



UNIONE EUROPEA

IL PARLAMENTO EUROPEO

IL CONSIGLIO

Strasburgo, 21 maggio 2013
(OR. en)

2010/0374 (COD)
LEX 1338

PE-CONS 77/12
ADD 20 REV 1

STATIS 106
ECOFIN 1090
UEM 345
CODEC 3081

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
RELATIVO AL SISTEMA EUROPEO DEI CONTI NAZIONALI
E REGIONALI NELL'UNIONE EUROPEA
(SEC 2010) (ALLEGATO A — CAPITOLO 20)**

CAPITOLO 20

I CONTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

INTRODUZIONE

20.01 Le attività delle amministrazioni pubbliche sono presentate separatamente da quelle del resto dell'economia perché i poteri, le finalità e le funzioni delle amministrazioni pubbliche differiscono da quelli di altri settori. Il presente capitolo illustra i conti del settore delle amministrazioni pubbliche, seguiti da una presentazione delle statistiche di finanza pubblica (SFP) che offre un quadro integrato delle attività economiche delle amministrazioni pubbliche: entrate, spese, disavanzo/avanzo, finanziamenti, altri flussi economici e conto patrimoniale.

20.02 Le amministrazioni pubbliche hanno il potere di riscuotere imposte e altri prelievi obbligatori e di approvare leggi che influiscono sul comportamento delle unità economiche. Le principali funzioni economiche delle amministrazioni pubbliche sono le seguenti:

- a) fornire beni e servizi alla comunità sia per consumi collettivi quali amministrazione pubblica, difesa, ordine pubblico e sicurezza, sia per consumi individuali quali istruzione, sanità, servizi ricreativi e culturali, e finanziarne l'erogazione con il gettito fiscale o altre fonti di reddito;

- b) ridistribuire il reddito e la ricchezza mediante trasferimenti quali imposte e prestazioni sociali;
- c) svolgere altre attività di produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita.

20.03 Le SFP sulle attività economiche delle amministrazioni pubbliche presentano la normale sequenza dei conti in un modo più adeguato alle esigenze degli analisti di finanza pubblica e dei responsabili delle politiche. La presentazione delle SFP si serve di aggregati e saldi contabili definiti in termini di concetti, definizioni, classificazioni e regole contabili del SEC, in modo tale che possano essere misurati coerentemente con altre variabili macroeconomiche e con gli stessi aggregati degli altri paesi. Voci quali il risparmio e l'accreditamento netto o l'indebitamento netto sono già disponibili nella sequenza dei conti. Altre voci, quali le entrate totali e le uscite totali, la pressione fiscale e il debito totale non sono mostrate esplicitamente.

20.04 La sezione «Questioni contabili relative alle amministrazioni pubbliche» contiene regole aggiuntive su alcune questioni più complesse in materia di classificazione e di misurazione relativamente al settore delle amministrazioni pubbliche.

DEFINIZIONE DEL SETTORE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

- 20.05 Il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche e tutte le istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche. Comprende inoltre altri produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, come definiti nei paragrafi da 20.18 a 20.39.
- 20.06 Le unità delle amministrazioni pubbliche sono persone giuridiche istituite mediante un processo politico, che esercitano un'autorità legislativa, giudiziaria o esecutiva su altre unità istituzionali all'interno di una data area. La loro funzione principale consiste nel fornire alla collettività e alle famiglie beni e servizi non destinabili alla vendita e nel ridistribuire reddito e ricchezza.
- 20.07 Di norma, un'unità delle amministrazioni pubbliche ha il potere di raccogliere fondi attraverso trasferimenti obbligatori provenienti da altre unità istituzionali. Al fine di soddisfare i requisiti di base di un'unità istituzionale, un'unità delle amministrazioni pubbliche deve disporre di fondi propri, raccolti come entrate da altre unità o ricevuti sotto forma di trasferimenti da altre unità delle amministrazioni pubbliche, e deve avere il potere di spendere tali fondi nel perseguimento dei propri obiettivi politici. Essa deve essere, inoltre, in grado di contrarre prestiti per conto proprio.

Identificazione delle unità delle amministrazioni pubbliche

Unità delle amministrazioni pubbliche

- 20.08 In tutti i paesi esiste un'entità fondamentale, in particolare all'interno dell'amministrazione centrale, che esercita i poteri esecutivi, legislativi e giudiziari a livello nazionale. Le sue entrate e le sue uscite sono regolamentate e controllate direttamente da un ministero delle Finanze o un suo equivalente mediante un bilancio generale approvato dall'assemblea legislativa. Malgrado le sue dimensioni e la sua complessità, normalmente questa entità è una singola unità istituzionale. Ministeri, agenzie, consigli, commissioni, autorità giudiziarie e organi legislativi fanno parte di questa unità fondamentale delle amministrazioni centrali. I singoli ministeri al suo interno non sono riconosciuti come unità istituzionali separate, poiché non hanno l'autorità di possedere beni, contrarre debiti o effettuare operazioni per conto proprio.
- 20.09 I sottosettori delle amministrazioni pubbliche, quali le amministrazioni degli Stati federati e le amministrazioni locali, possono comprendere le unità fondamentali primarie delle amministrazioni pubbliche descritte al paragrafo 20.08, ciascuna relativa ad un dato livello amministrativo e ad una determinata area geografica.

- 20.10 Oltre a questa unità primaria, esistono unità delle amministrazioni pubbliche con personalità giuridica distinta e che godono di una sostanziale autonomia, che comprende la discrezionalità in merito al volume e alla composizione della spesa e una fonte diretta di entrate, come le imposte con vincolo di destinazione. Tali entità vengono spesso costituite per svolgere funzioni specifiche, come ad esempio la costruzione di strade o l'erogazione di servizi non destinabili alla vendita nel campo della sanità, dell'istruzione o della ricerca. Queste entità si considerano come unità separate quando dispongono di una contabilità completa, possiedono beni o attività a pieno titolo, svolgono attività di produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita di cui hanno diretta responsabilità giuridica e hanno la capacità di contrarre debiti e stipulare contratti. Tali entità (assieme alle istituzioni senza scopo di lucro controllate dal governo) sono denominate «unità fuori bilancio», perché dispongono di bilanci separati, ricevono trasferimenti sostanziali dal bilancio principale e le loro fonti di finanziamento primarie sono integrate da fonti proprie di reddito al di fuori del bilancio principale. Queste unità fuori bilancio sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche a meno che non operino prevalentemente come produttori di beni e servizi destinabili alla vendita controllati da un'altra unità delle amministrazioni pubbliche.
- 20.11 Il bilancio generale di qualsiasi livello amministrativo può includere imprese non costituite in società produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita e le quasi-società. Se esse si qualificano come unità istituzionali, tali imprese si considerano come facenti parte delle amministrazioni pubbliche, ma sono classificate nel settore delle società non finanziarie o delle società finanziarie.

20.12 Gli enti di previdenza e assistenza sociale sono unità delle amministrazioni pubbliche preposte alla gestione dei sistemi di sicurezza sociale. I sistemi di sicurezza sociale sono sistemi di assicurazione sociale riguardanti l'intera collettività o ampie fasce della stessa, i quali sono imposti e controllati dalle amministrazioni pubbliche. Un ente di previdenza e assistenza sociale è considerato un'unità istituzionale se è organizzato separatamente dalle altre attività delle unità delle amministrazioni pubbliche, detiene separatamente le proprie attività e passività ed effettua operazioni finanziarie per conto proprio.

Istituzioni senza scopo di lucro classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche

20.13 Le istituzioni senza scopo di lucro produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita e controllate da unità delle amministrazioni pubbliche costituiscono unità del settore delle amministrazioni pubbliche.

20.14 Le amministrazioni pubbliche possono scegliere di utilizzare istituzioni senza scopo di lucro invece che di enti amministrativi pubblici per mettere in atto politiche governative, poiché queste istituzioni sono considerate più imparziali e obiettive e meno soggette a pressioni politiche. Ad esempio, le istituzioni senza scopo di lucro possono essere più efficaci degli enti amministrativi pubblici in aree quali ricerca e sviluppo e definizione e aggiornamento periodico degli standard nei settori della sanità, della sicurezza, dell'ambiente e dell'istruzione.

20.15 Il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma. L'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica. Per stabilire se un'istituzione senza scopo di lucro sia controllata dall'amministrazione pubblica occorre considerare i cinque indicatori di controllo che seguono:

- a) nomina dei funzionari;
- b) altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro;
- c) accordi contrattuali;
- d) grado di finanziamento;
- e) esposizione al rischio.

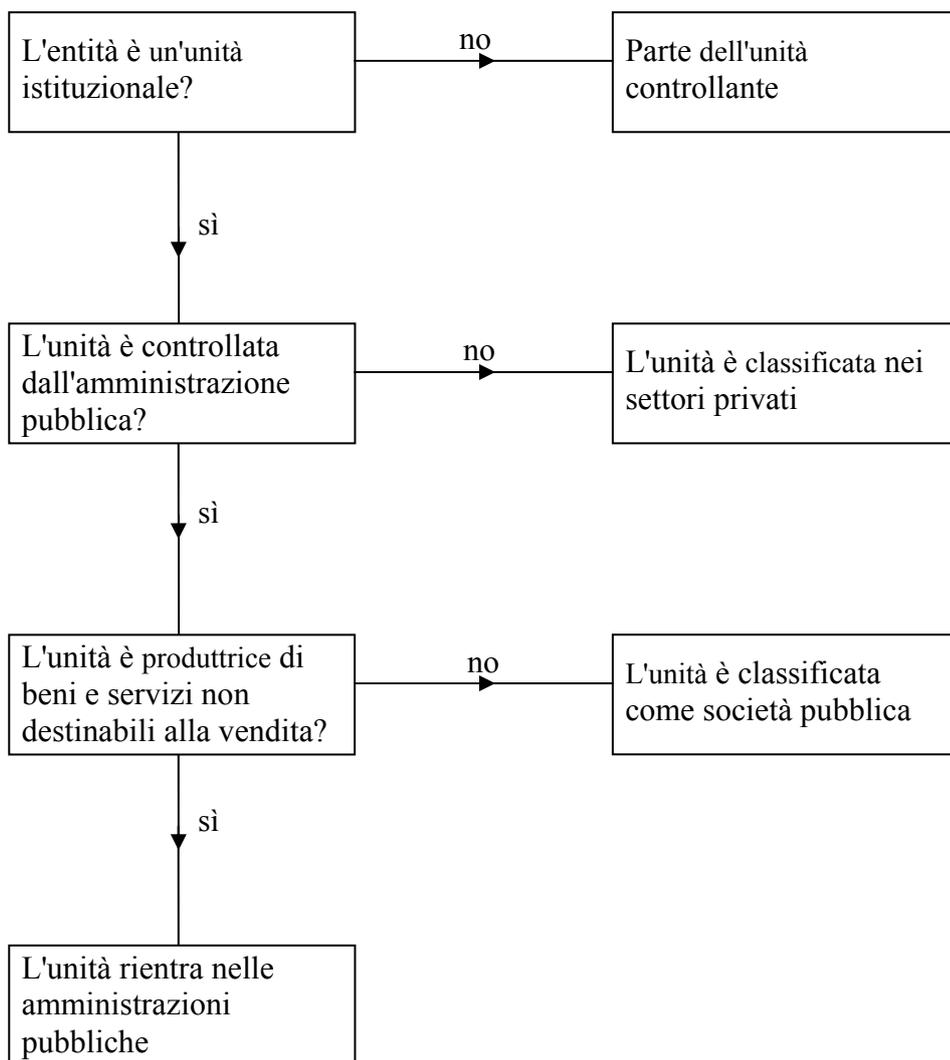
Un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire il controllo. Tuttavia, se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica. Nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo sarà evidenziata da una serie di indicatori. Una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo.

- 20.16 La caratteristica di produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita di un'istituzione senza scopo di lucro è determinata come per le altre unità delle amministrazioni pubbliche.

Altre unità delle amministrazioni pubbliche

- 20.17 Può essere difficile decidere sulla classificazione dei produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche. Le alternative sono di classificarli come amministrazioni pubbliche o, se soddisfino i criteri applicabili alle unità istituzionali, come società pubbliche. In questi casi, è utilizzato il seguente albero delle decisioni.

Grafico 20.1 — Albero delle decisioni



Controllo pubblico

20.18 Il controllo su un'entità è la capacità di determinarne la politica generale o i programmi. Al fine di stabilire l'esistenza di un controllo da parte delle amministrazioni pubbliche, si applicano i criteri utilizzati per le società che potrebbero essere società pubbliche, come indicato nel paragrafo 2.32.

Distinzione tra «destinabile alla vendita» e «non destinabile alla vendita»

Concetto di prezzi economicamente significativi

20.19 I produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita offrono tutta la loro produzione o la maggior parte di essa gratuitamente o a prezzi economicamente non significativi. Per prezzi economicamente significativi s'intendono i prezzi che esercitano un'influenza sostanziale sulla quantità di prodotto che i produttori sono disposti a fornire e sulla quantità di prodotto che gli acquirenti desiderano acquistare. Si tratta del criterio utilizzato per classificare la produzione come destinabile o non destinabile alla vendita e i produttori come produttori di beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita, e stabilire pertanto se un'unità istituzionale in cui un'amministrazione pubblica detiene una partecipazione di controllo debba essere definita come un produttore di beni o servizi non destinabili alla vendita e pertanto classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche, oppure come un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e pertanto classificata come società pubblica.

- 20.20 Mentre la valutazione di un prezzo come economicamente significativo viene effettuata al livello di ciascuna singola produzione, il criterio per determinare la natura di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita di un'unità si applica al livello di singola unità.
- 20.21 Quando i produttori sono società private, si può presumere che i prezzi siano economicamente significativi. Al contrario, in presenza di un controllo pubblico i prezzi dell'unità possono essere stabiliti o modificati per fini di politica pubblica, il che può creare difficoltà nello stabilire se i prezzi siano economicamente significativi. Spesso le società pubbliche sono costituite dalle amministrazioni pubbliche per fornire beni e servizi che il mercato non produrrebbe in quantità o a prezzi rispondenti alle politiche governative. Nel caso di tali unità che godono del sostegno delle amministrazioni pubbliche, le vendite possono coprire una quota consistente dei costi, ma la loro risposta alle forze di mercato sarà diversa rispetto alle società private.
- 20.22 Per analizzare la differenza tra un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in relazione all'evoluzione delle condizioni del mercato, è utile specificare quali unità sono i consumatori dei beni e dei servizi in questione e se il produttore compete effettivamente sul mercato o se opera in regime di monopolio.

Criteria relativi all'acquirente della produzione di un produttore pubblico

La produzione è venduta in primo luogo a imprese e famiglie

20.23 Di norma, si hanno prezzi economicamente significativi quando sono soddisfatte le due seguenti condizioni principali:

- 1) il produttore è incentivato ad adeguare l'offerta con l'obiettivo di realizzare un profitto nel lungo termine o almeno di coprire con le vendite il costo del capitale e gli altri costi di produzione, ivi compresi gli ammortamenti, e
- 2) i consumatori sono liberi di scegliere sulla base dei prezzi applicati.

Produzione venduta esclusivamente ad amministrazioni pubbliche

20.24 Alcuni servizi sono tipicamente richiesti come servizi ausiliari. Tra essi rientrano attività quali trasporto, finanziamento e investimento, acquisto, vendita, marketing, servizi informatici, comunicazioni, pulizia e manutenzione. Un'unità che offre questo tipo di servizi esclusivamente all'unità madre o ad altre unità all'interno dello stesso gruppo è un'unità ausiliaria. Non si tratta di un'unità istituzionale separata ed è classificata con la propria unità madre. Le unità ausiliarie forniscono tutta la produzione ai rispettivi proprietari per l'utilizzo come consumi intermedi o investimenti fissi lordi.

- 20.25 Se un produttore pubblico vende esclusivamente alle amministrazioni pubbliche ed è l'unico fornitore dei propri servizi è considerato un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita, eccetto il caso in cui sia in concorrenza con un produttore privato. Un caso tipico è la presentazione di un'offerta per un contratto con un'amministrazione pubblica a condizioni di mercato, per cui i pagamenti dell'amministrazione pubblica riguardano esclusivamente i servizi forniti.
- 20.26 Se un produttore pubblico non è l'unico fornitore dell'amministrazione pubblica esso è considerato un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita se compete con altri produttori sul mercato e se i suoi prezzi soddisfano i criteri generali per essere economicamente significativi, come definito nei paragrafi da 20.19 a 20.22.

Produzione venduta ad amministrazioni pubbliche e ad altri

- 20.27 Se un produttore pubblico è l'unico fornitore dei propri servizi, è considerato un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita se le sue vendite a unità non appartenenti alle amministrazioni pubbliche superano la metà della produzione totale o se le sue vendite alle amministrazioni pubbliche soddisfano la condizione dell'offerta di cui al paragrafo 20.25.
- 20.28 In presenza di numerosi fornitori, un produttore pubblico è un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita se compete con gli altri produttori presentando un'offerta per un contratto con l'amministrazione pubblica.

Test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita

20.29 È chiara la classificazione settoriale delle unità fondamentali dell'amministrazione pubblica operanti nella produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita e/o nella redistribuzione di reddito e di ricchezza.

Per gli altri produttori che operano sotto il controllo dell'amministrazione pubblica è necessaria una valutazione della loro attività e delle loro risorse. Per decidere se sono unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita a prezzi economicamente significativi, occorre verificare i criteri di cui ai paragrafi da 20.19 a 20.28. In sintesi le condizioni sono le seguenti:

- a) il produttore è un'unità istituzionale (condizione necessaria; cfr. anche l'albero delle decisioni di cui al paragrafo 20.17);
- b) il produttore non si dedica alla produzione di servizi ausiliari;
- c) il produttore non è l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica o, se lo è, ha concorrenti; e

- d) il produttore è incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, ad essere in grado di operare alle condizioni di mercato e a rispettare le sue obbligazioni finanziarie.

La capacità di effettuare un'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita viene verificata in particolare mediante il normale criterio quantitativo (il criterio del 50 %), basato sul rapporto tra vendite e costi di produzione (secondo la definizione di cui ai paragrafi 20.30 e 20.31). Per essere un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità pubblica deve coprire almeno il 50 % dei suoi costi con le sue vendite per un periodo pluriennale continuativo.

- 20.30 Ai fini del test per la distinzione tra produzione di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita, le vendite di beni e servizi corrispondono agli introiti ottenuti dalle vendite, cioè al valore della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) aumentata da eventuali pagamenti per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131). In questo contesto, il valore della produzione per uso proprio non è considerato vendita. Sono esclusi dalle vendite anche tutti i pagamenti ricevuti dalle amministrazioni pubbliche, a meno che non siano concessi anche ad altri produttori che svolgono la stessa attività.
- 20.31 I costi di produzione corrispondono alla somma di consumi intermedi, redditi da lavoro dipendente, ammortamenti e altre imposte sulla produzione. Ai fini del test per distinguere tra produzione di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita, i costi di produzione sono aumentati degli interessi netti e diminuiti del valore dell'eventuale produzione figurativa, in particolare della produzione per uso proprio. Non vengono dedotti i contributi alla produzione.

Intermediazione finanziaria e amministrazione pubblica

- 20.32 Il caso delle unità che svolgono attività finanziarie merita una speciale considerazione. L'intermediazione finanziaria è l'attività con la quale un'unità acquista attività finanziarie e nello stesso tempo assume passività per conto proprio effettuando operazioni finanziarie.
- 20.33 Un intermediario finanziario si espone al rischio assumendo passività per conto proprio. Ad esempio, se un'unità finanziaria pubblica gestisce delle attività, ma non si espone al rischio assumendo le passività per conto proprio non è un intermediario finanziario e l'unità è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche piuttosto che nel settore delle società finanziarie.
- 20.34 L'applicazione del criterio quantitativo del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita alle società pubbliche operanti nell'intermediazione finanziaria o nella gestione di attività in generale non è pertinente, poiché i loro utili derivano sia da redditi da capitale che da guadagni in conto capitale.

Casi particolari

Holding operative pubbliche

- 20.35 Le holding operative pubbliche sono entità la cui funzione principale consiste nel controllare e dirigere un gruppo di società controllate da un'unità delle amministrazioni pubbliche. Si distinguono due casi:
- a) nella misura in cui la holding operativa pubblica è un'unità istituzionale che gestisce produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, viene classificata in base alla principale attività del gruppo, nel settore S.11 se la principale attività è la produzione di beni e servizi non finanziari, o nel settore S.12 se produce prevalentemente servizi finanziari (cfr. anche i paragrafi 2.23 e 2.59);
 - b) se la holding operativa pubblica non è un'unità istituzionale (ed è pertanto talvolta assimilabile a un «guscio vuoto»), o agisce in qualità di agente dell'amministrazione pubblica per scopi di politica pubblica, come veicolare fondi tra società controllate e organizzare interventi di privatizzazione o di dismissione, è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche.
- 20.36 Il termine «holding operativa pubblica» qui utilizzato include unità che sono note anche con la definizione di «società holding pubbliche».

20.37 Le società controllate appartenenti al gruppo che esercitano un'attività di produzione e dispongono di una contabilità completa sono considerate unità istituzionali anche se hanno ceduto parte della propria autonomia di decisione all'organismo centrale (cfr. il paragrafo 2.13). Il test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita si applica alle singole unità. Può pertanto accadere che una società controllata, diversamente da altre, venga riconosciuta come produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche.

Fondi pensione

20.38 I regimi pensionistici dei datori di lavoro sono meccanismi istituiti per fornire prestazioni pensionistiche agli aderenti, sulla base di un rapporto contrattuale tra datore di lavoro e dipendente. Tali regimi comprendono sistemi con costituzione di riserve, senza costituzione di riserve e con parziale costituzione di riserve.

20.39 Un sistema con costituzione di riserve a contribuzione definita, istituito da un'unità delle amministrazioni pubbliche, non è assimilato a un sistema di sicurezza sociale, se è privo di garanzia da parte dell'amministrazione pubblica sul livello delle pensioni dovute, e il livello delle pensioni è incerto poiché dipende dal rendimento delle attività. Di conseguenza, l'unità individuata come gestore del sistema, come pure lo stesso fondo se si tratta di un'unità istituzionale separata, è considerata una società finanziaria, classificata nel sottosectore delle imprese di assicurazione e dei fondi pensione.

Quasi-società

- 20.40 Le quasi-società sono imprese prive di personalità giuridica che operano come se fossero società. Le quasi-società sono assimilate a società, nel senso che sono considerate unità istituzionali distinte dalle unità a cui appartengono, in virtù del loro comportamento economico e finanziario distinto. Quindi, i produttori di beni e servizi destinabili alla vendita controllati da unità delle amministrazioni pubbliche e riconosciuti come quasi-società pubbliche sono raggruppati con le società nei settori delle società non finanziarie o finanziarie.
- 20.41 Un'istituzione delle amministrazioni pubbliche o un gruppo di istituzioni che svolgono lo stesso tipo di attività sotto una gestione comune sono considerate quasi-società pubbliche nei seguenti casi:
- a) quando applicano prezzi economicamente significativi;
 - b) quando si ritiene abbiano autonomia di decisione, e
 - c) quando dispongono di una contabilità completa che consente di individuare e calcolare separatamente i saldi operativi, i risparmi, le attività e le passività, oppure sono in grado di compilare una contabilità completa.

- 20.42 L'ammontare del reddito prelevato da una quasi-società nell'arco di un determinato periodo contabile è stabilito dal proprietario. Tale prelievo equivale al pagamento del dividendo agli azionisti di una società. Dato l'ammontare del prelievo, è stabilito l'importo di utili non distribuiti dalla quasi-società. Il proprietario può investire un importo maggiore di capitali nell'impresa o ritirare capitali dalla stessa cedendo alcune delle sue attività, e tali flussi di capitale devono essere identificabili nei bilanci ogniqualvolta si verificano. I flussi di reddito relativi agli investimenti e al capitale nelle quasi-società sono registrati con le stesse modalità dei flussi analoghi delle società. In particolare, i contributi agli investimenti sono registrati come trasferimenti in conto capitale.
- 20.43 Le entità che non sono assimilate alle quasi-società restano integrate nelle unità delle amministrazioni pubbliche che le possiedono. Le unità delle amministrazioni pubbliche sono costituite prevalentemente da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, ma possono comprendere anche produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, le cui vendite si aggiungono alle vendite accessorie, ossia la vendita a prezzi economicamente significativi della produzione secondaria dei produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Di conseguenza, per un'unità delle amministrazioni pubbliche è possibile un avanzo netto di gestione diverso da zero che corrisponde all'avanzo netto di gestione generato dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita.

Agenzie di ristrutturazione

20.44 Alcune unità pubbliche sono coinvolte nella ristrutturazione di società, che possono essere controllate o meno da amministrazioni pubbliche. Queste agenzie di ristrutturazione possono essere unità delle amministrazioni pubbliche già esistenti da tempo o agenzie create per questo scopo. Le amministrazioni pubbliche finanziano la ristrutturazione in diversi modi, sia direttamente attraverso conferimenti di capitale, come trasferimenti in conto capitale, prestiti o acquisizioni di partecipazioni, sia indirettamente, mediante la concessione di garanzie. I criteri principali per determinare la classificazione settoriale delle agenzie di ristrutturazione tengono conto del fatto che si tratti di intermediari finanziari, del carattere di mercato dell'attività principale e del grado di rischio assunto dall'agenzia. In molti casi, il grado di rischio assunto dall'agenzia di ristrutturazione è basso, poiché agisce con il sostegno finanziario dell'amministrazione pubblica e per conto della stessa. Le agenzie di ristrutturazione possono gestire operazioni di privatizzazione o di dismissione.

Agenzie di privatizzazione

20.45 Il primo tipo di agenzia di ristrutturazione gestisce la privatizzazione di unità delle amministrazioni pubbliche. Esistono due casi:

- a) l'unità di ristrutturazione, a prescindere dal suo status giuridico, agisce in qualità di agente diretto dell'amministrazione pubblica, o ha una durata limitata. La sua funzione principale consiste nel ridistribuire il reddito e la ricchezza nazionali trasferendo fondi da un'unità all'altra. L'unità di ristrutturazione è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche;

- b) l'unità di ristrutturazione è una società holding che controlla e gestisce un gruppo di controllate, e solo una parte minore della sua attività è dedicata a operazioni di privatizzazione e al trasferimento di fondi da una controllata all'altra per conto delle amministrazioni pubbliche e per scopi di politica pubblica. L'unità è classificata come una società e le operazioni effettuate per conto dell'amministrazione pubblica dovrebbero essere dirottate attraverso l'amministrazione pubblica.

Strutture di dismissione («defeasances»)

20.46 Il secondo tipo di agenzia di ristrutturazione gestisce attività deteriorate e può essere istituita in presenza di una crisi bancaria o finanziaria. Dette agenzie sono denominate strutture di dismissione o «bad banks». Un'agenzia di ristrutturazione è classificata in base al grado di rischio che si assume, in considerazione del grado di sostegno finanziario fornito dall'amministrazione pubblica.

Nel caso più comune, l'agenzia di ristrutturazione acquista beni ad un prezzo superiore a quello di mercato con il sostegno diretto o indiretto dell'amministrazione pubblica e la sua attività risulta nella redistribuzione di reddito e ricchezza nazionali. Se la struttura di dismissione non si espone a rischi, è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche.

Società a destinazione specifica

- 20.47 Le società a destinazione specifica (SDS), denominate anche società veicolo, possono essere costituite per convenienza finanziaria da amministrazioni pubbliche o da entità private. Le SDS possono essere coinvolte in operazioni fiscali, ivi compresa la cartolarizzazione di attività, l'assunzione di prestiti per conto di amministrazioni pubbliche, ecc. e sono classificate in base all'attività principale del proprietario; le SDS che eseguono operazioni fiscali sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche.
- 20.48 Le SDS non residenti sono riconosciute come unità istituzionali distinte. Tutti i flussi e le posizioni di consistenze tra amministrazioni pubbliche e SDS non residenti sono registrati nei conti delle amministrazioni pubbliche e dell'SDS. Inoltre, quando le SDS non residenti assumono prestiti o sostengono spese all'estero per conto di amministrazioni pubbliche, anche quando non vengono registrati flussi tra amministrazioni pubbliche e SDS relativamente a tali attività fiscali, le operazioni sono imputate ai conti delle amministrazioni pubbliche e dell'entità non residente, per rispecchiare le attività fiscali delle amministrazioni pubbliche. Se una SDS non residente intraprende un'operazione di cartolarizzazione senza vendita di attività, l'operazione è considerata come un'assunzione di debito delle amministrazioni pubbliche. La sostanza economica dell'operazione è contabilizzata imputando il debito delle amministrazioni pubbliche nei confronti della SDS non residente per lo stesso valore e nello stesso momento in cui la SDS diventa debitrice nei confronti del creditore estero.

Joint venture

- 20.49 Molte unità delle amministrazioni pubbliche stipulano accordi con entità private o altre unità pubbliche per svolgere congiuntamente svariate attività, che possono sfociare nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita. Queste operazioni congiunte in generale si possono strutturare secondo tre diverse tipologie: unità a controllo congiunto, in seguito denominate joint venture; operazioni a controllo congiunto; e attività a controllo congiunto.
- 20.50 Una joint venture richiede la costituzione di una società, di un partenariato o di un'altra unità istituzionale nella quale ciascuna parte detiene il controllo congiunto delle attività. In quanto unità istituzionale, la joint venture può stipulare contratti per conto proprio e reperire finanziamenti per i propri scopi. Una joint venture dispone di propri documenti contabili.
- 20.51 Di norma, la percentuale di partecipazione è sufficiente per determinare il controllo. Se ciascun proprietario possiede la stessa percentuale della joint venture, occorre prendere in considerazione gli altri indicatori di controllo.

20.52 Le unità delle pubbliche amministrazioni possono inoltre stipulare accordi operativi congiunti che non sono gestiti da unità istituzionali distinte. In questo caso, non esistono unità da classificare, ma occorre fare attenzione a garantire che la proprietà delle attività venga registrata correttamente e che gli accordi di condivisione di entrate e spese vengano stipulati conformemente alle disposizioni del contratto principale. Ad esempio, due unità possono concordare di assumere la responsabilità di fasi diverse di un processo di produzione congiunto, oppure un'unità può detenere un'attività o un insieme di attività correlate, ma entrambe le unità concordano di condividere entrate e spese.

Organismi regolatori del mercato

20.53 Gli enti pubblici operanti nel settore dell'agricoltura svolgono due tipi di attività:

- a) acquistare, immagazzinare e vendere prodotti agricoli e altri prodotti alimentari sul mercato, o
- b) distribuire, a titolo di attività esclusiva o principale, contributi o altri trasferimenti ai produttori.

Nel primo caso, poiché agisce in qualità di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità istituzionale è classificata nel settore delle società non finanziarie (S.11). Nel secondo caso, l'unità istituzionale è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche (S.13)

20.54 Quando svolge entrambe le attività descritte al paragrafo 20.53, l'organismo regolatore del mercato è suddiviso in due unità istituzionali in base all'attività principale, di cui una viene classificata nel settore delle società non finanziarie (S.11) e l'altra nel settore delle amministrazioni pubbliche (S.13). Ove una simile suddivisione si rivelasse difficoltosa, per convenzione si adatta il normale test per la classificazione settoriale applicando il criterio della «attività principale» sulla base dei costi. Se i costi dell'unità sono legati in misura molto significativa all'attività di gestione del mercato, l'unità è classificata nel settore delle società non finanziarie. Si raccomanda una soglia dell'80 % nel rapporto tra costi e vendite. Se il rapporto tra costi e vendite legato all'attività di regolamentazione è inferiore alla soglia raccomandata, l'unità viene classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche (S.13).

Autorità sovranazionali

20.55 Alcuni paesi sono firmatari di un accordo istituzionale ai sensi del quale aderiscono ad un'autorità sovranazionale. Di norma, simili accordi implicano trasferimenti monetari dai paesi membri all'autorità sovranazionale e viceversa. L'autorità sovranazionale svolge inoltre attività di produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita. Nei conti nazionali dei paesi membri, le autorità sovranazionali figurano come unità istituzionali non residenti, classificate in uno specifico sottosettore del «Resto del mondo».

I sottosettori delle amministrazioni pubbliche

20.56 A seconda dell'assetto amministrativo e giuridico, in un paese l'amministrazione pubblica presenta di norma più di un livello. Nel capitolo 2 vengono specificati tre livelli di amministrazione: centrale, di Stato federato (o regionale) e locale, con un sottosettore per ciascun livello. Inoltre, l'esistenza e le dimensioni del sistema di sicurezza sociale, nonché il suo ruolo nella politica di bilancio, impongono la compilazione di dati statistici per tutti gli enti di previdenza e assistenza sociale come quarto sottosettore distinto delle amministrazioni pubbliche. Non tutti i paesi presentano tutti i livelli; in alcuni casi esiste solo un'amministrazione centrale, talvolta con l'aggiunta di un livello inferiore. Nei paesi che presentano più di tre livelli, le varie unità dovrebbero essere tutte classificate in uno dei livelli sopra citati.

Amministrazioni centrali

20.57 Il sottosettore delle amministrazioni centrali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (S.1311) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche con una sfera di competenza nazionale, con l'eccezione degli enti di previdenza e assistenza sociale. L'autorità politica dell'amministrazione centrale di un paese si estende alla totalità del suo territorio. L'amministrazione centrale può imporre tasse a tutte le unità istituzionali residenti e alle unità non residenti che svolgono attività economiche all'interno del paese. Di norma, l'amministrazione centrale è competente per l'erogazione di servizi collettivi a vantaggio della comunità nel suo complesso, quali difesa nazionale, relazioni con altri paesi, ordine pubblico e sicurezza, e per regolamentare il sistema sociale ed economico del paese. Inoltre, può sostenere spese per l'erogazione di servizi, quali istruzione o sanità, in primo luogo a vantaggio dei singoli nuclei familiari, e può effettuare trasferimenti a favore di altre unità istituzionali, ivi compresi altri livelli dell'amministrazione pubblica.

- 20.58 La compilazione delle statistiche relative alle amministrazioni centrali è importante in virtù del ruolo particolare che svolgono nell'analisi della politica economica. È soprattutto attraverso le amministrazioni centrali che la politica di bilancio incide sulle pressioni inflazionistiche o deflazionistiche all'interno dell'economia. In generale, è al livello delle amministrazioni centrali che un organismo decisionale formula e attua politiche dirette alla realizzazione di obiettivi economici a livello nazionale.
- 20.59 Il sottosectore delle amministrazioni centrali è vasto e complesso nella maggior parte dei paesi. Generalmente è composto da un gruppo centrale di dipartimenti o ministeri che costituiscono una singola unità istituzionale, alla quale si aggiungono vari organismi operanti sotto il controllo delle amministrazioni centrali ma con personalità giuridica distinta e autonomia sufficiente per formare unità aggiuntive delle amministrazioni centrali.
- 20.60 Il gruppo centrale principale o l'amministrazione centrale primaria talvolta è denominata amministrazione centrale di bilancio per sottolineare il fatto che il «bilancio» è una componente essenziale dei suoi principali documenti finanziari. Ciò significa che il bilancio fornisce una delimitazione implicita di questa unità istituzionale delle amministrazioni centrali, che talvolta è chiamata «Stato», da non confondere con la nozione di amministrazioni di Stati federati, quali province, Länder, cantoni, repubbliche, prefetture o regioni amministrative in un sistema di governo federale. Nello stilare la sequenza completa dei conti per l'amministrazione centrale di bilancio, spesso è opportuno comprendere le attività dei fondi fuori bilancio, quando non si tratta di unità istituzionali, e in generale di tutte le operazioni del Tesoro non riportate nel bilancio.

- 20.61 L'altra componente delle amministrazioni centrali sono gli altri organi delle amministrazioni centrali, denominati anche unità fuori bilancio, che comprendono organismi o entità fuori bilancio che si qualificano come unità istituzionali, imprese pubbliche per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita con personalità giuridica e istituzioni senza scopo di lucro controllate dalle amministrazioni pubbliche che producono beni e servizi non destinabili alla vendita.
- 20.62 Le amministrazioni centrali si possono suddividere in due componenti: lo Stato e altri organi delle amministrazioni centrali. Questa suddivisione implica un giudizio soggettivo, che può essere influenzato da considerazioni pratiche. Un criterio importante è la copertura istituzionale del «bilancio». Tuttavia, la composizione esatta dovrebbe essere nota con precisione e concordata tra i compilatori a livello nazionale per rafforzare la coerenza dei dati di partenza. La capacità di stilare una sequenza completa di conti per questi due «sottosettori» delle amministrazioni centrali è importante per valutare la qualità dei dati.

20.63 Il sottosettore delle amministrazioni di Stati federati (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (S.1312) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche di un sistema di governo federale con una sfera di competenza statale o regionale, con la possibile eccezione degli enti di previdenza e di assistenza sociale. Uno Stato federato è la più ampia area geografica in cui è suddiviso un paese nella sua totalità per motivi politici e amministrativi. Tali aree sono denominate province, Länder, cantoni, repubbliche o regioni amministrative e tutte godono di un livello di potere adeguato per un sistema di governo federale. L'autorità legislativa, giudiziaria ed esecutiva delle amministrazioni di uno Stato federato si estende sull'intero territorio di un singolo Stato, che normalmente comprende numerose località, ma non si estende ad altri Stati. In molti paesi, le amministrazioni di Stati federati non esistono. Nei paesi con un governo federale, alle amministrazioni di Stati federati possono essere attribuiti poteri e responsabilità notevoli, e in tal caso è opportuna la compilazione di un sottosettore «amministrazioni di Stati federati».

20.64 In genere, le amministrazioni di Stati federati possiedono l'autorità fiscale di imporre tasse alle unità istituzionali che risiedono nella loro area di competenza, o che vi svolgono un'attività economica. Per essere riconosciute come unità amministrative, tali entità devono essere in grado di possedere beni, raccogliere fondi e assumere passività per conto proprio, e inoltre devono avere il diritto di spendere o allocare almeno una parte delle imposte o degli altri redditi che percepiscono in base alle proprie politiche. Tuttavia, le entità possono ricevere trasferimenti dalle amministrazioni centrali destinati a scopi specifici. Le amministrazioni di uno Stato federato possono nominare funzionari indipendentemente dal controllo amministrativo esterno. Se un'entità amministrativa operante in uno Stato federato dipende completamente dai fondi dell'amministrazione centrale, e se quest'ultima detta anche le modalità con cui tali fondi devono essere spesi, allora l'entità è un organismo dell'amministrazione centrale.

Amministrazioni locali

20.65 Il sottosettore delle amministrazioni locali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (S.1313) è costituito da unità amministrative con un ambito di competenza locale (con la possibile eccezione degli enti di previdenza e assistenza sociale). Le amministrazioni locali tipicamente forniscono un'ampia gamma di servizi ai residenti locali, in alcuni casi finanziati da contributi erogati dai livelli amministrativi superiori. Le statistiche relative alle amministrazioni locali coprono un'ampia varietà di unità amministrative, quali contee, comuni, città, circoscrizioni, distretti amministrativi, distretti scolastici e distretti idrici o sanitari. Spesso le stesse aree geografiche sono soggette all'autorità di varie unità amministrative locali con diverse responsabilità funzionali. Ad esempio, la stessa area è soggetta all'autorità di unità amministrative distinte che rappresentano una città, una contea e un distretto scolastico. Inoltre, due o più amministrazioni locali contigue possono organizzare un'unità delle amministrazioni pubbliche con poteri regionali che risponde alle amministrazioni locali. Tali unità sono classificate nel sottosettore delle amministrazioni locali.

20.66 Il potere legislativo, giudiziario ed esecutivo delle unità amministrative locali è limitato alle più piccole aree geografiche individuate per scopi amministrativi e politici. La portata del potere delle amministrazioni locali generalmente è molto inferiore a quella delle amministrazioni centrali o degli Stati federati, e può anche non prevedere la facoltà di prelevare imposte da unità istituzionali o attività economiche presenti nelle rispettive aree. Queste amministrazioni spesso dipendono da contributi erogati dai livelli amministrativi superiori e in qualche misura fungono da agenti delle amministrazioni centrali o degli Stati federati. Tuttavia, per essere assimilate a unità istituzionali devono avere il diritto di possedere beni propri, raccogliere fondi e assumere passività contraendo prestiti per conto proprio. Inoltre, devono avere discrezionalità in merito al modo in cui vengono spesi tali fondi e dovrebbero essere in grado di nominare i propri funzionari indipendentemente dal controllo amministrativo esterno.

Enti di previdenza e assistenza sociale

20.67 Il sottosettore degli enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314) comprende tutte le unità che erogano prestazioni sociali, a prescindere dal livello amministrativo che regola o gestisce i sistemi. Se un sistema di sicurezza sociale non soddisfa i requisiti di un'unità istituzionale, è classificato con l'unità madre in uno degli altri sottosectori del settore delle amministrazioni pubbliche. Gli ospedali pubblici, se forniscono un servizio non destinabile alla vendita alla comunità nel suo complesso e se sono controllati da sistemi di sicurezza sociale, sono classificati nel sottosettore degli enti di previdenza e assistenza sociale.

Quadro generale

- 20.68 L'esperienza ha dimostrato che, per le amministrazioni pubbliche, una presentazione alternativa alla sequenza dei conti come definita nel quadro centrale del SEC risponde meglio a determinati requisiti di analisi. Tale alternativa, nota come presentazione delle statistiche di finanza pubblica (SFP), fornisce un quadro diverso, ma comunque integrato, dei conti delle amministrazioni pubbliche in base ai seguenti parametri di misurazione dell'attività economica delle amministrazioni pubbliche: entrate, uscite, disavanzo/avanzo, finanziamenti, altri flussi economici e conti patrimoniali.
- 20.69 La presentazione basata sul SEC delle SFP consiste in operazioni registrate nei vari conti, quelli delle operazioni correnti, del conto del capitale e del conto finanziario del SEC, riorganizzate per le operazioni non finanziarie in un conto unico per una presentazione più idonea all'analisi finanziaria.

- 20.70 Nel sistema delle statistiche di finanza pubblica, le entrate sono definite come l'aggregato di tutte le operazioni registrate come risorse positive nel quadro centrale del SEC, compresi i contributi in entrata nei conti delle operazioni correnti e i trasferimenti di capitale in entrata registrati nel conto del capitale. Le spese sono l'aggregato di tutte le operazioni registrate come impieghi positivi, compresi i contributi in uscita nei conti delle operazioni correnti e le spese in conto capitale – investimenti lordi più trasferimenti in conto capitale in uscita – registrati nel conto del capitale. Questi parametri di misurazione delle entrate e delle spese sono specifici della presentazione delle SFP, ma le operazioni di riferimento sono quelle del SEC.
- 20.71 La differenza tra entrate e uscite, equivalente all'avanzo/disavanzo, è l'accreditamento /indebitamento (B.9). Il finanziamento dell'avanzo/disavanzo è evidenziato nel conto finanziario, dove sono registrati le acquisizioni nette di attività finanziarie e l'incremento netto delle passività. Per le voci di spesa e di entrata è prevista una registrazione di contropartita nel conto finanziario. Le operazioni finanziarie possono anche comportare due registrazioni nel conto finanziario, secondo il principio della partita doppia, per cui ogni operazione ha un'operazione corrispondente nel conto finanziario. In linea di principio, l'accreditamento/indebitamento si può derivare anche dalle operazioni inerenti ad attività e passività finanziarie.

20.72 Segue la presentazione delle statistiche di finanza pubblica:

	Presentazione delle statistiche di finanza pubblica
	Entrate
	Imposte
	Contributi sociali
	Vendita di beni e servizi
	Altre entrate correnti
	Trasferimenti in conto capitale
meno	Uscite
	Consumi intermedi
	Redditi da lavoro dipendente
	Interessi
	Contributi
	Prestazioni sociali
	Altre spese correnti
	Spese in conto capitale
	Spese per investimenti
uguale	Accreditamento/indebitamento
uguale	Operazioni finanziarie nette

20.73 Gli altri conti nel sistema SFP si riferiscono ad altri flussi economici e ai conti patrimoniali, in linea con la sequenza dei conti del SEC. Tali conti consentono una completa riconciliazione delle variazioni nel conto patrimoniale e dei flussi durante il periodo contabile. Per ciascuna attività o passività, vale la seguente uguaglianza:

	Conto patrimoniale di apertura
più	operazioni
più	rivalutazioni
più	altre variazioni di volume
uguale	Conto patrimoniale di chiusura

20.74 Il conto patrimoniale presenta il totale delle attività — non finanziarie e finanziarie — e le consistenze delle passività, consentendo di ricavare quanto segue: patrimonio netto come totale delle attività meno totale delle passività e patrimonio netto finanziario come totale delle attività finanziarie meno totale delle passività.

20.75 Le statistiche di finanza pubblica presentano i risultati finanziari delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, o di qualsiasi insieme di delle amministrazioni pubbliche, nonché di singole unità istituzionali quale lo Stato.

Entrate

20.76 Un'entrata aumenta il patrimonio netto e influisce positivamente sull'accreditamento (+)/indebitamento (-). Le entrate delle amministrazioni pubbliche sono principalmente composte dai prelievi obbligatori sotto forma di imposte e contributi sociali. Per alcuni livelli dell'amministrazione pubblica, i trasferimenti da altre unità delle amministrazioni pubbliche e i contributi da organizzazioni internazionali rappresentano un'importante fonte di reddito. Altre categorie generali di entrate comprendono i redditi da capitale, le vendite di beni e servizi e trasferimenti vari diversi dai contributi. Le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche in un dato periodo contabile vengono calcolate sommando le operazioni in entrata, come segue:

Totale delle entrate	=	totale imposte	D.2 + D.5 + D.91
		+ totale contributi sociali	D.61
		+ totale vendite di beni e servizi	P.11 + P.12 + P.131
		+ altre entrate correnti	D.39 + D.4 + D.7
		+ altre entrate in conto capitale	D.92 + D.99

Imposte e contributi sociali

- 20.77 Il totale delle imposte comprende le imposte sulla produzione e sulle importazioni (D.2), le imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. (D.5) e le imposte in conto capitale (D.91). Il totale dei contributi sociali comprende i contributi sociali effettivi (D.611) e i contributi sociali figurativi (D.612).
- 20.78 La stima delle imposte e dei contributi sociali può essere difficile. I relativi problemi e le soluzioni raccomandate sono descritti nella sezione «Questioni contabili relative alle amministrazioni pubbliche» del presente capitolo. Le imposte sono registrate in numerosi conti del quadro centrale del SEC, mentre nella presentazione delle statistiche di finanza pubblica tutte le imposte sono presentate come un'unica categoria di entrata, con sottoclassificazioni a seconda della base imponibile. Nella presentazione delle statistiche di finanza pubblica le imposte in conto capitale sono presentate nel totale delle imposte.
- 20.79 I dati sulle entrate derivanti dalle imposte e dai contributi sociali ⁽¹⁾ sono utilizzati per calcolare il totale del gettito fiscale o la pressione fiscale ovvero il rapporto tra l'imposizione totale e il PIL, utilizzato nelle comparazioni internazionali. In tale contesto, i contributi sociali obbligatori vengono presentati unitamente alle statistiche sul gettito fiscale e sono inclusi nelle misurazioni della pressione fiscale o dei prelievi obbligatori.

¹ La misurazione delle entrate complessive generate da imposte e contributi sociali basata sul SEC è coerente con quella delle statistiche OCSE sul reddito, salvo per la registrazione di crediti d'imposta dovuti e di contributi sociali figurativi. La registrazione SEC di imposte e contributi sociali è inoltre armonizzata con la presentazione delle statistiche di finanza pubblica dell'FMI, con qualche differenza nelle ripartizioni.

Vendite

- 20.80 Le vendite complessive di beni e servizi comprendono la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) e i pagamenti per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131); comprendono inoltre — salvo ai fini dell'applicazione del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita (cfr. il paragrafo 20.30) — la produzione di beni e servizi per proprio uso finale (P.12). La maggior parte della produzione delle amministrazioni pubbliche è costituita da beni e servizi non destinabili alla vendita, o venduti a prezzi non economicamente significativi. La distribuzione della produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita non concorda con il concetto di entrata. Per quanto riguarda beni e servizi, solo le vendite effettive e alcuni casi specifici di vendite figurative sono comprese nelle entrate.
- 20.81 La produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) delle amministrazioni pubbliche comprende quanto segue:
- a) la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita di stabilimenti produttori di beni e servizi destinabili alla vendita inclusi nelle amministrazioni pubbliche, quali fabbriche di armi che sono parte del ministero della Difesa, o mense, istituite da unità delle amministrazioni pubbliche per i propri dipendenti, che applicano prezzi economicamente significativi;
 - b) le vendite di prodotti secondari destinabili alla vendita da parte di produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, talvolta denominate «vendite accessorie», come quelle derivanti da contratti di ricerca e sviluppo tra università pubbliche e società, o pubblicazioni vendute da unità delle amministrazioni pubbliche a prezzi economicamente significativi.

- 20.82 Le sopra citate «vendite accessorie» sono distinte dai biglietti d'ingresso ai musei pagati dai visitatori, che generalmente sono pagamenti parziali per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131). Altri significativi pagamenti parziali comprendono i pagamenti a favore di ospedali o scuole, quando sono produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita.
- 20.83 Nelle statistiche di finanza pubblica basate sul SEC il valore dell'investimento per uso proprio è considerato un'entrata, e inserito tra le vendite. Le vendite comprendono anche il valore di beni e servizi prodotti e forniti a titolo di compenso in natura ai dipendenti o di altri pagamenti in natura.
- 20.84 Nelle statistiche di finanza pubblica basate sul SEC, i ricavi derivanti dalle vendite sono considerati nell'ottica della produzione, per cui equivalgono al valore della produzione, mentre le vendite effettive a clienti differiscono dalla produzione per la variazione delle scorte. Tuttavia, tali variazioni di scorte saranno con tutta probabilità di entità trascurabile per le unità delle amministrazioni pubbliche e per gli altri produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, per lo più impegnati nella produzione di servizi piuttosto che nella produzione di beni. Le vendite sono valutate a prezzi base.

Riquadro 20.1 — Dal quadro centrale SEC alle operazioni e agli aggregati delle SFP

Risorse SEC		Entrate SEC SFP
P.1	Produzione, di cui	
	Produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11)	Vendita di beni e servizi
	Produzione di beni e servizi per proprio uso finale (P.12)	Vendita di beni e servizi
	Produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.13), di cui:	
	– Pagamenti per produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131)	Vendita di beni e servizi
	– Produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, altro (P.132)	Non calcolato nelle entrate totali
D.2	Imposte sulla produzione e sulle importazioni (in entrata)	Imposte totali
D.3	Contributi (in entrata)	Altre entrate correnti
D.4	Redditi da capitale	Altre entrate correnti
D.5	Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	Imposte totali
D.61	Contributi sociali	Totale contributi sociali
D.7	Altri trasferimenti correnti	Altre entrate correnti
D.91r	Imposte in conto capitale (in entrata)	Imposte totali
D.92r	Contributi agli investimenti (in entrata)	Altre entrate in conto capitale
D.99r	Altri trasferimenti in conto capitale (in entrata)	Altre entrate in conto capitale

Impieghi e operazioni in conto capitale SEC		Uscite SEC SFP
P.2	Consumi intermedi	Consumi intermedi
D.1	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da lavoro dipendente
D.2	Imposte sulla produzione e sulle importazioni (in uscita)	Altre uscite correnti
D.3	Contributi (in uscita)	Contributi
D.41	Interessi passivi	Interessi
D.4	Redditi da capitale (escluso D.41)	Altre uscite correnti
D.5	Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	Altre uscite correnti
D.62	Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura
D.632	Trasferimenti sociali in natura (acquistati dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)	Trasferimenti sociali in natura (acquistati dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)
D.7	Altri trasferimenti correnti	Altre uscite correnti
D.8	Rettifica per variazione dei diritti pensionistici	Altre uscite correnti
P.31	Spesa per consumi individuali (acquistati dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)	Trasferimenti sociali in natura (acquistati dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)
P.31	Spesa per consumi individuali (produzione non destinabile alla vendita)	Non calcolato nelle uscite totali
P.32	Spesa per consumi collettivi	Non calcolato nelle uscite totali
P.5	Investimenti lordi	Uscite in conto capitale
NP	Acquisizioni meno cessioni di attività non prodotte	Uscite in conto capitale
D.92p	Contributi agli investimenti (in uscita)	Uscite in conto capitale
D.99p	Altri trasferimenti in conto capitale (in uscita)	Uscite in conto capitale

Nel quadro centrale del SEC, la voce accreditalmento (+)/ indebitamento (-) (B.9) rappresenta il saldo contabile del conto del capitale. Il saldo contabile delle amministrazioni pubbliche nella presentazione delle SFP nel SEC è identico all'accréditalmento (+)/ indebitamento (-) (B.9). Il motivo è spiegato nel riquadro che segue.

Il quadro centrale del SEC

Il primo conto è il conto della produzione, per cui secondo il SEC la prima risorsa di un settore istituzionale è la sua produzione. Poiché la maggioranza dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche non viene venduta a prezzi economicamente significativi e non è quindi destinabile alla vendita, il valore della produzione delle amministrazioni pubbliche viene calcolata per convenzione come la somma dei costi di produzione.

Analogamente, la spesa finale per i consumi collettivi, corrispondenti ai servizi forniti alla comunità dalle amministrazioni pubbliche, quali servizi generali, difesa, sicurezza e ordine pubblico, è calcolata come la somma dei costi di produzione. Sempre per convenzione, la spesa per consumi collettivi (P.32) equivale ai consumi finali effettivi (P.4) delle amministrazioni pubbliche.

Anche la spesa finale per i consumi individuali delle famiglie di beni e servizi non destinabili alla vendita forniti direttamente dalle amministrazioni pubbliche è calcolata in base ai costi di produzione.

Di conseguenza, nei conti SEC delle amministrazioni pubbliche sono «imputati» due tipi di flussi:

- 1) nella sezione delle risorse, la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, altro (P.132) registrata nel conto della produzione;
- 2) nella sezione degli impieghi, i consumi finali effettivi (P.4) e i trasferimenti sociali in natura (beni e servizi non destinabili alla vendita) (D.631), registrati rispettivamente nel conto di redistribuzione del reddito in natura e nel conto di utilizzazione del reddito disponibile corretto.

Ciascun flusso imputato è pari alla somma dei flussi effettivi: i costi di produzione. Questi due tipi di flussi imputati, nella sezione risorse e nella sezione impieghi, si equilibrano nella sequenza dei conti del SEC.

Presentazione delle SFP nel SEC

Nella presentazione delle SFP nel SEC vengono utilizzate le stesse categorie di operazioni fondamentali, ma principalmente sulla base dei flussi monetari effettivi, per ottenere il totale delle entrate e il totale delle spese delle amministrazioni pubbliche. Si tiene conto solo di una selezione di flussi imputati: contributi sociali figurativi e trasferimenti in conto capitale in natura.

Eliminando dalla sezione risorse la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.132) per ottenere il totale delle entrate ed eliminando dalla sezione impieghi i consumi finali effettivi (P.4 = P.32) e i trasferimenti sociali in natura (beni e servizi non destinabili alla vendita) (D.631) per ottenere il totale delle spese, si perviene allo stesso saldo contabile: accreditamento (+)/ indebitamento (-) (B.9).

Gli unici trasferimenti sociali in natura considerati nella spesa totale aggregata delle amministrazioni pubbliche delle SFP sono i trasferimenti sociali in natura alle famiglie (acquistati dai produttori di beni e servizi destinabili alla vendita) (D.632), poiché costituiscono una spesa effettiva delle unità delle amministrazioni pubbliche. Tali operazioni devono inoltre essere aggiunte alla somma dei costi di produzione (corrispondenti alla produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, altro P.132) per ottenere la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche.

$$P.3 = P.132 + D.632$$

Altre entrate

- 20.85 Le altre entrate correnti sono costituite da redditi da capitale (D.4), altri contributi alla produzione (D.39) e altri trasferimenti correnti (D.7).
- 20.86 I redditi da capitale comprendono interessi (D.41), utili distribuiti dalle società (dividendi e redditi prelevati dai membri delle quasi-società) (D.42) e, più marginalmente, utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero (D.43), altri redditi da investimenti (D.44) e fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti (D.45).
- 20.87 Gli altri trasferimenti correnti (D.7) comprendono principalmente i trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, che saranno consolidati nel definire i conti del settore nel suo complesso.

- 20.88 Le altre entrate in conto capitale comprendono i contributi agli investimenti (D.92) e gli altri trasferimenti in conto capitale (D.99) ricevuti da altre unità, prevalentemente da altre unità delle amministrazioni pubbliche (benché le operazioni di consolidamento effettuate per la presentazione delle statistiche possano ridurne apparentemente l'ammontare) e dalle istituzioni dell'UE, ma anche da varie altre unità, che riguardano operazioni quali il rimborso da parte di un debitore a seguito dell'attivazione di una garanzia.
- 20.89 I contributi, che in altri sistemi statistici sono talvolta definiti come trasferimenti diversi da contributi erogati da un'unità delle amministrazioni pubbliche o da un'organizzazione internazionale ad un'altra unità delle amministrazioni pubbliche, non sono una categoria SEC. Il loro importo dovrebbe equivalere alla somma dei trasferimenti in entrata: $D.73 + D.74 + D.92$, in alcuni casi insieme a $D.75 + D.99$.
- 20.90 I contributi ricevuti da unità delle amministrazioni pubbliche sono costituiti solo da altri contributi alla produzione. Quando sono ricevuti da entità produttive appartenenti alle amministrazioni pubbliche, i contributi ai prodotti sono compresi nella valutazione della produzione e delle vendite a prezzi base.

Uscite

- 20.91 Un'operazione di spesa influisce negativamente su accreditalmento (+)/indebitamento (-). Il totale delle uscite comprende le uscite correnti e le uscite in conto capitale. Le uscite correnti comprendono le uscite relative alla produzione (redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi), redditi da capitale passivi (principalmente interessi passivi), e trasferimenti (quali prestazioni sociali, contributi correnti ad altre amministrazioni pubbliche e altri trasferimenti correnti diversi).
- 20.92 Le uscite totali delle amministrazioni pubbliche in un periodo contabile sono calcolate secondo l'equazione che segue, sommando le operazioni passive:

Totale delle spese	=	Consumi intermedi	P.2
		+ Redditi da lavoro dipendente	D.1
		+ Interessi	D.41
		+ Prestazioni sociali diverse da trasferimenti sociali in natura	D.62
		+ Trasferimenti sociali in natura (acquisti di beni e servizi destinabili alla vendita)	D.632
		+ Contributi	D.3
		+ Altre uscite correnti	D.29 + (D.4 - D.41) + D.5 + D.7 + D.8
		+ Uscite in conto capitale	P.5 + NP + D.92 + D.99

Redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi

- 20.93 I redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi sono costi di produzione delle unità delle amministrazioni pubbliche.
- 20.94 I redditi da lavoro dipendente (D.1) comprendono le retribuzioni lorde (D.11) e i contributi sociali a carico dei datori di lavoro (D.12), ivi compresi i contributi sociali figurativi, che nel SEC sono considerati impieghi per le famiglie e risorse per le amministrazioni pubbliche e pertanto non vengono consolidati. I redditi da lavoro dipendente sono registrati in base al principio della competenza, nel momento in cui il lavoro è svolto e non nel momento in cui la retribuzione è dovuta o pagata. Le retribuzioni comprendono i premi e le altre somme forfettarie (arretrati o rinnovi contrattuali) e può risultare difficile determinare il corretto momento di registrazione: quando sono riferiti a lunghi periodi di lavoro, spesso la competenza è attribuita al momento della determinazione del premio piuttosto che al periodo di tempo nominalmente coperto dal premio.
- 20.95 I consumi intermedi (P.2) comprendono i beni e servizi consumati durante il periodo contabile nel processo di produzione. Concettualmente differiscono dagli acquisti e da altre possibili tipologie di acquisizioni: tutti gli acquisti sono contabilizzati nelle scorte prima di essere impiegati per il consumo. I beni e i servizi possono essere acquistati anche da istituzioni delle amministrazioni pubbliche produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita.

20.96 Concettualmente, il momento di registrazione dei consumi intermedi è chiaro: quando il prodotto viene utilizzato nel processo di produzione. Il momento di registrazione degli acquisti e altre acquisizioni è quello della consegna, benché in alcuni casi possa risultare difficile da accertare.

Spese per prestazioni sociali

20.97 Le spese per prestazioni sociali comprendono le prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura (D.62), costituite prevalentemente da pagamenti in denaro, e i trasferimenti sociali in natura alle famiglie acquistati da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita (D.632). I trasferimenti sociali in natura acquistati da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita sono spese delle amministrazioni pubbliche volte a finanziare beni e servizi forniti alle famiglie da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita. Esempi tipici sono i servizi sanitari e beni e servizi forniti da medici e farmacisti, finanziati da unità delle amministrazioni pubbliche attraverso regimi previdenziali o programmi di assistenza sociale.

- 20.98 Le spese per prestazioni sociali escludono i trasferimenti sociali in natura forniti alle famiglie da unità delle amministrazioni pubbliche che producono beni e servizi non destinabili alla vendita. Spesso le amministrazioni pubbliche producono beni o servizi e li erogano gratuitamente o a prezzi economicamente non significativi. Per evitare duplicazioni, nella presentazione delle statistiche di finanza pubblica i costi di produzione di tali beni e servizi vengono registrati solo una volta come spese – consumi intermedi, redditi da lavoro dipendente, altre imposte sulla produzione – e come entrate – altri contributi alla produzione. Nella sequenza dei conti del SEC, questi costi sono bilanciati attraverso la registrazione tra le risorse nella voce produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita e registrati nuovamente come impieghi alla voce spesa per consumi finali (P.3) da distribuire come trasferimenti sociali in natura. A fini analitici, può essere opportuno calcolare un aggregato più ampio di trasferimenti sociali al fine di includere questi ultimi: prestazioni sociali in denaro (D.62) più trasferimenti sociali in natura (D.63).
- 20.99 Nel SEC, anche quando sono considerate come liquidazione di una passività dell'amministrazione pubblica (cfr. la sezione «Questioni contabili relative alle amministrazioni pubbliche») le prestazioni pensionistiche pagate ai dipendenti pubblici sono registrate anche come pagamento di una spesa corrente, e i relativi contributi sono contabilizzati in entrata. Tuttavia, quando il regime è con costituzione in riserva, poiché tali contributi e prestazioni sono considerati finanziamenti, alla spesa viene aggiunta una rettifica per la variazione dei diritti pensionistici (D.8), pari ai contributi sociali percepiti a titolo di pensione o altre prestazioni pensionistiche meno le prestazioni sociali pagate per pensioni o altre prestazioni pensionistiche per i sistemi i cui obblighi sono riconosciuti come passività.

Interessi passivi

- 20.100 La spesa per interessi comprende quanto dovuto per il costo dell'assunzione di passività, in particolare su prestiti e titoli obbligazionari, ma anche su depositi o altri strumenti che rappresentano passività delle amministrazioni pubbliche. Gli interessi sono registrati secondo il principio di competenza (cfr. la sezione «Questioni contabili relative alle amministrazioni pubbliche»).
- 20.101 Nelle statistiche di finanza pubblica basate sul SEC, la spesa per interessi è rettificata per tenere conto dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (FISIM). Gli interessi pagati a istituzioni finanziarie su prestiti e depositi sono ripartiti in una componente dei servizi, registrata come consumi intermedi, e una componente di redditi da capitale, registrata come interessi passivi. La stessa rettifica si applica agli interessi attivi sui depositi o prestiti pagati all'amministrazione pubblica dalle istituzioni finanziarie.

Altre uscite correnti

- 20.102 Le altre uscite correnti comprendono le altre imposte sulla produzione (D.29), i redditi da capitale diversi dagli interessi (D.4 — D.41), le imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. (D.5), gli altri trasferimenti correnti (D.7) e la rettifica per la variazione dei diritti pensionistici (D.8).

20.103 Mentre altre imposte sulla produzione pagate da unità delle amministrazioni pubbliche sono registrate come uscite, le imposte sui prodotti non sono evidenziate separatamente come uscite delle amministrazioni pubbliche. Questo perché, da un lato, non essendo una risorsa per la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita delle amministrazioni pubbliche, che è valutata ai prezzi base, tali imposte non compaiono tra le relative voci di uscita e, dall'altro, le imposte sui prodotti rientranti nei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche sono comprese nella valutazione ai prezzi di acquisto.

Uscite in conto capitale

20.104 Le uscite in conto capitale comprendono i trasferimenti in conto capitale sotto forma di contributi agli investimenti (D.92) e altri trasferimenti in conto capitale (D.99), nonché le spese per investimenti: investimenti lordi (P.5, costituiti da investimenti fissi lordi — P.51g, variazioni delle scorte — P.52, e acquisizioni meno cessioni di oggetti di valore — P.53) e acquisizioni meno cessioni di attività non prodotte (NP). Le cessioni di attività non finanziarie, quali la vendita degli immobili, non sono registrate come entrate, bensì come uscita in conto capitale negativa, migliorando l'accreditamento (+)/indebitamento (-) (B.9).

Collegamento con la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche (P.3)

20.105 Il collegamento tra la spesa pubblica totale e le sue componenti di spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche (P.3) è importante per gli utilizzatori delle statistiche finanziarie e altre statistiche macroeconomiche.

- 20.106 La spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche equivale al totale della produzione (P.1) più la spesa per i prodotti forniti alle famiglie attraverso produttori di beni e servizi destinabili alla vendita (ossia trasferimenti sociali in natura - D.632), meno le vendite di beni e servizi (P.11 + P.12 + P.131).
- 20.107 La produzione delle amministrazioni pubbliche — produzione di beni e servizi destinabili alla vendita, investimenti fissi per uso proprio e produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita — è pari alla somma dei costi di produzione (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, ammortamenti e imposte sulla produzione versate al netto di contributi alla produzione ricevuti), più il risultato netto di gestione (B.2n) ottenuto dalle istituzioni delle amministrazioni pubbliche che producono per il mercato.
- 20.108 Di conseguenza, dal seguente calcolo si ottiene la spesa per consumi finali, utilizzando una serie di voci di entrata e di uscita delle amministrazioni pubbliche, nonché il risultato netto di gestione (B.2n):

	Redditi da lavoro dipendente (D.1)
più	Consumi intermedi (P.2)
più	Ammortamenti (P.51c1)
più	Altre imposte sulla produzione, in uscita (D.29 U)
meno	Altri contributi alla produzione, in entrata (D.39 R)
più	Risultato netto di gestione (B.2n)
uguale	Produzione (P.1)

e:

	Produzione
meno	Vendita di beni e servizi (P.11+P.12+P.131)
più	Trasferimenti sociali in natura (acquisti di beni e servizi destinabili alla vendita) (D.632)
uguale	Spesa per consumi finali (P.3)

Uscite delle amministrazioni pubbliche secondo la classificazione per funzione (COFOG)

20.109 La classificazione delle operazioni di spesa in base alla classificazione della spesa pubblica per funzione (COFOG) è parte integrante della presentazione delle statistiche di finanza pubblica: si tratta di un importante strumento di analisi della spesa pubblica, particolarmente utile per i confronti internazionali. Questa classificazione mostra gli scopi per cui sono effettuate le operazioni di spesa. Tali scopi si discostano dall'organizzazione delle amministrazioni pubbliche; ad esempio, un'unità delle amministrazioni pubbliche competente per i servizi sanitari può intraprendere attività per fini educativi, come la formazione di medici professionisti. Occorre quindi una presentazione incrociata delle operazioni delle amministrazioni pubbliche per natura economica (la normale classificazione SEC) e in base alle funzioni.

- 20.110 La classificazione COFOG descrive la spesa delle amministrazioni pubbliche in base alle dieci principali funzioni elencate in seguito e secondo i due livelli aggiuntivi di ripartizione più dettagliata non presentati in questa sede. A titolo di esempio, il secondo livello è necessario per fornire informazioni sulla spesa per attività di ricerca e sviluppo, nonché per fornire informazioni sulla spesa delle amministrazioni pubbliche destinata ai rischi e ai bisogni sociali di protezione sociale.
- 20.111 La classificazione COFOG è coerente con la distinzione tra servizi collettivi e individuali non destinabili alla vendita forniti dalle amministrazioni pubbliche: le prime sei funzioni corrispondono a servizi collettivi, così come parte delle altre. In questo modo, è possibile calcolare la spesa per consumi finali collettivi delle amministrazioni pubbliche. L'aggregato della spesa totale e le operazioni di spesa ripartite per funzioni sono coerenti con i dati delle statistiche di finanza pubblica secondo il SEC e pertanto non sono inclusi i trasferimenti sociali in natura (beni e servizi non destinabili alla vendita) (D.631), già considerati nei costi di produzione delle amministrazioni pubbliche.

Tavola 20.1 — COFOG, le dieci funzioni delle amministrazioni pubbliche

Codice	Funzione	Tipo di servizio
01	Servizi generali delle amministrazioni pubbliche	Collettivo
02	Difesa	Collettivo
03	Ordine pubblico e sicurezza	Collettivo
04	Affari economici	Collettivo
05	Protezione dell'ambiente	Collettivo
06	Abitazioni e assetto territoriale	Collettivo
07	Sanità	Prevalentemente individuale
08	Attività ricreative, culturali e di culto	Prevalentemente collettivo
09	Istruzione	Prevalentemente individuale
10	Protezione sociale	Prevalentemente individuale

Saldi contabili

Accreditamento (+)/indebitamento (-) (B.9)

- 20.112 L'accreditamento (+)/indebitamento (-) (B.9) delle amministrazioni pubbliche è la differenza tra le entrate totali e le uscite totali, ed equivale al saldo contabile del conto del capitale (B.9N) nei conti secondo il SEC. Rappresenta l'importo che le amministrazioni pubbliche possono concedere in prestito o devono assumere in prestito per finanziare le proprie operazioni non finanziarie.
- 20.113 L'accreditamento (+)/indebitamento (-) è anche il saldo contabile del conto finanziario (B.9F nel quadro centrale). In teoria equivale al saldo contabile del conto del capitale, benché in pratica si possa verificare una discrepanza statistica.
- 20.114 Il termine «accreditamento/indebitamento» rappresenta una definizione sintetica. Quando la variabile è positiva (nel senso che evidenzia una capacità di finanziamento), dovrebbe essere denominata «accreditamento (+)»; quando è negativa (nel senso che evidenzia la necessità di ricorrere ad un prestito), dovrebbe essere denominata «indebitamento (-)».

Variazioni del patrimonio netto dovute al risparmio e ai trasferimenti in conto capitale (B.101)

- 20.115 La differenza tra tutte le operazioni che incidono sul patrimonio netto durante il periodo contabile dà il saldo contabile: variazioni del patrimonio netto dovute al risparmio e ai trasferimenti in conto capitale (B.101).

- 20.116 Le variazioni del patrimonio netto dovute al risparmio e ai trasferimenti in conto capitale forniscono un'utile misurazione dei conti e delle politiche delle amministrazioni pubbliche, in quanto rappresentano le risorse acquisite o consumate nelle operazioni correnti delle amministrazioni pubbliche.
- 20.117 Le variazioni del patrimonio netto dovute al risparmio e ai trasferimenti in conto capitale equivalgono all'accreditamento/indebitamento più le acquisizioni nette di attività non finanziarie (P.5 + NP) meno gli ammortamenti (P.51c1).

	Risparmi netti più trasferimenti in conto capitale (B.101)
meno	Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie (P.5 + NP)
più	Ammortamenti (P.51c1)
uguale	Accreditamento/indebitamento (B.9)
uguale	Operazioni inerenti ad attività finanziarie meno passività (finanziamento)

Finanziamento

- 20.118 Nelle statistiche di finanza pubblica il conto finanziario delle amministrazioni pubbliche registra le attività e le passività finanziarie come descritto nel capitolo 5.

Operazioni inerenti ad attività

- 20.119 **Biglietti, monete e depositi** (F.2) comprendono prevalentemente i movimenti dei depositi bancari delle amministrazioni pubbliche, in particolare i depositi presso le autorità bancarie centrali. Essi possono fluttuare in misura sostanziale da un periodo all'altro, soprattutto a causa delle operazioni effettuate dal Tesoro. Anche altre unità delle amministrazioni pubbliche quali gli enti locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale possono detenere depositi sotto forma di conti correnti bancari.
- 20.120 **Titoli di credito** (F.3) corrispondono prevalentemente ad acquisti netti di titoli obbligazionari emessi da banche, società non finanziarie o soggetti non residenti comprese le amministrazioni pubbliche straniere, effettuati per lo più da enti di previdenza e assistenza sociale con attività ingenti o con altri fondi di riserva. Gli acquisti di obbligazioni emesse da altre unità delle amministrazioni pubbliche residenti sono riportati in questa rubrica nel caso di una presentazione non consolidata, mentre sono esclusi dalla stessa rubrica nel caso di una presentazione consolidata, dove sono riportati come rimborso del debito.
- 20.121 **Prestiti** (F.4) comprendono, oltre ai prestiti ad altre unità delle amministrazioni pubbliche, i prestiti ad amministrazioni pubbliche estere, società pubbliche e studenti. Sono comprese anche le cancellazioni di prestiti, con una registrazione di contropartita alla voce spese per trasferimenti in conto capitale. I prestiti concessi dalle amministrazioni pubbliche che presumibilmente non saranno rimborsati sono registrati nel SEC come trasferimenti in conto capitale e non sono riportati qui.

20.122 **Partecipazioni** e quote di fondi di investimento (F.5) comprendono acquisizioni meno cessioni di partecipazioni in società effettuate da unità delle amministrazioni pubbliche. Possono corrispondere a conferimenti di capitale in società pubbliche o investimenti di portafoglio, a proventi da privatizzazioni o super-dividendi e sono costituite prevalentemente da quanto segue:

- a) conferimenti di capitale (generalmente in contanti) a specifiche società pubbliche nelle quali l'amministrazione pubblica agisce in qualità di investitore con l'aspettativa di un ritorno sui fondi investiti. Questi conferimenti non sono considerati spese delle amministrazioni pubbliche nei conti nazionali;
- b) investimenti di portafoglio, nella forma di acquisti di azioni quotate sul mercato da parte di unità delle amministrazioni pubbliche, quali enti di previdenza e assistenza sociale con attività ingenti, o altre operazioni di investimenti di portafoglio;
- c) investimenti netti in fondi comuni, che sono veicoli di investimento alternativi. In particolare, gli investimenti in fondi comuni di investimento monetari vengono riportati qui piuttosto che alla voce biglietti, monete e depositi, nonostante si tratti di sostituti strettamente assimilabili ai depositi bancari;
- d) privatizzazioni condotte da speciali agenzie di privatizzazione, dato che queste entità sono classificate nelle amministrazioni pubbliche;
- e) distribuzioni effettuate da società pubbliche a favore dei proprietari in aggiunta agli utili operativi ad esclusione di guadagni/perdite in conto capitale, registrate come operazioni finanziarie come prelievi di capitale simili a una parziale liquidazione dell'impresa, piuttosto che come reddito delle amministrazioni pubbliche.

20.123 Le operazioni in altri conti attivi (F.8) registrano l'impatto del principio di competenza applicabile nel SEC, per cui le operazioni vengono registrate quando insorge l'obbligo del pagamento e non al momento della sua effettiva esecuzione, anche se nella maggior parte dei paesi i conti pubblici o le registrazioni di bilancio da tempo si basano sul principio di cassa. Gli effetti sul fabbisogno di finanziamento delle amministrazioni pubbliche non derivano direttamente dal disavanzo, in quanto le entrate delle amministrazioni pubbliche possono essere riscosse, o le spese possono essere pagate, in periodi contabili diversi da quelli dell'operazione economica. Gli altri conti attivi comprendono i crediti di imposte e i contributi sociali nonché gli importi concernenti operazioni dell'UE (pagati dalle amministrazioni pubbliche per conto dell'UE ma non ancora rimborsati da quest'ultima), i crediti commerciali o le anticipazioni di spesa, ad esempio per le attrezzature militari o rari casi di retribuzioni o di indennità pagati con un mese di anticipo, ecc. Mentre in teoria queste attività sono di carattere temporaneo e si estinguono necessariamente dopo un certo periodo di tempo, il flusso riportato per un settore, come le amministrazioni pubbliche, di norma si attesta in media sopra lo zero anche nell'arco di un periodo di tempo, perché le consistenze di conti attivi tende a crescere con il resto dell'economia.

- 20.124 Nella maggior parte dei paesi, l'oro monetario e i diritti speciali di prelievo sono gestiti dalle autorità bancarie centrali. Ove siano gestiti dalle amministrazioni pubbliche, sono registrati nel conto finanziario.
- 20.125 Le operazioni finanziarie sono registrate al valore dell'operazione, ossia al valore in valuta nazionale al quale le attività e/o le passività finanziarie sono create, liquidate, scambiate o assunte tra unità istituzionali, esclusivamente sulla base di considerazioni di carattere commerciale.
- 20.126 Il valore dell'operazione si riferisce a una operazione finanziaria specifica e alla sua operazione di contropartita. In teoria, il valore dell'operazione deve essere distinto da un valore basato su una quotazione di mercato, su un prezzo equo di mercato o su un qualsiasi prezzo indicativo del complesso dei prezzi di una classe di attività e/o passività finanziarie simili o addirittura identiche. Il valore da riportare nei conti finanziari per un prestito venduto sul mercato secondario coincide con il valore al quale viene venduto il prestito e non al valore nominale e la riconciliazione con il bilancio è inserita nel conto delle altre variazioni delle attività e delle passività.
- 20.127 Tuttavia, nei casi in cui l'operazione di contropartita di una operazione finanziaria è, ad esempio, un trasferimento e l'operazione finanziaria è effettuata quindi in base a considerazioni diverse da quelle puramente commerciali, il valore dell'operazione coincide con il valore corrente di mercato delle attività e/o delle passività finanziarie in questione. Quindi un prestito acquistato da un'amministrazione pubblica al suo valore nominale, invece che al suo valore equo o contabile, viene frazionato in due registrazioni, come prestito nei conti finanziari al valore equo e come trasferimento in conto capitale, riconoscendo un trasferimento di ricchezza da parte delle amministrazioni pubbliche.

20.128 Il valore dell'operazione non include il compenso del servizio, onorari, commissioni o oneri simili per servizi prestati in sede di effettuazione delle operazioni; tali oneri devono essere registrati come corrispettivi di servizi. Sono escluse anche le imposte sulle operazioni finanziarie, che sono trattate come imposte sui servizi nell'ambito delle imposte sui prodotti. Allorché un'operazione finanziaria comporta una nuova emissione di passività, il valore dell'operazione è pari all'importo della passività assunta escluso ogni interesse pagato anticipatamente. Analogamente, allorché una passività è estinta, il valore dell'operazione deve corrispondere tanto per il creditore quanto per il debitore alla diminuzione della passività.

Operazioni inerenti a passività

20.129 Le operazioni inerenti a passività vengono registrate al valore di emissione o rimborso di tali passività, che non può essere il valore nominale. Un'operazione inerente a passività comprende gli interessi maturati.

20.130 Il riacquisto di una passività da parte di un'unità viene registrato come rimborso di passività e non come acquisto di attività. Allo stesso modo, a livello di sottosettore o settore, l'acquisto da parte di un'unità delle amministrazioni pubbliche di una passività emessa da un'altra unità del sottosettore in questione sarà riportato nella presentazione consolidata come rimborso di passività di tale sottosettore.

- 20.131 Il leasing finanziario e i contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) registrati come attività nel conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche implicano il riconoscimento di un debito del locatario o cedente. I pagamenti inerenti al leasing o ai contratti di partenariato non sono considerati spese per l'intero importo, bensì sono servizio del debito: rimborso di un prestito e spesa per interessi.
- 20.132 I finanziamenti presentati come crediti commerciali a lungo termine o conti attivi/passivi sono da classificare come prestiti, perché implicano l'erogazione di un finanziamento a lungo termine a vantaggio della parte che contrae il debito che si distingue dallo strumento di liquidità normalmente offerto dai venditori agli acquirenti con crediti commerciali a breve. Con la consistente proroga della scadenza dell'obbligo di pagamento, il contraente assume un ruolo finanziario distinto dalla sua attività di produttore.
- 20.133 Le somme forfettarie scambiate all'inizio su swap fuori mercato sono classificate come prestiti (AF.4) quando sono ricevute dalle amministrazioni pubbliche. Gli swap fuori mercato sono ripartiti nel conto patrimoniale in una componente di prestito e una normale componente di swap «at-the-money».

20.134 Come per i conti attivi, le operazioni inerenti ad altri conti passivi rispecchiano l'impatto temporale del principio di competenza, ma nella sezione delle passività, nel caso di una spesa assunta ma non ancora pagata, o di pagamenti effettuati in anticipo rispetto alla registrazione dell'entrata. Oltre ai crediti commerciali a breve termine, i conti passivi comprendono somme erogate dall'UE ma non ancora pagate dalle amministrazioni pubbliche al beneficiario finale, i versamenti anticipati o i rimborsi di imposte non ancora versati.

Altri flussi economici

20.135 Il conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività e il conto della rivalutazione delle attività e delle passività delle statistiche di finanza pubblica del SEC sono identici ai conti descritti nel capitolo 6. Tutte le variazioni nelle attività e passività derivanti da eventi diversi da operazioni economiche sono registrate in uno di questi conti.

Conto della rivalutazione delle attività e delle passività

20.136 Le rivalutazioni sono le stesse descritte nel capitolo 6. Ulteriori informazioni pertinenti in forma di voci per memoria, ad esempio le rivalutazioni delle quote di società pubbliche detenute da unità delle amministrazioni pubbliche possono essere particolarmente importanti e, nel contempo, difficili da misurare poiché è improbabile che vi siano prezzi di mercato.

20.137 Nel SEC, le registrazioni nel conto patrimoniale sono idealmente al valore di mercato, a parte uno o due strumenti specifici, e le oscillazioni dei tassi di interesse rispecchiate negli indici del mercato azionario determinano variazioni notevoli nel valore delle azioni, nonché nel patrimonio netto delle unità istituzionali. Tali variazioni non sono registrate come reddito nel SEC, né come entrate né come uscite delle amministrazioni pubbliche, e pertanto non incidono su disavanzo/avanzo delle amministrazioni pubbliche. Le variazioni sono registrate nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività, con conseguenti variazioni del patrimonio netto dovute a guadagni e perdite nominali in conto capitale (B.103). Le variazioni nel patrimonio finanziario netto delle amministrazioni pubbliche in un periodo contabile sono sostanzialmente influenzate dalle rivalutazioni. Le principali fonti di rivalutazioni che incidono sul patrimonio finanziario netto, a parte l'impatto di attività e passività espresse in valuta estera, sono le seguenti:

- a) beni immobili delle amministrazioni pubbliche;
- b) partecipazioni delle amministrazioni pubbliche;
- c) titoli di debito.

20.138 Allorché un conferimento di capitale effettuato da un'amministrazione pubblica in una società pubblica è considerato un trasferimento in conto capitale, generalmente la valutazione della partecipazione dell'amministrazione pubblica nel beneficiario aumenterà, con registrazioni nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività e non nel conto finanziario.

20.139 Quando un prestito o un credito commerciale in essere sono venduti a un'altra unità istituzionale, la differenza tra il prezzo di rimborso e il prezzo dell'operazione viene registrata nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività del venditore e dell'acquirente nel momento dell'operazione.

Conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività

20.140 Il conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività comprende flussi che non sono operazioni economiche, né rivalutazioni. Ad esempio, registra l'impatto di una variazione nella classificazione settoriale delle unità.

20.141 Quando non rispecchiano la cancellazione di un debito con un accordo bilaterale esplicito o implicito gli azzeramenti di un prestito non sono operazioni e vengono pertanto registrato nel conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività, senza produrre effetti diretti sull'accreditamento/indebitamento.

Conti patrimoniali

20.142 Nei conti delle amministrazioni pubbliche delle statistiche di finanza pubblica e nel capitolo 7 viene utilizzata la stessa definizione di attività. La classificazione e il valore di attività e passività sono identici nel SEC e nelle statistiche di finanza pubblica basate sul SEC.

- 20.143 La somma delle passività si può considerare come delle consistenze di debito. Tuttavia, la definizione di debito delle amministrazioni pubbliche nel contesto della sorveglianza di bilancio si discosta dalle consistenze totali di passività del SEC e delle SFP, in termini di portata delle passività considerate e in termini di valutazione.
- 20.144 Alcune attività sono più specifiche per le amministrazioni pubbliche: il patrimonio culturale, come i monumenti storici; le infrastrutture, come strade e strutture di comunicazione; e le partecipazioni in società pubbliche prive di un equivalente privato.
- 20.145 Nella sezione delle passività, le partecipazioni e quote di fondi di investimento (AF.5) di norma non vengono registrate per le unità delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, ad un livello più aggregato di sottosettori delle amministrazioni pubbliche, la voce può comparire se all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche sono state classificate delle entità a seguito del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita/non destinabili alla vendita.
- 20.146 Il patrimonio netto è il saldo contabile (B.90) del conto patrimoniale:

Patrimonio netto	=	Totale attività
		meno Totale passività

- 20.147 I fondi propri sono la somma di patrimonio netto (B.90) e partecipazioni e quote di fondi di investimento (AF.5) emesse. Di conseguenza, nel SEC, i fondi propri delle unità sono definiti come attività meno passività, escluse partecipazioni e quote di fondi di investimento, mentre il patrimonio netto è definito come attività meno passività, comprese partecipazioni e quote di fondi di investimento. Il patrimonio netto nel SEC non equivale al capitale o al patrimonio netto della contabilità aziendale, più vicino al concetto di fondi propri del SEC.
- 20.148 Laddove non sia possibile calcolare il patrimonio netto (B.90) del settore delle amministrazioni pubbliche - a causa della mancanza di informazioni per misurare le consistenze di attività non finanziarie - viene presentato il patrimonio finanziario netto (BF.90) che evidenzia la differenza tra attività finanziarie totali e passività totali.
- 20.149 Il SEC valuta il conto patrimoniale al valore di mercato, salvo per tre strumenti specifici: biglietti, monete e depositi (AF.2), prestiti (AF.4) e altri conti attivi e passivi (AF.8). Per questi tre strumenti, i valori registrati nei conti patrimoniali di creditori e debitori corrispondono agli importi che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare ai creditori anche nel caso in cui il prestito sia stato negoziato a un valore superiore o inferiore, ivi compresi gli interessi maturati.

- 20.150 I titoli di debito sono valutati al valore di mercato. Benché le obbligazioni dei debitori riguardino esclusivamente il valore del capitale, il valore di mercato è significativo poiché il debitore è tenuto a pagare un importo di futuri flussi di cassa, il cui valore attuale varia a seconda del rendimento del mercato, e il valore di mercato rispecchia il prezzo che le amministrazioni pubbliche dovrebbero pagare se riscattassero il titolo riacquistandolo sul mercato.
- 20.151 Nella redazione del conto patrimoniale, le azioni quotate vengono valutate al prezzo di quotazione più recente. Le azioni non quotate si possono valutare confrontando rapporti quale quello tra i fondi propri al valore contabile rapportati al valore di mercato del titolo, in categorie analoghe di società quotate. Per la valutazione delle azioni non quotate sono possibili altri approcci, quali l'utilizzo dei fondi propri della società, azzerando il patrimonio netto. Questo approccio si può utilizzare per le società pubbliche con un tipo particolare di attività, come quando le amministrazioni pubbliche possiedono partecipazioni nelle autorità bancarie centrali. Tuttavia, non è consigliabile utilizzare fondi propri al valore contabile senza rettifiche e neppure utilizzare il valore nominale dei titoli emessi.

Consolidamento

- 20.152 Il consolidamento è un metodo per presentare i bilanci di una serie di unità come se costituissero un'unica entità (unità, settore o sottosettore) e comporta la soppressione di operazioni, posizioni reciproche di consistenze e altri flussi economici associati tra le unità oggetto del consolidamento.
- 20.153 Il consolidamento è importante per il settore delle amministrazioni pubbliche e i relativi sottosectori. Ad esempio, la valutazione dell'impatto complessivo delle operazioni delle amministrazioni pubbliche sull'intera economia nonché della sostenibilità delle stesse è maggiormente efficace quando le operazioni delle amministrazioni pubbliche vengono misurate in base a una serie di statistiche consolidate. Per mettere in relazione gli aggregati delle amministrazioni pubbliche con l'economia nel suo complesso come nei rapporti entrate/PIL o spese/PIL, è meglio eliminare la movimentazione interna di fondi e includere solo le operazioni con altri settori istituzionali residenti e con il settore del resto del mondo. Questo assume una particolare rilevanza per le seguenti operazioni:
- a) redditi da capitale come gli interessi;
 - b) trasferimenti correnti e in conto capitale;
 - c) operazioni in attività e passività finanziarie.

- 20.154 Il consolidamento non incide sui saldi contabili perché le voci consolidate compaiono simmetricamente in ciascun conto. Ad esempio, il consolidamento di un contributo dall'amministrazione centrale a un'unità dell'amministrazione locale avviene eliminando la spesa dall'amministrazione centrale e l'entrata dall'unità dell'amministrazione locale, lasciando così invariato il saldo accredito/indebito dell'amministrazione pubblica.
- 20.155 Il concetto di consolidamento per sua natura comporta l'eliminazione di tutti i flussi tra le unità consolidate, ma occorre tenere presente l'aspetto pratico. In teoria, le operazioni nel conto della produzione, quali vendite e acquisti di beni e servizi, non possono essere consolidate. La decisione in merito al livello di dettaglio da utilizzare nel consolidamento si dovrebbe basare sull'utilità politica dei dati consolidati e sull'importanza relativa dei vari tipi di operazioni o di consistenze.

20.156 Nella preparazione dei conti consolidati delle amministrazioni pubbliche, il SEC prescrive il consolidamento delle seguenti operazioni principali (in ordine di importanza):

- a) trasferimenti correnti e in conto capitale, quali contributi delle amministrazioni centrali a livelli amministrativi inferiori;
- b) interessi derivanti da attività e passività finanziarie tra amministrazioni pubbliche;
- c) operazioni, altri flussi economici e consistenze di attività e passività finanziarie, quali prestiti ad altre amministrazioni pubbliche o acquisti di titoli delle amministrazioni pubbliche da parte di unità degli enti di previdenza e assistenza sociale.

20.157 Gli acquisti/vendite di beni e servizi tra unità delle amministrazioni pubbliche non sono consolidati nel SEC, poiché i conti registrano le vendite sulla base della produzione e non della cessione, per cui è difficile stabilire chi sia la controparte nell'operazione concernente tale produzione. Inoltre, i consumi intermedi e la produzione seguono due diversi principi di valutazione, secondo i prezzi base e i prezzi d'acquisto, che creano ulteriori difficoltà.

- 20.158 Le imposte o i contributi versati da un'unità o entità delle amministrazioni pubbliche ad un'altra non devono essere consolidati. In ogni caso, le imposte o i contributi su prodotti non possono essere consolidati nel sistema, perché nel SEC per simili operazioni non esiste un settore di contropartita: i relativi importi non vengono registrati separatamente come spesa e come entrata (rispettivamente) e sono invece inclusi o esclusi dal valore dei consumi intermedi o delle vendite.
- 20.159 Le acquisizioni/cessioni di attività non finanziarie, ivi comprese le operazioni sui terreni, sui fabbricati e sulle attrezzature tra amministrazioni pubbliche non vengono consolidate, poiché compaiono già nel conto su base netta: acquisizioni meno cessioni. I conti non consolidati e consolidati evidenziano sempre importi uguali per queste voci.
- 20.160 Alcuni tipi di operazioni che hanno luogo tra due unità delle amministrazioni pubbliche non vengono mai consolidati perché sono dirottati ad altre unità all'interno del sistema. Ad esempio, i contributi sociali a carico del datore di lavoro, siano essi pagati agli enti di previdenza e assistenza sociale o ai fondi pensione delle amministrazioni pubbliche, sono considerati versati al dipendente come parte della retribuzione e successivamente versati al fondo dal dipendente. Le imposte prelevate dalle unità delle amministrazioni pubbliche sulla retribuzione dei loro dipendenti, quali le ritenute alla fonte, e versate ad altri sotto settori delle amministrazioni pubbliche s'intendono pagate direttamente dai dipendenti. In tal caso, l'amministrazione pubblica datore di lavoro funge semplicemente da esattore per l'altra unità delle amministrazioni pubbliche.

20.161 Il consolidamento presenta difficoltà pratiche. Ad esempio, quando nei conti di un'unità viene individuata un'operazione da consolidare, ci si aspetta di trovare l'operazione corrispondente nei conti della controparte; ma può anche non essere così, poiché la registrazione può essere avvenuta in un periodo diverso e con un valore diverso, o può essere classificata come un'operazione di tipo diverso a causa di prassi contabili differenti. Queste difficoltà sono implicite nel sistema di partita quadrupla utilizzato nel SEC, ma possono essere più evidenti nel caso delle operazioni tra le amministrazioni pubbliche.

QUESTIONI CONTABILI RELATIVE ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

20.162 I principi contabili nazionali si applicano al settore delle amministrazioni pubbliche come ad altri settori dell'economia. Tuttavia, data la natura economica delle attività delle unità delle amministrazioni pubbliche e in virtù di considerazioni pratiche, in questa sezione vengono presentate alcune regole aggiuntive.

20.163 Parimenti, i principi contabili nazionali si applicano nello stesso modo alla misurazione delle entrate e delle uscite delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, questi principi, ivi compreso in particolare il principio della competenza, si applicano tenendo presente che il merito creditizio e i vincoli di liquidità delle amministrazioni pubbliche sono sostanzialmente diversi dalle altre misurazioni. Se le spese sono registrate nei conti delle amministrazioni pubbliche quando sono assunte da ciascuna unità, a prescindere dai lunghi ritardi nei pagamenti, le entrate dovrebbero essere registrate nei conti solo quando esiste un'aspettativa elevata e una sufficiente certezza che i rispettivi flussi di cassa si verificheranno concretamente.

20.164 Nel classificare un'operazione, i contabili nazionali non sono vincolati dalla sua registrazione nei conti pubblici delle amministrazioni pubbliche o nella contabilità di una società. A titolo di esempio, un pagamento consistente a favore di un'amministrazione pubblica effettuato con le riserve di una società o derivante dalla vendita di attività e denominato «dividendo» nei conti pubblici viene classificato nei conti nazionali come superdividendo e registrato come un'operazione finanziaria – si tratta di un prelievo di capitale. La presentazione della realtà economica quando si discosta dalla forma giuridica è un principio contabile fondamentale per garantire la coerenza e assicurarsi che operazioni di tipo analogo producano effetti analoghi sui conti macroeconomici, a prescindere dalla forma giuridica. Questo principio assume una particolare rilevanza per le operazioni che coinvolgono l'amministrazione pubblica.

Gettito fiscale

Caratteristiche del gettito fiscale

20.165 Le imposte sono pagamenti obbligatori unilaterali, in denaro o in natura, effettuati dalle unità istituzionali a favore di amministrazioni pubbliche o di organismi sovranazionali che esercitano la loro sovranità o altri poteri. Di norma, costituiscono la quota più consistente delle entrate delle amministrazioni pubbliche. Nell'ambito del sistema dei conti, le imposte sono considerate operazioni, poiché sono intese come interazioni consensuali tra le unità. Le imposte sono descritte come pagamenti unilaterali perché le amministrazioni pubbliche non forniscono in cambio una prestazione corrispondente alla singola unità che effettua il pagamento.

20.166 Tuttavia, in alcuni casi le amministrazioni pubbliche forniscono qualcosa alla singola unità a fronte del pagamento, sotto forma di concessione diretta di un permesso o di un'autorizzazione. In tal caso, il pagamento rientra in una procedura obbligatoria che garantisce un adeguato riconoscimento della proprietà e lo svolgimento di attività ai sensi di legge. La classificazione di tali pagamenti come imposte o come la vendita di un servizio, ovvero la vendita di un bene da parte delle amministrazioni pubbliche, richiede norme aggiuntive. Dette norme sono stabilite nel capitolo 4.

Crediti d'imposta

20.167 Gli sgravi fiscali possono assumere la forma di agevolazioni fiscali, esenzioni o deduzioni — sottratte dalla base imponibile — o di crediti d'imposta — sottratti direttamente dal debito d'imposta altrimenti dovuto dalla famiglia o dalla società beneficiaria. I crediti d'imposta possono essere pagabili, nel senso che l'eventuale ammontare del credito che superi il debito d'imposta viene pagato al beneficiario. Per contro, alcuni crediti d'imposta non sono pagabili e sono descritti come «non recuperabili». Sono limitati all'ammontare del debito d'imposta.

20.168 Nei conti nazionali, uno sgravio previsto dal sistema fiscale viene registrato come una riduzione del debito d'imposta e pertanto come una riduzione del gettito fiscale delle amministrazioni pubbliche. Questo è il caso delle agevolazioni fiscali, delle esenzioni e delle deduzioni, in quanto rientrano direttamente nel calcolo del debito d'imposta. Questo è anche il caso dei crediti d'imposta non pagabili, poiché il loro valore per il contribuente è limitato all'ammontare del debito d'imposta. Per contro, questo non vale per i crediti d'imposta pagabili, che per definizione possono riguardare sia i contribuenti che i non contribuenti. Essendo pagabili, tali crediti d'imposta sono classificati come spesa e registrati come tali per il loro importo totale. Il gettito fiscale dell'amministrazione pubblica è pertanto quello dovuto, senza riduzioni relative ai crediti d'imposta concessi, e la spesa delle amministrazioni pubbliche comprenderà tutti i crediti d'imposta pagabili concessi. Questo non incide sull'accreditamento/indebitamento dell'amministrazione pubblica, ma influisce sia sulla pressione fiscale che sulla spesa delle amministrazioni pubbliche, nonché sui corrispondenti rapporti rispetto al PIL. La presentazione delle statistiche deve consentire di determinare i crediti d'imposta su base netta.

Importi da registrare

20.169 Un'adeguata registrazione del gettito fiscale è essenziale per la misurazione delle attività e delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Gli importi da registrare dovrebbero corrispondere agli importi che le amministrazioni pubbliche prevedono effettivamente di riscuotere, per cui gli eventuali importi dichiarati ma ritenuti non riscuotibili non dovrebbero essere registrati come entrata.

Importi non riscuotibili

20.170 In tutti i casi, si dovrebbero registrare solo gli importi che le amministrazioni pubbliche prevedono realisticamente di riscuotere. Le imposte non riscuotibili non dovrebbero essere considerate nel calcolo dell'accreditamento/indebitamento delle amministrazioni pubbliche, né in generale nel totale delle entrate. Di conseguenza, l'impatto sull'accreditamento/indebitamento delle amministrazioni pubbliche delle imposte e dei contributi sociali registrati nel sistema dei conti secondo il principio della competenza sarà equivalente, nell'arco di un periodo di tempo ragionevole, agli importi corrispondenti effettivamente percepiti. Le norme per la registrazione delle imposte e dei contributi sociali sono spiegate nel capitolo 4.

Momento di registrazione

Registrazione per competenza

20.171 Nella contabilità per competenza i flussi vengono registrati nel momento in cui il valore economico viene creato, trasformato, scambiato, trasferito o si estingue. Si differenzia dalla contabilità per cassa e in linea di principio dalla registrazione alla scadenza, ossia alla data limite alla quale possono essere effettuati i pagamenti senza maggiorazioni o penalità. Si tiene conto dell'eventuale intervallo di tempo che intercorre tra il momento in cui un pagamento è dovuto e il momento in cui viene effettuato registrando un importo da ricevere e un importo da pagare. Nel SEC le registrazioni avvengono in base al principio di competenza e per alcune operazioni, quali il pagamento di dividendi o dei trasferimenti specifici, al momento in cui il pagamento è dovuto.

Registrazione delle imposte per competenza

- 20.172 Per le amministrazioni pubbliche, la registrazione delle entrate e dei crediti al momento dell'evento a cui si riferiscono è particolarmente difficile, poiché spesso le registrazioni, ad esempio delle imposte, avvengono per cassa. Quando le imposte maturate sono calcolate dagli accertamenti delle imposte dovute, si crea il rischio di eccessi nella registrazione del gettito fiscale, un aggregato fondamentale per la finanza pubblica.
- 20.173 L'intervallo di tempo tra il momento della registrazione di un'operazione per competenza nei conti non finanziari e il momento dell'effettivo pagamento viene colmato registrando un conto attivo nel conto finanziario di una parte e un conto passivo nei conti dell'altra parte. Qualora l'amministrazione pubblica riceva un acconto che copre due o più periodi contabili, nel suo conto finanziario viene registrato un conto passivo, che è una forma di prestito, per gli importi dovuti in periodi futuri. Questa passività si estingue nei periodi futuri al momento della registrazione degli importi dovuti relativi all'operazione. Tuttavia, la passività viene registrata solo quando l'amministrazione pubblica sia tenuta, per legge o ai sensi di un obbligo implicito, a rimborsare gli importi versati in acconto ove non si verifichi l'evento imponibile.

- 20.174 Conformemente alla registrazione per competenza, le imposte dovrebbero essere registrate quando si verificano le attività, le operazioni o altri eventi che pongono in essere il debito d'imposta, in altre parole quando si verificano gli eventi imponibili, e non quando i pagamenti sono dovuti o vengono effettuati. Di solito, si tratta del momento in cui si percepisce un reddito o si effettua un'operazione (come l'acquisto di beni e servizi) che genera il debito d'imposta, nella misura in cui quest'ultimo si possa calcolare in modo affidabile. Le diverse disposizioni normative in materia di tassazione (esistenza o meno degli accertamenti, come i ruoli delle imposte) nella pratica possono indurre ad utilizzare metodi di registrazione diversi a seconda delle caratteristiche dell'imposta. Di conseguenza, in particolare quando non sono disponibili accertamenti affidabili o non è possibile stimare con certezza gli importi la cui riscossione è improbabile, il metodo della cassa rettificata tenendo conto del fattore temporale è ritenuto un'alternativa accettabile al principio della competenza.
- 20.175 In pratica, quando le imposte si basano su accertamenti è consentita una certa flessibilità in merito al momento della registrazione quando non è possibile una misurazione affidabile prima del momento dell'accertamento. In particolare, per le imposte sul reddito, i regimi fiscali possono richiedere l'elaborazione dei ruoli delle imposte o di un'altra forma di accertamento fiscale prima che si definiscano con certezza gli importi delle imposte dovute, tenendo conto delle variazioni delle aliquote fiscali e dei saldi finali. Questo momento, che potrebbe essere quello che produce effetti sul comportamento economico delle famiglie, è accettabile per la registrazione e non corrisponde necessariamente al periodo contabile nel quale si riceve il pagamento.

Interessi

- 20.176 Gli interessi sono una spesa sostenuta da un debitore per l'utilizzo di fondi di un'altra unità. Sulla base di quanto previsto dallo strumento finanziario concordato tra le parti, gli interessi (D.41) rappresentano l'importo che il debitore è tenuto a corrispondere al creditore nel corso di un dato periodo di tempo senza ridurre l'ammontare del capitale da rimborsare.
- 20.177 Gli interessi sono classificati nei redditi da capitale (D.4). A differenza dei dividendi (D.421), gli interessi (D.41) danno diritto al possessore/prestatore ad un reddito fisso e predeterminato (o basato su un riferimento concordato nel caso di un tasso di interesse variabile). Di norma gli interessi sono un'importante voce di spesa per le amministrazioni pubbliche, che spesso sono debitori strutturali sul mercato.
- 20.178 Nel sistema dei conti, gli interessi sono registrati secondo il principio della competenza, ossia in via di continua accumulazione nel tempo a favore del creditore sull'importo del credito in essere.

- 20.179 Il valore di un titolo emesso sotto la pari può essere determinato in due modi nel corso della sua vita, quando il tasso di interesse corrente è diverso dal tasso vigente all'emissione del titolo. L'approccio del debitore è dalla prospettiva dell'unità che emette il titolo, mentre l'approccio del creditore è dalla prospettiva dell'unità che lo detiene. Secondo l'approccio del debitore, il tasso di interesse concordato all'inizio si applica per tutta la durata della vita del titolo, mentre secondo l'approccio del creditore si usa il tasso di interesse corrente per calcolare gli interessi tra due momenti qualunque della vita del titolo.
- 20.180 Gli interessi maturati vengono registrati secondo l'approccio del debitore, vale a dire sulla base del tasso o del rendimento vigente al momento della creazione dello strumento finanziario. Quindi, gli interessi passivi da registrare sui titoli di debito a tasso fisso non variano nel corso del tempo seguendo le oscillazioni del mercato, nonostante il fatto che il valore di mercato dei titoli oscilli e che, di conseguenza, varino i costi di opportunità del debito. In tal modo, la spesa per interessi è esente dalla volatilità implicita nell'approccio del creditore. Il riacquisto di titoli sul mercato, sopra o sotto la pari rispetto al capitale da rimborsare, non dà luogo a registrazioni nelle entrate o nelle spese al momento dell'acquisto o successivamente. Per contro, l'eventuale prezzo di riacquisto sopra o sotto la pari rispecchia il saldo, registrato nei conti finanziari, di un guadagno o di una perdita in conto capitale maturati in passato e registrati all'epoca nei conti della rivalutazione delle attività e delle passività.

- 20.181 La registrazione degli interessi in continua accumulazione ha come conseguenza, ad esempio per un titolo, che l'interesse passivo maturato sarà registrato a partire dal momento dell'emissione del titolo, senza attendere il pagamento della prima cedola (spesso nell'anno successivo, nel classico caso di un titolo con una cedola annuale). Significa inoltre che gli interessi maturati sui titoli compaiono come passività non appena l'interesse emesso è reinvestito nell'attività finanziaria che lo produce. Di conseguenza, le consistenze di interessi maturati vanno sempre aggiunte al valore del capitale dello strumento di riferimento e, successivamente, gli interessi pagati riducono la passività del debitore. Questo principio di base vale per tutti gli strumenti finanziari fruttiferi di interessi.
- 20.182 In molti paesi, le obbligazioni delle amministrazioni pubbliche sono emesse in tranche fungibili nell'arco di diversi anni alle stesse condizioni per quanto concerne il tasso di interesse nominale. Poiché il rendimento di mercato al momento di una successiva vendita varia, ciascuna tranche viene in realtà venduta sopra o sotto la pari. Di conseguenza, il tasso di interesse concordato all'emissione dell'obbligazione viene utilizzato per calcolare l'interesse, che varierà per ciascuna tranche, rispecchiando diversi ammortamenti dei prezzi sopra o sotto la pari, in maniera analoga all'ammortamento del prezzo sotto la pari delle obbligazioni a cedola nulla.

20.183 Il prezzo di emissione delle obbligazioni emesse in tranches fungibili e provviste di cedole comprende un importo relativo alle cedole già maturate, che in effetti vengono «vendute» all'atto dell'emissione. Dette cedole vendute non sono assimilate a entrate delle amministrazioni pubbliche all'atto della vendita né a un premio, bensì sono considerate anticipazioni finanziarie.

Titoli a sconto e obbligazioni a tasso zero

20.184 Le obbligazioni a cedola nulla sono strumenti per i quali il debitore non è tenuto a effettuare pagamenti al creditore fino al rimborso del titolo. L'ammontare del capitale preso in prestito è inferiore al valore dell'obbligazione che verrà rimborsata dal debitore. In effetti, il debito viene assolto con un unico pagamento alla scadenza, che copre l'importo del capitale e degli interessi maturati durante la vita dello strumento. La differenza tra l'importo restituito alla scadenza del contratto e l'importo preso in prestito inizialmente corrisponde agli interessi, ripartiti sui periodi contabili tra l'inizio e la fine del contratto. Gli interessi maturati in ciascun periodo sono considerati pagati dal debitore e in seguito reinvestiti come importo aggiuntivo della stessa passività. La spesa per interessi e gli incrementi della passività sono registrati simultaneamente in ciascun periodo.

- 20.185 L'aumento graduale del prezzo di mercato di un'obbligazione attribuibile all'accumularsi di interessi maturati reinvestiti rispecchia una crescita del capitale in essere, ossia delle dimensioni dell'attività.
- 20.186 Lo stesso principio si applica a titoli a sconto o alle obbligazioni emesse sopra la pari. In questo caso, la spesa per interessi da registrare equivale all'importo delle cedole maturate come specificato nel contratto, più l'ammontare maturato in ciascun periodo attribuibile alla differenza tra il prezzo di rimborso e il prezzo di emissione.

Titoli indicizzati

- 20.187 I titoli indicizzati sono strumenti finanziari, in genere obbligazioni a lungo termine, per i quali gli importi dei pagamenti periodici e/o del capitale sono legati all'evoluzione di un indice dei prezzi o un altro indice. Eventuali pagamenti aggiuntivi ai creditori dovuti a variazioni nell'indice sono considerati come interessi, ivi compreso l'incremento del capitale, da registrare in via di continua accumulazione. Quando il valore del capitale è indicizzato, la differenza tra il prezzo finale di rimborso e il prezzo di emissione è considerata come interesse maturato durante la vita del titolo e si aggiunge agli interessi dovuti per quel periodo.

Strumenti finanziari derivati

20.188 Nel SEC, i saldi relativi a operazioni di swap non sono considerati redditi da capitale. I saldi relativi a strumenti finanziari derivati sono operazioni finanziarie, da registrare al momento dell'effettivo scambio di strumenti finanziari.

Sentenze di tribunali

20.189 Quando un tribunale stabilisce che deve essere pagato un risarcimento o che un'operazione deve essere annullata, a causa di eventi passati o in relazione agli stessi, il momento di registrazione della spesa o dell'entrata corrisponde al momento in cui i ricorrenti acquistano un diritto automatico e incontrovertibile ad un dato importo che può essere determinato individualmente, e quando è improbabile che rinuncino a pretendere quanto è loro dovuto. Quando un tribunale si limita a stabilire il principio del risarcimento o i crediti devono essere verificati dai servizi amministrativi ai fini dell'ammissibilità e della determinazione dell'importo, la spesa o l'entrata viene registrata non appena il valore dell'obbligazione viene stabilito con certezza.

Spese militari

- 20.190 Le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature come navi da guerra, sottomarini, aerei militari, carri armati, lanciamissili ecc. sono costantemente utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Si tratta di capitale fisso, come i beni utilizzati costantemente per più di un anno nella produzione civile. Il loro acquisto è registrato alla voce investimenti fissi lordi, vale a dire come spesa in conto capitale. Gli articoli monouso, come munizioni, missili, razzi e bombe sono considerati scorte militari. Tuttavia, poiché si ritiene che forniscano un servizio costante come deterrenti, alcuni tipi di missili balistici rispondono ai requisiti generali per la classificazione come capitale fisso.
- 20.191 Il momento di registrazione dell'acquisizione corrisponde al momento del trasferimento della proprietà del bene. Nel caso di contratti a lungo termine riguardanti sistemi complessi, il momento di registrazione del trasferimento dovrebbe corrispondere al momento dell'effettiva consegna del bene, e non al momento del pagamento. Ove un contratto a lungo termine copra anche la fornitura di servizi, la spesa dell'amministrazione pubblica dovrebbe essere registrata al momento dell'erogazione di tali servizi, separatamente dalla fornitura dei beni.

20.192 In caso di leasing di attrezzature militari, l'operazione è invariabilmente registrata come leasing finanziario e non operativo. Questo implica che alla registrazione dell'acquisizione di un bene militare corrisponde l'assunzione di un prestito figurativo da parte dell'amministrazione locataria. Di conseguenza, i pagamenti effettuati dall'amministrazione pubblica sono registrati come servizio del debito, in parte come rimborso del prestito e in parte come interessi.

Relazioni tra le amministrazioni pubbliche e le società pubbliche

Partecipazioni in società pubbliche e distribuzione dei relativi utili

20.193 Le unità delle amministrazioni pubbliche hanno una stretta relazione con le società pubbliche e le quasi-società di loro proprietà. Ciononostante, i flussi tra tali unità e le società o quasi-società da esse controllate relativi alle loro partecipazioni sono trattati allo stesso modo dei flussi tra una qualsiasi società e i suoi proprietari: partecipazioni dell'investitore nell'unità oggetto dell'investimento e distribuzioni di utili all'investitore da parte dell'unità oggetto dell'investimento.

Partecipazioni

20.194 Si parla di partecipazione quando un operatore economico mette dei fondi a disposizione di società in cambio di una promessa di dividendi futuri o altri tipi di rendimento. L'importo investito, ossia il capitale azionario, rientra nei fondi propri della società, che gode di ampia discrezionalità nel modo di utilizzarli. In cambio, i proprietari ricevono quote o altra forma di titolo di partecipazione, che rappresentano diritti di proprietà sulle società e quasi-società e conferiscono ai possessori il diritto a:

- a) una quota di eventuali dividendi (o redditi prelevati da quasi-società) pagati a discrezione della società, ma non ad un reddito fisso e predeterminato; e
- b) una quota delle attività nette della società in caso di liquidazione

e, in quanto tali, le quote sono attività finanziarie.

20.195 È importante distinguere tra i prelievi di capitale a favore del proprietario di una società e il rendimento di una partecipazione, in particolare il reddito guadagnato sotto forma di dividendi. Solo le regolari distribuzioni dal reddito dell'impresa sono registrate come dividendi di società o redditi prelevati da quasi-società; i pagamenti di notevole entità effettuati irregolarmente a favore del proprietario sono registrati come prelievi di capitale.

20.196 Occorre stabilire quando i pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche a favore di società pubbliche sono da considerarsi spese o acquisizioni di attività, e pertanto operazioni finanziarie, e viceversa quando le distribuzioni operate da società pubbliche a favore di amministrazioni pubbliche sono da considerarsi entrate o operazioni finanziarie.

Conferimenti di capitale

Contributi e conferimenti di capitale

- 20.197 I contributi sono trasferimenti correnti, in genere effettuati su base regolare, dalle amministrazioni pubbliche o occasionalmente dal resto del mondo, a favore di produttori nell'intento di influire sul loro livello di produzione, sui prezzi ai quali vengono venduti i loro prodotti o sulla remunerazione dei fattori di produzione.
- 20.198 I pagamenti di notevole entità effettuati irregolarmente a favore di società pubbliche, spesso denominati «conferimenti di capitale», non sono contributi. Si tratta di eventi intesi a capitalizzare o ricapitalizzare la società beneficiaria, che dispone dei fondi in una prospettiva a lungo termine. Secondo il «test sui conferimenti di capitale» questi ultimi si configurano come trasferimenti in conto capitale o come assunzioni di partecipazioni, o una combinazione di entrambi. I due casi sono i seguenti:
- a) un pagamento per coprire perdite accumulate, eccezionali o attese, o fornito per scopi di politica pubblica, è registrato come trasferimento in conto capitale. Per perdite eccezionali si intendono perdite consistenti registrate in un determinato periodo contabile nei conti di una società, di solito derivanti da svalutazioni di attività del conto patrimoniale, tali che la società è a rischio di crisi finanziaria (fondi propri negativi, insolvenza ...);

- b) un pagamento effettuato quando l'amministrazione pubblica agisce come azionista, in quanto ha la legittima aspettativa di ottenere un tasso di rendimento sufficiente, sotto forma di dividendi o guadagni, è un'assunzione di partecipazione. La società deve godere di un'ampia discrezionalità nel modo di impiegare i fondi ricevuti. La partecipazione di investitori privati al conferimento di capitale e condizioni simili per gli investitori privati e pubblici indicano che con molta probabilità si tratta di un'assunzione di partecipazione.

20.199 In molti casi, i pagamenti effettuati dalle unità delle amministrazioni pubbliche a favore di società pubbliche sono intesi a compensare perdite passate o attese. I pagamenti delle amministrazioni pubbliche sono assimilati alle assunzioni di partecipazioni solo se esiste una prova sufficiente della redditività futura della società e della sua capacità di distribuire dividendi.

20.200 Dato che i conferimenti di capitale vanno a incrementare i fondi propri dell'unità oggetto dell'investimento, è probabile che determinino anche un incremento della quota di capitale dell'investitore nella stessa unità. È automatico nel caso delle società pubbliche al 100 %, il cui capitale corrisponde al valore dei fondi propri. L'incremento del capitale non è utilizzato come criterio per giudicare la natura del conferimento di capitale; al contrario, dà luogo a una registrazione nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività quando il conferimento viene registrato come trasferimento in conto capitale e a una registrazione nei conti finanziari quando il conferimento è registrato come un aumento di capitale.

Norme applicabili in circostanze particolari

- 20.201 I conferimenti di capitale effettuati nel contesto di una privatizzazione prevista entro meno di un anno vengono registrati come operazioni di assunzione di partecipazioni per l'importo che non eccede i proventi della privatizzazione, mentre la parte residuale è soggetta al «test sui conferimenti di capitale». Si ritiene che i proventi della privatizzazione rimborsino il conferimento di capitale.
- 20.202 I conferimenti di capitale si possono effettuare mediante cancellazione o assunzione di debiti. Ai sensi delle norme contabili applicabili a tali eventi, il pagamento è registrato come trasferimento in conto capitale, tranne per le privatizzazioni, dove si tratta di un'assunzione di partecipazione, a concorrenza dell'importo dei proventi della privatizzazione.
- 20.203 I conferimenti di capitale in natura, mediante la fornitura di attività non finanziarie, non incidono sull'accreditamento/indebitamento netto. Quando si prevede che il conferimento possa garantire un tasso di rendimento sufficiente, è assimilato a una variazione della struttura (K.61) e l'attività fornita viene registrata nel conto patrimoniale della società attraverso i conti delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività. Quando si prevede che il conferimento non possa garantire un tasso di rendimento sufficiente, viene registrato un trasferimento in conto capitale (contributi agli investimenti, D.92) unitamente a una registrazione corrispondente nelle cessioni di attività non finanziarie (P.5 o NP).

Operazioni di bilancio

20.204 Le operazioni di bilancio sono effettuate dalle amministrazioni pubbliche e finanziate dal bilancio secondo le normali procedure di bilancio. Tuttavia, alcune operazioni di unità delle amministrazioni pubbliche possono comportare l'intervento di entità non disciplinate dal quadro giuridico delle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le società pubbliche. Benché non vengano riportate nel bilancio e possano sfuggire alle normali procedure di controllo, è opportuno registrarle come spese e entrate delle amministrazioni pubbliche, poiché il SEC riconosce quando l'amministrazione pubblica è la parte principale di un'operazione e la società pubblica opera come agente.

Distribuzioni delle società pubbliche

Dividendi e prelievi di capitale

20.205 Gli utili derivanti da partecipazioni in società pubbliche si possono registrare come operazioni di distribuzione e di redistribuzione, di norma in forma di dividendi, o come operazioni finanziarie. I dividendi sono redditi da capitale e vengono distribuiti dal reddito d'impresa della società. Di conseguenza, le risorse da cui vengono distribuiti i dividendi non comprendono né i proventi della vendita di attività né la distribuzione di guadagni di rivalutazione. I dividendi finanziati o derivanti da tali fonti sono registrati come prelievi di capitale. Gli stessi principi di base si applicano ai redditi prelevati sui redditi delle quasi-società.

- 20.206 I pagamenti di notevole entità effettuati irregolarmente o i pagamenti che superano il reddito d'impresa dell'esercizio sono definiti superdividendi e sono finanziati da riserve accumulate o dalla vendita di attività e registrati come prelievi di capitale, pari alla differenza tra il pagamento e il reddito d'impresa nel periodo contabile pertinente. In assenza di una misura del reddito d'impresa, si utilizza in alternativa l'utile operativo nei conti aziendali.
- 20.207 Gli acconti sui dividendi sono registrati come redditi da capitale (D.4) nella misura in cui si possono riferire al reddito maturato della società. In pratica, devono essere soddisfatte due condizioni:
- a) la società che effettua il pagamento rende pubblici i conti infrannuali e il pagamento si basa almeno su due trimestri;
 - b) l'acconto dovrebbe essere proporzionale ai dividendi pagati negli anni precedenti e in linea con il normale tasso di rendimento per gli azionisti e con la tendenza di crescita della società.

Ove tali condizioni non siano soddisfatte, l'acconto viene registrato come anticipazione finanziaria, classificata alla voce altri conti attivi e passivi (F.8), finché non viene determinato il risultato annuale, data la necessità di effettuare il test del superdividendo confrontando gli acconti sui dividendi con il reddito d'impresa dell'esercizio.

Imposte e prelievi di capitale

- 20.208 Le imposte hanno una base giuridica e sono disciplinate da una procedura legislativa. Si tratta di operazioni consensuali che costituiscono l'entrata principale delle amministrazioni pubbliche.
- 20.209 Tuttavia, può accadere occasionalmente che un'operazione descritta come un'imposta nei documenti legali non venga registrata come tale nel SEC. Un esempio è il caso di una privatizzazione indiretta. Se una società holding pubblica vende la sua partecipazione in un'altra società pubblica e trasferisce parte dei proventi alle amministrazioni pubbliche alla rubrica imposte, ovvero alla rubrica imposte sui guadagni in conto capitale se è soggetta a un'imposta derivante dall'operazione di privatizzazione e dai guadagni realizzati di conseguenza, il pagamento è registrato come operazione finanziaria.

Privatizzazione e nazionalizzazione

Privatizzazione

- 20.210 La privatizzazione generalmente comporta la vendita di azioni o altre partecipazioni in una società pubblica da parte delle amministrazioni pubbliche. I proventi della privatizzazione non sono entrate delle amministrazioni pubbliche, bensì un'operazione finanziaria registrata nel conto finanziario, che non incide sul disavanzo/avanzo delle amministrazioni pubbliche, poiché si tratta di un evento neutrale per il patrimonio netto e di una riclassificazione di attività (AF.5 invece di AF.2) nel conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche. La vendita diretta di attività non finanziarie, quali fabbricati e terreni piuttosto che un'intera società, viene registrata nel conto del capitale come cessione di capitale fisso o attività non finanziarie non prodotte, salvo quando effettuata nell'ambito di una ristrutturazione societaria.

20.211 Tuttavia, ogni acquisto di servizi per lo svolgimento della procedura dovrebbe essere registrato come consumo intermedio delle amministrazioni pubbliche e non dovrebbe essere detratto dai proventi della privatizzazione, che pertanto devono essere registrati al lordo nei conti finanziari.

Privatizzazioni indirette

20.212 La privatizzazione può avvenire ai sensi di accordi istituzionali più complicati. Ad esempio, le attività di una società pubblica possono essere vendute da una società holding pubblica, o da un'altra società pubblica, controllata dalle amministrazioni pubbliche, trasferendo alla stessa i relativi proventi, in tutto o in parte. In tutti i casi, il trasferimento alle amministrazioni pubbliche dei proventi derivanti dalla vendita delle attività deve essere registrato come operazione finanziaria, a prescindere dal modo in cui viene presentato nei libri contabili delle amministrazioni pubbliche o della loro controllata, con una contemporanea riduzione delle azioni e altre partecipazioni corrispondente alla parziale liquidazione delle attività della società holding. Eventuali proventi della privatizzazione trattenuti dalla holding sono assimilati a introiti derivanti alle amministrazioni pubbliche dalla privatizzazione e reinvestiti mediante un conferimento di capitale, in seguito soggetto al test sui conferimenti di capitale per determinare la natura del pagamento.

20.213 Può anche capitare che la società holding pubblica, o un'altra società pubblica, agisca in qualità di «agenzia di ristrutturazione». In un simile contesto, può darsi che i proventi della vendita non vengano versati alle amministrazioni pubbliche, ma trattenuti dall'agenzia di ristrutturazione per conferimenti di capitale a favore di altre imprese. Quando l'unità di ristrutturazione, a prescindere dal suo status giuridico, funge da agente diretto delle amministrazioni pubbliche, la sua principale funzione consiste nel ristrutturare e riorganizzare l'assetto proprietario di società pubbliche convogliando i fondi da un'unità all'altra. Di norma, l'unità viene classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, ove l'unità di ristrutturazione sia una società holding che controlla un gruppo di società, e solo una parte trascurabile della sua attività sia dedicata al trasferimento di fondi come descritto sopra, per conto delle amministrazioni pubbliche e per scopi di politica pubblica, la società holding pubblica è classificata in uno dei settori delle società in base alla sua attività principale e le operazioni effettuate per conto delle amministrazioni pubbliche sono da dirottare attraverso le medesime.

Nazionalizzazione

20.214 In un'operazione di nazionalizzazione, le amministrazioni pubbliche assumono il controllo di attività specifiche o di un'intera società, di solito acquistando la partecipazione di maggioranza o la totalità della società.

20.215 In genere, la nazionalizzazione prende la forma di un acquisto di quote: le amministrazioni pubbliche acquistano le quote della società, in tutto o in parte, al prezzo di mercato, ovvero a un prezzo sufficientemente vicino, considerando le normali prassi di mercato per quanto concerne la valutazione di società nello stesso ramo di attività. L'operazione è consensuale, anche se il precedente proprietario ha poche possibilità di rifiutare l'offerta o di negoziare il prezzo. L'acquisto di quote è un'operazione finanziaria da registrare nel conto finanziario.

20.216 In casi eccezionali, le amministrazioni pubbliche possono acquisire la proprietà di una società attraverso un'operazione di appropriazione o confisca: in tal caso il cambio di proprietà delle attività non è il risultato di un'operazione consensuale; non si effettuano pagamenti a favore dei proprietari, o se vengono effettuati non rispecchiano il valore equo delle attività. La differenza tra il valore di mercato delle attività acquisite e l'eventuale corrispettivo fornito è registrata come confisca senza indennizzo nel conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività.

Operazioni con le autorità bancarie centrali

20.217 Nella pratica, si osservano due tipi di pagamenti effettuati dalle autorità bancarie centrali a favore delle amministrazioni pubbliche:

- a) pagamenti periodici, in genere sotto forma di dividendi, basati sull'attività corrente delle autorità bancarie centrali (come la gestione di riserve di valuta estera). Questi pagamenti sono registrati come dividendi fintanto che non superano un importo di reddito operativo netto costituito dai redditi netti da capitale, al netto dei costi e di eventuali trasferimenti. Gli importi che eccedono tale somma devono essere registrati come riduzione del capitale;
- b) pagamenti straordinari a seguito della vendita o della rivalutazione di attività di riserva. Questi pagamenti sono registrati come prelievi di capitale. Il motivo è che il valore di dette attività influisce sul valore delle passività delle autorità bancarie centrali e delle attività delle amministrazioni pubbliche. Quindi, i guadagni in conto capitale sulle attività di riserva delle autorità bancarie centrali presentano una contropartita nelle attività delle amministrazioni pubbliche tramite le passività delle autorità bancarie centrali.

I pagamenti effettuati dalle amministrazioni centrali alle autorità bancarie centrali devono essere registrati in modo analogo a quanto avviene per altre le società pubbliche. In particolare, i pagamenti di notevole entità sono soggetti al «test sui conferimenti di capitale» per determinarne la natura.

Ristrutturazioni, fusioni e riclassificazioni

- 20.218 La ristrutturazione di una società pubblica può determinare la comparsa o la scomparsa di attività e passività finanziarie che rispecchiano i nuovi rapporti finanziari. Queste variazioni vengono registrate come variazioni nella classificazione dei settori e variazioni della struttura delle unità istituzionali nel conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività. Un esempio di una ristrutturazione di questo tipo è la suddivisione di una società in due o più unità istituzionali, con la creazione di nuove attività e passività finanziarie.
- 20.219 D'altra parte, l'acquisto di azioni e altre partecipazioni di una società nel quadro di una fusione deve essere registrato come una operazione finanziaria tra la società acquirente e il precedente proprietario.
- 20.220 Le variazioni nella classificazione delle attività e delle passività che non riguardano operazioni di ristrutturazione o variazioni nella classificazione settoriale (quali la monetizzazione o la demonetizzazione dell'oro) sono registrate come variazione nella classificazione delle attività o delle passività nel conto delle altre variazioni di volume delle attività e delle passività.

Operazioni relative al debito

20.221 Le operazioni relative al debito possono essere particolarmente importanti per il settore delle amministrazioni pubbliche, poiché spesso sono un mezzo per fornire aiuti economici ad altre unità. La registrazione di queste operazioni è trattata nel capitolo 5. Il principio generale in caso di cancellazioni o assunzioni consensuali dei debiti di un'unità da parte di un'altra unità consiste nel riconoscere l'esistenza di un trasferimento volontario di ricchezza tra le due unità. Di conseguenza, l'operazione di contropartita dell'assunzione della passività o della cancellazione del credito è un trasferimento in conto capitale. Poiché in genere non si osservano flussi di denaro, tali operazioni si possono caratterizzare come trasferimenti in conto capitale in natura.

Assunzione, cancellazione e azzeramento di debiti

Assunzione e cancellazione di debiti

20.222 Si verifica l'assunzione di un debito quando un'unità si assume la responsabilità del debito di un'altra unità nei confronti di un creditore. Questo accade frequentemente quando l'amministrazione pubblica garantisce un debito di un'altra unità e tale garanzia viene invocata o attivata.

20.223 Nel caso dell'assunzione di un debito da parte di un'amministrazione pubblica, l'operazione di contropartita della nuova passività è un trasferimento in conto capitale a favore del debitore inadempiente. Occorre esaminare attentamente il caso in cui viene registrata come contropartita un'attività finanziaria. Si configurano due contesti diversi:

- a) acquisto di un'effettiva attività finanziaria preesistente nei confronti di un terzo, come nel caso dell'assicurazione sulle esportazioni garantita. L'amministrazione pubblica registra come operazione di contropartita della nuova passività l'acquisto di un'attività finanziaria equivalente al valore attuale dell'importo da ricevere. Se tale importo è pari alla passività assunta non sono necessarie altre registrazioni. Se l'importo che si prevede di recuperare è inferiore alla passività assunta, l'amministrazione pubblica registra un trasferimento in conto capitale per la differenza tra la passività assunta e il valore dell'attività acquisita;
- b) l'amministrazione pubblica registra semplicemente un credito nei confronti della società beneficiaria, che nella maggior parte dei casi è una società pubblica in difficoltà. In generale, in considerazione del valore altamente ipotetico del credito, non si effettuano registrazioni. Possibili rimborsi futuri da parte del beneficiario saranno registrati come entrate dell'amministrazione pubblica.

20.224 I pagamenti di debiti per conto di altri sono analoghi alle assunzioni di debiti, ma l'unità che li effettua non assume a proprio carico l'intero importo del debito. Le operazioni registrate sono simili.

- 20.225 La cancellazione di debiti (o remissione di debiti) è l'estinzione o la riduzione di un credito ai sensi di un accordo tra creditore e debitore. Il creditore registra un trasferimento in conto capitale da pagare per l'importo cancellato e l'altra unità registra un trasferimento in conto capitale da ricevere. Spesso si presume l'accordo reciproco, benché non sia definito formalmente, nei casi di rinuncia al credito da parte dell'amministrazione pubblica, come per i prestiti a studenti e agricoltori.
- 20.226 Le assunzioni e cancellazioni di debiti a vantaggio di entità controllate risultano in un aumento del valore della partecipazione nell'unità oggetto dell'investimento, rispecchiato nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività. Ove il debito di un'amministrazione pubblica venga assunto da un'altra amministrazione pubblica, si registra un trasferimento in conto capitale da ricevere, un nuovo debito a carico dell'amministrazione pubblica che lo assume, o entrambi.
- 20.227 Le assunzioni e cancellazioni di debiti nel contesto di un'operazione di privatizzazione sono registrate come operazioni inerenti a partecipazioni per l'ammontare che non eccede i proventi della privatizzazione, mentre la parte restante è registrata come trasferimento in conto capitale, al fine di garantire la neutralità contabile dello svolgimento della privatizzazione, la quale deve concludersi entro un anno.
- 20.228 Ove le amministrazioni pubbliche debentrici offrano il rimborso anticipato del debito ad un valore inferiore al valore del capitale comprensivo degli interessi arretrati, si richiede una registrazione nel conto del capitale con un effetto sull'accredito/indebitamento dell'amministrazione pubblica, in quanto si presume un contributo da parte del creditore. Ove il rimborso anticipato implichi il pagamento di una penalità o di un onere al creditore secondo quanto disposto nel contratto, tale importo sarà registrato come reddito del creditore. Nel caso di titoli, un riacquisto sul mercato dà luogo a una registrazione nei conti della rivalutazione delle attività e delle passività, salvo che al possessore dei titoli sia imposto il rimborso anticipato.

- 20.229 La differenza di valore in caso di vendita a un terzo di crediti di un'amministrazione pubblica nei confronti di altre comporta la registrazione di un trasferimento in conto capitale, che incide sul disavanzo dell'amministrazione pubblica, poiché la natura del credito implica l'intenzione originale di far apparire un beneficio e la vendita è un modo per effettuare la ristrutturazione del debito.
- 20.230 Di conseguenza, il trasferimento di spesa in conto capitale dell'amministrazione pubblica costituisce un'entrata per il debitore, in considerazione del fatto che si tratta dell'effettivo beneficiario dell'operazione, con una registrazione nel conto del resto del mondo corrispondente alla spesa dell'amministrazione pubblica creditrice. Per il venditore, il valore dell'operazione di cessione del credito è il valore del capitale. Il valore del credito è registrato sia nei conti del nuovo creditore e che in quelli del debitore, ossia rispettivamente il conto patrimoniale della banca e il conto del resto del mondo, alla voce investimenti internazionali, al suo valore ridotto.
- 20.231 In casi più rari, quando lo sconto negoziato con la terza parte o con un debitore che si offre di riacquistare il proprio debito rispecchia esclusivamente variazioni nei tassi di interesse di mercato e non un cambiamento nella solvibilità, si può presumere che l'amministrazione pubblica creditrice agisca come un normale investitore. La differenza, al netto di eventuali penalità o oneri, è registrata nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività. Un test è verificare se l'importo rimborsato possa aver superato il valore del capitale.

Assunzione di debiti che comporta un trasferimento di attività non finanziarie

20.232 Se le amministrazioni pubbliche intendono alleviare l'onere del debito di una società pubblica possono, in aggiunta all'assunzione del debito da parte di un'unità delle amministrazioni pubbliche, rilevare anche attività non finanziarie come le infrastrutture di trasporto pubblico. Questa operazione, che comporta un trasferimento di attività non finanziarie all'unità delle amministrazioni, s'intende consensuale e ha esattamente lo stesso impatto di un'assunzione di debiti sull'accredito/indebitamento: l'importo del trasferimento in conto capitale da registrare a favore della società è pari all'importo del debito assunto. Un'acquisizione di attività non finanziarie ha un effetto negativo sull'accredito (+)/indebitamento (-).

Azzeramento o riduzione di debiti

20.233 Per azzeramento di debiti s'intende la riduzione da parte del creditore dell'importo che gli è dovuto nel suo conto patrimoniale, di solito quando il creditore arriva alla conclusione che il debito abbia scarso valore o addirittura nessuno, in quanto non verrà rimborsato poiché il debitore è fallito, è scomparso o non può realisticamente essere perseguito per ottenere un rimborso che giustifichi i costi sostenuti. Le riduzioni di debiti si riferiscono alla riduzione da parte di un creditore del valore contabile di un'attività nel suo conto patrimoniale.

- 20.234 Riduzioni e azzeramenti sono operazioni contabili interne effettuate dal creditore, che spesso non sono riconosciute come operazioni poiché non sono consensuali. Tuttavia, può succedere che le riduzioni e gli azzeramenti non comportino l'annullamento del credito nei confronti del debitore e di conseguenza sono possibili scritture di storno delle riduzioni e, meno frequentemente, degli azzeramenti.
- 20.235 Le riduzioni di debiti in quanto tali non comportano registrazioni nel conto patrimoniale del creditore perché il valore contabile del debito rispecchia già il valore di mercato dello strumento o è al valore nominale nel caso di prestiti, a meno che il valore di mercato non sia sostituito dal valore contabile ridotto, qualora la riduzione sia registrata nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività. Per contro, gli azzeramenti di debiti comportano l'eliminazione dell'attività dal conto patrimoniale del creditore mediante un'altra variazione di volume per l'importo in uscita – il valore del capitale per un prestito, il valore di mercato per i titoli – salvo quando l'azzeramento rispecchi un'operazione di cancellazione del debito. Quindi, diversamente dall'assunzione o cancellazione di debiti, gli azzeramenti e le riduzioni di debiti non incidono sull'accREDITAMENTO/indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

Altre ristrutturazioni del debito

- 20.236 La ristrutturazione del debito è un accordo inteso a modificare le condizioni del servizio di un debito in essere, di solito in senso più favorevole per il debitore. Lo strumento di debito oggetto della ristrutturazione si considera estinto e sostituito da un nuovo strumento di debito alle nuove condizioni. Nel caso di una differenza di valore tra lo strumento di debito estinto e il nuovo strumento, si configura una cancellazione del debito ed occorre un trasferimento in conto capitale per tenere conto della differenza.
- 20.237 Uno swap tra debito e partecipazione si verifica quando un creditore accetta di sostituire un debito che gli è dovuto con un titolo di partecipazione al capitale. Ad esempio, un'amministrazione pubblica può accordarsi con un'impresa pubblica di sua proprietà di accettare un aumento della sua partecipazione nell'impresa in sostituzione di un prestito in essere. In tal caso, l'evento dovrebbe essere soggetto al «test sui conferimenti di capitale». Un'eventuale differenza di valore tra lo strumento di debito estinto e la partecipazione riconosciuta è registrata come trasferimento in conto capitale nel conto della rivalutazione delle attività e delle passività.
- 20.238 I debiti arretrati si configurano quando un debitore non adempie al pagamento di una quota di interessi o di capitale. Lo strumento di debito in genere non cambia, ma la conoscenza dell'ammontare dei debiti arretrati può fornire importanti informazioni.

Acquisto di debiti sopra il valore di mercato

- 20.239 L'acquisizione di debiti per un valore superiore al valore di mercato è denominato all'inizio prestito agevolato e in seguito dismissione del debito. In entrambi i casi si intende trasferire un beneficio, per cui è richiesta la registrazione di una spesa, ad esempio un trasferimento in conto capitale.
- 20.240 La dismissione del debito si configura quando un debitore copre gli strumenti di debito con attività finanziarie che generano flussi di servizio del debito di entità analoga o superiore. Anche quando gli strumenti dismessi sono stati trasferiti a una entità separata, la posizione lorda dovrebbe essere comunque registrata, trattando la nuova entità come un'unità ausiliaria e consolidandola con l'unità che ha effettuato la dismissione. Se l'unità ausiliaria non è residente, viene assimilata a una società a destinazione specifica e le operazioni dell'amministrazione pubblica con tale unità dovrebbero essere trattate come descritto nella sezione «La presentazione delle statistiche di finanza pubblica».
- 20.241 Debiti emessi a condizioni agevolate. Non esiste una definizione precisa di prestiti agevolati, ma in generale si ritiene che si configurino quando unità delle amministrazioni pubbliche concedono prestiti ad altre unità secondo modalità tali per cui il tasso di interesse contrattuale sia fissato intenzionalmente al di sotto del tasso di interesse di mercato che si applicherebbe altrimenti. Il grado di agevolazione può essere potenziato con periodi di tolleranza, le frequenze dei pagamenti e una scadenza favorevole al debitore. Poiché i termini di un prestito agevolato sono più favorevoli per il debitore di quanto consentirebbero altrimenti le condizioni di mercato, i prestiti agevolati comportano di fatto un trasferimento dal creditore al debitore.

20.242 I prestiti agevolati sono registrati al loro valore nominale come gli altri prestiti, ma all'atto del prestito viene registrato un trasferimento in conto capitale come voce per memoria, pari alla differenza tra il valore contrattuale del debito e il suo valore attuale, utilizzando un tasso di sconto di mercato adeguato. Non esiste un unico tasso di interesse di mercato da utilizzare per calcolare il trasferimento in conto capitale. Il tasso di interesse commerciale di riferimento (tasso CIRR) pubblicato dall'OCSE si può applicare quando il prestito viene emesso da uno dei suoi paesi membri.

Dismissioni (defeasances) e salvataggi

20.243 Con il termine salvataggio (bailout) s'intende un recupero da una situazione di difficoltà finanziaria. Spesso si utilizza quando un'unità di un'amministrazione pubblica fornisce assistenza finanziaria a breve termine a una società per aiutarla a superare un periodo di difficoltà finanziarie, ovvero un conferimento di risorse finanziarie di carattere più permanente ai fini della ricapitalizzazione della società. I salvataggi di istituti finanziari vengono spesso definiti interventi di dismissione finanziaria (financial defeasance). I salvataggi in genere implicano operazioni una tantum fortemente pubblicizzate di consistente valore e pertanto di facile identificazione.

20.244 L'intervento dell'amministrazione pubblica può assumere varie forme. Seguono alcuni esempi:

- a) un'amministrazione pubblica può garantire determinate passività dell'impresa da assistere;
- b) un'amministrazione pubblica può fornire finanziamenti di capitale a condizioni straordinariamente favorevoli;

- c) un'amministrazione pubblica può acquistare attività dell'impresa da assistere a prezzi superiori rispetto all'effettivo valore di mercato;
- d) un'amministrazione pubblica può creare una società a destinazione specifica o un altro tipo di organismo pubblico per finanziare e/o gestire la vendita di attività o passività dell'impresa da assistere.

20.245 Le garanzie fornite dall'amministrazione pubblica nel corso di un intervento di salvataggio sono considerate garanzie una tantum a entità in difficoltà finanziaria. Un esempio è il caso in cui l'entità ha sostanziali difficoltà ad adempiere ai propri obblighi, o non è in grado di farlo, poiché la sua capacità di generare flussi di cassa è scarsa, o la negoziabilità delle sue attività è fortemente limitata a causa di eventi eccezionali. Questa situazione in genere comporta la registrazione di un trasferimento in conto capitale all'inizio, come se la garanzia fosse escussa, per l'intero ammontare della garanzia concessa o, qualora sia disponibile una stima affidabile, per l'ammontare della prevista escussione della garanzia equivalente alla perdita prevista dell'amministrazione pubblica. Si veda anche il paragrafo 20.256.

- 20.246 Laddove l'amministrazione pubblica acquisti attività dell'impresa da assistere, l'importo pagato di norma sarà superiore all'effettivo prezzo di mercato. L'acquisto viene registrato all'effettivo prezzo di mercato, con un trasferimento in conto capitale per la differenza tra il prezzo di mercato e l'importo totale pagato.
- 20.247 Nel corso di un intervento di salvataggio, spesso le amministrazioni pubbliche acquistano prestiti da istituti finanziari al valore nominale, invece che al valore di mercato. Anche se i prestiti sono registrati al valore nominale, l'operazione viene frazionata, effettuando un trasferimento in conto capitale e una registrazione nei conti della rivalutazione delle attività e delle passività. Qualora si sappia con certezza che alcuni prestiti sono irrecuperabili, per l'intero importo o quasi, o in assenza di informazioni affidabili in merito alla perdita prevista, tali prestiti sono considerati a valore zero, registrando un trasferimento in conto capitale per il loro precedente valore nominale.
- 20.248 Un'unità istituzionale pubblica creata dalle amministrazioni pubbliche e incaricata esclusivamente di assumere la gestione del salvataggio dovrebbe essere classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche. Qualora la nuova unità sia intesa come un'impresa già esistente incaricata temporaneamente dell'intervento di salvataggio, la sua classificazione come unità delle amministrazioni pubbliche o società pubblica viene effettuata in base alle norme generali descritte nella sezione sulle agenzie di ristrutturazione. Le unità che acquistano attività finanziarie da società finanziarie in difficoltà con l'obiettivo di venderle secondo un piano ordinato non si possono considerare intermediari finanziari perché non si espongono a rischi e vengono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche.

Garanzie sui debiti

- 20.249 Una garanzia sui debiti è un accordo con il quale un garante conviene di rimborsare un creditore in caso di inadempimento del debitore. Per le amministrazioni pubbliche, fornire una garanzia è un modo per sostenere delle attività economiche senza la necessità di un esborso di cassa immediato. Le garanzie incidono in modo significativo sul comportamento degli agenti economici in quanto modificano le condizioni di prestito sui mercati finanziari.
- 20.250 Per ciascuna garanzia, le parti coinvolte sono tre: mutuante, mutuatario e garante. Dapprima, consistenze e flussi del rapporto di credito sono registrati tra mutuante e mutuatario, mentre dopo l'escussione consistenze e flussi relativi al rapporto di garanzia sono registrati tra mutuante e garante. Di conseguenza, l'attivazione di garanzie comporta la registrazione di flussi e variazioni nel conto patrimoniale di debitore, creditore e garante.
- 20.251 Esistono tre tipologie principali di garanzia:
- i) garanzie rispondenti alla definizione di strumenti finanziari derivati;
 - ii) garanzie standardizzate; e
 - iii) garanzie una tantum.

Garanzie assimilabili a derivati

- 20.252 Le garanzie che rispondono alla definizione di strumenti finanziari derivati sono scambiate attivamente sui mercati finanziari, come i credit default swap (CDS). Il derivato si basa sul rischio di inadempimento di uno strumento di riferimento e in generale non è realmente collegato a un singolo prestito o una singola obbligazione.
- 20.253 Quando viene attivata una garanzia di questo tipo, l'acquirente effettua un pagamento all'istituzione finanziaria che crea il derivato, registrato come un'operazione inerente a strumenti finanziari derivati. Le variazioni nel valore del derivato sono registrate come rivalutazioni. In caso di inadempimento dello strumento di riferimento, il garante paga all'acquirente la perdita teorica sull'obbligazione di riferimento. Anche in questo caso si registra un'operazione inerente a strumenti finanziari derivati.

Garanzie standardizzate

- 20.254 Le garanzie standardizzate coprono rischi di credito simili per un gran numero di casi. Non è possibile stimare con precisione il rischio che un prestito risulti inadempiente, ma è possibile stimare su un gran numero di prestiti quanti risulteranno inadempienti. Il trattamento delle garanzie standardizzate è descritto nel capitolo 5.

Garanzie una tantum

- 20.255 Le garanzie una tantum si configurano quando le condizioni del prestito o del titolo sono talmente particolari da rendere impossibile calcolare con un certo grado di precisione il livello di rischio associato al prestito. In generale, la concessione di una garanzia una tantum è considerata una passiva posta condizionata e non è registrata come attività/passività finanziaria nel conto patrimoniale del garante.
- 20.256 In casi eccezionali, le garanzie una tantum concesse da amministrazioni pubbliche a società in determinate situazioni di difficoltà finanziaria ben definite (ad esempio quando i fondi propri della società sono negativi), con una probabilità di escussione molto elevata, sono trattate come se fossero escusse all'inizio (cfr. anche il paragrafo 20.245).
- 20.257 L'attivazione di una garanzia una tantum è trattata allo stesso modo dell'assunzione di un debito. Il debito originario s'intende liquidato mentre viene creato un nuovo debito tra il garante e il creditore. L'assunzione di un debito implica la registrazione di un trasferimento in conto capitale a favore del debitore inadempiente, a sua volta compensato da un'operazione finanziaria che trasferisce la passività finanziaria dalla società all'amministrazione pubblica.

- 20.258 L'attivazione di una garanzia può anche non richiedere il rimborso immediato del debito. Ove il momento di registrazione si basi sul principio della competenza, l'importo totale del debito assunto dovrebbe essere registrato al momento dell'attivazione della garanzia e dell'assunzione del debito. Il garante è il nuovo debitore e i rimborsi del capitale da parte del garante, nonché gli interessi maturati sul debito assunto dovrebbero essere registrati nel momento in cui si movimentano i flussi. Quindi, quando la chiamata di garanzia comporta esclusivamente il pagamento del servizio del debito dovuto durante il periodo contabile, come in caso di cash calls, si registra un trasferimento in conto capitale per gli importi liquidati. Tuttavia, in presenza di un modello di escussioni parziali, ad esempio tre volte consecutive, che si presume prosegua, è registrata l'assunzione di un debito.
- 20.259 Ove il debitore originario effettui un rimborso a favore del garante, mentre è stata registrata una spesa per precedenti escussioni della garanzia, il garante registra un'entrata. Tuttavia, ove il debitore sia controllato dal garante, l'entrata dovrebbe essere sottoposta al test del superdividendo ed eventuali rimborsi superiori al reddito dell'impresa sono registrati come prelievi di capitale.

Cartolarizzazione

Definizione

- 20.260 La cartolarizzazione consiste nell'emissione di titoli sulla base dei flussi di cassa che dovrebbero essere generati dalle attività, o altre fonti di reddito. I titoli che dipendono dai flussi di cassa sono definiti «titoli garantiti da attività».
- 20.261 Nella cartolarizzazione, l'iniziatore trasferisce diritti di proprietà su attività, o il diritto di ricevere specifici flussi futuri, ad un'unità di cartolarizzazione, che in cambio versa all'iniziatore un importo finanziandosi autonomamente. Spesso l'unità di cartolarizzazione è nota come società a destinazione specifica e ottiene i propri finanziamenti tramite l'emissione di titoli utilizzando come garanzia le attività o i diritti sui flussi futuri trasferiti dall'iniziatore. La questione principale nella registrazione del pagamento dall'unità di cartolarizzazione a favore dell'iniziatore è se il trasferimento dell'attività configuri la vendita di un'attività esistente all'unità di cartolarizzazione o una modalità di indebitamento che si avvale dei flussi futuri di entrate come garanzia reale.

Criteri per il riconoscimento della vendita

- 20.262 Affinché l'operazione di cartolarizzazione sia trattata come una vendita, nel conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche deve figurare un'attività negoziabile, la cui proprietà deve essere trasferita a pieno titolo all'unità di cartolarizzazione, come evidenziato dal trasferimento di rischi e benefici associati all'attività.

- 20.263 Quindi la cartolarizzazione di flussi di entrate futuri non riconosciuti come ritorno su attività economiche, quali future royalties petrolifere, è un'assunzione di prestito dell'iniziatore.
- 20.264 Quando un'operazione di cartolarizzazione coinvolge flussi associati a un'attività finanziaria o non finanziaria, i rischi e i benefici connessi alla proprietà dell'attività devono essere trasferiti perché venga registrata una vendita.
- 20.265 Se l'amministrazione pubblica detiene un interesse beneficiario nella cartolarizzazione, mediante un prezzo d'acquisto differito, ossia il diritto a flussi superiori al valore originario della cartolarizzazione, o il diritto di proprietà sull'ultima tranche emessa dall'unità di cartolarizzazione, o con altre modalità, non si ha vendita e l'evento è considerato un'assunzione di prestito dell'iniziatore.
- 20.266 Se l'amministrazione pubblica, in qualità di iniziatore, garantisce il rimborso di debiti contratti dall'unità di cartolarizzazione relativamente all'attività, i rischi ad essa associati non s'intendono trasferiti. Non vi è stata vendita e l'evento è considerato un'assunzione di prestito dell'iniziatore. Le garanzie possono assumere varie forme, quali contratti di assicurazione, strumenti derivati o clausole di sostituzione di attività.

- 20.267 Laddove si stabilisca che il contratto di cartolarizzazione implica l'effettiva vendita di un'attività negoziabile, occorre esaminare la classificazione settoriale dell'unità di cartolarizzazione. Nella sezione «Definizione del settore delle amministrazioni pubbliche» vengono presentati i criteri per stabilire se l'unità di cartolarizzazione è un'unità istituzionale e se esercita una funzione di intermediazione finanziaria. Se l'unità di cartolarizzazione è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche, l'operazione di cartolarizzazione è un'assunzione di prestito da parte delle amministrazioni pubbliche. Se l'unità di cartolarizzazione è classificata come altri intermediari finanziari (S.125), l'operazione di cartolarizzazione sarà registrata come vendita di attività, priva di effetti diretti sul debito delle amministrazioni pubbliche e con un impatto sul disavanzo delle stesse se i flussi vengono cartolarizzati su un'attività non finanziaria.
- 20.268 Se l'amministrazione pubblica fornisce un corrispettivo, sotto forma di contante successivamente all'evento, o con altri mezzi quali garanzie, eliminando quindi il trasferimento di rischi, un'operazione di cartolarizzazione originariamente considerata una vendita da quel momento viene classificata come assunzione di prestito, effettuando le seguenti operazioni: incremento di passività e acquisizione di attività con un trasferimento di spesa in conto capitale qualora il valore della passività superi quello dell'attività.

Registrazione di flussi

- 20.269 Quando un'operazione di cartolarizzazione viene registrata come assunzione di prestito, i flussi di cassa trasmessi all'unità di cartolarizzazione sono dapprima registrati nei conti delle amministrazioni pubbliche e nello stesso tempo come rimborso del debito per l'ammontare degli interessi e del capitale.
- 20.270 Quando i flussi di cassa si estinguono prima dell'ammortamento del debito contratto, la passività residua viene eliminata dal conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche mediante un'altra variazione di volume.
- 20.271 Successivamente alla completa estinzione del debito contratto, eventuali flussi di cassa residui trasmessi all'unità di cartolarizzazione ai sensi del contratto di cartolarizzazione sono registrati come spesa dell'iniziatore.

Altre questioni

Obblighi pensionistici

- 20.272 Il trattamento dei sistemi pensionistici è descritto nel capitolo 17, che comprende una tavola integrativa dei principali conti nazionali del SEC che deve tener conto di tutti gli obblighi dei regimi pensionistici, ivi compresi gli obblighi pensionistici derivanti da sistemi di sicurezza sociale. I diritti pensionistici di sistemi a prestazione definita connessi con l'occupazione senza costituzione di riserve promossi dalle amministrazioni pubbliche devono essere registrati solo in questi conti integrativi.

Pagamenti forfettari

- 20.273 Occasionalmente, le unità possono pagare una somma forfettaria alle amministrazioni pubbliche in cambio dell'assunzione di alcuni dei loro obblighi pensionistici. Simili operazioni a tantum di grande entità si verificano tra un'amministrazione pubblica e un'altra entità, in genere una società pubblica, spesso in collegamento con il cambio di status della società o con la sua privatizzazione. L'amministrazione pubblica assume gli obblighi in questione in cambio di un pagamento in contanti che copre il disavanzo atteso derivante dal trasferimento.
- 20.274 In teoria, essendo uno scambio equo tra pagamento in contanti e l'assunzione di un obbligo che rappresenta una passività, l'operazione non dovrebbe incidere sulle misure del patrimonio netto e del patrimonio netto finanziario, né dovrebbe alterare l'accreditamento/indebitamento dell'amministrazione pubblica. In ogni caso, gli obblighi pensionistici possono non comparire come passività sul conto patrimoniale delle unità che li trasferiscono e li assumono. Ad esempio, quando sono trasferiti all'amministrazione pubblica, gli obblighi pensionistici si possono fondere con un sistema di sicurezza sociale per il quale non vengono riconosciute passività.
- 20.275 In tale contesto, questi pagamenti forfettari andrebbero considerati come pagamenti anticipati di contributi sociali. In considerazione dei vari sistemi osservati nella pratica e al fine di evitare distorsioni nel calcolo di alcuni aggregati quali costo del lavoro e prelievi obbligatori, la somma forfettaria è registrata come un'anticipazione finanziaria (F.8), un pagamento anticipato di trasferimenti correnti diversi (D.75) che sarà registrato in futuro in proporzione ai relativi pagamenti delle pensioni. Di conseguenza, il pagamento forfettario non incide sull'accreditamento/indebitamento delle amministrazioni pubbliche nell'esercizio del trasferimento degli obblighi.

Partenariati pubblico-privato

Portata dei PPP

- 20.276 I partenariati pubblico-privato (PPP) sono contratti a lungo termine complessi stipulati tra due unità, di cui una in genere è una società (o un gruppo di società pubbliche o private), denominata operatore o partner, e l'altra un'unità delle amministrazioni pubbliche, denominata concedente. I PPP comportano una notevole spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico in generale per conto dell'unità pubblica.
- 20.277 Alla scadenza del contratto il concedente acquisisce di norma la proprietà giuridica del capitale fisso. Nella maggior parte dei casi il capitale fisso è caratteristico di taluni servizi generali fondamentali delle amministrazioni pubbliche, quali scuole o università, ospedali e carceri. Può anche trattarsi di infrastrutture, poiché molti dei grandi progetti intrapresi mediante PPP comportano la fornitura di servizi di trasporto e comunicazioni, servizi pubblici o altri servizi, tipicamente definiti servizi di infrastrutture.

- 20.278 Una descrizione generale che comprende le questioni contabili più comuni è la seguente: una società si accorda per acquistare un insieme di attività fisse e in seguito di utilizzarle con altri beni di produzione per erogare servizi. Tali servizi possono essere forniti alle amministrazioni pubbliche per l'utilizzo in attività di produzione proprie, come i servizi di manutenzione di autoveicoli, o per la distribuzione gratuita al pubblico, ad esempio i servizi di istruzione, nel qual caso le amministrazioni pubbliche effettueranno pagamenti periodici per tutta la durata del contratto, dai quali la società prevede di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato sui suoi investimenti.
- 20.279 Ai sensi di questa definizione, i contratti di PPP prevedono che il concedente paghi all'operatore un «canone di disponibilità» o un «canone di domanda» e costituiscono pertanto un contratto di fornitura. Diversamente da altri contratti di servizi a lungo termine, si realizza un bene specifico. Quindi, un contratto di PPP implica che le amministrazioni pubbliche acquistino un servizio prodotto da un partner attraverso la creazione di un bene. I contratti di PPP possono presentare molte varianti per quanto concerne la cessione dei beni alla scadenza del contratto, i necessari interventi di gestione e manutenzione nel corso del contratto, nonché prezzo, qualità e volume dei servizi prodotti, e così via.
- 20.280 Quando la società vende i servizi direttamente al pubblico, ad esempio una strada a pedaggio, il contratto è considerato una concessione, piuttosto che un PPP. Il prezzo è generalmente regolamentato dalle amministrazioni pubbliche e fissato ad un livello che secondo la società le permetterà di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato sull'investimento. Alla scadenza del periodo contrattuale, le amministrazioni pubbliche possono acquisire la proprietà giuridica e il controllo operativo del bene, eventualmente a titolo gratuito.

- 20.281 Con il contratto di PPP la società acquista il capitale fisso in alcuni casi con il sostegno delle amministrazioni pubbliche ed è proprietaria giuridica dei beni per la durata del contratto. Spesso il contratto richiede che i beni rispettino i requisiti di progettazione, qualità e capacità specificati dalle amministrazioni pubbliche, siano utilizzati nel modo indicato dalle stesse per produrre i servizi richiesti dal contratto e siano mantenuti conformemente agli standard definiti dalle amministrazioni pubbliche.
- 20.282 Inoltre, di solito i beni hanno una vita utile molto più lunga della durata del contratto, cosicché le amministrazioni pubbliche possono controllarli, sopportando i relativi rischi e percependo i relativi benefici per una parte consistente della loro vita utile. Quindi, spesso è difficile determinare se siano le società o le amministrazioni pubbliche a sopportare la maggior parte dei rischi e a conseguire la maggior parte dei benefici.

Proprietà economica e allocazione dei beni

- 20.283 Come nelle operazioni di leasing, il proprietario economico del bene in un PPP si determina valutando quale unità sopporta la maggior parte dei rischi e quale unità dovrebbe ricevere la maggior parte dei benefici derivanti dai beni. I beni sono allocati a questa unità e di conseguenza anche gli investimenti fissi lordi. I principali elementi di rischio e di beneficio da valutare sono i seguenti:
- a) rischio di costruzione, che comprende il superamento dei costi, la possibilità di costi aggiuntivi derivanti da ritardi nella consegna, il mancato rispetto delle specifiche o dei requisiti di costruzione, nonché rischi ambientali e di altro tipo che richiedono pagamenti a favore di terzi;

- b) rischio di disponibilità, che comprende la possibilità di costi aggiuntivi, ad esempio di manutenzione e finanziamento, e il pagamento di penali perché il volume o la qualità dei servizi non rispettano gli standard specificati nel contratto;
- c) rischio di domanda, che comprende la possibilità che la domanda dei servizi sia superiore o inferiore al previsto;
- d) rischio di valore residuo e di obsolescenza, che comprendono il rischio che il valore del bene sia inferiore a quello atteso alla fine del contratto e in quale misura le amministrazioni pubbliche hanno l'opzione di acquisire il bene;
- e) l'esistenza di finanziamenti o di garanzie da parte del concedente, o di clausole di risoluzione vantaggiose, in particolare in caso di eventi di risoluzione su iniziativa dell'operatore.

20.284 I rischi e i benefici spettano all'operatore se il rischio di costruzione e i rischi di domanda o di disponibilità sono stati effettivamente trasferiti. Un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento di detti rischi.

20.285 Inoltre, a causa della specificità dei contratti di PPP, che riguardano beni complessi, e quando la valutazione dei rischi e dei benefici non è conclusiva, una questione rilevante riguarda quale unità esercita un'influenza decisiva sulla natura del bene e come vengono stabilite le condizioni dei servizi prodotti con il bene, in particolare:

- a) in che misura le amministrazioni pubbliche stabiliscono progetto, qualità, dimensioni e manutenzione dei beni;
- b) in che misura le amministrazioni pubbliche sono in grado di determinare i servizi prodotti, a quali unità sono forniti i servizi e i relativi prezzi.

20.286 Per stabilire quale unità è il proprietario economico occorre valutare le disposizioni di ciascun contratto di PPP. Data la complessità e la varietà dei PPP, occorre considerare tutti i fatti e le circostanze di ciascun contratto per poi scegliere il trattamento contabile che rispecchi al meglio i rapporti economici sottostanti.

Questioni contabili

- 20.287 Qualora si valuti che la società è il proprietario economico e qualora, come di solito avviene, l'amministrazione pubblica ottenga la proprietà giuridica ed economica alla scadenza del contratto senza un esplicito pagamento, si effettua una registrazione per l'acquisizione dei beni da parte dell'amministrazione pubblica. Secondo l'approccio generale, l'amministrazione pubblica accumula gradualmente un credito finanziario e la società matura gradualmente una passività corrispondente, cosicché al termine del periodo contrattuale i due valori siano pari al valore residuo atteso del bene. L'attuazione di questo approccio richiede la modifica delle operazioni monetarie in essere o la definizione di nuove, basandosi su ipotesi relative ai valori attesi e ai tassi di interesse. Questo implica il frazionamento dei pagamenti del PPP, quando il bene del PPP non figura nel conto patrimoniale dell'amministrazione pubblica, in una componente che rappresenta l'acquisizione di un'attività finanziaria.
- 20.288 Un approccio alternativo consiste nel registrare il cambio di proprietà giuridica ed economica alla fine, come trasferimento in conto capitale in natura. Anche questo approccio non rispecchia la sottostante realtà economica, ma i dati limitati, l'incertezza in merito al valore residuo atteso dei beni e le disposizioni contrattuali che consentono a ciascuna delle parti l'esercizio di varie opzioni fanno dell'approccio del trasferimento in conto capitale quello più prudente.

20.289 Un altro problema significativo si presenta quando l'amministrazione pubblica è considerata il proprietario economico dei beni senza che effettui pagamenti espliciti all'inizio del contratto, per cui occorre registrare una operazione corrispondente all'acquisizione. Il suggerimento più comune è che si effettui l'acquisizione mediante un leasing finanziario figurativo, in virtù della somiglianza con i leasing finanziari effettivi. Tuttavia, l'attuazione di questa scelta dipende dalle specifiche disposizioni del contratto, dalla loro interpretazione e da eventuali altri fattori. Ad esempio, si potrebbe imputare un prestito ed eventuali pagamenti dell'amministrazione pubblica a favore della società, se esistono, potrebbero essere modificati in modo tale che una quota di ciascun pagamento rappresenti un rimborso del prestito. In assenza di pagamenti effettivi dell'amministrazione pubblica, si potrebbero registrare operazioni non monetarie per i rimborsi del prestito. Altri mezzi di pagamento del bene da parte dell'amministrazione pubblica potrebbero essere il pagamento anticipato di un eventuale leasing operativo se questo viene imputato, o un'attività immateriale per il diritto della società di accedere ai beni per la produzione di servizi.

20.290 Un altro problema rilevante riguarda la misurazione della produzione. Qualsiasi decisione venga presa per quanto concerne la determinazione dell'unità che è il proprietario economico dei beni durante il periodo contrattuale e il modo in cui l'amministrazione pubblica li acquisisce alla fine, occorre prestare attenzione alla corretta misurazione della produzione. Anche in questo caso esistono diverse opzioni, la cui opportunità varia a seconda dell'esatta situazione e della disponibilità di dati. Le difficoltà sorgono quando l'amministrazione pubblica viene valutata come proprietario economico di beni che tuttavia vengono utilizzati dalla società per produrre servizi. È auspicabile evidenziare il valore del costo del capitale come un costo di produzione della società, ma questo può richiedere l'imputazione di un leasing operativo, che a sua volta può richiedere la modifica di operazioni effettive o la costruzione di operazioni non monetarie per identificare i pagamenti del leasing. Un'alternativa consiste nell'evidenziare il costo del capitale nel conto della produzione del settore delle amministrazioni pubbliche, classificando però la produzione dell'amministrazione pubblica allo stesso modo della produzione della società, cosicché la produzione totale nell'economia sia classificata correttamente.

Operazioni con organizzazioni internazionali e sovranazionali

20.291 Le operazioni che le unità residenti effettuano con organizzazioni internazionali o sovranazionali sono classificate nel settore del resto del mondo.

20.292 Esempi di operazioni di questo tipo sono tra residenti che non sono amministrazioni pubbliche e istituzioni dell'Unione europea, che sono considerate le parti principali nell'operazione anche se le unità delle amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo da intermediari nel trasferimento dei fondi. La registrazione delle principali operazioni avviene direttamente tra le due parti e non influisce sul settore delle amministrazioni pubbliche, il cui ruolo è registrato come operazione finanziaria (F.89).

20.293 Le registrazioni di operazioni specifiche tra residenti nazionali e istituzioni dell'Unione europea sono descritte in appresso per diverse categorie:

- a) imposte: alcune imposte sui prodotti, quali dazi sulle importazioni e accise, sono dovute alle istituzioni dell'Unione europea o altre organizzazioni sovranazionali e si suddividono in tre categorie:
 - 1) quelle pagabili direttamente, come in passato il prelievo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio sulle imprese carbosiderurgiche, che sono registrate direttamente;

- 2) quelle riscosse dalle amministrazioni nazionali per conto delle istituzioni dell'Unione europea o di altre organizzazioni sovranazionali, dove l'imposta è considerata dovuta direttamente dai produttori residenti. Alcuni esempi sono i prelievi sui prodotti agricoli importati, gli importi compensativi monetari prelevati all'importazione e all'esportazione, i contributi zucchero e isoglucosio, i prelievi di corresponsabilità sul latte e sui cereali e i dazi doganali prelevati sulla base della tariffa doganale integrata delle Comunità europee. Tali elementi sono registrati direttamente dai produttori all'organizzazione sovranazionale, mentre il ruolo di intermediario dell'amministrazione pubblica è registrato come operazione finanziaria;
 - 3) introiti provenienti dal gettito IVA di ciascun Stato membro, registrati dalle amministrazioni nazionali come importi da ricevere, mentre gli importi forniti all'Unione europea dagli Stati membri sono registrati come trasferimenti correnti (D.76). Il trasferimento dalle amministrazioni pubbliche è registrato nel momento in cui è dovuto;
- b) contributi: i contributi pagabili direttamente da organizzazioni sovranazionali a produttori residenti sono registrati come dovuti direttamente dall'organizzazione sovranazionale e non da un'unità residente delle amministrazioni pubbliche. Allo stesso modo, i contributi dovuti a produttori residenti e convogliati attraverso unità delle amministrazioni pubbliche in qualità di intermediari sono registrati direttamente tra le parti principali, ma creano anche registrazioni in altri conti attivi/passivi (F.89) nei conti finanziari delle amministrazioni pubbliche;

- c) trasferimenti correnti diversi: contributi al bilancio dell'Unione europea dagli Stati membri per la terza e quarta risorsa per costituire le risorse proprie dell'Unione europea. La terza risorsa è calcolata applicando un'aliquota forfettaria alla base dell'imposta sul valore aggiunto di ciascuno Stato membro. La quarta risorsa si basa sul reddito nazionale lordo di ciascuno Stato membro. Tali pagamenti sono considerati trasferimenti obbligatori dalle amministrazioni pubbliche all'Unione europea e sono classificati come trasferimenti correnti diversi e registrati nel momento in cui sono dovuti;
- d) aiuti internazionali correnti: la maggior parte degli altri trasferimenti correnti, in denaro o in natura, tra amministrazioni pubbliche e unità non residenti, ivi comprese le organizzazioni internazionali, sono classificati come aiuti internazionali correnti e comprendono aiuti correnti a paesi in via di sviluppo, retribuzioni dovute a insegnanti, consulenti e altri funzionari pubblici operanti all'estero, ecc. Gli aiuti internazionali correnti hanno la caratteristica di essere costituiti da trasferimenti effettuati su base volontaria;
- e) trasferimenti in conto capitale: i contributi agli investimenti, in denaro o in natura, e altri trasferimenti in conto capitale, in particolare in quanto operazioni di contropartita di cancellazioni o assunzioni di debiti, possono essere da pagare a o da ricevere da un'organizzazione internazionale o sovranazionale;

f) operazioni finanziarie: alcune operazioni finanziarie, in genere prestiti, possono essere registrate quando sono effettuate da organizzazioni internazionali come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale. Gli investimenti delle amministrazioni pubbliche nel capitale di organizzazioni internazionali e sovranazionali tranne il Fondo monetario internazionale sono classificati come altre partecipazioni (F.519), salvo dove non sia possibile il rimborso, nel qual caso sono classificati come aiuti internazionali correnti.

20.294 Le istituzioni dell'Unione europea effettuano consistenti trasferimenti correnti e in conto capitale attraverso fondi strutturali come il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione. I beneficiari finali di questi trasferimenti possono essere unità delle amministrazioni pubbliche o altre unità.

20.295 I contributi versati dai fondi strutturali spesso comportano il cofinanziamento, dove l'Unione europea finanzia congiuntamente un investimento delle amministrazioni pubbliche. Può esservi una combinazione di pagamenti anticipati, pagamenti intermedi e pagamenti finali, che possono essere convogliati attraverso almeno un'unità delle amministrazioni pubbliche. Le unità delle amministrazioni pubbliche residenti possono anche effettuare pagamenti anticipati sugli introiti attesi dall'Unione europea.

20.296 Quando i beneficiari non sono unità delle amministrazioni pubbliche, i pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche in anticipo sulle entrate di cassa dall'Unione europea sono registrati come operazioni finanziarie in altri conti attivi e passivi. La controparte dell'operazione finanziaria è l'Unione europea se si è raggiunta la data di competenza dell'operazione non finanziaria, altrimenti è il beneficiario. Le posizioni di conti attivi/passivi si chiudono al momento del pagamento in contanti.

- 20.297 Il momento di registrazione dei trasferimenti cofinanziati delle amministrazioni pubbliche coincide con la concessione dell'autorizzazione dell'Unione europea.
- 20.298 In alcune circostanze, gli anticipi delle amministrazioni pubbliche possono superare l'importo ammissibile determinato nella procedura di autorizzazione. Se il beneficiario è in grado di restituire la quota in eccesso si chiude la sua posizione altri conti passivi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. In caso contrario, si registra un trasferimento in conto capitale dalle amministrazioni pubbliche, eliminando la voce altri conti passivi.
- 20.299 Quando i beneficiari sono unità delle amministrazioni pubbliche, l'entrata viene spostata in avanti per farla coincidere con il momento della spesa, discostandosi dalle norme generali sul momento di registrazione per simili trasferimenti. Nel caso di un intervallo di tempo considerevole tra l'effettuazione della spesa e la riscossione del pagamento, l'entrata può essere registrata nel momento della presentazione del titolo di credito nei confronti dell'Unione europea; questo è possibile solo quando non sono disponibili informazioni affidabili sul momento della spesa o quando gli importi sono consistenti, o ancora quando l'intervallo di tempo tra la spesa e la presentazione del titolo di credito è breve.
- 20.300 Tutti i pagamenti anticipati dall'Unione europea alle unità delle amministrazioni pubbliche in qualità di beneficiari finali all'inizio di programmi pluriennali sono registrati come anticipazioni finanziarie.

Assistenza allo sviluppo

- 20.301 Le amministrazioni pubbliche forniscono assistenza ad altri paesi prestando fondi a un tasso di interesse intenzionalmente inferiore al tasso di interesse di mercato su prestiti che presentano rischi comparabili (prestiti agevolati, descritti nella sezione «Questioni contabili relative alle amministrazioni pubbliche», «Operazioni relative al debito») o contributi in denaro e in natura.
- 20.302 La registrazione dell'assistenza internazionale fornita con contributi in natura, come la fornitura di generi alimentari, spesso crea difficoltà. Nel paese ricevente i prezzi di beni o servizi forniti in natura, come i generi alimentari, possono essere molto diversi dai prezzi nel paese donatore. In linea di principio, il valore della donazione a favore del ricevente dovrebbe essere considerato uguale al costo della fornitura dell'assistenza al ricevente. Ne consegue che i prezzi del paese donatore dovrebbero essere utilizzati come base per il calcolo del valore della donazione. Oltre ai beni o servizi in sé, si dovrebbero includere tutti i costi aggiuntivi connessi alla loro consegna, quali il trasporto nel paese straniero, le operazioni di consegna, la retribuzione dei funzionari pubblici del paese donatore incaricati di preparare le spedizioni o supervisionarne la consegna, assicurazioni, e così via.

IL SETTORE PUBBLICO

20.303 Il settore pubblico comprende le amministrazioni pubbliche e le società pubbliche. Gli elementi che compongono il settore pubblico figurano già nella struttura settoriale principale del sistema e si possono riorganizzare per la compilazione dei conti del settore pubblico, riunendo i sottosettori del settore delle amministrazioni pubbliche e i sottosettori pubblici delle società non finanziarie e finanziarie.

Società non finanziarie	Società finanziarie	Amministrazioni pubbliche	Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	Famiglie
Pubblico	Pubblico	Pubblico	Privato	Privato
Privato	Privato			

20.304 Le società finanziarie pubbliche si possono ulteriormente suddividere in autorità bancarie centrali e altre società finanziarie pubbliche, che a loro volta possono essere ulteriormente suddivise in sottosettori di società finanziarie, se del caso.

Tavola 20.2 — Il settore pubblico e relativi sottosettori

Amministrazioni pubbliche				Società pubbliche		
Amministrazioni centrali	Amministrazioni di Stati federati	Amministrazioni locali	Enti di previdenza e assistenza sociale	Società non finanziarie pubbliche	Società finanziarie pubbliche	
					Autorità bancarie centrali	Altre società finanziarie pubbliche

- 20.305 I conti del settore pubblico si possono costruire secondo il quadro e la sequenza di conti del SEC e in linea di principio sono utili dal punto di vista analitico sia la versione consolidata sia quella non consolidata. Sono utili anche presentazioni alternative, come gli equivalenti consolidati e non consolidati delle statistiche di finanza pubblica descritte in precedenza nel presente capitolo.
- 20.306 Tutte le unità istituzionali comprese nel settore pubblico sono unità residenti controllate dalle amministrazioni pubbliche, o direttamente o indirettamente attraverso unità appartenenti al settore pubblico. Il controllo su un'entità è definito come la capacità di determinarne la politica generale. Questo aspetto viene illustrato più dettagliatamente nel seguito.
- 20.307 La distinzione tra un'unità del settore pubblico appartenente all'amministrazione pubblica o a una società pubblica è stabilita in base al test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, come descritto sopra e nel capitolo 3. Le unità del settore pubblico che producono beni e servizi non destinabili alla vendita sono classificate nelle amministrazioni pubbliche, mentre le unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita sono classificate come società pubbliche. L'unica eccezione a questa regola generale riguarda taluni istituti finanziari che controllano o servono il settore finanziario, classificate come società finanziarie pubbliche a prescindere dal fatto che producano o meno beni o servizi destinabili alla vendita.
- 20.308 La classificazione settoriale di un organismo non si basa sulla sua forma giuridica. Ad esempio, alcune società del settore pubblico legalmente costituite possono essere unità produttrici di beni o servizi non destinabili alla vendita e pertanto classificate nelle amministrazioni pubbliche invece che come società pubbliche.

20.309 Il controllo di un'unità residente del settore pubblico è definito come la capacità di determinarne la politica generale, tramite i diritti esercitati direttamente da una singola unità del settore pubblico o i diritti esercitati collettivamente da molte unità. Occorre considerare i seguenti indicatori di controllo:

- a) diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei funzionari, membri del consiglio di amministrazione, ecc. Il diritto di nominare, revocare, approvare o di porre il veto sulla maggioranza dei membri dell'organo direttivo di un'entità è sufficiente a determinarne il controllo. Questi diritti possono essere detenuti direttamente da un'unità del settore pubblico, o indirettamente da varie unità del settore pubblico congiuntamente. Se la prima serie di nomine è controllata dal settore pubblico, ma le successive sostituzioni non sono soggette a tale controllo, l'entità resta nel settore pubblico fino al momento in cui le nomine della maggioranza degli amministratori non sono più controllate;
- b) diritto di nomina, veto o revoca di personale chiave. Se il controllo della politica generale è di fatto determinato da membri influenti del consiglio di amministrazione, quali l'amministratore delegato, il presidente e il direttore finanziario, acquistano maggiore rilevanza i poteri di nomina, veto o revoca di queste figure;
- c) diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei membri di comitati chiave dell'entità. Se fattori fondamentali della politica generale, quali la retribuzione del personale dirigente e la strategia aziendale, sono delegati a sottocomitati, il diritto di nomina, revoca o veto dei dirigenti di tali sottocomitati è determinante per il controllo;

- d) proprietà della maggioranza delle partecipazioni con diritto di voto. Di norma, questo determina il controllo quando le decisioni sono prese in base al principio «un'azione, un voto». Le quote azionarie possono essere detenute direttamente o indirettamente, aggregando le quote azionarie detenute da tutte le unità del settore pubblico. Se le decisioni non vengono prese in base al principio «un'azione, un voto», occorre analizzare la situazione per verificare se il settore pubblico possiede la maggioranza dei voti;
- e) diritti derivanti da quote azionarie e opzioni di diritto speciali. Queste cosiddette «golden shares» erano comuni un tempo nelle società privatizzate e sono presenti anche in alcune società a destinazione specifica. In alcuni casi conferiscono alle entità del settore pubblico alcuni diritti residui a tutela dei propri interessi; tali diritti possono essere permanenti o limitati nel tempo. L'esistenza di queste azioni di per se stessa non è un indicatore di controllo, ma deve essere analizzata con attenzione, in particolare le circostanze nelle quali si possono invocare poteri che, se influenzano la politica generale corrente dell'entità, sono rilevanti per le decisioni di classificazione. In altri casi si tratta di poteri speciali che possono conferire il diritto di controllare la politica generale in momenti di emergenza ecc., ma che sono giudicati irrilevanti se non influenzano la politica esistente, anche se, qualora vengano utilizzati, di norma determinano l'immediata riclassificazione. L'esistenza di un'opzione di acquisto di azioni da parte di entità del settore pubblico in talune circostanze configura una situazione analoga ed è necessario valutare se il potere di esercitare l'opzione influenzi la politica generale dell'entità;

- f) diritti di controllo in virtù di accordi contrattuali. Se tutte le vendite di un'entità sono destinate a un'unica entità del settore pubblico, o a un gruppo di entità del settore pubblico, si può configurare un'influenza dominante che si può considerare controllo. La presenza di altri clienti, o la possibilità di avere altri clienti, indica che l'entità non è controllata da unità del settore pubblico. L'impossibilità di trattare con clienti del settore non pubblico a causa dell'influenza del settore pubblico è un indicatore del controllo del settore pubblico;
- g) diritti di controllo in virtù di accordi/autorizzazioni ad assumere prestiti. Spesso i prestatori impongono controlli come condizioni per la concessione di prestiti. Se nella concessione di prestiti, o per tutelarsi dall'esposizione al rischio derivante da una garanzia, il settore pubblico impone controlli più rigorosi di quanto proposto in genere da una banca a un'entità del settore privato, si configura un controllo. Il fatto che un'entità necessiti dell'autorizzazione del settore pubblico per assumere un prestito è un indicatore di controllo;
- h) controllo attraverso un'eccessiva regolamentazione. Quando la regolamentazione è talmente rigida da dettare di fatto la politica generale dell'impresa, si configura una forma di controllo. In alcuni casi può sussistere un forte coinvolgimento normativo delle autorità pubbliche, in particolare in settori quali i monopoli e i servizi pubblici privatizzati, dove è presente un elemento di servizio pubblico. È possibile un coinvolgimento normativo in aree importanti, come la determinazione dei prezzi, senza che un'entità ceda il controllo della politica generale. Allo stesso modo, la scelta di entrare o di operare in un ambiente fortemente regolamentato è un indicatore del fatto che l'entità non è soggetta a controllo;

- i) altro. Il controllo può derivare anche da poteri ai sensi di legge o da diritti contenuti nell'atto costitutivo di un'entità, come limitare le attività, gli obiettivi e gli aspetti operativi, approvare bilanci o impedire che l'entità modifichi l'atto costitutivo, si sciolga, approvi dividendi o ponga fine al rapporto con il settore pubblico. Un'entità finanziata completamente o quasi dal settore pubblico si considera controllata se i controlli sul flusso di finanziamenti sono abbastanza restrittivi da dettare la politica generale in tale campo.

20.310 Ciascuna classificazione deve essere giudicata a sé e alcuni degli indicatori citati possono non essere pertinenti nel singolo caso. Alcuni di essi, come quelli illustrati alle lettere a), c) e d) del paragrafo 20.309, sono sufficienti di per sé per stabilire il controllo. In altri casi, una serie di indicatori distinti possono indicare collettivamente una situazione di controllo.

Autorità bancarie centrali

20.311 In generale, si presume che le autorità bancarie centrali siano società finanziarie pubbliche, anche nel caso in cui il proprietario legale unico o di maggioranza non sia un'amministrazione pubblica. Sono considerate società pubbliche per il fatto che le amministrazioni pubbliche vi detengono la proprietà economica o esercitano il controllo con altri mezzi.

- 20.312 Le autorità bancarie centrali sono intermediari finanziari, la cui attività è soggetta a specifiche disposizioni giuridiche e posta sotto il controllo generale delle amministrazioni pubbliche che rappresentano l'interesse nazionale, anche se le autorità bancarie centrali godono di un elevato grado di autonomia o indipendenza nell'esercizio della loro attività principale (in particolare la politica monetaria). La questione fondamentale in questo caso è il riconoscimento della funzione e dell'attività principale delle autorità bancarie centrali, ossia la gestione delle riserve nazionali, l'emissione della valuta nazionale e la gestione della politica monetaria, piuttosto che lo status giuridico. Spesso le amministrazioni pubbliche detengono un diritto formale ai proventi della liquidazione.
- 20.313 A causa dell'esistenza di un simile interesse beneficiario o a causa del ruolo delle amministrazioni pubbliche, la proprietà delle stesse sul capitale delle autorità bancarie centrali, o almeno sulle riserve da esse gestite, è riconosciuta nei conti nazionali come una proprietà economica, anche quando non sussiste una proprietà legale.

Quasi-società pubbliche

- 20.314 Le quasi-società pubbliche non possiedono le caratteristiche giuridiche delle società indipendenti, ma il loro comportamento si differenzia in misura sufficiente da quello dei loro proprietari, ed è più simile a quello di entità dei settori delle società non finanziarie o finanziarie, per essere riconosciute come unità istituzionali.
- 20.315 Le quasi-società devono svolgere attività ben delimitate, con informazioni sufficienti per consentire la compilazione di una contabilità completa [cfr. lettera f) del paragrafo 2.13] ed essere unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita.

Società a destinazione specifica e non residenti

- 20.316 Le entità del settore pubblico possono istituire o utilizzare società a destinazione specifica (SDS) o società veicolo (SPV). Si tratta di unità che spesso non hanno né dipendenti né attività non finanziarie e una presenza fisica scarsa al di là di una «targa d'ottone» che ne conferma la sede di registrazione. Possono essere residenti in un territorio diverso.
- 20.317 Le SDS istituite dal settore pubblico devono essere esaminate per verificare se hanno il potere di agire autonomamente, svolgono attività limitate e assumono i rischi e i benefici derivanti dalle attività e passività che detengono. Se non rispettano tali criteri, non sono riconosciute come unità istituzionali distinte e, se residenti, s'intendono consolidate nell'unità del settore pubblico che le ha create. Se non sono residenti, sono riconosciute come parte del settore resto del mondo e le operazioni che intraprendono vengono dirottate attraverso l'unità del settore pubblico che le ha create.

20.318 Le joint venture internazionali non residenti tra amministrazioni pubbliche, dove nessuna delle parti ha il controllo dell'entità, sono imputate alle amministrazioni pubbliche come unità residenti fittizie.

Joint venture

20.319 Le unità del settore pubblico e privato possono costituire una joint venture, con la quale istituiscono un'unità istituzionale che può stipulare contratti per conto proprio e reperire finanziamenti per i propri scopi. L'unità è attribuita al settore pubblico o al settore privato a seconda di quale parte la controlla.

20.320 In pratica, la maggior parte delle joint venture è soggetta a controllo congiunto. Se l'unità è classificata come produttrice di beni o servizi non destinabili alla vendita, per convenzione viene classificata nelle amministrazioni pubbliche, poiché si comporta come un'unità delle amministrazioni pubbliche. Se è classificata come produttrice di beni o servizi destinabili alla vendita e il controllo è suddiviso equamente, l'unità viene divisa in due metà, una attribuita al settore pubblico e l'altra al settore privato.