

# **Nuova contabilità: occasione per un patto di stabilità più europeo<sup>1</sup>**

*Leonzio Rizzo*

Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara & IEB, Barcelona

*N. 2 - Aprile 2015*

**1.**

## **Premessa**

---

In questa nota si discute la struttura dei vincoli di saldo per regioni e comuni, contenuti nella legge di stabilità del 2015. Si mette in evidenza il ruolo della nuova contabilità (D.lgs. 118/2011), che implicando una forte riduzione dei residui, avvicina i saldi richiesti alle amministrazioni locali al saldo consolidato che l'Italia deve rispettare in sede europea. Tuttavia, i saldi che si chiede di rispettare a regioni ed enti locali sono computati al lordo delle partite finanziarie, mentre l'indebitamento netto consolidato della PA, calcolato ai fini del rispetto della Patto di Stabilità e Crescita è al netto delle partite finanziarie. Tale caratteristica crea differenze rilevanti, sia nell'individuazione del contributo che gli enti danno alla formazione dell'indebitamento consolidato netto, che nella distribuzione di tale contributo all'interno del comparto degli enti. È necessario quindi scorporare le partite finanziarie dal computo del saldo di regioni e comuni, perché questo possa essere pensato come quota di contributo all'indebitamento netto della PA.

**2.**

## **Vincoli di saldo nella legge di stabilità**

---

La legge di stabilità del 2015 regola gli obblighi finanziari per regioni ed enti locali ai commi 398 e seguenti dell'art. 1. In particolare alle regioni è richiesto il pareggio di bilancio su un saldo definito in termini di competenza e di cassa, come differenza tra le entrate finali e le spese finali e allo stesso modo è richiesto il pareggio di bilancio sempre in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti. Per i comuni è ridefinito il vincolo da rispettare su un saldo obiettivo di competenza mista così come formalizzato ai commi 379, 380 e 386 dell'art. 1 della legge 244/2007, ove entrate e spese di conto corrente sono di competenza, mentre entrate e spese di conto capitale sono di cassa. In entrambi i casi, i saldi su cui verificare il rispetto del vincolo (nel caso delle regioni non negativo) sono calcolati continuando ad utilizzare un saldo di contabilità finanziaria che include il saldo delle partite finanziarie. Ciò avviene, nonostante il Ministero

---

<sup>1</sup> Sono grato alla dott.ssa Patrizia Lattarulo, che ha letto l'articolo e dato utili commenti. Sono grato al dott. Massimiliano Ferraresi e alla dott.ssa Francesca Nordi, che mi hanno assistito nella raccolta ed elaborazione di dati e documenti.

dell'Economia abbia chiarito e definito una nozione di saldo euro-compatibile (circolare n. 5/2013), ricostruibile partendo dalla contabilità finanziaria, che si avvicina alle regole del sistema dei conti europei utilizzato per la costruzione dell'aggregato dell'indebitamento netto della PA, valido per i parametri di europei.

### 3.

#### La differenza tra saldo di patto e indebitamento netto

In particolare lo schema euro-compatibile trasforma alcune poste, che la contabilità mista registra in conto competenza, in conto cassa ed esclude tutte le partite finanziarie dalla contabilità rilevante ai fini del calcolo del saldo (entrate - uscite). Riguardo al primo punto l'adozione della nuova contabilità finanziaria potenziata (D.lgs. 118/2011) - che con l'introduzione del meccanismo del fondo pluriennale vincolato abbatte drasticamente l'entità dei residui e con il fondo crediti di dubbia esigibilità attenua l'effetto dei residui sul saldo - avvicina molto la competenza alla cassa e quindi la contabilità finanziaria a quella euro-compatibile. Tuttavia, il saldo euro-compatibile è calcolato al netto del saldo delle partite finanziarie, mentre la legge di stabilità del 2015 prevede che per le regioni il calcolo del saldo sia al lordo delle partite finanziarie e che, per i comuni, dal saldo rilevante per il patto, non sia sottratta una parte importante (Alienazioni di beni patrimoniali diversi – Conferimenti di capitale – Partecipazioni Azionarie) delle partite finanziarie.

L'inclusione integrale o di una quota importante delle partite finanziarie nel calcolo del saldo è rilevante non solo perché allontana il saldo dalla definizione di indebitamento netto, considerata per il rispetto dei parametri europei, ma anche perché consente di rilevare come un saldo, così calcolato, non risulti veritiero del contributo delle regioni e/o dei comuni all'indebitamento netto nazionale. Infatti, per quegli enti in cui il saldo delle partite finanziarie è positivo, il saldo ai fini del vincolo imposto dalla legge di stabilità risulta migliore rispetto ad un saldo calcolato al netto delle partite finanziarie e viceversa. Quest'ultimo è il saldo che corrisponde all'indebitamento netto usato per valutare la performance della PA in sede europea.

#### 3.1 Indebitamento netto e saldo delle partite finanziarie: un esempio

Esaminiamo i risultati aggregati del saldo calcolato secondo le regole del patto di stabilità (legge 244/2007) che dovranno essere utilizzate dai comuni anche nel 2015. Usiamo in particolare i dati di consuntivo dal 2009 al 2011 per il comparto comunale in due regioni, ove il saldo delle partite finanziarie ha segno opposto: Lombardia ed Emilia Romagna.

Per i comuni della Lombardia il saldo delle partite finanziarie (Alienazioni di beni patrimoniali diversi – Conferimenti di capitale – Partecipazioni Azionarie) è negativo per tutti e tre gli anni, ovvero in tale regione il comparto comunale effettua meno vendite che acquisizioni di attività finanziarie. Quindi per il comparto dei comuni lombardi il saldo di patto modificato (escludendo le partite finanziarie) che si avvicina all'indebitamento netto calcolato in sede comunitaria, risulta, per tutti e tre gli anni, superiore al saldo di patto effettivamente applicato. In particolare (Tab. 1) nel 2009, in valore assoluto il saldo di patto (col. 1) è superiore rispetto all'indebitamento netto (col. 3) del 17% (col. 4); nel 2010 il comparto dei comuni in Lombardia ha un saldo di patto positivo (col. 1), inferiore del 18% rispetto all'accREDITAMENTO netto (col. 3); nel 2011, le partite finanziarie giocano un ruolo ancora importante, contribuendo ad una riduzione del saldo rispetto a quello che sarebbe risultato dall'accREDITAMENTO netto (col. 3) del 42% (col. 4).

Tabella 1  
VALORI IN MILIONI DI EURO. ELABORAZIONI DAI CONTI CONSUNTIVI DEI COMUNI

	Anno	Saldo (entrate – uscite) di patto	Saldo partite finanziarie	Indebitamento/ accREDITAMENTO netto: (1)-(2)	100*(2)/(3)
		(1)	(2)	(3)	(4)
Lombardia	2009	-604	-87	-518	17
	2010	130	-28	159	-18
	2011	117	-84	201	-42
Emilia-Romagna	2009	-167	28	-194	-14
	2010	65	16	49	33
	2011	111	14	97	14

Fonte Ministero degli Interni

Per i comuni dell'Emilia Romagna la situazione è esattamente opposta: il saldo di patto del comparto comunale aggregato risulta maggiore rispetto al saldo calcolato al netto delle partite finanziarie, che in tutti e tre gli anni è positivo (col. 2). In particolare nel 2009 il saldo di patto negativo (col. 1), risulta inferiore all'indebitamento netto (col. 3) del 14% (col. 4), mentre nel 2010 e 2011 risulta superiore all'effettivo accreditamento netto (col. 3) rispettivamente del 33% del 14% (col. 4).

#### 4.

##### **Determinanti del patrimonio netto: indebitamento netto e partite finanziarie**

---

Se si pensa al patto di stabilità interno come ad uno strumento che consente di distribuire tra tutti i comparti della PA il sacrificio consolidato per il rispetto del vincolo di deficit aggregato (indebitamento netto), allora è necessario individuare con precisione anche a livello disaggregato di comparto un saldo identico a quello corrispondente all'indebitamento netto. L'Unione Europea è molto attenta al controllo di quest'ultima grandezza poiché essa, se negativa, contribuisce all'incremento del debito della PA.

Un saldo finale netto negativo (o indebitamento netto), infatti, implica un peggioramento del patrimonio netto consolidato della PA, cui corrisponde l'incremento del debito, necessario al suo finanziamento.

Ovviamente anche il saldo delle partite finanziarie di ogni ente della PA ha un ruolo molto importante nella determinazione del livello del debito della PA. Tuttavia, l'entità e segno di tale saldo dipendono da decisioni degli enti pubblici relative alla composizione di quelle attività patrimoniali che non generano variazioni dell'entità del patrimonio netto consolidato della PA<sup>2</sup>, ovvero *assets* più liquidità (attività) meno debito (passività). Infatti, se il saldo delle partite finanziarie è positivo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio attivo, diminuendo ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, incrementando la liquidità di cassa o diminuendo il debito. In quest'ultimo caso il patrimonio netto consolidato della PA (*assets* + liquidità – debito) non varia. Un saldo delle partite finanziarie negativo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio, aumentando ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, diminuendo la liquidità di cassa o aumentando il debito. Anche in questo caso il patrimonio netto consolidato della PA (*assets* + liquidità – debito) non varia.

Si noti che, se per un ente della PA il saldo delle partite finanziarie è positivo, la maggior liquidità può essere utilizzata per pagare parte dell'incremento di debito dovuto ad un eventuale saldo finale netto negativo. Questa operazione implica un decremento del patrimonio netto consolidato dalla PA perché si utilizza una variazione positiva delle partite finanziarie (che di per sé, però, non modifica il patrimonio netto consolidato della PA) per pagare parte dell'incremento del debito dovuto al saldo finale netto negativo.

Inoltre, nel caso speculare in cui il saldo delle partite finanziarie sia negativo, questo non ha alcun effetto sul patrimonio netto consolidato della PA, tuttavia, se sommato a saldo finale netto negativo risulterebbe in un ulteriore incremento di saldo negativo, senza una giustificazione di equivalente diminuzione del patrimonio netto.

L'unico effetto visibile sulle grandezze rilevanti in sede europea sarebbe un incremento del debito necessario a finanziare la variazione negativa del saldo delle partite finanziarie, che comunque, come sopra ribadito, lascia invariato il patrimonio netto consolidato.

#### 5.

##### **Le partite finanziarie nella nuova contabilità armonizzata**

---

Nella legge di stabilità del 2015, per i comuni il saldo di patto è calcolato al netto di riscossione crediti - concessione crediti, che sono solo una parte del totale delle partite finanziarie. Il saldo di patto, infatti risulta al lordo, per quanto riguarda le entrate, di vendita di titoli obbligazionari e/o azionari e, per quanto riguarda le uscite, di acquisizione di titoli obbligazionari e/o azionari. Il motivo è dovuto probabilmente alla difficoltà

---

<sup>2</sup> In questo lavoro tutte le grandezze finanziarie sono considerate al netto delle possibili oscillazioni di mercato.

di identificazione di tali poste con la vecchia contabilità. Con la contabilità del TUEL (D. lgs 267/00), infatti, le partite finanziarie escluse possono essere identificate (come nell'esempio del paragrafo 2) in entrata, alla risorsa "alienazione di beni patrimoniali diversi" della categoria 1 del titolo IV ed, in uscita, agli interventi "partecipazioni azionarie" e "conferimenti di capitale" del titolo II.

La nuova contabilità armonizzata (D.lgs. 118/2011) ha previsto un apposito titolo V (Tab. 2) denominato "entrate da riduzione di attività finanziarie", che ha suddiviso in quattro tipologie, in particolare vi è la tipologia alienazioni di attività finanziarie, che possono consistere in alienazioni di partecipazioni, alienazioni di quote di fondi comuni di investimento, alienazioni di titoli obbligazionari a breve termine e alienazione di titoli obbligazionari a medio lungo termine. Per le uscite finanziarie (Tab. 2) la nuova contabilità ha identificato un apposito titolo III denominato "spese di incremento di attività finanziarie", di cui vi è uno specifico macro-aggregato "acquisizioni di attività finanziarie". Sembra chiara la volontà del legislatore di dare evidenza e trasparenza al saldo delle attività finanziarie, dando l'opportunità di poter intraprendere un serio monitoraggio relativo alla dismissione di partecipazioni pubbliche.

Tabella 2

CONFRONTO TRA LE ENTRATE E SPESE CLASSIFICATE SECONDO IL NUOVO BILANCIO ARMONIZZATO D.LGS. 118/2011 E IL VECCHIO BILANCIO TUEL (D. LGS 267/00).

Bilancio armonizzato	Bilancio TUEL
<b>ENTRATE</b>	
Titolo I Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	Titolo I Entrate tributarie
Titolo II Trasferimenti correnti	Titolo II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici
Titolo III Entrate extra-tributarie	Titolo III Entrate extra-tributarie
Titolo IV Entrate in conto capitale	
Titolo V Entrate da riduzione di attività finanziarie	
- Alienazione di attività finanziarie	
- Riscossione crediti di breve termine	Titolo IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
- Riscossione crediti di medio-lungo termine	
- Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	
Titolo VI Accensione prestiti	
Titolo VII Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Titolo V Entrate derivanti da accensioni di prestiti
Titolo IX Entrate per conto terzi e partite di giro	Titolo VI Entrate da servizi per conto terzi
<b>SPESE</b>	
Titolo I Spese correnti	Titolo I Spese correnti
Titolo II Spese in conto capitale	
Titolo III Spese per incremento di attività finanziarie	
- Acquisizioni di attività finanziarie	
- Concessione crediti a breve termine	Titolo II Spese in conto capitale
- Concessione di crediti a medio-lungo termine	
- Altre spese per incremento di attività finanziarie	
Titolo IV Rimborso prestiti	
Titolo V Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Titolo III Spese per rimborso di prestiti
Titolo VII Spese per conto terzi e partite di giro	Titolo IV Spese per servizi per conto di terzi

## 6.

### Una proposta di revisione dei vincoli di saldo per gli enti locali

Sarebbe auspicabile (viste le voci di dettaglio offerte dalla nuova contabilità) nel definire i vincoli di finanza pubblica degli enti dalla PA, fare riferimento a **due saldi**, uno calcolato come differenza tra le cosiddette entrate nette e uscite nette (proprio perché al netto delle partite finanziarie), ovvero l'indebitamento netto, ed uno calcolato come differenza tra entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo V), o un opportuno sottoinsieme di esse e spese da incremento di attività finanziarie (titolo III) o un opportuno sottoinsieme di esse (vedi Tab. 2). In particolare, potrebbe essere ipotizzata una programmazione pluriennale con vincolo sul nuovo saldo delle partite finanziarie di tutti gli enti della PA, guidato da un obiettivo aggregato di dismissione netta di quote di partecipate.

Ci potrebbero ad esempio essere saldi delle partite finanziarie positivi da utilizzare per finanziare parte dell'indebitamento consolidato, riducendo comunque il patrimonio netto, ma senza emissione di nuovo

debito. Allo stesso tempo si porrebbe però il problema di conoscere quali enti e quali saldi contribuiscono all'indebitamento consolidato finale della PA. È importante quindi conoscere a) il contributo degli enti della PA all'indebitamento consolidato, che è necessariamente causa di decremento del patrimonio netto consolidato, distinguendolo da quello b) degli enti che liquidano parte delle proprie attività, rendendole di fatto disponibili per il finanziamento di parte dell'indebitamento consolidato. In quest'ultimo caso il patrimonio netto si diminuisce, non a causa di emissione di nuovo debito come nel primo caso, ma per l'utilizzo della liquidità liberatasi con la dismissione di attività finanziarie.

## **Bibliografia**

---

MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2012), *Il Patrimonio dello Stato - Informazioni e Statistiche - Dicembre*.

Servizio Bilancio del Senato (2013), *Relazione al Parlamento 2013 (Doc. LVII-bis, n. 1)*, Nota breve n. 1, Marzo.