



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 gennaio 2011 (18.03)  
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:  
2010/0374 (COD)**

**5053/11  
ADD 20**

**STATIS 1  
ECOFIN 2  
UEM 2  
CODEC 6**

**PROPOSTA**

---

Mittente:	Commissione europea
Data:	20 dicembre 2010
Oggetto:	Allegato A della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea - Capitolo 20: i conti delle amministrazioni pubbliche

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, l'addendum 20 alla proposta della Commissione inviata con lettera del Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, presso il Segretariato generale della Commissione europea, al Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

---

All.: COM(2010) 774 definitivo - Allegato A/Capitolo 20



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2010  
COM(2010) 774 definitivo  
Allegato A/Capitolo 20

ALLEGATO A

della proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea**

## ALLEGATO A

### 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 sulla finanza pubblica (SFP) che offre un quadro integrato delle attività economiche delle amministrazioni pubbliche: entrate, spese, disavanzi/avanzi, 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 per il consumo collettivo (ad esempio pubblica amministrazione, difesa e controllo dell'osservanza della legge) o per il consumo individuale (ad esempio istruzione, sanità, servizi ricreativi e culturali), finanziandone l'erogazione con il gettito fiscale o altre fonti di reddito;
  - b) ridistribuire reddito e ricchezza mediante trasferimenti quali imposte e prestazioni sociali;
  - c) svolgere altre attività di produzione non commerciale.

La **sezione I** definisce e circoscrive il settore delle amministrazioni pubbliche.

- 20.03 La presentazione secondo le SFP delle attività economiche delle amministrazioni pubbliche fornisce la normale sequenza di conti in un modo più adeguato alle esigenze degli analisti della 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 norme contabili del SEC, cosicché si possano misurare coerentemente con altre variabili macroeconomiche e secondo gli stessi parametri in altri paesi. Voci quali risparmio e accreditamento/indebitamento sono già disponibili nella sequenza di conti. Altre voci, quali entrate totali e spese totali, onere fiscale e debito totale non vengono mostrate esplicitamente.

La **sezione II** contiene la presentazione delle SFP.

- 20.04 La **sezione III** contiene regole aggiuntive su alcune questioni più complesse in materia di classificazione e misurazione relativamente al settore delle amministrazioni pubbliche.

## **I. DEFINIZIONE DEL SETTORE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

- 20.05 Il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) comprende tutte le unità amministrative 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 ai 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 comunità 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 delle unità istituzionali, un'unità delle amministrazioni pubbliche deve disporre di fondi propri, ottenuti come reddito 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. Inoltre, deve essere in grado di contrarre prestiti per conto proprio.

### **1. 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 spese 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 dell'amministrativa centrale. 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

punto 20.8, ciascuna relativa ad un dato livello di governo e a una determinata area geografica.

- 20.10 Oltre a questa unità primaria, esistono entità 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 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 sono 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 unità (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 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 comprendere imprese non costituite in società produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita e le quasi-società. Se si qualificano quali unità istituzionali, tali imprese non rientrano nelle 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, imposti o 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 rientrano nel settore delle amministrazioni pubbliche.
- 20.14 Le amministrazioni pubbliche possono scegliere di servirsi di 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 delle amministrazioni pubbliche in settori quali ricerca e sviluppo e definizione e revisione periodica di standard in materia di sanità, sicurezza, ambiente e 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 regolamenti generali applicabili a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è pertinente per decidere se una data 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;
- c) accordi contrattuali;
- d) grado di finanziamento;
- e) esposizione al rischio.

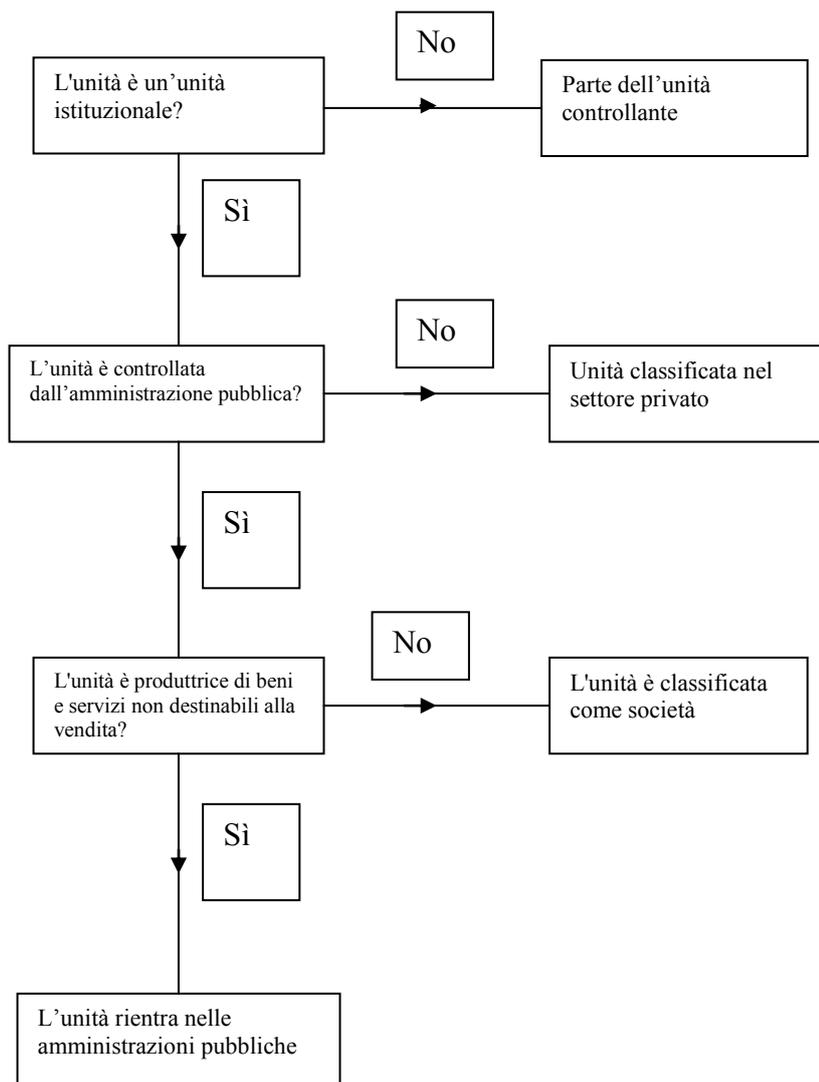
Un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire l'esistenza di un controllo. Tuttavia, se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee menzionate negli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica. Nella maggior parte dei casi l'esistenza di un controllo sarà indicato 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 in merito alla classificazione dei produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza di unità delle amministrazioni pubbliche. Le alternative sono di classificarli come amministrazioni pubbliche o, laddove soddisfino i criteri applicabili alle unità istituzionali, come società pubbliche. In questi casi, viene utilizzato il seguente albero delle decisioni.

**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 capitolo 2, paragrafo 2.32.

## *Distinzione tra “destinabile alla vendita” e “non destinabile alla vendita”*

### Nozione 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 sui quantitativi di prodotto che i produttori sono disposti a fornire e sui quantitativi di prodotto che gli acquirenti desiderano acquistare. Si tratta del criterio utilizzato per classificare la produzione come destinabile/non destinabile alla vendita e i produttori come produttori di beni e servizi destinabili/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, ovvero 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 che determina la natura di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita/non destinabili alla vendita di un'unità si applica al livello dell'unità.

20.21 Quando i produttori sono società private, si può presumere che i prezzi siano economicamente significativi. Per contro, 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 del 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*

Produzione venduta in primo luogo a società e famiglie

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

- 1) il produttore è incentivato ad adeguare l'offerta all'obiettivo di realizzare un profitto nel lungo termine o almeno di coprire con le vendite il costo del capitale e 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 consumo intermedio 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, salvo ove 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 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 ai 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/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 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, a 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 vendite su un periodo pluriennale continuativo.

- 20.30 Ai fini del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita/non destinabili alla vendita, le vendite di beni e servizi corrispondono agli introiti ottenuti dalle vendite, vale a dire alla 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.13). La produzione per uso proprio non è considerata come parte delle vendite in questo contesto. Sono esclusi dalle vendite anche tutti i pagamenti ricevuti dalle amministrazioni pubbliche, a meno che non siano effettuati anche a favore di 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 la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita/non destinabili alla vendita, i costi di produzione sono aumentati

degli interessi netti e diminuiti del valore di un'eventuale produzione figurativa, in particolare la produzione per uso proprio. Non vengono dedotte le sovvenzioni 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 nel contempo assume passività per conto proprio effettuando operazioni sul mercato.
- 20.33 Un intermediario finanziario si espone ad un rischio assumendo passività per conto proprio. Ad esempio, se un'unità finanziaria pubblica gestisce attività ma non si espone a rischi assumendo passività per conto proprio non la si può considerare un intermediario finanziario e l'unità è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche invece 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/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.

## **2. Casi limite**

### *Sedi centrali*

- 20.35 Le sedi centrali 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 sede centrale 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 sede centrale pubblica non è un'unità istituzionale (ed è pertanto talvolta assimilabile ad un "guscio vuoto"), ovvero agisce in qualità di agente dell'amministrazione pubblica per scopi politici, come veicolare fondi tra società controllate e organizzare interventi di privatizzazione o di dismissione, viene classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche.
- 20.36 Il termine sede centrale pubblica qui utilizzato copre unità 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/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 ma privo di garanzia dell'amministrazione pubblica sul livello delle pensioni dovute, incerto poiché dipende dal rendimento delle attività, non è assimilato a un sistema di sicurezza sociale. Di conseguenza, l'unità individuata come gestore del sistema, nonché il fondo stesso se si tratta di un'unità istituzionale separata, è considerata una società finanziaria, classificata nel sottosectore imprese di assicurazione e 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 pubbliche amministrazioni 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 saldi operativi, risparmi, attività e passività, ovvero abbiano la possibilità di compilare una simile contabilità completa.

- 20.42 L'ammontare del reddito prelevato da una quasi-società nell'arco di un determinato periodo contabile viene stabilito dal proprietario. Tale prelievo equivale al pagamento del dividendo agli azionisti di una società. Dato l'ammontare del prelievo, viene 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 risultare identificabili nei bilanci ogniqualvolta si verificano. I flussi di reddito da investimenti e da capitale nelle quasi-società sono registrati secondo le stesse modalità di flussi analoghi nelle società. In particolare, i contributi agli investimenti sono registrati come trasferimenti in conto capitale.
- 20.43 Le entità che non sono assimilate a 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 di produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Di conseguenza, per un'unità delle amministrazioni pubbliche è possibile un avanzo netto di gestione non uguale a zero e che corrisponde all'avanzo netto di gestione generato da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita.

#### *Agenzie di ristrutturazione*

- 20.44 Alcune unità pubbliche partecipano alla 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 enti creati per questo preciso scopo. Le amministrazioni pubbliche finanziano la ristrutturazione in diversi modi, direttamente attraverso conferimenti di capitale, come trasferimenti in conto capitale, prestiti o acquisizioni di partecipazioni, o 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 commerciale della principale attività e del grado di rischio assunto dall'ente. 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 primaria consiste nel ridistribuire il

reddito e la ricchezza nazionale 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

- 20.46 Il secondo tipo di agenzia di ristrutturazione gestisce attività deteriorate e può essere istituita in presenza di una crisi bancaria o finanziaria. Vengono denominate strutture di dismissione o “*bad banks*”. Queste agenzie di ristrutturazione vengono classificate in base al grado di rischio che si assumono, 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 nazionale. Se la struttura di dismissione non si espone a rischi, viene 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 comodità 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. Le SDS residenti non sono unità istituzionali distinte, 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 stock 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 vengono 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 intesa come un'assunzione di debito delle amministrazioni pubbliche. La sostanza economica dell'operazione viene 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 proprio conto e reperire finanziamenti per i propri scopi. Una *joint venture* dispone di documenti contabili propri.
- 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, sovvenzioni 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 Nel caso in cui l'organismo regolatore del mercato svolga entrambe le attività descritte al paragrafo 20.53, viene 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 a 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 sottosectore "Resto del mondo".

### **3. 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 sottosectore per ciascun livello. Inoltre, l'esistenza e le dimensioni del sistema di sicurezza sociale, nonché il suo ruolo nella politica fiscale, impongono la compilazione di dati statistici per tutte le unità della sicurezza sociale come quarto sottosectore distinto dalle 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 **sottosectore delle amministrazioni centrali** (S.1311) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche con una sfera di competenza nazionale, con l'eccezione delle unità di sicurezza 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 di 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 fiscale 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 sottosettore 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 di conti per l'amministrazione centrale di bilancio, spesso è opportuno comprendere le attività di fondi fuori bilancio, quando non si tratta di unità istituzionali, e in generale 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: *amministrazione centrale di bilancio* 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.

### *Amministrazioni di Stati federati*

- 20.63 Il sottosettore delle *amministrazioni di Stati federati* (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 delle unità di sicurezza sociale. Uno Stato federato è la più ampia area geografica in cui viene suddiviso un paese nella sua totalità per motivi politici e amministrativi. Queste 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 questi casi 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* (S.1313) è costituito da unità amministrative con un ambito di competenza locale (con la possibile eccezione delle unità di sicurezza sociale). Le amministrazioni locali tipicamente forniscono un'ampia gamma di servizi ai residenti locali, in alcuni casi finanziati da contributi erogati da livelli amministrativi superiori. Le statistiche relative alle amministrazioni locali coprono un'ampia varietà di unità amministrative, quali contee, comuni, città, *township*, quartieri, 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 amministrativa 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 di solito è molto inferiore a quella delle amministrazioni centrali o di Stati federati, e possono anche non essere autorizzate a prelevare imposte da unità istituzionali o attività economiche presenti nelle rispettive aree. Spesso dipendono da contributi erogati dai livelli amministrativi superiori e in qualche misura fungono da agenti delle amministrazioni centrali o di 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.

### *Sicurezza sociale*

- 20.67 Il sottosettore della *sicurezza 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, viene 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 della sicurezza sociale.

## **II. LA PRESENTAZIONE DELLE STATISTICHE SULLA FINANZA PUBBLICA**

### **1. Quadro generale**

- 20.68 L'esperienza ha dimostrato che, per le amministrazioni pubbliche, una presentazione alternativa alla sequenza dei conti nel quadro centrale del SEC risponde meglio a determinati requisiti analitici. L'alternativa, nota come presentazione delle statistiche sulla 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: entrate, spesa, disavanzo/avanzo, finanziamenti, altri flussi economici e conto patrimoniale.
- 20.69 La presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica basata sul SEC consiste in operazioni registrate nei vari conti delle operazioni correnti, nel conto del capitale e nel conto finanziario del SEC, riorganizzate per le operazioni non finanziarie in un conto unico per una presentazione più idonea per l'analisi fiscale.
- 20.70 Nel sistema delle statistiche sulla finanza pubblica, le entrate sono definite come l'aggregato di tutte le operazioni registrate come risorse positive nel quadro centrale del SEC, i contributi da ricevere nei conti delle operazioni correnti, nonché i trasferimenti di capitale da ricevere registrati nel conto del

capitale. Le spese sono l'aggregato di tutte le operazioni registrate come impieghi positivi e contributi dovuti nei conti delle operazioni correnti, nonché le spese in conto capitale – investimenti lordi più trasferimenti in conto capitale da effettuare – registrati nel conto del capitale. Questi parametri di misurazione delle entrate e delle spese sono specifici della presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica, ma le operazioni di riferimento sono quelle del SEC.

20.71 La differenza tra entrate e spese, 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 sulla finanza pubblica:

Presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica	
	Entrate
	Imposte
	Contributi sociali
	Vendita di beni e servizi
	Altre entrate correnti
	Trasferimenti in conto capitale
meno	Spesa
	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 inerenti ad attività e passività finanziarie (Finanziamenti)

- 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. Questi 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	
<i>più</i>	operazioni	
<i>più</i>	rivalutazioni	
<i>più</i>	altre variazioni di volume	
<i>uguale</i>	Conto patrimoniale di chiusura	

- 20.74 Il conto patrimoniale presenta il totale delle attività – non finanziarie e finanziarie – e gli stock 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 sulla finanza pubblica* presentano i risultati finanziari delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, o di qualsiasi insieme di unità amministrative, nonché di singole unità istituzionali quale l'amministrazione centrale di bilancio.

## 2. Entrate

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

<b>Totale entrate</b>	=	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). I contributi sociali totali comprendono 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 difficoltosa. I relativi problemi e le soluzioni raccomandate sono descritti nella sezione III del presente capitolo. Le imposte sono registrate in numerosi conti del quadro centrale del SEC, mentre nella presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica tutte le imposte sono presentate come un'unica categoria di entrata, con sottoclassificazioni a seconda della base imponibile. Nella presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica le imposte in conto capitale sono presentate come imposte sul reddito.
- 20.79 I dati sulle entrate generate da imposte e contributi sociali<sup>1</sup> vengono utilizzati per calcolare i tassi dell'imposizione totale (o dell'onere fiscale totale), come il rapporto tra imposizione totale e PIL, utilizzati nelle comparazioni internazionali. In tale contesto, i contributi sociali obbligatori vengono presentati unitamente alle statistiche fiscali e sono inclusi nelle misurazioni dell'onere fiscale o dei prelievi obbligatori.

### *Vendite*

- 20.80 Le vendite complessive di beni e servizi comprendono la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) e la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131); comprendono inoltre – salvo per il test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita/non destinabili alla vendita (cfr. il paragrafo 20.32) – 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 organizzazioni produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita incluse nelle amministrazioni pubbliche, quali fabbriche di armi che sono parte del

---

<sup>1</sup> 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.

ministero della Difesa, o mense istituite da unità amministrative per i dipendenti che applicano prezzi economicamente significativi;

- b) le vendite di prodotti destinabili alla vendita secondari da parte di produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, talvolta denominate “vendite accessorie”, quali 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” si distinguono dai biglietti d’ingresso ai musei pagati dai visitatori, che generalmente sono pagamenti parziali di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131). Altri pagamenti parziali significativi comprendono i pagamenti a favore di ospedali o scuole, quando sono produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita.

20.83 Nelle statistiche sulla finanza pubblica basate sul SEC il valore dell’investimento per uso proprio è considerato un’entrata, ed inserito tra le vendite, che 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 sulla finanza pubblica basate sul SEC, i ricavi derivanti dalle vendite sono considerati dalla prospettiva della produzione, per cui equivalgono alla produzione, mentre le vendite effettive a clienti si differenziano in base alla variazione delle scorte, che tuttavia con tutta probabilità sarà trascurabile per le unità delle amministrazioni pubbliche e 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: dal quadro centrale SEC a operazioni e aggregati delle statistiche sulla finanza pubblica (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)	<i>Non calcolato nelle entrate totali</i>
D.2	Imposte sulla produzione e sulle importazioni (da percepire)	Imposte totali
D.3	Contributi (da percepire)	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 (da percepire)	Imposte totali
D.92r	Contributi agli investimenti (da ricevere)	Altre entrate in conto capitale
D.99r	Altri trasferimenti in conto capitale (da ricevere)	Altre entrate in conto capitale
<b>Impieghi e operazioni in conto capitale SEC</b>		<b>Spese SEC SFP</b>
P.2	Consumi intermedi	Consumi intermedi
D.1	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da lavoro dipendente
D.2	Imposte sulla produzione e sulle importazioni (dovute)	Altre spese correnti
D.3	Contributi (dovuti)	Contributi

D.41	Interessi	Interessi
D.4	Redditi da capitale (escluso D.41)	Altre spese correnti
D.5	Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	Altre spese 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 (tramite produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)	Trasferimenti sociali in natura (tramite produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)
D.7	Altri trasferimenti correnti	Altre spese correnti
D.8	Rettifica per variazione dei diritti pensionistici	Altre spese correnti
P.31	Spesa per consumi individuali (produzione destinabile alla vendita)	Trasferimenti sociali in natura (tramite produttori di beni e servizi destinabili alla vendita)
P.31	Spesa per consumi individuali (produzione non destinabile alla vendita)	<i>Non calcolato nelle spese totali</i>
P.32	Spesa per consumi collettivi	<i>Non calcolato nelle spese totali</i>
P.5	Investimenti lordi	Spese in conto capitale
NP	Acquisizioni meno cessioni di attività non prodotte	Spese in conto capitale
D.92p	Contributi agli investimenti (da erogare)	Spese in conto capitale
D.99p	Altri trasferimenti in conto capitale (da effettuare)	Spese in conto capitale

Nel quadro centrale del SEC, la voce accreditamento (+)/ 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'accREDITAMENTO (+)/ 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 la prima risorsa di un settore istituzionale nel SEC 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, la produzione delle amministrazioni pubbliche viene calcolata per convenzione come la somma dei costi di produzione.

Analogamente, la spesa finale per i consumi collettivi, corrispondente 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 relativi a beni e servizi non destinabili alla vendita forniti direttamente dalle amministrazioni pubbliche viene calcolata in base ai costi di produzione.

Di conseguenza, nei conti SEC delle amministrazioni pubbliche vengono “imputati” due tipi di flussi:

1) nella sezione delle risorse, la voce *produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, altro* (P.132) registrata nel conto della produzione;

2) nella sezione degli impieghi, le voci *consumi finali effettivi* (P.4) e *trasferimenti sociali in natura (beni e servizi non destinabili alla vendita)* (D.631), registrate 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 degli 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 ottiene lo 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 (acquisti di beni e servizi destinabili alla vendita) (D.632), poiché sono soggetti a pagamenti effettivi delle unità amministrative. Queste operazioni inoltre vengono aggiunte alla somma dei costi di produzione (corrispondenti alla produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita P.132) per ottenere la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche.

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

### *Altre entrate*

- 20.85 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 prelievi dal reddito di 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 La voce altri trasferimenti correnti (D.7) comprende principalmente i trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, che saranno consolidati nel chiudere i conti del settore nel suo complesso.
- 20.88 Le altre entrate in conto capitale comprendono contributi agli investimenti (D.92) e altri trasferimenti in conto capitale (D.99) ricevuti da altre unità, prevalentemente da altre unità amministrative (benché il consolidamento effettuato nella presentazione delle statistiche possa ridurre le dimensioni apparenti) e istituzioni dell'UE, ma anche da varie altre unità, rispecchiando operazioni quali il rimborso di un credito 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 amministrativa o da un'organizzazione internazionale ad un'altra unità amministrativa, non sono una categoria SEC e il loro importo dovrebbe equivalere alla somma dei seguenti trasferimenti in entrata:  $D.73 + D.74 + D.92$ , in alcuni casi unitamente a  $D.75 + D.99$ .
- 20.90 I contributi percepiti da unità amministrative sono costituiti solo da altri contributi alla produzione. Se ricevuti da entità produttive appartenenti alle amministrazioni pubbliche, i contributi ai prodotti sono compresi nella valutazione della produzione e della vendita a prezzi base.

### **3. Spesa**

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

Totale spesa	=	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 spese correnti	D.29 + (D.4 - D.41) + D.5 + D.7 + D.8
		+ Spese 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 viene effettuato il lavoro e non nel momento in cui la retribuzione è dovuta o pagata. Le retribuzioni comprendono premi e altre somme forfettarie (arretrati o rinnovi contrattuali) e può risultare difficile determinare il momento di registrazione pertinente: con riferimento a lunghi periodi di occupazione, spesso è il momento della determinazione del premio piuttosto che il 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, inserite nelle scorte prima di essere rimosse all'atto del consumo. I beni e 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 si riferiscono a prestazioni sociali diverse da trasferimenti sociali in natura (D.62), che comprendono prevalentemente pagamenti in denaro, e a trasferimenti sociali in natura (acquisti di beni e servizi destinabili alla vendita) (D.632). I trasferimenti sociali in natura tramite produttori di beni e servizi destinabili alla vendita sono spese delle amministrazioni pubbliche intese 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 doppioni, nella presentazione delle statistiche sulla finanza pubblica i relativi 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 da una risorsa alla 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 pertinente calcolare un aggregato più ampio di trasferimenti sociali al fine di includere questi ultimi: prestazioni sociali in denaro (D.62) e trasferimenti sociali in natura (D.63).
- 20.99 Nel SEC, anche quando sono considerate come liquidazione di una passività dell'amministrazione pubblica (cfr. infra la sezione III) le prestazioni pensionistiche pagate ai dipendenti pubblici sono registrate anche come pagamento di una spesa corrente, e i relativi contributi sono inseriti come entrata. Tuttavia, quando il regime è finanziato, poiché tali contributi e prestazioni sono finanziamenti, alla spesa viene aggiunta una rettifica per 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*

- 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. infra la sezione III).

20.101 Nelle statistiche sulla finanza pubblica basate sul SEC, la spesa per interessi è rettificata per tenere conto dei servizi di intermediazione finanziaria misurati indirettamente (FISIM). Gli interessi pagati a istituzioni finanziarie su prestiti e depositi sono ripartiti in una componente di servizi, registrata come consumi intermedi, e una componente di redditi da capitale, registrata come interesse versato. La stessa rettifica si applica agli interessi attivi su depositi o prestiti versati all'amministrazione pubblica da istituzioni finanziarie.

#### *Altre spese correnti*

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

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

#### *Spese in conto capitale*

20.104 Le spese 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 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 gli immobili, non sono registrate come entrate, bensì come spesa in conto capitale negativa, rendendo più positivo 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 la sua componente di spesa per *consumi finali delle amministrazioni pubbliche* (P.3) è importante per gli utilizzatori delle statistiche fiscali 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, imposte sulla produzione versate al netto di contributi alla produzione ricevuti), più il risultato netto di gestione (B.2n) generato da 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 uscita delle amministrazioni pubbliche, nonché il risultato netto di gestione (B.2n):

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

e:

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

*Spesa delle amministrazioni pubbliche secondo la funzione (COFOG)*

- 20.109 La classificazione delle spese in base alla classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG) è parte integrante della presentazione della statistiche sulla finanza pubblica: si tratta di un importante strumento analitico della spesa pubblica, particolarmente utile per i confronti internazionali. Questa classificazione mostra gli scopi per cui sono effettuate le operazioni di spesa, che si discostano dall'organizzazione delle amministrazioni pubbliche; ad esempio, un'unità amministrativa 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 appresso e secondo 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 alle esigenze 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 corrispondono ai dati delle statistiche sulla finanza pubblica SEC e pertanto non sono compresi 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 pubbliche amministrazioni	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

#### 4. Saldi contabili

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

- 20.112 L'accreditamento (+)/indebitamento(-) (B.9) delle amministrazioni pubbliche è la differenza tra entrate totali e spese totali, ed equivale al saldo contabile del conto del capitale (B.9N) nei conti 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" è una sorta di scorciatoia terminologica. 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 un prestito), dovrebbe essere denominata "indebitamento (-)".

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

- 20.113 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)
- 20.114 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 stesse.
- 20.115 Le variazioni del patrimonio netto dovute al risparmio e ai trasferimenti in conto capitale equivalgono ad accreditamento/indebitamento più acquisizioni nette di attività non finanziarie (P.5+NP) meno ammortamenti (P.51c1).

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

## 5. Finanziamento

20.116 Il conto finanziario delle amministrazioni pubbliche nelle statistiche sulla finanza pubblica registra le attività e passività finanziarie come descritto nel capitolo 5.

### *Operazioni inerenti ad attività*

20.119 **Biglietti, monete e depositi** (F.2) rispecchiano prevalentemente i movimenti dei depositi bancari delle amministrazioni pubbliche, in particolare presso le autorità bancarie centrali, che possono fluttuare in misura sostanziale da un periodo all'altro, soprattutto a causa delle operazioni del Tesoro. Anche altre unità amministrative quali amministrazioni pubbliche locali e enti di previdenza e assistenza sociale possono detenere depositi consistenti sui conti 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 un forte attivo o altri fondi. Gli acquisti di obbligazioni emesse da altre unità amministrative 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 straniere, società di capitali pubbliche e studenti. Sono evidenziate 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 da parte di 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, in forma di acquisti di azioni quotate sul mercato da parte di unità delle amministrazioni pubbliche, quali enti di previdenza e assistenza sociale con un forte attivo, 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 *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 entrate delle amministrazioni pubbliche.

20.123 Le operazioni in **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 attuazione, 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, ovvero le spese possono essere pagate, in periodi contabili diversi da quelli dell'operazione economica. Gli altri conti attivi comprendono crediti di imposte e contributi sociali nonché importi concernenti operazioni UE (pagati da amministrazioni pubbliche per conto dell'UE ma non ancora rimborsati dall'UE), crediti commerciali o anticipazioni di spesa, ad esempio per attrezzature militari o rari casi di retribuzioni o indennità pagati con un mese di anticipo, ecc. Mentre in teoria questi beni sono di carattere temporaneo, e scompaiono 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 lo stock di conti attivi tende a crescere con il resto dell'economia.

20.124 Nella maggior parte dei paesi, oro monetario e diritti speciali di prelievo sono gestiti dalle autorità bancarie centrali. Ove siano gestiti dalle amministrazioni pubbliche, sono registrati nel conto finanziario delle stesse.

20.125 Le operazioni finanziarie sono registrate al valore dell'operazione, ossia al valore in moneta nazionale al quale le attività e/o le passività finanziarie sono create, liquidate, scambiate o assunte tra unità istituzionali, esclusivamente sulla base di considerazioni commerciali.

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 medio 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 nelle altre variazioni nei conti dell'attivo.

- 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 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 patrimoniale da parte delle amministrazioni pubbliche.
- 20.128 Il valore dell'operazione non include compenso del servizio, onorari, commissioni o oneri simili per servizi resi in sede di effettuazione delle operazioni, che devono essere registrati come pagamenti di servizi. Sono escluse anche le imposte sulle operazioni finanziarie, che sono trattate come imposte sui servizi nell'ambito delle imposte sui prodotti. Allorché una 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 sia per il creditore che per il debitore deve coincidere con la 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 a tali leasing o contratti di partenariato non sono considerati spese per l'intero importo, bensì 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 tesoreria 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" (prezzo di esercizio pari a quello corrente).
- 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 di imposte o i rimborsi fiscali non ancora versati.

## **6. Altri flussi economici**

- 20.135 Il conto delle altre variazioni di volume delle attività e il conto delle rivalutazioni delle statistiche sulla 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 delle rivalutazioni*

- 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 spese, 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 nel 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) patrimonio immobiliare 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 delle rivalutazioni e non nel conto finanziario.
- 20.139 Allorché un credito o un prestito commerciale in essere sono ceduti a un'altra unità istituzionale, la differenza tra il prezzo di rimborso e il prezzo dell'operazione viene registrata nel conto delle rivalutazioni del venditore e dell'acquirente nel momento dell'operazione.

#### *Conto delle altre variazioni di volume delle attività*

- 20.140 Il conto delle altre variazioni di volume delle attività 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 rispecchia la cancellazione di un debito con un accordo bilaterale esplicito o implicito l'azzeramento di un prestito non è un'operazione e viene pertanto registrata nel conto delle altre variazioni di volume delle attività, senza produrre effetti diretti sull'accreditamento/indebitamento.

### **7. Conti patrimoniali**

- 20.142. Nei conti delle amministrazioni pubbliche delle statistiche sulla finanza pubblica e nel capitolo 5 viene utilizzata la stessa definizione di attività. La classificazione e il valore di attività e passività sono identici nel SEC e nelle statistiche sulla finanza pubblica basate sul SEC.
- 20.143 La somma delle passività si può considerare come uno stock di debito. Tuttavia, la definizione di debito delle amministrazioni pubbliche nel contesto della sorveglianza di bilancio si discosta dallo stock totale 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 delle amministrazioni pubbliche: il patrimonio culturale, come i monumenti storici; le infrastrutture, come strade e strutture di comunicazione; 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 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
		<i>meno</i> 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 nella 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 lo stock 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 e monete (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 di capitale 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 flusso 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 quali il rapporto tra fondi propri al valore contabile e 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.

## 8. 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, sottosettore), e comporta la soppressione di operazioni, posizioni reciproche di stock 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 comprendere solo le operazioni che superano le frontiere con altri settori domestici e con il resto del mondo. Questo assume una particolare rilevanza per le seguenti operazioni:
- a) reddito 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 amministrativa locale avviene eliminando la spesa dall'amministrazione centrale e l'entrata dall'unità amministrativa locale, lasciando così invariato il saldo accreditamento/indebitamento 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 utilizzato nel consolidamento si dovrebbe basare sull'utilità politica dei dati consolidati e sull'importanza relativa dei vari tipi di operazioni o stock.
- 20.156 Nella preparazione dei conti consolidati delle amministrazioni pubbliche, il SEC prescrive il consolidamento delle seguenti operazioni principali (in ordine di importanza):
- trasferimenti correnti e in conto capitale, quali contributi delle amministrazioni centrali a livelli amministrativi inferiori;
  - interessi derivanti da attività e passività finanziarie tra amministrazioni pubbliche;

- operazioni, altri flussi economici e stock di attività e passività finanziarie, quali prestiti ad altre amministrazioni pubbliche o acquisti di titoli delle amministrazioni pubbliche da parte di unità di sicurezza 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 amministrativa ad un'altra non devono essere consolidati. Tuttavia, le imposte o i contributi su prodotti non possono essere consolidati nel sistema, perché per simili operazioni nel SEC non esiste un settore di contropartita: gli importi pertinenti non vengono registrati separatamente come spesa ed entrata (rispettivamente) e sono invece compresi nel valore dei consumi intermedi o delle vendite, ovvero esclusi dallo stesso.
- 20.159 Le acquisizioni/cessioni di attività non finanziarie, ivi comprese operazioni su terreni, fabbricati e 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, che siano pagati alla sicurezza sociale o a fondi pensione delle amministrazioni pubbliche, sono considerati versati al dipendente come parte della retribuzione e successivamente versati al fondo dal dipendente. Le imposte prelevate da unità delle amministrazioni pubbliche sulla retribuzione dei loro dipendenti, quali le ritenute alla fonte, e versate ad altri sottosettori 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 registri 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 amministrazioni pubbliche.

### III. 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 spese delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, questi principi, ivi compreso in particolare il principio della competenza, si applicano tenendo presente che i vincoli delle amministrazioni pubbliche in termini di affidabilità creditizia e liquidità sono sostanzialmente diversi da altre misure. Se le spese sono registrate nei conti delle amministrazioni pubbliche quando sono assunte da ciascuna unità, a prescindere da 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 designazione 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 dalle riserve di una società o derivante dalla vendita di attività e denominato "dividendo" nei conti pubblici viene classificato come superdividendo e registrato come un'operazione finanziaria nei conti nazionali – 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 dall'assetto giuridico. Questo principio assume una particolare rilevanza per le operazioni che coinvolgono l'amministrazione pubblica.

#### 1. 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 organizzazioni 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 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, che figurano al 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. È il caso di agevolazioni fiscali, esenzioni e deduzioni, dato che rientrano direttamente nel calcolo del debito d'imposta; 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 influire sia sui contribuenti che sui 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 di statistiche consentirà 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 alle imposte 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, né in generale nel totale delle entrate. Di conseguenza, l'impatto sull'accreditamento/indebitamento 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 di imposte e contributi sociali sono spiegate nel capitolo 4.

## 2. 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 trasferimenti specifici, al momento della scadenza.

### *Registrazione delle imposte per competenza*

20.172 Per le amministrazioni pubbliche, la registrazione di entrate e 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 finanziario fondamentale per le amministrazioni pubbliche.

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 al momento della registrazione degli importi dovuti relativi all'operazione nei periodi futuri. Tuttavia, la passività viene registrata solo quando l'amministrazione sia tenuta, per legge o ai sensi di un obbligo implicito, a rimborsare gli importi versati in acconto ove non si verifichi l'evento imponible.

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 istituzionali in materia di tassazione (esistenza di accertamenti, quali 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 per cassa adeguato 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 di un ruolo 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 nelle aliquote fiscali e dei saldi finali. Questo momento, che potrebbe essere quello in cui è interessato il 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. Ai sensi dello 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 oscilla e che, di conseguenza, variano 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, lo stock di interessi maturati va sempre aggiunto 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 tasso zero.
- 20.183 Il prezzo di emissione delle obbligazioni emesse in *tranche* fungibili e provviste di cedole comprende un importo relativo alle cedole già maturate, che in effetti vengono "vendute" all'atto dell'emissione. Queste 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 tasso zero 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. 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 nella 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 il 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'acquisto equivale 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.

## **3. 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 amministrative 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 qualsivoglia 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, 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 future, 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 rivalutazioni al ribasso 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 sul modo di impiegare i fondi ricevuti. La partecipazione di investitori privati al conferimento di capitale indica che con molta probabilità si tratta di un'assunzione di partecipazione.

20.199 In molti casi, i pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche a favore di società pubbliche sono intesi a compensare perdite passate o future. 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 delle rivalutazioni 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 supera i proventi della privatizzazione, mentre la parte restante 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. 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. 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 fiscali*

20.204 Le operazioni fiscali 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, 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. Lo stesso principio di base si applica 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.42) 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 a breve termine 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 una 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 ai fini del 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, l'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 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 è classificata in uno dei settori delle società in base alla sua attività principale, e le operazioni effettuate per conto delle amministrazioni pubbliche dirottate 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 altre variazioni di volume delle attività.

#### *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:

- 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;
- 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 queste 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 pubbliche alle autorità bancarie centrali devono essere registrati in modo analogo a quanto avviene per altre 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 della classificazione settoriale e della struttura nel conto altre variazioni di volume delle attività. 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 della classificazione delle attività e delle passività che non riguardano operazioni di ristrutturazione o variazioni della classificazione settoriale (quali la monetizzazione o demonetizzazione dell'oro) sono registrate come variazione nella classificazione delle attività o delle passività nel conto altre variazioni di volume delle attività.

#### 4. 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 supera 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'accreditamento/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 prestatore secondo quanto disposto nel contratto, tale importo sarà registrato come reddito del prestatore. 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 nel conto del 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 nei conti delle rivalutazioni. Un test è se l'importo rimborsato potrebbe 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 può, in aggiunta all'assunzione del debito da parte di un'unità delle amministrazioni pubbliche, rilevare anche attività non finanziarie come l'infrastruttura di trasporto pubblico. Questa operazione, che comporta un trasferimento di attività non finanziarie all'unità delle amministrazioni finanziarie, s'intende consensuale e ha esattamente lo stesso impatto di un'assunzione di debiti sull'accreditamento/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'accreditamento(+)/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 delle rivalutazioni. 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 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 tali circostanze, 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 ancora 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 II.

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 aumentato 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 paesi membri.

#### Dismissioni e salvataggi

20.243 Con il termine salvataggio (*bailout*) s'intende un recupero da una situazione di crisi 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 del capitale proprio 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 chiamata, per l'intero ammontare della garanzia concessa o, qualora sia disponibile una stima affidabile, per l'ammontare della prevista chiamata della garanzia equivalente alla perdita prevista dell'amministrazione pubblica. Si veda anche il paragrafo 20.254.
- 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 effettivamente 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 tali prestiti sono registrati al prezzo 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, i prestiti sono considerati a valore zero, registrando un trasferimento in conto capitale per il precedente valore nominale.
- 20.248 Un'unità istituzionale 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 avviata 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 precedente 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.

20.248 Per ciascuna garanzia, le parti coinvolte sono tre: mutuante, mutuatario e garante. Dapprima, stock e flussi del rapporto di credito sono registrati tra mutuante e mutuatario, mentre dopo la chiamata stock 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.

20.249 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

20.250 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 obbligazione.

20.251 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

20.252 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

20.253 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 sopravvenienza passiva e non viene registrata come attività/passività finanziaria nel conto patrimoniale del garante.

20.254 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 chiamata molto elevata, sono trattate come se fossero chiamate all'inizio (cfr. anche il punto 20.245).

- 20.255 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.
- 20.256 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 avvengono i flussi. Quindi, quando la chiamata della 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 chiamate parziali, ad esempio tre volte consecutive, che dovrebbe proseguire, viene registrata l'assunzione di un debito.
- 20.257 Ove il debitore originario effettui un rimborso a favore del garante, mentre è stata registrata una spesa su precedenti chiamate 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*

- 20.258 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".
- 20.259 Nella cartolarizzazione, l'iniziatore (*originator*) 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 dalle proprie fonti di finanziamento. 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 reale le attività o i diritti a flussi futuri trasferiti dall'iniziatore. La questione principale nella registrazione del pagamento dall'unità di cartolarizzazione a favore dell'iniziatore è se il trasferimento configuri la vendita di un'attività esistente

all'unità di cartolarizzazione o uno strumento di assunzione di prestiti che si avvale dei flussi futuri di entrate come garanzia reale.

*Criteri per il riconoscimento della vendita*

- 20.260 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 remunerazioni associati all'attività.
- 20.261 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.
- 20.262 Quando un'operazione di cartolarizzazione coinvolge flussi associati a un'attività finanziaria o non finanziaria, i rischi e le remunerazioni connessi alla proprietà dell'attività devono essere trasferiti perché venga registrata una vendita.
- 20.263 Se l'amministrazione pubblica detiene un interesse beneficiario nella cartolarizzazione, mediante un prezzo d'acquisto differito, ossia il diritto a flussi superiori al valore originale della cartolarizzazione, o il diritto di proprietà sull'ultima *tranche* emessa dall'unità di cartolarizzazione, o comunque con altri strumenti, non si ha vendita e l'evento è considerato un'assunzione di prestito dell'iniziatore.
- 20.264 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.
- 20.265 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 I 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.
- 20.266 Se l'amministrazione pubblica fornisce un corrispettivo, sotto forma di contante successivamente all'evento, o con altri mezzi quali garanzie, sopprimendo 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*

- 20.267 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.
- 20.268 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.
- 20.269 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.

### **5. Altre questioni**

#### *Obblighi pensionistici*

- 20.270 Il trattamento dei sistemi pensionistici è descritto nel capitolo 17, che comprende una tavola integrativa dei principali conti nazionali del SEC, dove si tiene 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*

- 20.271 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.
- 20.272 In teoria, essendo uno scambio equo di contanti per 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. Tuttavia, 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.

- 20.273 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*

- 20.274 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 creare 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.
- 20.275 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.
- 20.276 Una descrizione generale che comprende i problemi contabili più comuni è la seguente: una società conviene di acquistare un insieme di attività fisse e in seguito di utilizzarle con altri beni di produzione per erogare dei 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 per 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.
- 20.277 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 accordo di fornitura. Diversamente da altri contratti di servizi a lungo termine, si crea 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, i necessari interventi di gestione e manutenzione nel corso del contratto, nonché prezzo, qualità e volume di servizi prodotti, e così via.

- 20.278 Quando la società vende i servizi direttamente al pubblico, ad esempio con una strada a pedaggio, il contratto è considerato una concessione, piuttosto che un PPP. Il prezzo è regolamentato dalle amministrazioni pubbliche e fissato ad un livello che secondo la società le permetterà di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato dall'investimento. Alla scadenza del periodo contrattuale, le amministrazioni pubbliche possono acquisire la proprietà giuridica e il controllo operativo del bene, presumibilmente a titolo gratuito.
- 20.279 Con il contratto di PPP la società acquista il capitale fisso ed è proprietaria giuridica dei beni per la durata del contratto, in alcuni casi con il sostegno delle amministrazioni pubbliche. 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.
- 20.280 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 la relativa remunerazione per una parte consistente della loro vita utile. Quindi, spesso è difficile determinare se siano le società o le amministrazioni pubbliche a sostenere la maggior parte dei rischi e a conseguire la maggior parte dei guadagni.

#### *Proprietà economica e allocazione dei beni*

- 20.281 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 quota maggiore della remunerazione derivante dai beni. I beni sono allocati a detta unità e di conseguenza anche gli investimenti fissi lordi. I principali elementi di rischio e di remunerazione da valutare sono i seguenti:
- a) rischio di costruzione, che comprende lo sfioramento dei costi, la possibilità di costi addizionali derivanti da ritardi nella consegna, mancato rispetto delle specifiche o dei codici 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 addizionali, 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 obsolescenza, che comprende 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.

20.282 I rischi e le remunerazioni 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 questi due rischi.

20.283 Inoltre, a causa della specificità dei contratti di PPP, che riguardano beni complessi, e quando la valutazione di rischi e remunerazione 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:

- in che misura le amministrazioni pubbliche stabiliscono progetto, qualità, dimensioni e manutenzione dei beni;
- 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.

20.284 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 soggiacenti.

#### *Questioni contabili*

20.285 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 riorganizzazione delle operazioni monetarie in essere o la costruzione 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.

- 20.286 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 alle due parti l'esercizio di varie opzioni fanno dell'approccio del trasferimento in conto capitale quello più prudente.
- 20.287 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 costruire 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 costruire 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.
- 20.288 Un altro problema rilevante riguarda la misurazione della produzione. Qualsiasi decisione venga presa per quanto concerne quale unità è il proprietario economico dei beni durante il periodo contrattuale e in che modo 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 dei servizi finanziari 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 dei servizi finanziari 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***

- 20.289 Le unità residenti effettuano operazioni con organizzazioni internazionali o sovranazionali classificate nel settore del resto del mondo.
- 20.290 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).
- 20.291 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 carosiderurgiche, che sono registrate direttamente;
    - 2) quelle riscosse dalle amministrazioni nazionali per conto delle istituzioni dell'Unione europea o 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 dell'Unione europea (TARIC). Queste imposte sono registrate 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 il terzo e quarto tipo di pagamento 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. Questi 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. 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*.

20.292 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.

20.293 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 amministrative residenti possono anche effettuare pagamenti anticipati sugli introiti attesi dall'Unione europea.

- 20.294 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.
- 20.295 Il momento di registrazione dei trasferimenti cofinanziati delle amministrazioni pubbliche coincide con la concessione dell'autorizzazione dell'Unione europea.
- 20.296 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*.
- 20.297 Quando i beneficiari sono unità amministrative 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 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 credito è breve.
- 20.298 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*

- 20.299 Le amministrazioni pubbliche forniscono assistenza ad altri paesi prestando fondi ad un tasso di interesse intenzionalmente inferiore al tasso di interesse di mercato su prestiti che presentano rischi comparabili (prestiti agevolati, descritti nella sezione 2) o contributi in denaro e in natura.
- 20.300 La registrazione dell'assistenza internazionale fornita con contributi in natura, come la fornitura di generi alimentari, spesso crea delle 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 e supervisionarne la consegna, assicurazioni, e così via.

#### IV. IL SETTORE PUBBLICO

20.301 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			

20.302 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.

##### *Il settore pubblico e relativi sottosettori*

Amministrazioni pubbliche				Società pubbliche	
Amministrazioni centrali	Amministrazioni di Stati federati	Amministrazioni locali	Sicurezza sociale	Società non finanziarie pubbliche	Società finanziarie pubbliche
				Autorità bancarie centrali	Altre società finanziarie pubbliche

20.303 I conti del settore pubblico si possono costruire secondo il quadro centrale 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 sulla finanza pubblica descritte in precedenza nel presente capitolo.

- 20.304 Tutte le unità istituzionali comprese nel settore pubblico sono unità residenti controllate dalle amministrazioni pubbliche, direttamente o indirettamente da unità del settore pubblico a livello aggregato. Il controllo su un'entità è definito come la capacità di determinarne la politica generale. Questo aspetto viene illustrato più dettagliatamente nel seguito.
- 20.305 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/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 certi istituti finanziari che controllano o servono il settore finanziario, classificate come società pubbliche a prescindere dal fatto che producano o meno beni o servizi destinabili alla vendita.
- 20.306 La classificazione settoriale di un'entità 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.

#### *Controllo del settore pubblico*

- 20.307 Il controllo di un'unità residente del settore pubblico è definito come la capacità di determinarne la politica generale, tramite i diritti diretti di una singola unità del settore pubblico o i diritti collettivi di molte. 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 aggregate. 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 possono essere detenute direttamente o indirettamente, aggregando le quote 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 e opzioni 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, 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 non sono giudicati rilevanti 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 per 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 assimilare al 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 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 area.

20.308 Ciascuna classificazione deve essere giudicata a sé e non tutti gli indicatori citati possono essere pertinenti per il singolo caso. Alcuni di essi, come quelli illustrati alle lettere a), c) e d), 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*

20.309 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.

20.310 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 moneta nazionale e la gestione della politica monetaria, piuttosto che lo status giuridico. Spesso le amministrazioni pubbliche detengono un diritto formale ai proventi della liquidazione.

20.311 A causa dell'esistenza di un simile interesse beneficiario e 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*

- 20.312 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.
- 20.313 Le quasi-società devono svolgere attività ben delimitate, con informazioni sufficienti per consentire la compilazione di una contabilità completa (cfr. il paragrafo 2.13f) ed essere unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita.

### *Società a destinazione specifica e non residenti*

- 20.314 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 il luogo di registrazione. Possono essere residenti in un territorio diverso.
- 20.315 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 le remunerazioni derivanti dalle attività e passività che detengono. Se non rispettano questi 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.
- 20.316 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*

- 20.317 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.
- 20.318 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.