

N O T A M E T O D O L O G I C A

L'approssimarsi della verifica delle condizioni finanziarie per la partecipazione all'Unione europea previste dall'articolo 104 C del Trattato sottoscritto a Maastricht rende opportuno che la formulazione delle previsioni di finanza pubblica e il loro monitoraggio siano spostati dal ristretto ambito del fabbisogno di Tesoreria individuato a livello di settore statale a quello di conti della Pubblica Amministrazione, aggregato questo assunto a riferimento per i parametri fissati nel ricordato Trattato.

Il protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi nel precisare le modalità di attuazione del citato articolo 104 C specifica che per disavanzo (non dovrà essere superiore al 3% del P.I.L.) si intende l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione quale definito nel Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC); allo stesso aggregato dovrà farsi riferimento per la consistenza del debito (non dovrà essere superiore al 60% del P.I.L.).

Lo stesso articolo 104 C prevede, peraltro, che nel caso detti rapporti superino i livelli prescritti, si possa tener conto della sussistenza di due circostanze:

- 1) la diminuzione sostanziale e continua del rapporto e il raggiungimento di un livello vicino a quello di riferimento;
- 2) la constatazione che il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino a tale valore.

Al riguardo è da ricordare come la Camera dei Deputati con la risoluzione di approvazione del DPEF 1997-1999 adottata in data 16 luglio 1996 abbia impegnato

il Governo a impostare il prossimo DPEF in termini di indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

Ricordato che già nel DPEF 1996-1998 era contenuto un conto della Pubblica Amministrazione per gli anni di riferimento appare opportuno che a tale aggregato incomincino a far riferimento anche i vari documenti di finanza pubblica finalizzati al monitoraggio degli obiettivi programmatici indicati.

E' per soddisfare tale esigenza informativa e adempiere pienamente al dettato della legge n. 468/1978, e successive modificazioni in materia di consolidamento dei conti del settore pubblico, che a partire da questa Relazione, grazie anche al miglioramento della qualità delle informazioni che è possibile acquisire dagli Enti e all'utilizzo di tecniche informatiche di elaborazione dei dati, si presenteranno i conti infrannuali anche in termini di settore pubblico e quelli annuali, ove richiesti da esigenze di rettifica delle stime, in termini di settore pubblico e Pubblica Amministrazione.

La presentazione di conti della Pubblica Amministrazione elaborati previsionalmente attraverso il modello di finanza pubblica della Ragioneria Generale dello Stato che consente il raccordo in termini annuali tra "settore pubblico" e "Pubblica Amministrazione", non può essere fatta per periodi infrannuali posta la difficoltà e arbitrarietà, in assenza di specifiche rilevazioni, di fornire valori correlati a metodologie di contabilità economica e non finanziaria.

Posto quanto sopra, si ritiene opportuno richiamare le differenze sostanziali di composizione e significatività dei tre aggregati: settore statale, settore pubblico, conto della Pubblica Amministrazione.

Il settore statale ha la funzione precipua di individuare le esigenze di finanziamento della Tesoreria quali originate dalle entrate e dai pagamenti del bilancio dello Stato e di tutti gli Enti aventi rapporti finanziari

con la stessa Tesoreria: considerata la tecnica di elaborazione del conto rilevanti per dette esigenze sono i flussi originati dalle norme sul sistema della "Tesoreria Unica" in ragione delle quali aumenti o riduzioni di giacenze degli Enti originati da flussi esterni al settore statale hanno un riflesso diretto sul livello del fabbisogno (riducendolo o aumentandolo) mentre scarsamente significativa è l'analisi economica delle diverse voci di entrata e spesa posto che le operazioni gestionali degli Enti esterni (Regioni, Province e Comuni, Enti previdenziali, Aziende sanitarie) sono in larghissima misura rilevate in termini di saldo.

Il conto del settore pubblico analizza per tutti gli Enti rientranti in tale comparto in termini disaggregati le varie componenti di entrata e di spesa rilevando, inoltre, in termini di fabbisogno o disponibilità, il saldo netto delle operazioni di ricorso al mercato da parte di Enti esterni al settore statale: detto saldo nel conto del settore statale riduce (se positivo) o aumenta (se negativo) il fabbisogno.

Il conto della Pubblica Amministrazione, che fa riferimento, in termini di contenuto, a normative di carattere europeo (SEC), oltre a prescindere dalle Aziende pubbliche produttrici di servizi per il mercato, richiede un raccordo tra il suo indebitamento netto e il fabbisogno del settore pubblico.

I punti essenziali di tale raccordo sono:

- non considerazione nell'indebitamento netto delle entrate e uscite per partite finanziarie;
- l'adozione nel conto della Pubblica Amministrazione per alcuni valori in materia di spesa sanitaria di dati di competenza in luogo di quelli di cassa assunti per il conto del settore pubblico posto l'obiettivo del primo conto di misurare il valore dei servizi offerti e consumati e non tanto l'ammontare dei pagamenti;

- non considerazione nel conto della Pubblica Amministrazione del saldo inerente i rapporti con l'Unione europea in quanto riferiti a operazioni registrate come interventi diretti delle organizzazioni internazionali anche se operati con l'intermediazione del settore pubblico: detto saldo influenza invece il fabbisogno del conto del settore pubblico.

C A P I T O L O I

I L S E T T O R E S T A T A L E

1.1. - Il fabbisogno del settore statale è risultato nel primo semestre dell'anno in corso pari a miliardi 52.242: prescindendo dall'onere per interessi si è conseguito un avanzo primario di miliardi 40.715 (cfr. tabella n. 1).

Rispetto al corrispondente periodo del 1995 da evidenziare:

- un maggior fabbisogno al netto delle regolazioni pregresse di miliardi 2.879: a titolo solamente di risultanza contabile, considerata la larga complementarietà dei rispettivi saldi, si precisa che tale aumento è conseguente a un peggioramento di miliardi 49.359 della gestione di tesoreria compensato solo in parte da un disavanzo del bilancio inferiore di miliardi 46.480;

- un avanzo primario superiore di miliardi 429.

Tali valori possono apparire non in linea con quelli stimati per l'intero anno nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria presentato il 28 giugno u.s. che, come è noto, stimava per l'anno in corso un fabbisogno contenuto nel limite di 113.000 miliardi (inferiore di miliardi 17.269 a quello realizzato nel 1995) e un avanzo primario di miliardi 82.600 (superiore di miliardi 18.788 a quello dello scorso anno).

SETTORE STATALE: Conto consolidato di cassa nel 2° trimestre degli anni 1994-1996
(in miliardi di lire)

Tabella n. 1

Conto Corrente

	Risultati al 2° trimestre			Variazioni %			Risultati al 2° trimestre			Variazioni %	
	1994	1995	1996	95-94	96-95		1994	1995	1996	95-94	96-95
INCASSI CORRENTI	246.332	264.555	280.584	7,40	6,06	PAGAMENTI CORRENTI	288.354	296.569	312.109	2,85	5,24
Tributari	204.796	218.644	234.103	6,76	7,07	Personale in servizio	39.588	39.775	47.974	0,47	20,61
- Imposte dirette	111.686	120.823	134.280	8,18	11,14	Acquisto beni e servizi	12.528	9.354	9.220	-25,34	-1,43
- Imposte indirette	93.110	97.821	99.823	5,06	2,05						
Risorse proprie CEE	1.226	1.402	1.248	14,36	-10,98	Trasferimenti	146.501	151.820	156.665	3,63	3,19
Contributi sociali	8.258	10.515	10.496	27,33	-0,18	-a Enti di previdenza	29.664	33.129	45.509	11,68	37,37
Vendita beni e servizi	3.710	2.952	2.818	-20,43	-4,54	(di cui INPS netto fisc.)	28.712	31.864	31.597	10,98	-0,84
Redditi da capitale	3.452	3.432	5.612	-0,58	63,52	-a Regioni	49.316	50.268	52.962	1,93	5,36
Trasferimenti	24.570	26.698	25.928	8,66	-2,88	(di cui spesa sanitaria)	48.347	40.900	44.350	-15,40	8,44
-da Enti di previdenza	19.136	19.822	21.676	3,58	9,35	-a Comuni e Province	14.920	13.471	12.936	-8,71	-3,97
-da Regioni	0	1	2	-	100,00	-ad altri Enti pubbl. consolidati (*)	3.755	1.376	2.826	-63,36	-
-da Comuni e Province	45	37	42	-17,78	13,51	- ad Enti pubbl. non consolidati	883	938	1.648	6,23	75,69
-da altri Enti pubbl. consolidati	50	7	12	-86,00	71,43	-a Famiglie (**)	27.153	29.004	14.045	6,82	-51,58
-da Enti pubbl. non consolidati	332	119	110	-64,16	-7,56	-a Imprese (***)	15.247	19.425	19.375	27,40	-0,26
-da Famiglie	310	446	502	43,87	12,56	-a Estero	5.563	4.209	7.384	-24,34	74,96
-da Imprese	1.946	2.330	2.033	19,73	-12,75	Interessi	84.258	89.649	92.957	6,40	3,69
-da Estero	2.751	3.936	1.551	43,08	-60,59	Ammortamenti	0	0	0	-	-
Altri incassi correnti	320	912	379	-	-58,44	Altri pagamenti correnti	5.479	5.971	5.293	8,98	-11,35
(*) di cui Anas	2.367	163	2.117	-93,11	-	di cui Personale in quiescenza	16.420	18.035	2.247	9,84	-87,54
Foreste deman.	18	19	21	5,56	10,53						
(***) di cui: Ente F.S.	7.532	9.753	11.828	29,49	21,28						
Ente Poste	494	-259	-580	-152,43	-						

Conto Capitale

	Risultati al 2° trimestre			Variazioni %			Risultati al 2° trimestre			Variazioni %	
	1994	1995	1996	95-94	96-95		1994	1995	1996	95-94	96-95
INCASSI DI CAPITALI	1.760	3.000	1.646	70,45	-45,13	PAGAMENTI DI CAPITALI	14.485	15.154	16.934	4,62	11,75
Trasferimenti	1.315	1.118	662	-14,98	-40,79	Costituzione di capitali fissi	1.629	1.612	1.376	-1,04	-14,64
-da Enti di previdenza	1.311	1.115	657	-14,95	-41,08	Trasferimenti	12.738	13.523	15.528	6,16	14,83
-da Regioni	0	0	0	-	-	-ad Enti di previdenza	0	0	0	-	-
-da Comuni e Province	0	0	0	-	-	-a Regioni	2.490	3.220	3.235	29,32	0,47
-da altri Enti pubbl. consolidati	4	3	5	-25,00	66,67	-a Comuni e Province	2.140	2.465	2.541	15,19	3,08
-da Enti pubbl. non consolidati	0	0	0	-	-	-ad altri Enti pubblici consolidati	463	456	414	-1,51	-9,21
-da Famiglie, imprese, estero	0	0	0	-	-	-ad Enti pubblici non consolidati	2.650	2.401	2.358	-9,40	-1,79
						-a Famiglie	260	106	198	-59,13	86,35
Ammortamenti	0	0	0	-	-	-a Imprese	4.537	4.634	6.568	2,13	41,74
						-ad Estero	198	241	214	21,72	-11,20
Altri incassi di capitale	445	1.882	984	-	-47,72	Altri pagamenti di capitale	118	19	30	-83,90	57,89
PARTITE FINANZIARIE	3.335	4.371	4.456	31,06	1,94	PARTITE FINANZIARIE	14.293	9.566	9.885	-33,07	3,33
Riscossione crediti	2.323	1.869	1.962	-19,54	4,98	Partecipazioni e conferimenti	610	430	1.784	-29,51	-
-da Enti di previdenza	0	0	0	-	-	-a Imprese Pubbliche	0	0	0	-	-
-da Regioni	76	29	77	-61,84	-	-a Ist. di Cred. Speciale	63	1	1.030	-98,41	-
-da Comuni e Province	1.780	1.545	1.478	-13,20	-4,34	-a altri Enti pubblici consolidati	0	0	0	-	-
-da altri Enti pubbl. consolidati	0	0	0	-	-	-a Enti pubblici non consolidati	0	0	0	-	-
-da Enti pubbl. non consolidati	0	0	0	-	-	-a Imprese ed estero	547	429	754	-21,57	75,76
-da Famiglie, imprese, estero	467	295	407	-36,83	37,97						
Riduzione depositi bancari	0	0	0	-	-	Mutui ed anticipazioni	12.122	8.977	7.713	-25,94	-14,08
						-a Regioni	5.152	1.824	438	-64,60	-75,99
Altre partite finanziarie	1.012	2.502	2.494	-	-0,32	-a Comuni e Province	2.220	2.070	3.600	-6,76	73,91
-da Enti di previdenza	0	0	0	-	-	-a altri Enti pubblici consolidati	0	0	0	-	-
-da Enti pubbl. non consolidati	0	0	0	-	-	-a Enti pubblici non consolidati	93	62	103	-33,33	66,13
-da Famiglie, imprese, estero	1.012	2.502	2.494	-	-0,32	-a Ist. di Cred. Speciale	137	575	683	-	18,78
						-a Famiglie, imprese, estero	4.520	4.446	2.889	-1,64	-35,02
TOTALE INCASSI	251.427	271.926	286.686	8,15	5,43	Aumento depositi bancari	0	0	0	-	-
SALDI						Altre partite finanziarie	1.561	159	388	-89,81	-
1. Disavanzo corrente	-42.022	-32.014	-31.525			-a Enti di previdenza	0	0	0	-	-
2. Disavanzo in c/capitale	-12.725	-12.154	-15.288			-a Enti pubbl. non consolidati	0	0	0	-	-
3. DISAVANZO	-54.747	-44.168	-46.813			-a Famiglie, imprese, estero	1.561	159	388	-89,81	-
4. Saldo partite finanz. (escluse reg. deb.)	-10.958	-5.195	-5.429								
5. FABBISOGNO al netto delle reg. deb.	-65.705	-49.363	-52.242			TOTALE PAGAMENTI	317.132	321.289	338.928	1,31	5,49
6. Regolazione debiti pregressi	-7	-19	-8								
7. FABBISOGNO COMPLESSIVO	-65.712	-49.382	-52.250								
8. meno prestiti esteri	4.621	21.772	7.724								
9. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTER	-61.091	-27.610	-44.526								

Tale evoluzione non favorevole dei saldi, in quanto influenzata da circostanze anomale, è destinata di per sé ad essere riassorbita almeno in parte nel secondo semestre nel quale, tra l'altro, si concentrerà pressoché integralmente l'incidenza della manovra correttiva decisa dal Governo con l'emanazione del decreto legge 20 giugno 1996, n.323, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1996, n. 425.

Al momento, sulla base delle più recenti indicazioni sui conti del settore statale, potrebbe registrarsi uno scostamento valutato nell'ordine di 10.000 miliardi di lire quale riflesso, soprattutto, dal lato delle entrate, di un minor gettito legato alla debole espansione dei consumi e dell'occupazione, e, dal lato della spesa, di un più forte tiraggio da parte degli enti decentrati.

Una valutazione che tenga conto sia dei risultati effettivi degli ultimi mesi dell'anno sia degli effetti della manovra aggiuntiva potrebbe evidenziare un maggiore avvicinamento all'obiettivo precedentemente fissato, in un contesto che rimane comunque di ulteriore riduzione del rapporto debito-pil.

Di seguito il raffronto con il 1995 è operato con riferimento ai diversi principali aggregati di entrata e spesa con la preliminare avvertenza che le variazioni che ne emergono sono influenzate in misura significativa dal diverso ammontare di contabilizzazioni ininfluenti sul

fabbisogno in quanto, o presenti per lo stesso importo sia in entrata che in spesa, o compensative nell'ambito della spesa. Trattasi di ritenute erariali e contributi previdenziali per i dipendenti di Ministeri ed ex-Aziende autonome riferiti in particolare a:

- a) ritenute IRPEF: miliardi 13.666 nel 1995 e 14.966 nel 1996;
- b) ritenute per prestazioni erogate dall'ex ENPAS: miliardi 2.207 nel 1995 e 1.991 nel 1996;
- c) contributi in conto pensione per i quali, a decorrere dal 1996, è dovuta anche la quota a carico del datore di lavoro e il versamento è prescritto a favore dell'INPDAP anzichè al bilancio dello Stato in conto entrate del tesoro: nella fase di avvio delle nuove procedure nel primo semestre dell'anno in corso si sono avuti versamenti a favore dell'INPDAP per miliardi 6.036 e versamenti al bilancio dello Stato per miliardi 522 laddove nel 1995 i versamenti a favore del bilancio erano stati pari a miliardi 1.169.

Alle predette contabilizzazioni è da aggiungere quella per le ritenute su interessi di titoli pubblici: miliardi 9.217 nel 1995 e 10.016 nel 1996.

E' altresì da ricordare che, sempre a decorrere dal 1° gennaio 1996, una quota dell'accisa sui prodotti petroliferi (miliardi 2.860) affluisce direttamente alle contabilità delle Regioni a statuto ordinario riducendo, di conseguenza, nel conto del settore statale, il fabbisogno di tale comparto.

Va tra l'altro sottolineato che nel conto esposto nella tabella n. 1, oggetto della presente analisi, il complessivo fabbisogno netto delle ex-Aziende autonome (Anas, Ferrovie, Foreste demaniali, Monopoli, Poste e Telefoni), salito da miliardi 9.710 nel 1995 a miliardi 13.420 nel 1996, viene interamente contabilizzato nella parte corrente.

Ciò premesso, da sottolineare soprattutto, tra le entrate correnti, l'aumento degli introiti tributari (+ miliardi 15.459: + 7,1%) riferito per miliardi 13.457 (+11,1 %) ai tributi diretti e per miliardi 2.002 (+ 2%) a quelli indiretti. Considerando anche il gettito della quota di accisa sui prodotti petroliferi accreditata direttamente, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sui conti delle Regioni, il tasso di incremento delle entrate tributarie nel complesso e quello delle imposte indirette in particolare si elevano, rispettivamente, all'8,4 % e al 5%.

L'indicata evoluzione del gettito tributario è al netto di rimborsi di imposta effettuati per miliardi 9.665 nel 1995 e miliardi 9.576 nel 1996; per altre specifiche motivazioni sull'evoluzione del gettito tributario si rinvia all'analisi sul bilancio dello Stato svolta nel capitolo II.

Per quanto riguarda le altre entrate correnti si è avuto un aumento di miliardi 571.

Da segnalare, in particolare, i più elevati incassi per redditi di capitale (+ miliardi 2.180) riferiti, soprattutto, sia a interessi riscossi dalla Cassa depositi e prestiti che a introiti dell'Erario per partecipazione