



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato generale del bilancio

**Criteria per la redazione delle note brevi sui
provvedimenti di finanza pubblica**

NOTA METODOLOGICA

Criteria per la redazione delle Note brevi sui provvedimenti di finanza pubblica

Le Note brevi illustrano, in sintesi, i contenuti dei principali provvedimenti adottati dal Governo e dal Parlamento nelle materie riferibili alle competenze istituzionali della Ragioneria generale dello Stato.

Per i provvedimenti di natura finanziaria, o che comportano effetti finanziari significativi, in particolare, esse illustrano la dimensione complessiva di tali effetti, la loro ripartizione tra i sottosettori della pubblica amministrazione (PA) e le principali misure adottate. Tali effetti sono generalmente relativi all'impatto delle misure sull'indebitamento netto della PA. Qualora risultino di particolare rilievo, specifici approfondimenti sono condotti anche con riferimento agli effetti sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sul fabbisogno delle amministrazioni pubbliche.

Le Note brevi, salvo diversa specificazione, si riferiscono ai provvedimenti legislativi nella versione approvata dal Parlamento.

I dati e le informazioni di riferimento sono, principalmente, quelli riportati nei documenti predisposti a corredo di ciascun provvedimento legislativo. Oltre al testo normativo del medesimo provvedimento, sono quindi utilizzate le Relazioni illustrative, le Relazioni tecniche e il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, previsti ai sensi della vigente normativa di contabilità e finanza pubblica. Questi sono integrati con gli ulteriori documenti illustrativi e le informazioni che dovessero rendersi disponibili.

Le elaborazioni e le ricostruzioni condotte sugli effetti dei provvedimenti sono, in ogni caso, coerenti con i quadri di finanza pubblica contenuti nei documenti di programmazione economico e finanziaria predisposti dal Governo.

Questi elementi sono elaborati sulla base di criteri che riassumono gli effetti delle misure adottate con riferimento:

- alle finalità perseguite, in relazione alle quali si distinguono le misure per il reperimento delle risorse da quelle che ne dispongono l'utilizzo;

- agli effetti netti che ciascuna misura determina sui soggetti interessati e, di conseguenza, sul bilancio pubblico.

Le Note brevi illustrano, inoltre, la ripartizione degli effetti (in termini di indebitamento netto) delle misure disposte dai provvedimenti adottati tra i sottosettori delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e degli enti di previdenza (EP), che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche .

L'attribuzione degli effetti delle misure considerate ai diversi sottosettori è operata con riferimento al soggetto in capo al quale la norma determina la variazione di bilancio finale, rispetto al settore privato o in capo al quale si esauriscono gli effetti della norma stessa (qualora non vi fosse contropartita diretta in capo agli operatori privati). Quindi, nel caso delle norme che determinano una variazione della spesa, gli effetti sono stati attribuiti all'ente che, in ultima istanza, è titolare dell'erogazione. Analogamente, nel caso di entrate, gli effetti delle disposizioni sono attribuiti al soggetto presso il quale affluiscono le risorse dal settore privato. In entrambi i casi, non sono considerati i passaggi interni all'aggregato delle amministrazioni pubbliche (trasferimenti tra enti pubblici) in quanto, non rilevanti ai fini del computo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Differenze tra il nuovo criterio e il criterio precedente

I criteri utilizzati per la predisposizione delle Note brevi relative a provvedimenti di natura finanziaria o che comportano effetti finanziari significativi, a partire dalla Nota breve relativa al decreto legge n. 66 del 2014, differiscono da quelli utilizzati nelle precedenti Note. In queste ultime, infatti, la rappresentazione degli effetti dei provvedimenti era definita secondo un criterio analogo a quello con cui essi erano contabilizzati in bilancio, in ciascun anno del periodo di previsione considerato.

Secondo le precedenti definizioni, le dimensioni della Manovra lorda e degli Interventi (da confrontare rispettivamente con i nuovi aggregati: Reperimento risorse e Utilizzo risorse) erano calcolate come la somma delle maggiori entrate e delle minori spese, per la manovra lorda, e come la somma delle minori entrate e delle maggiori spese, per gli interventi, anziché in relazione alla finalità delle misure.

Inoltre, gli effetti delle misure erano valutati in relazione alle singole voci del bilancio su cui producevano variazioni e al lordo, ossia, senza tenere conto di eventuali ulteriori effetti prodotti su altre voci del bilancio, direttamente riconducibili alla medesima norma, anziché in termini netti relativamente a ciascuna norma.

Un esempio delle differenze che i nuovi criteri utilizzati comportano nella rappresentazione degli effetti finanziari dei provvedimenti è illustrato nel seguito di questa nota attraverso il confronto delle tavole riepilogative predisposte secondo i nuovi criteri e quelli precedenti, con riferimento agli effetti (in termini di indebitamento netto della PA) del decreto legge n. 66 del 2014. La prima tavola illustra, quindi, la ricostruzione degli effetti finanziari operata in relazione alla finalità e all'impatto netto di ciascuna misura (nuovo criterio). In base al nuovo criterio i segni (+) o (-) delle grandezze indicate nella tavola indicano il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

La seconda tavola offre la medesima ricostruzione in relazione alle variazioni che le misure del provvedimento determinano sui principali aggregati (entrate e spese) del

bilancio (criterio precedente). In particolare, secondo il precedente criterio, il segno positivo (+) indica un aumento delle voci di bilancio su cui la misura determina effetti, il segno negativo (-) indica invece una riduzione delle voci di bilancio su cui la misura determina effetti.

La terza tavola riporta le differenze tra le due precedenti.

Tav. 1 – Effetti DL 66/2014 (contributo all’indebitamento netto PA; milioni di euro) – nuovo criterio

	2014	2015	2016	2017	2018
Reperimento risorse	7.604,4	5.711,0	6.196,9	6.104,3	3.880,2
Entrate	4.535,0	2.817,5	3.377,2	3.357,5	3.357,5
Spese	3.069,5	2.893,5	2.819,7	2.746,9	522,8
- spese correnti	2.879,1	2.784,7	2.690,6	2.692,8	493,7
- spese conto capitale	190,3	108,8	129,1	54,1	29,1
Utilizzo risorse	-7.599,7	-5.698,8	-6.184,3	-6.094,6	-3.870,2
Entrate	-711,0	-2.950,4	-1.423,0	-1.893,5	-1.791,5
Spese	-6.888,7	-2.748,4	-4.761,3	-4.201,1	-2.078,7
- spese correnti	-6.760,9	-2.576,4	-4.661,3	-4.176,1	-2.078,7
- spese conto capitale	-127,8	-172,0	-100,0	-25,0	0,0
Effetti indebitamento netto	4,8	12,2	12,6	9,8	10,0
- entrate	3.824,0	-132,9	1.954,2	1.464,0	1.566,0
- spese	-3.819,2	145,1	-1.941,6	-1.454,2	-1.556,0
spese correnti	-3.881,7	208,3	-1.970,7	-1.483,3	-1.585,0
spese conto capitale	62,5	-63,2	29,1	29,1	29,1

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all’indebitamento netto:

il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

La tavola 1, come già illustrato, classifica gli effetti delle misure come Reperimento risorse o Utilizzo risorse in relazione alla finalità della norma e in termini netti. Per ciascuno degli aggregati sono, inoltre, riportati gli effetti complessivi netti sulle entrate e sulle spese (in termini di contributo all’indebitamento netto) e, per queste ultime, la distinzione tra spese correnti e in conto capitale.

Tav. 2 – Effetti DL 66/2014 (contributo all'indebitamento netto PA; milioni di euro) – criterio precedente

	2014	2015	2016	2017	2018
Manovra lorda	7.606,6	6.725,5	7.668,2	6.791,0	4.657,7
Maggiori entrate	4.537,1	3.280,5	4.318,0	3.524,5	3.626,5
Minori spese	3.069,5	3.445,0	3.350,2	3.266,5	1.031,1
- spese correnti	2.879,1	3.315,8	3.221,1	3.212,4	1.002,1
- spese in conto capitale	190,3	129,2	129,1	54,1	29,1
Interventi	7.601,8	6.713,3	7.655,6	6.781,3	4.647,6
Minori entrate	713,1	3.413,4	2.363,8	2.060,5	2.060,5
Maggiori spese	6.888,7	3.299,9	5.291,8	4.720,7	2.587,1
- spese correnti	6.760,9	3.107,5	5.191,8	4.695,7	2.587,1
- spese in conto capitale	127,8	192,4	100,0	25,0	0,0
Effetti indebitamento netto	4,8	12,2	12,6	9,8	10,0
Variazione netta entrate	3.824,0	-132,9	1.954,2	1.464,0	1.566,0
Variazione netta spese	3.819,2	-145,1	1.941,6	1.454,2	1.556,0
- spese correnti	3.881,7	-208,3	1.970,7	1.483,3	1.585,0
- spese conto capitale	-62,5	63,2	-29,1	-29,1	-29,1

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.
 N.B.: Il segno (+) o (-) indica la variazione netta in termini di entrata e di spesa. Il segno positivo (+) indica un aumento dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento, il segno negativo (-) indica una riduzione dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento.

Secondo il criterio precedente (Tav. 2), tali misure sono classificate come Manovra lorda (maggiori entrate e minori spese) o Interventi (minori entrate e maggiori spese), in relazione all'effetto determinato in ciascun esercizio sulle voci del bilancio.

Il diverso criterio di classificazione determina differenze tra gli aggregati considerati: Manovra lorda/Reperimento risorse – Interventi/Utilizzo risorse (Tav. 3).

In termini quantitativi, lo scostamento tra la l'aggregato Reperimento risorse e quello definito Manovra lorda è pari a circa 1 miliardo nel 2015, 1,5 miliardi nel 2016 e 700 milioni negli anni seguenti. Per le entrate, in particolare, gli scostamenti ammontano a 463 milioni nel 2015, 941 milioni nel 2016, 167 milioni nel 2017 e 269 milioni nel 2018; per le spese, le differenze sono pari a 552 milioni nel 2015, 530 milioni nel 2016, 520 milioni nel 2017 e 500 milioni nel 2018. Corrispondentemente, le stesse differenze si ritrovano, con segno opposto, tra gli aggregati Utilizzo risorse e Interventi e relativamente alle voci (entrate e spese) che li compongono.

Tav. 3 – Effetti DL 66/2014 (contributi all'indebitamento netto PA; milioni di euro) differenze tra il nuovo criterio e quello precedente

	2014	2015	2016	2017	2018
Reperimento risorse	-2,1	-1.014,4	-1.471,3	-686,7	-777,5
Entrate	-2,1	-462,9	-940,8	-167,1	-269,1
Spese	0,0	-551,5	-530,5	-519,6	-508,4
- spese correnti	0,0	-531,1	-530,5	-519,6	-508,4
- spese in conto capitale	0,0	-20,4	0,0	0,0	0,0
Utilizzo risorse	2,1	1.014,4	1.471,3	686,7	777,5
Entrate	2,1	462,9	940,8	167,1	269,1
Spese	0,0	551,5	530,5	519,6	508,4
- spese correnti	0,0	531,1	530,5	519,6	508,4
- spese in conto capitale	0,0	20,4	0,0	0,0	0,0
Effetti indebitamento netto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- spese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
spese correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
spese conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Le tavole successive illustrano, a titolo esemplificativo, alcune misure che, in relazione ai diversi criteri utilizzati per la rappresentazione degli effetti finanziari, determinano le differenze illustrate.

Con particolare riferimento, alla valutazione degli effetti secondo la finalità della norma, le misure per le quali i diversi criteri utilizzati comportano una differente classificazione riguardano:

1. l'anticipo dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni di impresa in un'unica soluzione, anziché in tre annualità. Essa determina un incremento di gettito nel 2014 e una corrispondente riduzione nel biennio 2015-2016.

In base al nuovo criterio, che guarda alla finalità della norma per cui è stato disposto tale anticipo, (ossia la necessità di trovare copertura agli interventi espansivi disposti con lo stesso decreto), gli effetti della misura sono classificati nell'aggregato Reperimento risorse in tutto il periodo di previsione considerato, sebbene negli anni 2015 e 2016 dalla misura derivi una riduzione netta del gettito tributario. Con il criterio precedente, diversamente, le maggiori entrate del 2014 concorrono a definire la Manovra lorda, mentre, le minori entrate del 2015 e del 2016 sono contabilizzate tra gli Interventi.

Nuovo criterio						
Reperimento risorse		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Anticipo imposta sostitutiva sulla rivalutazione beni d'impresa in unica soluzione-effetto netto	e	607,6	-303,8	-303,8	0,0	0,0

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

Criterio precedente						
Manovra lorda		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Anticipo imposta sostitutiva sulla rivalutazione beni d'impresa in unica soluzione-maggiore gettito	e	607,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Interventi						
Anticipo imposta sostitutiva sulla rivalutazione beni d'impresa in unica soluzione-minore gettito	e	0,0	-303,8	-303,8	0,0	0,0

N.B.: Il segno positivo (+) indica un aumento dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento, il segno negativo (-) indica una riduzione dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento.

2. l'istituzione di un fondo per l'aggregazione di beni e servizi, funzionale alla realizzazione dei risparmi previsti dalle misure di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e di servizi. Secondo il nuovo criterio, esso, pur costituendo una maggiore spesa, è finalizzato al conseguimento dei risparmi previsti e, pertanto, considerato tra le misure per il Reperimento risorse. Nella precedente modalità di rappresentazione, il fondo per l'aggregazione di beni e servizi sarebbe, invece, collocato tra gli Interventi e la Manovra lorda (da confrontare con l'aggregato Reperimento risorse) risulterebbe corrispondentemente più elevata.

Nuovo criterio						
Reperimento risorse		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Fondo per l'aggregazione di beni e servizi	s	0,0	-10,0	-20,0	-20,0	-20,0

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

Criterio precedente						
Interventi		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Fondo per l'aggregazione di beni e servizi	s	0,0	10,0	20,0	20,0	20,0

N.B.: Il segno positivo (+) indica un aumento dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento, il segno negativo (-) indica una riduzione dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento.

In relazione alla valutazione degli effetti netti o lordi delle misure disposte con il provvedimento, una differente valutazione è condotta con riferimento agli effetti

determinati dalla riduzione del cuneo fiscale, attraverso la riduzione dell'aliquota IRAP del 10 per cento dal 2014 e dalla riduzione dell'acconto al 40 per cento per il 2014.

Il nuovo criterio prevede, infatti, che le minori entrate complessivamente determinate dalla riduzione dell'IRAP siano rappresentate al netto del maggior gettito IRES-IRPEF (legato alla deducibilità IRAP dalla base imponibile delle imposte sui redditi d'impresa) e classificate come Utilizzo risorse, secondo la finalità della norma.

In base al criterio precedente, le minori entrate IRAP sarebbero invece classificate come Interventi, mentre le maggiori entrate IRES-IRPEF sarebbero classificate come Manovra lorda.

Nuovo criterio						
Utilizzo risorse		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Riduzione aliquota Irap (10% dal 2014 e riduzione acconto al 40%)	e	-700,0	-2.951,0	-1.424,0	-1.895,0	-1.793,0

N.B.: Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

Criterio precedente						
Manovra lorda		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Riduzione aliquota Irap (10% dal 2014 e riduzione acconto al 40% per il 2014) maggiore Ires- Irpef	e	0,0	158,0	635,0	164,0	266,0
Interventi		2.014	2.015	2.016	2.017	2.018
Riduzione aliquota Irap (10% dal 2014 e riduzione acconto al 40% per il 2014)	e	-700,0	-3.109,0	-2.059,0	-2.059,0	-2.059,0

N.B.: Il segno positivo (+) indica un aumento dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento, il segno negativo (-) indica una riduzione dell'aggregato di bilancio a cui la voce fa riferimento.