributi sono trasferimenti unilaterali correnti a favore delle imprese (unità produttive

residenti) corrisposti con l'obiettivo di influenzarne i livelli di produzione o i prezzi, oppure di sovvenzionare in parte la remunerazione dei fattori della produzione. Nell'ammontare dei contributi sono compresi anche quelli erogati dall'Unione europea.

Tavola 22: Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche per sottosectori e tipologia di beni. Questa tavola riporta la distribuzione per sottosectore, secondo le principali categorie, delle spese per investimenti sostenute dalle Amministrazioni pubbliche e delle vendite di beni immobili (fabbricati, opere stradali, altre opere del genio civile) e mobili (macchine e attrezzature, macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni, mobili, mezzi di trasporto, software). Il totale degli investimenti fissi lordi (al lordo degli ammortamenti) è stimato, quindi, al netto delle vendite, come previsto dal SEC95.

Fonti statistiche utilizzate per la Stima dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

Il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche viene costruito dall'Istat entro la fine del mese di febbraio di ciascun anno al fine di trasmettere alla Commissione UE le statistiche richieste in applicazione del protocollo sui deficit eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.

Le fonti statistiche utilizzate per la costruzione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche sono numerose e diversificate a seconda dell'anno di riferimento delle stime. Tali fonti sono rappresentate da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio degli enti e dai documenti contabili (consuntivi o preconsuntivi) che questi ultimi sono tenuti a compilare. In sintesi, per gli anni 2007-2009 le fonti sono:

Stato:

- Rendiconto generale dello Stato, rielaborato sia per cassa che per competenza dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (RGS)
- Quadro di costruzione del Settore statale (RGS)
- Informazioni analitiche fornite da vari dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze: Dipartimento RGS sulle articolazioni di bilancio, sulla gestione di tesoreria dei flussi con l'Unione europea relativi ai programmi comunitari; Dipartimento per le Politiche Fiscali (DPF) per l'analisi di dettaglio delle entrate tributarie erariali e locali gestite a livello centrale; Dipartimento del Tesoro per gli interessi e i flussi relativi alla gestione del debito pubblico
- Cassa depositi e prestiti Spa: dati su interessi attivi e passivi per i mutui erogati alle amministrazioni pubbliche
- Organi costituzionali: bilanci consuntivi

Altri enti centrali:

- Cassa Depositi e Prestiti Spa (fino al 2003) e ANAS Spa: bilanci consuntivi e informazioni specifiche fornite direttamente dagli enti
- Altri enti centrali produttori di servizi di tipo economico e di regolamentazione dell'attività economica: rilevazioni Istat sui flussi di bilancio e specifiche comunicazioni da parte degli enti
- Enti di ricerca: bilanci consuntivi, rilevazioni Istat sui flussi di bilancio integrate da specifiche comunicazioni da parte degli enti
- Enti centrali produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e di regolamentazione settoriale: bilanci consuntivi, rilevazioni Istat sui flussi di bilancio integrate da specifiche comunicazioni da parte degli enti

Enti territoriali:

- Regioni: Bilanci consuntivi delle Amministrazioni regionali integrate da specifiche informazioni di dettaglio fornite dagli enti.
- Province: rilevazione Istat - Ministero dell'Interno sui certificati di conto consuntivo.
- Comuni: rilevazione Istat - Ministero dell'Interno sui certificati di conto consuntivo
- ASL, AO, Istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico e Policlinici universitari: flussi di bilancio acquisiti dal sistema informativo sanitario gestito dal Ministero della Salute
- Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e di regolamentazione settoriale: rilevazioni Istat sui flussi di bilancio e bilanci consuntivi
- Enti locali produttori di servizi di tipo economico e di regolamentazione dell'attività economica: rilevazioni Istat sui flussi di bilancio e bilanci consuntivi

Enti di previdenza:

Bilanci consuntivi di INPS, INAIL, INPDAP e rilevazione Istat sui flussi di bilancio degli enti previdenziali

Per alcuni flussi specifici le informazioni di bilancio sono integrate con informazioni extrabilancio (ad es. per quanto riguarda alcuni fondi di tesoreria, come il fondo innovazione tecnologica e il fondo per la ricerca applicata) o con fonti addizionali.

Pertanto, per l'anno t-1 (2009), i dati che costituiscono l'input del processo di elaborazione del conto economico consolidato di CN sono rilevati su base esaustiva, desunti, come già evidenziato, direttamente dai bilanci originali delle singole amministrazioni o da indagini esaustive sui flussi di bilancio delle stesse.

Gli eventuali casi di mancate risposte, assolutamente trascurabile, sono superati mediante integrazione, utilizzando informazioni relative all'anno precedente, o assumendo direttamente dall'ente in esame le informazioni.

Le informazioni di base relative alle diverse amministrazioni sono analizzate e validate, sia in termini di coerenza interna (come la verifica della congruenza fra le spese per il personale e la consistenza degli addetti), sia in termini di coerenza intertemporale (assenza di irregolarità nel profilo in base alla serie storica della singola operazione esaminata, e/o giustificazione delle irregolarità eventualmente presenti sulla base delle modifiche di normativa o di fenomeni specifici che possono influire sulla dinamica dell'operazione considerata). L'insieme delle informazioni desunte dalle suddette fonti è sottoposto, infine, anche ai controlli di coerenza e conformità (ad es. nei saldi significativi espressi in termini di cassa) con le risultanze della rilevazione dei flussi di cassa della RGS, utilizzata per la compilazione del quadro di costruzione del settore pubblico allegato alla Relazione trimestrale di cassa (RTC). Tali controlli sono importanti anche per consentire il corretto collegamento fra i dati RGS e quelli utilizzati dall'Istat fino all'anno t-1 (il 2009). Il collegamento viene effettuato a livello di singolo ente o sottoinsiemi omogenei di enti (come, ad es. Comunità montane, Camere di commercio, Università ecc.) e di singola voce economica (come, ad es. spese di personale, acquisto di beni e servizi ecc.).

Sulla base del collegamento effettuato, che evidenzia elevati livelli di coerenza, le informazioni provenienti dalla RTC sono utilizzate per produrre le stime dell'ultimo anno (il 2010) per quegli enti per i quali non si dispone di informazioni specifiche.

Pertanto, ad eccezione dello Stato, dell'ANAS e di alcune altre amministrazioni centrali minori (enti per i quali sono disponibili a livello di preconsuntivo tutte le informazioni che per l'anno t-1 sono riportate nei documenti di consuntivo sopra citati), delle ASL (per le quali le stime sono effettuate a partire dalle comunicazioni effettuate dalle Regioni al Ministero della Salute), le stime dell'anno t (il 2010) sono effettuate applicando all'importo di ciascuna voce economica dei singoli enti quantificato per l'anno t-1 (il 2009) i tassi di variazione (2010/2009) dei corrispondenti dati rilevati dalla RTC che alimentano il sistema informativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ad esempio per l'anno 2009 la revisione delle stime del conto consolidato tra l'edizione 2010, effettuata come descritto sopra, e l'edizione 2011 (si utilizzano i dati di consuntivo dei singoli enti), è dello -0,3% per le entrate complessive e dello -0,2% per le uscite complessive.