ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XI**
n. **1-*bis***

VERSIONE AGGIORNATA DEL

PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

(Anno 2019)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta
(FRACCARO)

Trasmessa alla Presidenza il 14 novembre 2018

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE 1

Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana 1
Obiettivi della politica di bilancio e quadro macroeconomico programmatico 3
La politica di bilancio per il 2019 promuove gli investimenti, il sostegno alle piccole e medie imprese e la lotta alla povertà 6
Valutazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio 6
Il rapporto debito/PIL è atteso ridursi quest'anno e, più rapidamente, negli anni 2019-2021 7
Eventi eccezionali 7
Impegni del Governo 8

II. LE RIFORME STRUTTURALI 11

Azioni di riforma previste nel programma di Governo 11

III. TAVOLE 13

IV. NOTE METODOLOGICHE 35

IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati 35
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana 35
IGEM – Italian General Equilibrium Model 36
QUEST III - Italy 36
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana 36
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali 38
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali 39

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.1-1 Le azioni strategiche del cronoprogramma 12
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I) 13
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.A) 13
Tabella III.1-3 Prezzi (1.B) 14
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.C) 14
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.D) 14
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A) 15
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.B) 15
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3) 16
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A) 17
Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B) 17
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C) 18
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A) 19
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.B) 24
Tabella III.1-14 Raccomandazioni specifiche per il paese (6.A) 28
Tabella III.1-15 Target fissati dalla strategia europea per la crescita e l'occupazione (6.B) 32
Tabella III.1-16 Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7) 34
Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU 38

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : Prodotto interno lordo reale (tasso di crescita percentuale) 1

Figura I.1-2 : Occupazione e tasso di disoccupazione (valori assoluti in migliaia e in percentuale) 2

Figura I.1-3 : Investimenti fissi lordi in percentuale del pil 5

Figura I.1-4 : Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei 7

PAGINA BIANCA

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE

Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana

La ripresa dell'economia italiana è continuata nella prima metà dell'anno, ma a un ritmo inferiore alle attese. Il tasso di crescita annualizzato del PIL, che nel 2017 era stato in media pari all'1,6 per cento, è infatti sceso all'1,0 per cento. Alla luce dei più recenti indicatori congiunturali, che prefigurano un modesto ritmo di espansione nei mesi finali dell'anno, la previsione ufficiale di crescita del PIL per il 2018 è stata recentemente abbassata dall'1,5 all'1,2 per cento.

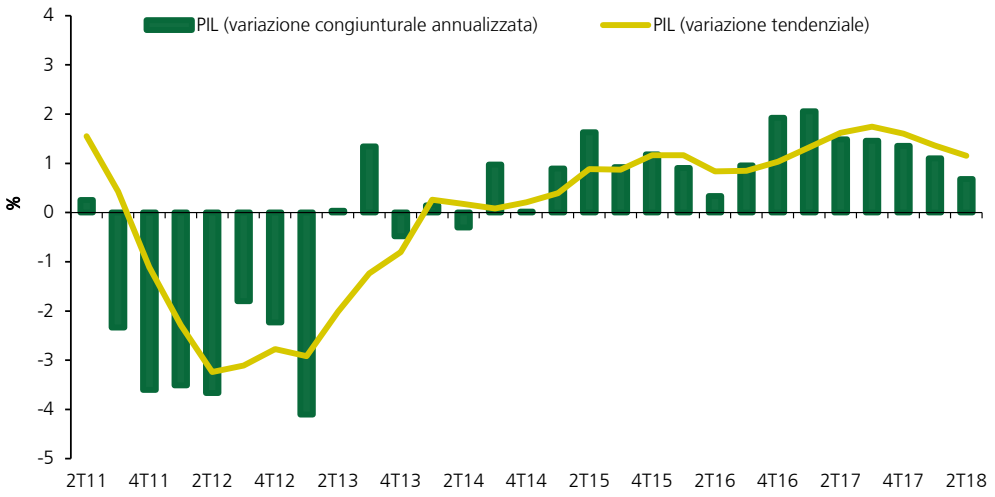
Successivamente alla chiusura della previsione ufficiale, l'ISTAT ha pubblicato la stima preliminare del PIL, che prefigura un'evoluzione congiunturale piatta nel terzo trimestre (Q3). Sebbene questa stima potrebbe essere successivamente rivista, essa indica un modesto rischio al ribasso per la previsione di crescita annuale.

L'andamento del deflatore del PIL è stato invece in linea con la previsione annuale contenuta nel Programma di Stabilità 2018 (PdS), pari all'1,3 per cento, che è confermata. La crescita del PIL nominale stimata per quest'anno scende pertanto dal 2,9 al 2,5 per cento (al netto di effetti di arrotondamento).

Le pressioni inflazionistiche interne rimangono modeste. Il tasso d'inflazione al consumo ha mostrato una tendenza al rialzo e la previsione annua per l'indice armonizzato è stata rivista all'1,3 per cento, dall'1,1 per cento del PdS. Ciò è tuttavia prevalentemente il risultato di un aumento dei prezzi energetici. L'1,6 per cento di inflazione tendenziale registrato a settembre si accompagna infatti ad un andamento di fondo (al netto degli energetici ed alimentari freschi) dello 0,7 per cento.

Considerando le componenti della domanda aggregata, secondo gli ultimi dati Istat, la minor crescita del PIL registrata nella prima metà dell'anno è dovuta ad un andamento leggermente inferiore alle attese dei consumi delle famiglie e marcatamente peggiore per quanto riguarda le esportazioni.

FIGURA I.1-1 : PRODOTTO INTERNO LORDO REALE (TASSO DI CRESCITA PERCENTUALE)



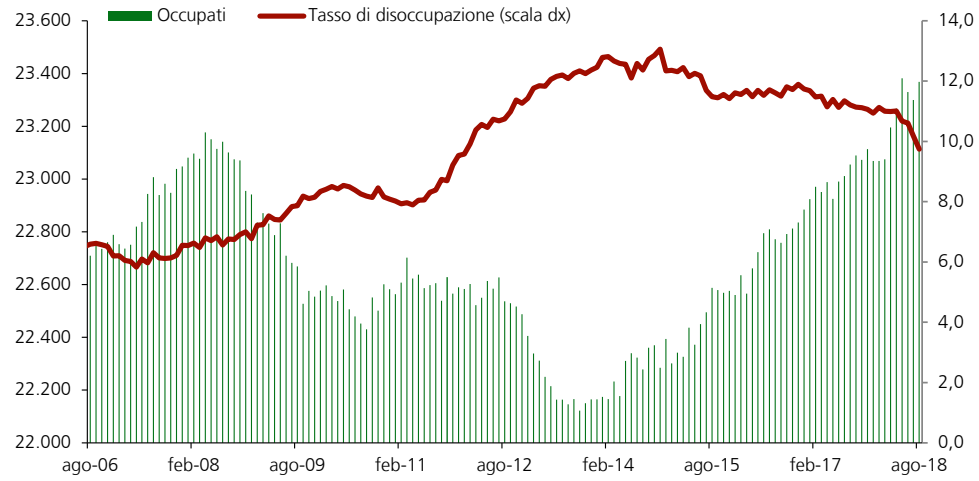
Fonte: ISTAT.

A sua volta, il calo dell'export è stato particolarmente accentuato in mercati e prodotti che sono stati oggetto di politiche commerciali e industriali di stampo protezionistico. Hanno anche pesato negativamente la perdita di slancio di alcuni rilevanti paesi di destinazione delle nostre esportazioni e il forte deprezzamento del tasso di cambio di altri. I rischi esogeni per la previsione evidenziati nel PdS si sono quindi già in parte materializzati nella prima metà dell'anno.

Continuano invece a crescere gli investimenti fissi lordi, soprattutto nella componente macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto (+8,8 per cento annualizzato nel secondo trimestre rispetto al quarto trimestre del 2017); procedono a ritmo assai più lento gli investimenti in costruzioni (+1,4 per cento annualizzato).

Dal lato dell'offerta, in corrispondenza del calo delle esportazioni si è verificato un marcato rallentamento della produzione e del valore aggiunto dell'industria, mentre la crescita dei servizi ha proseguito ad un ritmo moderato. Alla determinazione di quest'ultimo risultato hanno contribuito il buon dinamismo registrato nei settori del commercio, trasporto, alloggio e ristorazione e delle attività immobiliari, mentre continuano a mostrarsi in contrazione i servizi di comunicazione e informazione e, in minor misura, delle attività finanziarie, bancarie e assicurative. I restanti settori (ad esempio le attività professionali e di supporto) mostrano deboli tassi di crescita.

FIGURA I.1-2 : OCCUPAZIONE E TASSO DI DISOCCUPAZIONE (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA E IN PERCENTUALE)



Fonte: ISTAT.

L'andamento dell'occupazione nella prima metà dell'anno è stato positivo, giacché si è registrata una crescita tendenziale dell'1,2 per cento in termini di occupati. Nel secondo trimestre, il numero di occupati e le ore lavorate sono cresciute rispettivamente dell'1,7 e dell'1,5 per cento sul corrispondente periodo del 2017. In agosto, il tasso di occupazione ha raggiunto il 59,0 per cento, con il tasso di disoccupazione in discesa al 9,7 per cento – i migliori risultati in tempi recenti.

È tuttavia aumentato il ricorso ai contratti di lavoro a termine, fenomeno che è stato oggetto della prima iniziativa legislativa del nuovo Governo, il D.L. Dignità[1].

Va anche rilevato che, a dispetto del rallentamento della crescita reale delle esportazioni e della salita del prezzo del petrolio, il saldo della bilancia commerciale nei primi sette mesi dell'anno è rimasto largamente positivo (24,7 miliardi, contro i 25,6 dello stesso periodo del 2017). Nello stesso periodo, le partite correnti della bilancia dei pagamenti sono risultate in surplus per 24,2 miliardi, in miglioramento sui 22,7 miliardi del corrispondente periodo dello scorso anno. La stima annuale del saldo delle partite correnti è stata rivista al rialzo dal 2,5 al 2,8 per cento del PIL, lo stesso livello del 2017.

Per quanto attiene la finanza pubblica, l'indebitamento netto della PA nel 2018 è ora stimato all'1,8 per cento del PIL, con una revisione al rialzo di 0,2 punti percentuali in confronto al PdS a motivo della minore crescita del PIL nominale e di oneri per interessi che sono rivisti al rialzo per poco più di 1,9 miliardi di euro (0,11 punti percentuali di PIL). Pur con questa revisione, il dato di quest'anno risulterebbe in sensibile discesa rispetto alle ultime stime ISTAT per il 2017 (2,4 per cento che, al netto degli interventi di supporto al sistema bancario, si riduce al 2,0 per cento).

Obiettivi della politica di bilancio e quadro macroeconomico programmatico

Lo scenario programmatico 2019-2021 è stato elaborato innestando sul quadro tendenziale la manovra di finanza pubblica prevista dalla Legge di Bilancio 2019. Lo scenario tendenziale incorpora gli aumenti dell'IVA previsti dalla Legge di Bilancio 2018, che avrebbero luogo a gennaio 2019, gennaio 2020 e gennaio 2021. Come già illustrato nel PdS, tali aumenti determinerebbero un effetto depressivo sulla domanda aggregata facendo accelerare la crescita del deflatore dei consumi privati e riducendo in termini reali il reddito disponibile delle famiglie.

In confronto al PdS, le variabili esogene della nuova previsione ufficiale esercitano un effetto più sfavorevole sulla crescita del PIL: le proiezioni del prezzo del petrolio sono infatti salite, l'andamento previsto del commercio mondiale è meno favorevole, il tasso di cambio ponderato dell'euro si è rafforzato e i tassi di interesse e i rendimenti sui titoli pubblici sono più elevati. Per quanto riguarda il 2019, vi è inoltre un minore effetto di trascinamento derivante dalla revisione al ribasso della crescita prevista per la seconda metà di quest'anno.

Tenuto conto di tutti questi effetti, rispetto allo scenario tendenziale riportato nel PdS la nuova stima di crescita del PIL reale per il 2019 scende dall'1,4 allo 0,9 per cento; quella del 2020 diminuisce dall'1,3 all'1,1 per cento ed infine quella per il 2021 viene ridotta più marginalmente, dall'1,2 all'1,1 per cento.

L'indebitamento netto tendenziale della PA nel 2019 è rivisto al rialzo dallo 0,8 all'1,2 per cento del PIL. Ciò è spiegato dal minor livello del PIL nominale della previsione aggiornata e dal più elevato livello dei rendimenti sui titoli di Stato ipotizzati nella previsione.[2] Il deficit per gli anni successivi è cifrato allo 0,7 per cento del PIL nel 2020 e allo 0,5 per cento nel 2021. Anche per questi anni i livelli di indebitamento netto sono stati rivisti in chiave peggiorativa rispetto al PdS a motivo

[1] D.L. n. 87 del 12 luglio 2018, convertito in legge con modificazioni dalla Legge n. 96, 9 agosto 2018.

[2] Come di consueto, la previsione ufficiale si basa sulla curva dei rendimenti di mercato osservati nelle settimane precedenti la chiusura della previsione. In confronto al PdS, la curva dei rendimenti ha subìto una traslazione verso l'alto che su alcune scadenze eccede un punto percentuale.

di più elevati pagamenti per interessi e di un miglioramento più contenuto del surplus primario indotto dalla minore crescita del PIL.

La manovra punta a conseguire un indebitamento netto della PA che, con un profilo comunque decrescente risulti pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021. È importante sottolineare che la manovra è stata costruita sulla base del quadro macroeconomico tendenziale, in particolare le entrate non tengono conto degli effetti di retroazione positivi connessi alla maggiore crescita economica. Il profilo dei conti pubblici testé illustrato modifica sensibilmente il sentiero dell'indebitamento netto strutturale, che dopo il miglioramento di 0,2 punti di PIL previsto per quest'anno, peggiorerebbe di 0,8 punti nel 2019.

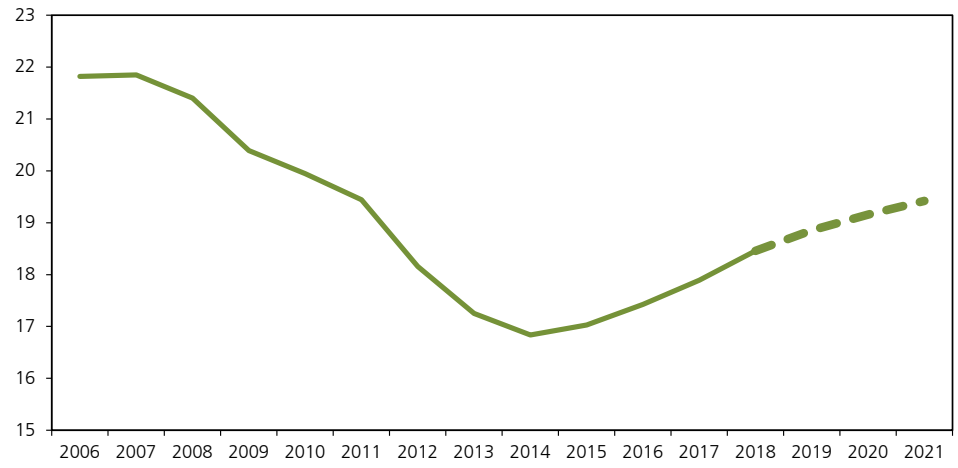
Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, la più graduale discesa dell'indebitamento netto e la diversa composizione del bilancio previste per i prossimi due anni portano ad un differenziale di crescita a favore dello scenario programmatico in confronto a quello tendenziale.

Il PIL è previsto infatti crescere dell'1,5 per cento nel 2019, dell'1,6 per cento nel 2020 e dell'1,4 nel 2021. Il livello del PIL nominale nello scenario programmatico è sensibilmente superiore a quello tendenziale lungo tutto il triennio di programmazione.

La crescita del PIL nel prossimo triennio sarà trainata dalla domanda interna e da una ripresa delle esportazioni dopo il marcato rallentamento subìto quest'anno. I consumi delle famiglie, seppure in rallentamento rispetto all'1,5 per cento del 2017, si stima cresceranno dell'1,1 per cento nel 2018, accelereranno all'1,3 per cento nel 2019 e quindi all'1,6 per cento nei due anni successivi, grazie ad una buona dinamica dei redditi da lavoro dipendente, sospinti dal favorevole andamento del mercato del lavoro, e dai maggiori trasferimenti pubblici derivanti dalle misure di politica sociale programmate dal Governo. Il potere d'acquisto delle famiglie sarà inoltre favorito dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA disposta dalla Legge di Bilancio, che sarà completa nel 2019 e parziale nel 2020-2021. Nel 2019 il tasso di risparmio è atteso in crescita rispetto all'anno precedente, collocandosi intorno al 9 per cento - valore in linea con la media degli ultimi 10 anni - per poi stabilizzarsi negli anni successivi a un livello poco superiore all'8,5 per cento.

Sul fronte degli investimenti, si prevede il mantenimento di una buona dinamica della componente macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto, anche per via degli incentivi all'innovazione e all'accumulazione di capitale. La crescita degli investimenti in costruzioni è prevista accelerare, grazie soprattutto al deciso aumento degli investimenti pubblici, che sono attesi controbilanciare gli effetti sfavorevoli degli andamenti demografici che pesano sulla componente residenziale. Nel complesso gli investimenti fissi lordi continueranno ad aumentare la loro quota in termini di PIL, pur rimanendo ancora su livelli inferiori a quelli pre-crisi. Il Governo intende utilizzare eventuali spazi di bilancio aggiuntivi derivanti da maggior crescita o minori pagamenti per interessi per spostare ulteriori risorse verso gli investimenti pubblici e l'incentivazione di quelli privati.

FIGURA I.1-3 : INVESTIMENTI FISSI LORDI IN PERCENTUALE DEL PIL



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2018 stime DBP2019.

Come si è detto, nei prossimi anni si prevede che le esportazioni di beni e servizi riprendano un trend più sostenuto di quello stimato quest'anno, che dovrebbe chiudersi allo 0,4 per cento in netto rallentamento rispetto al 5,7 per cento del 2017. Sulla base dell'andamento previsto delle importazioni dei paesi di destinazione dell'export italiano, si prevedono infatti incrementi delle esportazioni di beni e servizi del 2,6 per cento nel 2019, 3,3 per cento nel 2020 e 3,6 per cento nel 2021. Il sentiero previsto per le importazioni segue quello della domanda interna e dell'export. Il contributo netto del commercio estero alla crescita del PIL risulterebbe lievemente negativo a motivo del buon andamento previsto per la domanda interna, la quale avrebbe un impatto sulla crescita del PIL in aumento dall'1,4 per cento di quest'anno all'1,8 per cento nel 2019, e quindi solo in lieve moderazione all'1,7 per cento nel 2020 e all'1,6 nel 2021.

Il miglioramento dell'attività economica è atteso produrre i suoi effetti anche sul mercato del lavoro. Gli occupati aumenteranno in media dell'1,1 per cento nel triennio 2019-2021 e il tasso di disoccupazione è atteso ridursi gradualmente fino a raggiungere l'8,6 per cento a fine periodo. La crescita della produttività (misurata sugli occupati) è attesa in aumento dello 0,5 per cento nel 2019 per poi rallentare lievemente negli anni successivi. La dinamica del costo del lavoro resterà contenuta, di conseguenza il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è atteso decelerare nel 2019 allo 0,9 per cento per poi aumentare lievemente poco sopra l'1 per cento.

Sul fronte dei prezzi, il deflatore del PIL è atteso in accelerazione nel prossimo biennio tenuto conto della portata complessivamente espansiva della manovra di bilancio e degli interventi di politica fiscale programmati. Considerando i prezzi al consumo, per il 2019 la crescita resta contenuta grazie alla disattivazione completa degli incrementi delle aliquote IVA, mentre si stima una maggiore accelerazione per il biennio successivo.

La politica di bilancio per il 2019 promuove gli investimenti, il sostegno alle piccole e medie imprese e la lotta alla povertà

Fra le principali misure previste dalla nuova Legge di Bilancio si segnalano la sterilizzazione totale delle clausole di salvaguardia per il 2019 e la riduzione parziale di quelle previste per il 2020 e 2021, le iniziative a favore del rilancio degli investimenti pubblici e privati, l'introduzione della *flat tax* per le piccole imprese e per i lavoratori autonomi, gli interventi di ristrutturazione del sistema pensionistico a favore dell'occupazione giovanile e l'istituzione del Reddito di Cittadinanza.

La LB 2019 stanzia risorse aggiuntive per gli investimenti pubblici. Con successivi provvedimenti si introdurranno anche miglioramenti organizzativi e regolatori, rivisitando il quadro normativo e la semplificazione delle procedure amministrative. Per il 2019 1 miliardo di euro è, inoltre, specificatamente dedicato a favore del programma di manutenzione straordinaria della rete viaria e di collegamenti italiana che il Governo ha predisposto a seguito del crollo del ponte Morandi a Genova.

L'introduzione della *flat tax* nel 2019 è rivolta inizialmente alle sole attività svolte da imprenditori individuali, artigiani e lavoratori autonomi ampliando la possibilità di aderire ad un regime forfettario, sostitutivo di Irpef e Irap, con un'aliquota del 15 per cento. Il decreto legge sulla "pace fiscale" prevede la definizione agevolata delle posizioni debitorie dei contribuenti e la chiusura dei contenziosi pendenti, diluendo i termini di pagamento delle somme dovute per estinguere il proprio debito ad un lasso temporale di cinque anni e con un tasso di interesse molto ridotto.

La LB 2019 contiene, inoltre, un pacchetto di norme che rivedono il sistema pensionistico nell'ottica di agevolare il ricambio generazionale e consentire ai giovani di entrare nel mercato del lavoro. Per poter accedere alle prestazioni previdenziali si dispone il raggiungimento della cosiddetta "quota 100", come somma dell'età anagrafica (62 anni) e contributiva (minimo 38 anni). Per il potenziamento della lotta alla povertà si introduce il Reddito di Cittadinanza, per sostenere chi si trova al di sotto della soglia di povertà e, allo stesso tempo, favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro attraverso un percorso formativo vincolante.

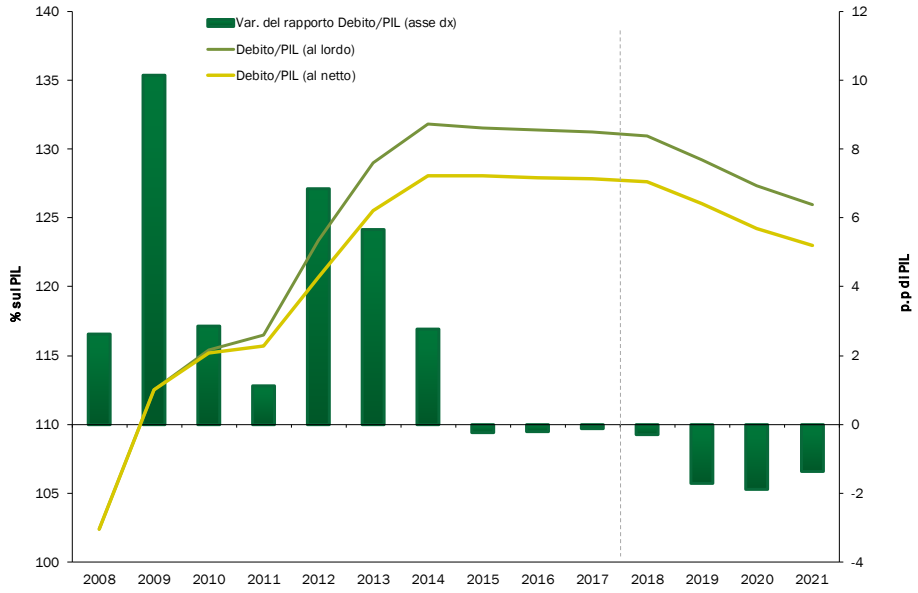
Valutazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato le previsioni macroeconomiche tendenziali su cui si basa questo Documento Programmatico di Bilancio, ma ha ritenuto che lo scenario programmatico fosse ottimistico alla luce delle stime del suo panel di previsori. In risposta alla mancata validazione della previsione di crescita del PIL programmatico per il 2019 da parte dell'UPB, Il Governo ha confermato le sue previsioni programmatiche e, coerentemente con la procedura '*comply or explain*' prevista dalla Legge 24 dicembre 2012 n. 243, ha illustrato alle Camere le motivazioni tecniche a supporto di tale scelta. Il testo dell'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze dinanzi alle Camere è reperibile all'indirizzo http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/article.html?v=/ufficio-stampa/articoli/2018_2023-Giovanni_Tria/article_0031.html

Il rapporto debito/PIL è atteso ridursi quest'anno e, più rapidamente, negli anni 2019-2021

Venendo all'andamento del rapporto debito/PIL, nello scenario programmatico si ipotizzano proventi da dismissioni ed altre entrate afferenti al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico pari allo 0,3 per cento di PIL nel 2018, all'1,0 per cento nel 2019 e allo 0,3 per cento nel 2020. I maggiori ricavi considerati per il 2019 costituiscono un margine prudenziale che mette in sicurezza gli obiettivi approvati dal Parlamento, anche qualora non si realizzasse appieno la crescita del PIL ipotizzata. Tenuto conto di tali introiti e del loro impatto anche in termini di minori emissioni di debito sul mercato e quindi minori interessi, la discesa del rapporto debito/PIL sarebbe ancora più marcata, e pari a 0,3 punti quest'anno, 1,7 punti nel 2019, 1,9 nel 2020 e 1,4 nel 2021. Il rapporto scenderebbe dal 131,2 per cento del 2017 al 126,0 nel 2021.

FIGURA I.1-4 : ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia.

Eventi eccezionali

Sul bilancio programmatico gravano per il prossimo triennio spese di natura eccezionale in misura pari a circa lo 0,2 per cento del PIL. Tali risorse saranno dedicate a un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e, per il solo 2019, anche a misure eccezionali volte alla messa in sicurezza della rete di collegamenti italiana. Le vittime e i danni ingenti conseguenti agli eventi alluvionali che hanno interessato l'Italia fra la fine di ottobre e l'inizio di novembre sono testimonianza di un territorio ancora troppo esposto al dissesto idrogeologico. Sebbene negli ultimi anni si siano già attuati interventi di contrasto, è

necessario rafforzare le azioni di salvaguardia del territorio, in particolare incidendo sulle carenze di progettazione, garantendo il coordinamento dei molteplici soggetti pubblici coinvolti e trovando soluzioni ai numerosi impedimenti che si riscontrano nella realizzazione degli interventi stessi. A tal fine, il Governo predisporrà a breve un piano straordinario di interventi per contrastare il dissesto, da avviare in tempi rapidi e realizzare nel prossimo quinquennio secondo un cronoprogramma definito. Saranno poste in essere azioni di semplificazione e sveltimento delle procedure decisionali e attuative, nonché misure per rafforzare le competenze tecniche nelle pubbliche amministrazioni funzionali ad accelerare la realizzazione degli interventi necessari. A tale piano saranno dedicate sia risorse già appostate in bilancio negli esercizi precedenti per investimenti, sia parte di quelle nuove disponibili nell'ambito dei Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali predisposti dalla nuova Legge di Bilancio.

Relativamente alla rete viaria e di collegamenti italiana, il crollo del ponte Morandi a Genova ha evidenziato la necessità di intraprendere un programma di manutenzione straordinaria della stessa. A tal fine, la nuova legge di Bilancio dedica 1 miliardo di euro per il 2019 specificatamente alla messa in sicurezza e manutenzione di infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti, gallerie. Gli interventi riguarderanno opere realizzate nella stessa epoca o precedenti il ponte Morandi, ovvero che presentino specifiche necessità di manutenzione. Il piano sarà trattato alla stregua di un intervento emergenziale, utilizzando procedure previste dalla legislazione vigente - in particolare la procedura negoziata - che consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per l'affidamento dei lavori.

L'utilizzo delle modalità eccezionali descritte e il particolare interesse del Governo alla realizzazione dei due programmi garantiscono che i lavori verranno attuati rapidamente. Ciò consentirà di utilizzare le risorse finanziarie appostate nei tempi previsti, determinando un'accelerazione della spesa rispetto ad altre esperienze del passato. L'implementazione effettiva degli interventi sarà oggetto di uno specifico ed attento monitoraggio.

In considerazione delle caratteristiche di eccezionalità ed urgenza degli interventi programmati, il Governo chiede alla Commissione Europea di riconoscere la flessibilità di bilancio per le iniziative connesse alla messa in sicurezza dei territori colpiti dalle alluvioni e della rete di collegamenti italiana.

Impegni del Governo

Il Governo si impegna a mantenere il rispetto dei saldi di finanza pubblica nella misura illustrata nel presente documento e nel rispetto delle autorizzazioni parlamentari. In particolare il livello del deficit al 2,4 per cento del PIL per il 2019 sarà considerato un limite invalicabile. L'indebitamento netto sarà conseguentemente sottoposto a costante monitoraggio, verificando sia la coerenza del quadro macroeconomico sottostante le ipotesi di finanza pubblica, sia l'andamento delle entrate e delle spese.

La normativa nazionale, proprio al fine di assicurare la realizzazione degli obiettivi programmatici, prevede una serie di presidi che obbligano il Governo a riferire tempestivamente alle Camere qualora si determinino scostamenti rispetto a tali obiettivi assegnando, tra l'altro, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, il compito di assicurare il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze è tenuto, altresì, a verificare che l'attuazione delle leggi avvenga in modo da non recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi

concordati e ad assumere tempestivamente, in caso di deviazione, le conseguenti iniziative correttive nel rispetto dei principi costituzionali.

PAGINA BIANCA

II. LE RIFORME STRUTTURALI

Azioni di riforma previste nel programma di Governo

Il PNR presentato al Parlamento a fine aprile, redatto da un governo dimissionario, presentava unicamente una fotografia delle riforme e delle politiche già legiferate e in fase di attuazione. Con la Nota di Aggiornamento al DEF il Governo in carica ha anticipato le linee del proprio programma e i conseguenti orientamenti di riforma, che verranno ulteriormente precisati in occasione della presentazione del prossimo Documento di Economia e Finanza (DEF).

Le Raccomandazioni rivolte quest'anno all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano, come nel 2017, intorno a quattro aree principali: la politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL, la spesa pubblica e la tassazione; la *governance* del settore pubblico e di quello privato (politica della concorrenza); il risanamento del sistema bancario e il miglioramento delle procedure di ristrutturazione aziendale e di recupero dei crediti; il miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro attraverso le politiche attive, il miglioramento dell'istruzione e il superamento della discrasia fra la domanda e l'offerta di professionalità, unito ad una riallocazione della spesa sociale dalle pensioni ad altre politiche per l'inclusione.

La versione aggiornata del cronoprogramma illustra le riforme adottate e il loro stato di attuazione. Per maggiori dettagli si veda la "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018".

TABELLA II.1-1 LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA

	Ambiti	Area di *Policy*	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Riduzione del debito e stabilizzazione del deficit strutturale	2018-2021
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2018-2020
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2018-2020
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2018-2020
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita (*flat tax, tax expenditures*, accise, cuneo fiscale)	2018-2020
6		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ('pace fiscale ')	2018-2020
7		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la *tax compliance*	2018-2020
8		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2018-2020
9	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2018-2019
10		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega)	Entro il 2018
11		Banche e Credito	Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza	Entro il 2018
12		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	2018-2020
13	Lavoro, *welfare* e produttività	Lavoro e *welfare*	Rafforzamento dei servizi per il lavoro	2018-2020
14		Lavoro e *welfare*	Reddito di cittadinanza	2018-2020
15		Lavoro e *welfare*	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2018-2020
16		Lavoro e *welfare*	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di	2018-2020
17		Lavoro e *welfare*	Misure per rafforzare equità del sistema pensionistico	2018-2020
18		Lavoro e *welfare*	Disposizioni per la dignità dei lavoratori e delle imprese	2018-2020
19		Lavoro e *welfare*	White Jobs per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2018-2020
20		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2018-2020
21		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2018-2020
22		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la scuola inclusiva	2018-2020
23		Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2018-2020
24	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP	2018-2020
25		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti e monitoraggio dell'efficacia dei provvedimenti	2018-2020
26		Riequilibrio territoriale	Attuazione dei Patti per il Sud e sblocco investimenti	2018-2020
27		Riequilibrio territoriale	Credito d'imposta su investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno	2018-2020
28	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2018-2020
29		Competitività	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Casa Italia)	2018-2020
30		Competitività	Crescita e sviluppo imprese: Impresa 4.0 e contrasto alle delocalizzazioni	2018-2020
31		Competitività	Internazionalizzazione e competitività, protezione Made in Italy	2018-2020
32		Competitività	*Start up* e PMI innovative, *Blockchain e Intelligenza artificiale*	2018-2020
33		Competitività	Piano strategico del turismo e dei beni culturali	2018-2020
34		Competitività	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare	2018-2020
35		Competitività	Liberalizzazioni e concorrenza	2018-2020
36		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2018-2020
37		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini	Entro il 2019
38		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	Entro il 2019
39		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	2018-2020
40		PA	Riforma della dirigenza pubblica	Entro il 2019
41		PA	Completare attuazione Agenda per la semplificazione, avviare Piano Triennale per l'ICT nella PA *cybersecurity*.	2018-2020
42		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2018-2019
43		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2018-2020
44		Giustizia	Riforma detenzione	2018-2020
45		Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione	2018-2020
46		Giustizia	Efficienza del processo civile	2018-2020
47		Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018-2020
48		Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, soppressione CNEL, potenziamento strumenti democrazia diretta	2018-2020

III. TAVOLE

TABELLA III.1-1 IPOTESI DI BASE (0.I)

	2017	2018	2019
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	0,2	1,0
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	2,1	2,7	3,3
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,13	1,18	1,16
Tasso di cambio effettivo nominale	1,1	2,8	0,7
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	3,9	3,9	3,6
Tasso di crescita del PIL UE	2,5	2,1	1,8
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	6,1	4,3	4,0
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	5,3	4,2	3,6
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	54,2	72,6	73,8

TABELLA III.1-2 PROSPETTIVE MACROECONOMICHE (1.A)

	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019	2020	2021
		Livello Milioni di euro	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. PIL reale	B1*g	1.599.774	1,6	1,2	1,5	1,6	1,4
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,6	0,5	0,3
2. PIL Potenziale		1.638.179	0,4	0,7	0,9	1,0	1,0
contributi :							
- lavoro			0,3	0,4	0,5	0,5	0,4
- capitale			0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
- produttività totale dei fattori			0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
3. PIL nominale	B1*g	1.724.954	2,1	2,5	3,1	3,5	3,1
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	963.080	1,5	1,1	1,3	1,3	1,2
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	312.960	-0,1	0,4	1,1	0,8	0,5
6. Investimenti fissi lordi	P.51	286.204	4,3	4,4	3,7	3,2	2,8
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		-0,4	0,1	-0,1	0,1	0,1
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	507.130	5,7	0,4	2,6	3,4	3,6
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	472.736	5,2	1,7	3,0	3,8	4,0
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna		-	1,6	1,4	1,6	1,6	1,4
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53	-	-0,3	0,1	-0,1	0,1	0,1
12. Esportazioni nette	B.11	-	0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1

TABELLA III.1-3 PREZZI (1.B)

	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019	2020	2021
		Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. Deflatore del PIL		107,8	0,5	1,3	1,6	1,9	1,7
2. Deflatore dei consumi privati		108,9	1,1	1,3	1,4	2,2	1,7
3. HICP		101,3	1,3	1,3	1,4	2,2	1,7
4. Deflatore dei consumi pubblici		102,2	1,1	2,5	0,4	0,2	0,1
5. Deflatore degli investimenti		106,2	0,4	0,5	1,8	2,5	2,2
6. Deflatore delle esportazioni		106,1	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6
7. Deflatore delle importazioni		102,8	3,5	2,0	1,8	1,7	1,7

TABELLA III.1-4 MERCATO DEL LAVORO (1.C)

	Codifica ESA	2017	2017	2018	2019
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.113	1,2	0,9	1,0
2. Monte ore lavorate		43.197.298	1,1	1,0	1,0
3. Tasso di disoccupazione (%)			11,2	10,6	9,8
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		63.704	0,4	0,3	0,5
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		37	0,5	0,1	0,5
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	684.277	2,3	2,9	2,7
7. Costo del lavoro		40.399	0,2	1,7	1,5

TABELLA III.1-5 CONTI SETTORIALI (1.D)

	Codifica ESA	2017	2018	2019
	B.9	% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ Indebitamento netto con il resto del mondo		2,7	2,6	2,5
di cui:				
Bilancia dei beni e servizi		3,0	2,6	2,5
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		-0,3	0,1	0,1
Conto capitale		-0,1	-0,1	-0,1
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	5,0	4,5	5,0
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-2,4	-1,8	-2,4
4. Discrepanza statistica				

TABELLA III.1-6 QUADRO PROGRAMMATICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ARTICOLATO PER SOTTOSETTORE (2.A)

	Codifica ESA	2018	2019
		% PIL	% PIL
Accreditamento netto(+)/indebitamento netto (B.9) per sottosettore			
1. Amministrazioni pubbliche	S.13	-1,8	-2,4
1a. Amministrazioni centrali	S.1311	-2,1	-2,6
1b. Stato	S.1312		
1c. Amministrazioni locali	S.1313	0,1	0,1
1d. Enti di previdenza	S.1314	0,1	0,1
2. Spesa per interessi	EDP D.41	3,6	3,6
3. Saldo primario		1,8	1,2
4. Una-Tantum e altre misure temporanee		0,0	-0,1
5. Tasso di crescita reale		1,2	1,5
6. Tasso di crescita potenziale (%)		0,7	0,9
contributi :			
- lavoro		*0,4*	*0,5*
- capitale		*0,1*	*0,1*
- produttività totale dei fattori		*0,2*	0,2
7. Output gap (% del PIL potenziale)		-1,9	-1,2
8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)		-1,0	-0,7
9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-0,8	-1,8
10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		2,8	1,9
11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)		-0,9	-1,7

TABELLA III.1-7 DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (2.B)

	Codifica ESA	2018	2019	2020	2021
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
1. Livello		130,9	129,2	127,3	126,0
2. Variazioni del debito lordo		-0,3	-1,7		
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario		1,8	1,2		
4. Interessi	EDP D.41	3,6	3,6		
5. Effetto Stock-flow		1,0	-0,1	0,4	0,7
di cui:					
- Differenza tra cassa e competenza		0,5	0,5		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,0	-0,7		
di cui:					
- Introiti da privatizzazioni		*-0,3*	*-1,0*		
- Effetti di valutazione del debito e altro		*0,5*	*0,1*		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		2,8	2,9		
Altri fattori rilevanti					
6. Asset finanziari liquidi					
7. Debito finanziario netto					
8. Ammortamento del debito (titoli esistenti) dalla fine dell'anno precedente					
9. Percentuale del debito denominato in valuta estera					
10. Maturity media					

TABELLA III.1-8 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PREVISIONI DI USCITE E ENTRATE A POLITICHE INVARIATE, ARTICOLATE PER LE PRINCIPALI CATEGORIE (3)

	Codifica ESA	2018	2019
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali a politiche invariate	TR	46,2	46,3
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,4	15,0
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,1	13,8
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,3	13,3
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,8	0,6
1.6. Altre entrate		3,5	3,5
p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		*41,9*	*42,2*
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	48,0	47,5
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,6	9,4
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,5	5,4
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.632	22,4	22,3
di cui sussidi di disoccupazione		*0,8*	*0,8*
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,6	3,6
2.5. Sussidi	D.3	1,5	1,5
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	1,9	1,9
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,3	1,2
2.8. Altre uscite		2,2	2,2

TABELLA III.1-9 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: OBIETTIVI DI USCITA ED ENTRATA, ARTICOLATI PER LE PRINCIPALI COMPONENTI (4.A)

	Codifica ESA	2018	2019
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali - obiettivo	TR	46,1	45,8
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,4	14,4
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,1	14,1
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,3	13,3
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,8	0,6
1.6. Altre entrate		3,5	3,5
p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		*41,8*	41,8
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	48,0	48,3
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,6	9,4
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,5	5,4
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.632	22,4	22,9
di cui sussidi di disoccupazione		*0,8*	*0,7*
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	*3,6*	*3,6*
2.5. Sussidi	D.3	*1,5*	*1,5*
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	*1,8*	*2,1*
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,3	1,2
2.8. Altre uscite		2,2	2,2

TABELLA III.1-10 COMPONENTI DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DELLA SPESA (4.B)

	Codice ESA	2017	2017	2018	2019
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE		2.462	0,1	0,1	0,2
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE		1.513	0,1	0,1	0,1
2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione *		1.915	0,1	0,1	0,0
3. Effetti delle misure di entrata discrezionali		179	0,0	0,1	0,0
4. Incrementi di entrata già individuati per legge		0	0	0	0

* calcolata in base all'unemployment gap

TABELLA III.1-11 SPESA PUBBLICA PER ISTRUZIONE, SANITÀ E INTERVENTI DI POLITICA OCCUPAZIONALE E DEL LAVORO (4.C)

Voce di spesa	Informazioni disponibili
Istruzione	La spesa per istruzione[1] in rapporto al PIL si attesta in media sul 3,6% nel quinquennio 2014-2018 (3,5% a legislazione vigente nel 2019). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base della metodologia e dello scenario definito in ambito europeo (*Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations*, EPC-WGA)[2]
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media sul 6,7% nel quinquennio 2014-2018 (6,5% a legislazione vigente nel 2019). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario nazionale e quello elaborato in ambito europeo (*Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations*, EPC-WGA)[2]
Interventi di politica occupazionale e del lavoro[3]	La spesa per le politiche del lavoro in rapporto al Pil ha registrato un incremento passando dallo 0,32% del 2014 allo 0,44% del 2015 anche alla luce dell'attuazione delle nuove disposizioni di politica attiva del lavoro previste con la Legge Delega 183/2014. In particolare, l'introduzione delle misure relative agli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, entrate in vigore dal 2015 per un anno (L. n. 190/2014, Legge di stabilità 2015), nonché le misure legate all'avvio del programma "Garanzia Giovani" nel biennio 2014-2015. Nel 2016, pur non essendo disponibile il dato complessivo riferito alle politiche attive, è possibile registrare nell'ambito degli Incentivi all'occupazione un consistente incremento di spesa, riconducibile al bonus contributivo triennale: da 2 miliardi 224 milioni del 2015 a 6 miliardi 360 milioni del 2016. A questo si aggiunge con circa 355 milioni di spesa la proroga fino a dicembre dell'esonero contributivo (pari al 40%) prevista dalla Legge di stabilità 2016. Nel complesso degli elementi a disposizione, nonostante i dati parziali, è possibile rilevare nel 2016 un incremento di spesa rispetto allo 0,44% dell'anno precedente.

[1] L'aggregato corrisponde alla definizione adottata in ambito EPC-WGA. Comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

[2] Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (2018), "*Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2018*".

[3] La spesa per interventi di politica occupazionale e del lavoro include la spesa per le politiche attive e per servizi di orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

TABELLA III.1-12 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2019	2020	2021
					% PIL	% PIL	% PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Sterilizzazione completa degli aumenti delle accise per tutto il triennio e degli aumenti IVA per il 2019; sterilizzazione parziale degli aumenti IVA per il 2020 e 2021.	D.2	efficacia immediata	E	-0,68	-0,29	-0,21
Rottamazione cartelle esattoriali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Completamento del percorso di chiusura delle posizioni debitorie dei contribuenti per consentire che l'attività di riscossione ordinaria riprenda con maggiore efficienza, secondo le modalità previste nelle precedenti edizioni di misure agevolate di cui all'articolo 6 del DL 193/2016 e all'articolo 1 del DL 148/2017. I termini di pagamento sono estesi rispetto a precedenti edizioni, fino a un massimo 10 rate in 5 anni, con in questo caso anche gli interessi di mora ridotti.	D.91	efficacia immediata	E	0,00	0,06	0,07
Altre misure di pace fiscale	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Chiusura delle liti pendenti, definizione agevolata dei processi verbali di constatazione e altre misure minori.	D.91	efficacia immediata	E	0,01	0,01	0,01
Rafforzamento della fatturazione elettronica tra privati	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e contrasto all'evasione Contenuti della misura: L'obbligo di fatturazione elettronica tra privati già disposta dalla legge di bilancio 2018, a partire dal 1° gennaio 2019, è rafforzato dall'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi all'Agenzia dell'entrata per contribuire a contrastare l'evasione per omessa fatturazione (cd. "con consenso"). Tale obbligo viene introdotto gradualmente a partire da luglio 2019 per i soggetti con volume d'affari superiore a 400 mila euro e dal 1° gennaio 2020 per tutti i soggetti. La misura è accompagnata da un credito d'imposta forfettario pari al 50% della spesa sostenuta per l'acquisto, la sostituzione o l'adeguamento dei misuratori fiscali e da misure di semplificazione procedurale.	D.2	efficacia immediata	E	0,02	0,06	0,10
Tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e incentivare l'investimento degli utili Contenuto della misura: Dal periodo d'imposta 2019, le aziende che investono e assumono lavoratori possono fruire di un regime agevolato che riduce l'aliquota IRES dal 24% al 15% per la quota di utili reinvestita in beni strumentali nuovi e in nuova occupazione. Si tratta di una misura condizionata alla destinazione degli utili a investimenti produttivi, che non si traducono in un mero rafforzamento patrimoniale e finanziario dell'impresa (come avveniva per la precedente ACE, l'Aiuto alla Crescita Economia delle imprese, contestualmente abrogata) in modo da produrre un beneficio complessivo in termini di rinnovamento degli impianti e potenziamento del comparto produttivo.	D.5	efficacia immediata	E	0,01	0,02	-0,02

TABELLA III.1-12 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2019	2020	2021
					% PIL	% PIL	% PIL
Flat tax	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: A partire dal 2019 viene ampliato l'ambito di applicazione del regime forfetario dei minimi con un'aliquota sostitutiva forfettaria del 15%, per persone fisiche esercenti attività d'impresa con una unica soglia di ricavi e compensi elevata a 65.000 euro, indipendentemente dall'attività esercitata. Sono rivisti i coefficienti di redditività distinti in base al ATECO dell'attività esercitata che, applicati all'ammontare dei ricavi o compensi percepiti determinano Il reddito imponibile. A partire dal 2020 si introduce un'imposta sostitutiva delle attuali imposte sul reddito con aliquota unica al 20% a beneficio delle persone fisiche che, esercitando attività di impresa o di lavoro autonomo, totalizzino ricavi o compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.	D.5	efficacia immediata	E	-0,02	-0,10	-0,13
Abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e incentivare l'investimento degli utili Contenuto delle misure: Viene abrogata l'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI), che armonizzava il trattamento fiscale delle imprese al livello delle società di capitali (24%) e trovava applicazione a partire dal 1° gennaio 2019. Il regime opzionale IRI è infatti sostanzialmente superato dall'introduzione della flat tax, che prevede per piccole imprese e lavoratori autonomi un'aliquota più favorevole, ed è accompagnata dalla tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese.	D.5	efficacia immediata	E	0,11	0,07	0,06
Pensionamenti anticipati (cd. "Quota 100")	Motivazione: Favorire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro Contenuto delle misure: A decorrere dal 2019, è istituito un fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. Appositi provvedimenti normativi daranno attuazione, nei limiti delle risorse del fondo.	D.62p	da definire con legge collegata	S	-0,37	-0,37	-0,36
Reddito di cittadinanza	Motivazione: Inclusione sociale e contrasto alla povertà Contenuti delle misure: A decorrere dal 2019, un fondo per il reddito di cittadinanza è volto all'introduzione di pensioni e reddito di cittadinanza, anche attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Appositi provvedimenti normativi daranno attuazione, nei limiti delle risorse del fondo.	D.62p	da definire con legge collegata	S	-0,37	-0,36	-0,35

TABELLA III.1-12 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2019	2020	2021
					% PIL	% PIL	% PIL
Ulteriore proroga detrazioni fiscali (eco-bonus)	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: 1) Proroga al 31 dicembre 2019 della detrazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali). 2) Proroga al 31 dicembre 2019 della detrazione per gli interventi di efficienza energetica (da suddividere in 10 quote annuali) ma in misura inferiore per alcune fattispecie (50 per cento invece che 65 per cento, per sostituzione di infissi, schermature solari, impianti di climatizzazione invernale tramite caldaie a condensazione e a biomassa), anche per gli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari 3) Proroga per il 2019 della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione 4) Proroga per il 2019 della detrazione al 36 per cento per interventi di cura, ristrutturazione e irrigazione del verde privato.	D.5	efficacia immediata	E	0,00	-0,03	-0,05
Ulteriore proroga Super- e iper-ammortamento	Motivazione: Competitività e rilancio investimenti Contenuto delle misure: Proroga del bonus fiscale sugli ammortamenti connessi agli investimenti in macchinari e attrezzature effettuati nel 2019 per contribuire al rinnovamento del capitale produttivo delle imprese, con alcune modifiche nell'entità.	D.5	efficacia immediata	E	0,00	-0,02	-0,04
Ristoro risparmiatori	Motivazione: Assicurare il ristoro ai risparmiatori danneggiati dalle banche Contenuto delle misure: Viene incrementata la dotazione finanziaria per assicurare il ristoro ai risparmiatori che hanno avuto un danno riconosciuto dalle banche con sede in Italia sottoposte a risoluzione o poste in liquidazione dopo il 16 novembre 2015 e prima della data del 1° gennaio 2018, per completare il processo avviato con decreto legge 91/2018, convertito con modificazioni. Al fine di facilitare il meccanismo del ristoro vengono anche introdotte modalità semplificate.	D.99p	efficacia immediata	S	0,00	-0,02	-0,02
Banche	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto delle misure: Interventi fiscali sulle banche.	D.5	efficacia immediata	E	0,07	0,05	0,03
Rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto delle misure: L'aliquota dell'acconto dell'imposta sui premi assicurativi, attualmente determinata nella misura del 59 per cento per l'anno 2019 e al 74 per cento per gli anni successivi, è rideterminata al 75 per cento per l'anno 2019, al 90 per cento nel 2020 e al 100 per cento dal 2021 a decorrere.	D.91	efficacia immediata	E	0,05	-0,02	0,02
Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto della misura: La deduzione della quota del 10 per cento dell'ammontare dei componenti negativi (svalutazioni e perdite sui crediti) degli enti creditizi e finanziari prevista ai fini dell'imposta sul reddito delle società e dell'imposta regionale sulle attività produttive è differita al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026.	D.5	efficacia immediata	E	0,05	0,00	0,00

TABELLA III.1-12 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2019	2020	2021
					% PIL	% PIL	% PIL
Trattamento fiscale svalutazione crediti nuovi principi contabili	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto della misura: La deducibilità ai fini IRES e IRAP della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivanti dall'adozione del modello di rilevazione del fondo a copertura perdite per perdite attese deve essere applicato in modo retrospettivo, per il 10 per cento del loro ammontare nel periodo di imposta di prima adozione dell'International Financial Reporting Standard 9 e per il restante 90 per cento in quote costanti nei nove periodi di imposta successivi.	D.5	efficacia immediata	E	0,06	-0,01	-0,01
Pubblico impiego	Motivazione: Rinnovare il pubblico impiego Contenuto delle misure: Risorse finalizzate alle assunzioni e alle code del rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici.	D.1	efficacia immediata	S	-0,03	-0,04	-0,06
Razionalizzazione della spesa dei Ministeri	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica Contenuto delle misure: Risparmi prodotti attraverso: i) la revisione delle procedure amministrative o organizzative; (II) il definanziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità; (III) la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa. Oltre alle misure di efficientamento e definanziamento indicate dalle amministrazioni, sono previste un posticipo delle consegne di alcuni progetti nazionali di acquisto della Difesa, una revisione dei parametri di costo pro capite nei centri accoglienza dei migranti.	varie	efficacia immediata	S	0,08	0,08	0,08
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica Contenuto delle misure: Revisione della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori e mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.	D.92p	efficacia immediata	S	0,12	-0,03	-0,02
Rilancio investimenti a livello nazionale	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: Finanziamenti e interventi per espandere, accelerare e rendere più efficiente la spesa per investimenti. Comprende misure a sostegno del rilancio degli investimenti come la costituzione di una struttura di supporto operativo del governo centrale e di una Centrale per la progettazione delle opere pubbliche per promuovere le capacità strutturali nella PA necessarie per la progettazione e attuazione.	P.51 e D.92p	da ripartire tramite un DPCM	S	-0,12	-0,16	-0,19
Rilancio investimenti a livello territoriale	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: Istituzione di un fondo per gli investimenti degli enti territoriali, da realizzarsi attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e ulteriori risorse da assegnare a specifici progetti.	D.92p	efficacia immediata	S	-0,07	-0,14	-0,15

TABELLA III.1-12 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2019 % PIL	2020 % PIL	2021 % PIL
Politiche invariate	Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta. Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni di pace, la proroga dello stato emergenza per il sisma Centro Italia e misure di prevenzione rischio sismico della protezione civile, gli interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici e alcuni fondi in campo sociale, incluso il fondo non autosufficienze.	varie (in maggior parte P.2)	efficacia immediata	S	-0,06	-0,14	-0,08
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture (include, tra gli altri, una proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, le aste per frequenze 5g, e varie disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi e similari).	varie		E	0,05	0,04	0,04
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	-0,01	0,03	0,07
Altro entrate / interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,04	-0,01	-0,02
Altro spese / interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,07	-0,10	-0,09
				TOTALE	**-1,20**	**-1,43**	**-1,30**

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2019 % PIL	2020 % PIL	2021 % PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Sterilizzazione completa degli aumenti delle accise per tutto il triennio e degli aumenti IVA per il 2019; sterilizzazione parziale degli aumenti IVA per il 2020 e 2021	D.2	efficacia immediata	E	-0,68	-0,29	-0,21
Rottamazione cartelle esattoriali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Completamento del percorso di chiusura delle posizioni debitorie dei contribuenti per consentire che l'attività di riscossione ordinaria riprenda con maggiore efficienza, secondo le modalità previste nelle precedenti edizioni di misure agevolate di cui all'articolo 6 del DL 193/2016 e all'articolo 1 del DL 148/2017. I termini di pagamento sono estesi rispetto a precedenti edizioni, fino a un massimo 10 rate in 5 anni, con in questo caso anche gli interessi di mora ridotti	D.91	efficacia immediata	E	0,00	0,06	0,07
Altre misure di pace fiscale	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Chiusura delle liti pendenti, definizione agevolata dei processi verbali di constatazione e altre misure minori	D.91	efficacia immediata	E	0,01	0,01	0,01
Rafforzamento della fatturazione elettronica tra privati	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e contrasto all'evasione Contenuti della misura: L'obbligo di fatturazione elettronica tra privati già disposta dalla legge di bilancio 2018, a partire dal 1° gennaio 2019, è rafforzato dall'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi all'Agenzia dell'entrata per contribuire a contrastare l'evasione per omessa fatturazione (cd. "con consenso"). Tale obbligo viene introdotto gradualmente a partire da luglio 2019 per i soggetti con volume d'affari superiore a 400 mila euro e dal 1° gennaio 2020 per tutti i soggetti. La misura è accompagnata da un credito d'imposta forfettario pari al 50% della spesa sostenuta per l'acquisto, la sostituzione o l'adeguamento dei misuratori fiscali e da misure di semplificazione procedurale.	D.2	efficacia immediata	E	0,02	0,06	0,10
Tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e incentivare l'investimento degli utili Contenuto della misura: Dal periodo d'imposta 2019, le aziende che investono e assumono lavoratori possono fruire di un regime agevolato che riduce l'aliquota IRES dal 24% al 15% per la quota di utili reinvestita in beni strumentali nuovi e in nuova occupazione. Si tratta di una misura condizionata alla destinazione degli utili a investimenti produttivi, che non si traducono in un mero rafforzamento patrimoniale e finanziario dell'impresa (come avveniva per la precedente ACE, l'Aiuto alla Crescita Economia delle imprese, contestualmente abrogata) in modo da produrre un beneficio complessivo in termini di rinnovamento degli impianti e potenziamento del comparto produttivo.	D.5	efficacia immediata	E	0,01	0,02	-0,02
Flat tax	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: A partire dal 2019 viene ampliato l'ambito di applicazione del regime	D.5	efficacia immediata	E	-0,02	-0,10	-0,13

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2019 % PIL	2020 % PIL	2021 % PIL
	forfetario dei minimi con un'aliquota sostitutiva forfettaria del 15%, per persone fisiche esercenti attività d'impresa con una unica soglia di ricavi e compensi elevata a 65.000 euro, indipendentemente dall'attività esercitata. Sono rivisti i coefficienti di redditività distinti in base al ATECO dell'attività esercitata che, applicati all'ammontare dei ricavi o compensi percepiti determinano Il reddito imponibile. A partire dal 2020 si introduce un'imposta sostitutiva delle attuali imposte sul reddito con aliquota unica al 20% a beneficio delle persone fisiche che, esercitando attività di impresa o di lavoro autonomo, totalizzino ricavi o compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.						
Abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	Motivazione: Semplificare la tassazione sulle imprese e incentivare l'investimento degli utili Contenuto delle misure: Viene abrogata l'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI), che armonizzava il trattamento fiscale delle imprese al livello delle società di capitali (24%) e trovava applicazione a partire dal 1° gennaio 2019. Il regime opzionale IRI è infatti sostanzialmente superato dall'introduzione della flat tax, che prevede per piccole imprese e lavoratori autonomi un'aliquota più favorevole, ed è accompagnata dalla tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese	D.5	efficacia immediata	E	0,11	0,07	0,06
Pensionamenti anticipati (cd. "Quota 100")	Motivazione: Favorire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro Contenuto delle misure: Contenuto delle misure: A decorrere dal 2019, è istituito un fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. Appositi provvedimenti normativi daranno attuazione, nei limiti delle risorse del fondo.	D.62p	da definire con legge collegata	S	-0,37	-0,37	-0,36
Reddito di cittadinanza	Motivazione: Inclusione sociale e contrasto alla povertà Contenuti delle misure: A decorrere dal 2019, un fondo per il reddito di cittadinanza è volto all'introduzione di pensioni e reddito di cittadinanza, anche attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Appositi provvedimenti normativi daranno attuazione, nei limiti delle risorse del fondo.	D.62p	da definire con legge collegata	S	-0,37	-0,36	-0,35
Ulteriore proroga detrazioni fiscali (eco-bonus)	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: 1) Proroga al 31 dicembre 2019 della detrazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali). 2) Proroga al 31 dicembre 2019 della detrazione per gli interventi di efficienza energetica (da suddividere in 10 quote annuali) ma in misura inferiore per alcune fattispecie (50 per cento invece che 65 per cento, per sostituzione di infissi, schermature solari, impianti di climatizzazione invernale tramite caldaie a condensazione e a biomassa), anche per gli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari	D.5	efficacia immediata	E	0,00	-0,03	-0,05

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2019 % PIL	2020 % PIL	2021 % PIL
	3) Proroga per il 2019 della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione 4) Proroga per il 2019 della detrazione al 36 per cento per interventi di cura, ristrutturazione e irrigazione del verde privato						
Ulteriore proroga Super- e iper-ammortamento	Motivazione: Competitività e rilancio investimenti Contenuto delle misure: Proroga del bonus fiscale sugli ammortamenti connessi agli investimenti in macchinari e attrezzature effettuati nel 2019 per contribuire al rinnovamento del capitale produttivo delle imprese, con alcune modifiche nell'entità.	D.5	efficacia immediata	E	0,00	-0,02	-0,04
Ristoro risparmiatori	Motivazione: Assicurare il ristoro ai risparmiatori danneggiati dalle banche Contenuto delle misure: Viene incrementata la dotazione finanziaria per assicurare il ristoro ai risparmiatori che hanno avuto un danno riconosciuto dalle banche con sede in Italia sottoposte a risoluzione o poste in liquidazione dopo il 16 novembre 2015 e prima della data del 1°gennaio 2018, per completare il processo avviato con decreto legge 91/2018, convertito con modificazioni. Al fine di facilitare il meccanismo del ristoro vengono anche introdotte modalità semplificate.	D.99p	efficacia immediata	S	0,00	-0,02	-0,02
Banche	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto delle misure: Interventi fiscali sulle banche	D.5	efficacia immediata	E	0,07	0,05	0,03
Rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto delle misure: L'aliquota dell'acconto dell'imposta sui premi assicurativi, attualmente determinata nella misura del 59 per cento per l'anno 2019 e al 74 per cento per gli anni successivi, è rideterminata al 75 per cento per l'anno 2019, al 90 per cento nel 2020 e al 100 per cento dal 2021 a decorrere.	D.91	efficacia immediata	E	0,05	-0,02	0,02
Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto della misura: La deduzione della quota del 10 per cento dell'ammontare dei componenti negativi (svalutazioni e perdite sui crediti) degli enti creditizi e finanziari prevista ai fini dell'imposta sul reddito delle società e dell'imposta regionale sulle attività produttive è differita al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026.	D.5	efficacia immediata	E	0,05	0,00	0,00
Trattamento fiscale svalutazione crediti nuovi principi contabili	Motivazione: Semplificare la tassazione Contenuto della misura: La deducibilità ai fini IRES e IRAP della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivanti dall'adozione del modello di rilevazione del fondo a copertura perdite per perdite attese deve essere applicato in modo retrospettivo, per il 10 per cento del loro ammontare nel periodo di imposta di prima adozione dell'International Financial Reporting Standard 9 e per il restante 90 per cento in quote costanti nei nove periodi di imposta successivi.	D.5	efficacia immediata	E	0,06	-0,01	-0,01
Pubblico impiego	Motivazione: Rinnovare il pubblico impiego Contenuto delle misure: Risorse finalizzate alle assunzioni e alle code del rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici.	D.1	efficacia immediata	S	-0,03	-0,04	-0,06

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2019 % PIL	2020 % PIL	2021 % PIL
Razionalizzazione della spesa dei Ministeri	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica Contenuto delle misure: Risparmi prodotti attraverso: i) la revisione delle procedure amministrative o organizzative; (II) il definanziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità; (III) la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa. Oltre alle misure di efficientamento e definanziamento indicate dalle amministrazioni, sono previste un posticipo delle consegne di alcuni progetti nazionali di acquisto della Difesa, una revisione dei parametri di costo pro capite nei centri accoglienza dei migranti.	varie	efficacia immediata	S	0,08	0,08	0,08
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica Contenuto delle misure: Revisione della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori e mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.	D.92p	efficacia immediata	S	0,12	-0,03	-0,02
Rilancio investimenti a livello nazionale	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: Finanziamenti e interventi per espandere, accelerare e rendere più efficiente la spesa per investimenti. Comprende misure a sostegno del rilancio degli investimenti come la costituzione di una struttura di supporto operativo del governo centrale e di una Centrale per la progettazione delle opere pubbliche per promuovere le capacità strutturali nella PA necessarie per la progettazione e attuazione.	P.51 e D.92p	da ripartire tramite un DPCM	S	-0,12	-0,16	-0,19
Politiche invariate	Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta. Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni di pace, la proroga dello stato emergenza per il sisma Centro Italia e misure di prevenzione rischio sismico della protezione civile, gli interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici e alcuni fondi in campo sociale, incluso il fondo non autosufficienze.	varie (in maggior parte P.2)	efficacia immediata	S	-0,06	-0,14	-0,08
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture (include, tra gli altri, una proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, le aste per frequenze 5g, e varie disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi e similari)	varie		E	0,05	0,04	0,04
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	-0,01	0,03	0,07
Altro entrate / interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,04	-0,01	-0,02
Altro spese / interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,07	-0,10	-0,09
				TOTALE	**-1,13**	**-1,29**	**-1,15**

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
Racc. 1 - Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]	Per gli obiettivi di finanza pubblica si rimanda alle tabelle precedenti.	SALDI DI FINANZA PUBBLICA Finanza pubblica e *Spending Review*
Racc. 1 - [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Per il 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 600 milioni, di cui 50 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 380 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 170 milioni per le vendite degli Enti di previdenza. Le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico per gli anni 2019 e 2020 sono stimate, rispettivamente, pari a 640 milioni e 600 milioni. Valorizzazione del patrimonio pubblico attraverso la cessione degli immobili o una gestione più efficiente degli edifici pubblici ('Federal Building').	DEBITO PUBBLICO Valorizzazione del patrimonio pubblico
	Introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa l'1,0 per cento del PIL nel 2019 e lo 0,3 per cento nel 2020.	DEBITO PUBBLICO Partecipazioni statali e privatizzazioni
	Riordino delle concessioni: i) completamento della banca dati dedicata per la mappatura entro il 2019; ii) legge quadro di riordino e valorizzazione dei regimi di concessione.	CONCESSIONI Finanza pubblica
Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Prima fase di attuazione della *Flat Tax:* innalzamento delle soglie minime per il vigente regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani. Esenzione dal versamento dell'IVA per chi aderisce al regime agevolato. Abrogazione dell'Imposta sul reddito imprenditoriale (IRI).	*FLAT TAX* Politica fiscale
	Introduzione di un'aliquota ridotta dell'imposta sui redditi di impresa corrispondenti agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e alle nuove assunzioni. Abrogazione dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE).	IRES RIDOTTA Politica fiscale
	Cancellazione degli aumenti dell'IVA previsti per il 2019.	ALIQUOTE IVA Politica fiscale
	Razionalizzazione delle spese fiscali da attuarsi a seguito dell'introduzione di una *Flat Tax* generalizzata.	RAZIONALIZZAZIONE DELLE SPESE FISCALI Politica fiscale
	Utilizzo delle nuove tecnologie per il contrasto all'evasione fiscale: obbligo di fatturazione elettronica per la vendita di carburante ai titolari di partita IVA dal 1° gennaio 2019. Revisione dell'istituto del redditometro, rinvio della scadenza dello spesometro e abrogazione dello split payment per i professionisti. Ulteriori misure di semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti.	CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE Politica fiscale
	Decreto-legge su 'pace fiscale': completamento del percorso di chiusura delle posizioni debitorie ancora aperte per consentire che l'attività di riscossione ordinaria riprenda con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo di efficienza sarà perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti.	PACE FISCALE Politica fiscale
	Misure fiscali in materia ambientale (Ecobonus e Ires Verde). Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	FISCALITA' AMBIENTALE Politica fiscale
Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale	Revisione dei requisiti di accesso alle misure previdenziali con l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale. Misure per le lavoratrici donne, la cui carriera è caratterizzata da discontinuità.	PENSIONI Lavoro e *welfare*
	Introduzione della 'Pensione di cittadinanza' (780 euro mensili). Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	PENSIONE DI CITTADINANZA Lavoro e *welfare*

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore.	Modificazioni del rito ordinario civile sul modello dell'attuale rito sommario non cautelare.	RITO SEMPLIFICATO Giustizia civile
	Potenziamento del processo telematico e incremento dell'organico di magistrati e amministrativi.	EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA Giustizia civile e penale
	Miglioramento del sistema penitenziario e rafforzamento della dotazione organica della Polizia Penitenziaria.	SISTEMA DETENTIVO Miglioramento del sistema penitenziario
Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	Disegno di Legge per il contrasto della corruzione (D.d.L. 'Spazzacorrotti'): i) interdizione dai pubblici uffici per reati contro la PA; ii) estensione del reato di corruzione e aumento delle pene; iii) misure a favore dei *whistleblower*; iv) trasparenza nei finanziamenti ai partiti.	D.D.L. 'SPAZZACORROTTI' Lotta alla corruzione
	Riforma della prescrizione e garanzia della durata ragionevole del processo.	RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE Lotta alla corruzione
	Lotta alle mafie e criminalità diffusa: confisca e gestione dei patrimoni illeciti.	LOTTA ALLA CRIMINALITA' Sicurezza
	Contrasto dell'immigrazione illegale (D.L.113/2018): i) revisione delle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa; ii) ridefinizione della protezione umanitaria; iii) revisione delle procedure per la domanda di asilo; iv) riforma dei servizi di prima accoglienza per i richiedenti asilo; v) misure per i rimpatri volontari assistiti.	IMMIGRAZIONE ILLEGALE Sicurezza
Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...].	Disegno di Legge per l'efficienza delle PA: *i*) sblocco del *turn over* e ricambio generazionale; *ii*) contrasto all'assenteismo.	D.D.L. 'CONCRETEZZA' Efficienza della P.A.
	Omogeneizzazione delle procedure amministrative e telematiche a livello nazionale. Attuazione dell'agenda per la PA. Avvio del piano triennale per l'ICT nella PA. Riforma della dirigenza pubblica e rafforzamento delle competenze della dirigenza pubblica locale.	MODERNIZZAZIONE DELLA PA Efficienza della P.A.
	Standard minimi di efficienza e qualità su base nazionale dei trasporti pubblici locali. Rinnovo del parco mezzi di autobus e treni, da finanziare attraverso uno specifico programma.	TRASPORTO PUBBLICO Servizi pubblici locali
	Conclusione del processo di ricognizione straordinaria delle società a partecipazione pubblica previsto dalla riforma delle società partecipate. Monitoraggio delle misure dichiarate nei piani di razionalizzazione (alienazione della partecipazione e messa in liquidazione della società). Revisione annuale delle partecipazioni detenute (entro il 2018).	SOCIETA' PARTECIPATE Efficienza della P.A
Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Nuova legge annuale per il mercato e la concorrenza e liberalizzazione nei settori ancora caratterizzati da rendite monopolistiche e da ostacoli alla concorrenza.	LEGGE ANNUALE SULLA CONCORRENZA Concorrenza
	Tutela del '*Made in Italy*': i) lotta alla contraffazione; ii) sostegno all'internazionalizzazione delle imprese.	TUTELA DEL *MADE IN ITALY* Concorrenza
Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche	Prosecuzione dell'opera di risanamento e di smaltimento dei crediti deteriorati (NPL). Revisione della normativa relativa alle cartolarizzazioni dei crediti deteriorati (GACS): estensione alle cartolarizzazioni dei crediti classificati come inadempienze probabili.	CREDITI DETERIORATI Banche e Credito

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	Estensione del rimborso a favore dei risparmiatori che hanno investito in strumenti di banche sottoposte ad azione di risoluzione per la violazione delle regole sulla prestazione dei servizi di investimento.	PROTEZIONE RISPARMIO Banche e Credito
	Completamento della riforma delle banche cooperative e delle banche popolari.	BANCHE POPOLARI Banche e Credito
	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega) e amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.	INSOLVENZA Banche e Credito
	Utilizzo delle nuove tecnologie ('*Fintech*') in coordinamento con l'Unione Europea e gli organismi internazionali competenti. Potenziamento del *venture capital* con focus sulle PMI ad alto potenziale: creazione di una piattaforma pubblica per la canalizzazione dei risparmi dei fondi pensione e delle casse di previdenza verso gli investimenti innovativi. Rafforzamento del Fondo di Garanzia delle PMI ed istituzione di una Banca per gli Investimenti.	FINANZIAMENTO DELLE IMPRESE Accesso ai mercati finanziari
	Estensione dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) alle *start up* e alle imprese non quotate.	PIANI INDIVIDUALI DI RISPARMIO Banche e Credito
Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Introduzione del 'Reddito di Cittadinanza', incentivi all'occupazione giovanile, ristrutturazione dei centri per l'impiego. Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	OCCUPAZIONE GIOVANILE Lavoro e *welfare*
	Potenziamento della rete dei servizi a sostegno della famiglia, incentivi alla genitorialità e alla natalità nonché valorizzazione del ruolo di supporto dei Consultori familiari e dei Centri per la famiglia.	SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA *Welfare*
	Riforma e riordino della disciplina in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità.	DISABILITA' Lavoro e *welfare*
	Misure di s*ocial housing* per i giovani.	*SOCIAL HOUSING* Lavoro e *welfare*
	Politiche per il personale nel settore della sanità: *i*) completamento dei processi di assunzione e stabilizzazione del personale; *ii*) potenziamento delle borse di studio a favore di giovani medici; *iii*) revisione della normativa in materia di dirigenza sanitaria.	SANITA' Lavoro e *welfare*
Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	Lotta all'abbandono scolastico e potenziamento del Sistema integrato di educazione ed istruzione. Incremento delle risorse per la concessione di borse di studio per gli studenti meritevoli, ma privi di mezzi e semplificazione delle procedure amministrative per la loro erogazione. Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	ABBANDONO SCOLASTICO Istruzione
	Incentivazione di nuovi percorsi di Istruzione tecnica superiore (ITS).	ITS Istruzione e competenze
	Misure per garantire la piena inclusione scolastica e il diritto allo studio degli studenti con disabilità o con bisogni educativi speciali in ogni ciclo di studio. Miglioramento della formazione dei docenti di sostegno.	DIRITTO ALLO STUDIO Istruzione e competenze
	Piano pluriennale di investimenti, con risorse nazionali ed europee, per la creazione di strutture scolastiche e universitarie sicure e tecnologicamente adeguate. Misure per la certificazione e la messa in sicurezza delle scuole.	SCUOLA SICURA Istruzione e competenze

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	Attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale.	SCUOLA DIGITALE Istruzione e competenze
	Piano strategico pluriennale per l'università e Programma Nazionale per la Ricerca 2015 – 2020. Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	RICERCA E SVILUPPO Istruzione e competenze
	Contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni (Decreto Dignità - D.L. 87/2018). Revisione dei benefici ricevuti per investimenti in caso di: i) mancato rispetto del target occupazionale; ii) delocalizzazione fuori dallo Spazio Economico Europeo; iii) qualsiasi delocalizzazione se l'investimento è legato a una specifica area.	DELOCALIZZAZIONI Incentivi agli investimenti
	Start up innovative; Sviluppo della tecnologia *blockcha*in, investimenti nell'Intelligenza Artificiale e potenziamento delle misure contenute nel Piano 'Impresa 4.0'. Per i dettagli si veda la Tabella 6.b.	INNOVAZIONE Investimenti
	Strategia nazionale per Banda Ultra Larga: semplificazione della governance. Sviluppo del 5G e sperimentazione di piattaforme digitali di nuova generazione. Sviluppo della fibra.	BANDA LARGA Infrastrutture tecnologiche
	Revisione del codice degli appalti. *Task force* per la centralizzazione delle informazioni sulle opere pubbliche in corso. Valorizzazione del partenariato pubblico-privato (PPP) attraverso la definizione di un contratto standard.	INVESTIMENTI Competitività
	Potenziamento dell'analisi costi-benefici e un potenziamento del monitoraggio delle grandi opere in corso.	INVESTIMENTI STRATEGICI Competitività
	Decreto Emergenze - D.L. 109/2018: i) ricostruzione del viadotto Morandi a Genova e misure di sostegno dei soggetti e delle attività produttive danneggiate dal crollo; ii) norme per il monitoraggio delle infrastrutture a rischio.	DECRETO EMERGENZE Infrastrutture e trasporti
	Predisposizione di un Piano straordinario per contrastare il rischio idrogeologico.	POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURE
	Adozione del *Building Information Modeling* (BIM) per gli appalti pubblici. Potenziamento della rigenerazione urbana e stabilizzazione delle misure finanziarie su ecobonus e sisma bonus.	EDILIZIA PUBBLICA Infrastrutture e trasporti
	Promozione del trasporto ferroviario regionale e l'integrazione con altre forme di mobilità locale e regionale: definizione di standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale.	TRASPORTO FERROVIARIO Infrastrutture e trasporti
	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica nel triennio 2018-2020. Piano per garantire infrastrutture e servizi aeroportuali efficienti ai territori minori. Piano nazionale di interventi per l'ampliamento ed il completamento degli invasi esistenti.	INFRASTRUTTURE STRATEGICHE Infrastrutture e trasporti
	Autotrasporto: i) misure contro l'abusivismo; ii) controllo sul cabotaggio svolto in Italia dai vettori stranieri; iii) semplificazioni amministrative nell'ambito delle revisioni dei mezzi di trasporto.	AUTOTRASPORTO Infrastrutture e trasporti
	Misure per il turismo: i) riordino dei tax credit per la ristrutturazione e la digitalizzazione; ii) ridefinizione dell'imposta di soggiorno; iii) nuove regole per gli affitti brevi.	SETTORE TURISTICO Investimenti

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
1-Tasso di occupazione [67-69%]	Adottato il 'Decreto Dignità' (D.L. n.87/2018) per stabilizzare i lavoratori, contrastare la precarietà e salvaguardare i livelli occupazionali, attraverso: - modifica della disciplina del contratto a tempo determinato, di somministrazione di lavoro, delle prestazioni di lavoro occasionali, dell'indennità in caso di licenziamento illegittimo; - Incentivi per le assunzioni - sotto forma di riduzione dei contributi previdenziali - di under 35 anni che non abbiano avuto precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato; - Decadenza o taglio dei benefici per l'impresa che, delocalizzando, operi riduzioni dei livelli occupazionali oltre determinate percentuali; - l'obbligo per le Regioni - per il triennio 2019-2021 - di destinare una quota delle assunzioni al rafforzamento degli organici dei Centri per l'impiego per garantirne la piena operatività.	OCCUPAZIONE Politica fiscale e tutela dell'occupazione
	Riforma dei centri per l'impiego, collegata all'introduzione del reddito di cittadinanza (ddl collegato alla legge di bilancio): maggiori risorse finanziarie per potenziare i Centri, rendere omogenee le prestazioni fornite e realizzare una rete capillare nazionale. Piano di assunzioni di personale qualificato per tali Centri. Realizzazione del Sistema Informativo Unitario e sviluppo di servizi avanzati per le imprese, per facilitare l'attività di ricollocazione dei disoccupati.	OCCUPAZIONE Tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro
	Previsto lo sblocco del *turnover* nella Pubblica Amministrazione per sostenere l'occupazione giovanile.	OCCUPAZIONE GIOVANILE Tutela dell'occupazione
	Revisione dei requisiti di accesso alla pensione e di misure per le lavoratrici donne. Per i dettagli si veda la Tabella 6.a.	SISTEMA PREVIDENZIALE Incentivi al ricambio generazionale e al lavoro femminile
2 – R&S [1,53% del PIL]	Promozione di Strategie nazionali sulla tecnologia blockchain e sull'Intelligenza Artificiale supportate da gruppi di lavoro ad hoc, investimenti pubblici e privati nell'intelligenza artificiale e nelle tecnologie strettamente connesse.	INNOVAZIONE R&S
	Rafforzamento del venture capital e del Piano 'Impresa 4.0 e promozione dell'innovazione tecnologica per sostenere le imprese nelle attività di ricerca e innovazione.	IMPRESA 4.0 R&S
	Disegno di legge recante misure a favore delle start-up innovative (cd. Fondo venture capital per start up innovative) collegato alla manovra di finanza pubblica. Semplificazioni amministrative (anche con l'uso di strumenti ICT); riduzione dei costi per tutta la durata dell'iscrizione della società nella sezione speciale del registro delle imprese.	*START UP* INNOVATIVE R&S
	Incremento delle risorse destinate alle università e agli enti di ricerca. Piano strategico pluriennale per l'università e la ricerca. Misure per migliorare la crescita professionale dei ricercatori: incentivi al sistema di reclutamento (piano straordinario di assunzioni) e alle progressioni di carriera degli accademici e dei ricercatori. Misure per facilitare il rientro dei giovani talenti in Italia.	INCENTIVI A UNIVERSITA' E CENTRI DI RICERCA R&S
	Avvio dell'aggiornamento del Programma nazionale di ricerca 2015-2020.	PROGRAMMA NAZIONALE RICERCA R&S
3 - Emissioni di gas serra [-13%]*	Promozione dell''economia circolare': razionalizzazione e armonizzazione della normativa ambientale in materia di rifiuti. Misure per massimizzare l'efficienza del recupero dei materiali. Sviluppo del lavoro ecologico e 'decarbonizzazione' e 'defossilizzazione' della produzione. Attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema	ECONOMIA CIRCOLARE Riduzione delle emissioni
	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima - in fase di definizione e da presentare alla Commissione UE entro la fine del 2019 – con attenzione particolare alla mobilità sostenibile (in particolare mobilità elettrica).	PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA, Politiche ambientali
	Disegno di legge sulla mobilità sostenibile per favorire il passaggio ai veicoli elettrici e Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli elettrici.	MOBILITA' SOSTENIBILE Riduzione delle emissioni
	Disegno di legge recante introduzione di un regime fiscale agevolato per le aziende che implementano strategie di riduzione dell'inquinamento (c.d. Ires verde).	IRES VERDE Riduzione delle emissioni

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
4 - Fonti rinnovabili [17%]	Conseguimento di un sistema energetico alimentato solo da fonti rinnovabili e sostenibili entro il 2050. Sblocco del mercato nazionale delle fonti rinnovabili e lotta alla povertà energetica (previsti nel Piano Nazionale Energie e Clima).	ENERGIE RINNOVABILI Politiche ambientali
5 - Efficienza energetica [15,5 Mtep/anno]**	Proroga della detrazione per interventi di riqualificazione energetica degli edifici ('ecobonus') e ristrutturazione edilizia. Riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali.	RIQUALIFICAZIONE EDIFICI Efficienza energetica
	Operatività del Fondo nazionale per l'efficienza energetica (definito con D.M. 22 dicembre 2017). Utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici, con particolare attenzione all'edilizia residenziale pubblica.	FONDI PER EFFICIENTAMENTO Efficienza energetica
6 -Abbandoni scolastici [16%]	Misure specifiche di miglioramento della capacità di inclusione del sistema di istruzione: potenziamento del Sistema integrato di educazione ed istruzione dalla nascita fino a 6 anni; aggiornamento continuo e valorizzazione professionale del corpo docente; revisione del sistema di reclutamento, affrontando il problema dei trasferimenti.	MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE Istruzione
	Incremento delle opportunità formative sul territorio. Uso dei Fondi europei per potenziare le competenze di base e per la lotta alla dispersione tramite offerte formative in spazi e tempi ulteriori rispetto alle ordinarie attività didattiche. Incentivi, ove possibile, al tempo pieno e prolungato nella scuola del primo ciclo.	OPPORTUNITA' FORMATIVE Istruzione
	Incentivi all'ingresso precoce nel sistema di istruzione nell'ambito del sistema integrato di educazione ed istruzione. Potenziamento del segmento 0-6 anni con integrazioni all'attuale normativa e maggiore considerazione alle esigenze di educazione prescolare, in particolare nelle Regioni con accesso ai servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale.	SISTEMA INTEGRATO Istruzione
7 - Istruzione universitaria [26-27%]	Disegno di legge collegato alla legge di bilancio in materia di istruzione, università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca e attività sportiva scolastica e universitaria, nonché di riassetto, semplificazione e codificazione della normativa dei medesimi settori.	RIFORMA DEL SISTEMA ISTRUZIONE Istruzione universitaria
	Sostegno dell'inclusione universitaria delle persone disabili, anche con iniziative di formazione a distanza Riconoscimento allo studente, nell'ambito dei percorsi universitari, di specifiche agevolazioni connesse all'attività di assistenza familiare.	MISURE DI INCLUSIONE Istruzione universitaria
	Revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato nelle Università.	ACCESSO ALL'ISTRUZIONE TERZIARIA Istruzione universitaria
	Ampliamento della platea di studenti universitari beneficiari dell'esenzione prevista dalla No tax area. Incentivi alla stabilizzazione, da parte delle Regioni, del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio	MISURE FISCALI Istruzione universitaria
8 - Contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro]	Introduzione del Reddito di Cittadinanza (ddl collegato alla Legge di Bilancio). I criteri di attuazione sono demandati a successivo decreto di natura non regolamentare.	REDDITO DI CITTADINANZA Povertà e inclusione
	Introduzione della 'pensione di cittadinanza', I criteri di attuazione sono demandati a successivo decreto di natura non regolamentare.	PENSIONE DI CITTADINANZA Povertà e inclusione
	Misure per la genitorialità e la famiglia	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Povertà e inclusione
	Riforma della normativa sulla disabilità.	FAMIGLIA E DISABILITA' Povertà e inclusione

* l'obiettivo italiano di riduzione del 13% delle emissioni rispetto al 2005 al 2020 riguarda i settori non ETS.

** L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi sugli usi finali così come previsto dalla Direttiva UE.

TABELLA III.1-16 DIFFERENZE RISPETTO ALL'ULTIMO PROGRAMMA DI STABILITÀ (7)

	Codice ESA	2017	2018	2019
		% PIL	% PIL	% PIL
Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche	B.9			
Programma di Stabilità (1)		-2,3	-1,6	-0,8
Documento Programmatico di Bilancio		-2,4	-1,8	-2,4
Differenze		-0,1	-0,2	-1,6
Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate	B.9			
Programma di Stabilità		-2,3	-1,6	-0,8
Documento Programmatico di Bilancio		-2,4	-1,8	-1,2
Differenze		-0,1	-0,2	-0,4

(1) Il Programma di Stabilità 2018 presentava unicamente lo scenario a legislazione vigente.

IV. NOTE METODOLOGICHE

Con riferimento agli aspetti metodologici e ai modelli utilizzati per le stime contenute nel DPB, si forniscono due note:

1. una nota contenente una breve descrizione della modellistica utilizzata nel DPB[3] per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2018, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica[4].

IV.1 BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM *(Italian Treasury Econometric Model)* è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi – effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia, Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo mentre le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo.

Recentemente (nel 2016) è stata effettuata una importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa abbia indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi

[3] Per maggiori informazioni, cfr. http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/

[4] In particolare, cfr. capitoli I-III.

aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su una esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura ed anche per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, questa ulteriore differenziazione permette di simulare una vasta gamma di misure di politica economica anche dal lato della domanda e di replicare i principali fatti stilizzati in linea con la letteratura corrente.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea. È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura o ad interventi di policy. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali della Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) sviluppato sulle caratteristiche del sistema economico italiano per quantificare l'impatto disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma ipotizzati.

Sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione, il modello MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle

funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali.

La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro.

Gli effetti degli interventi di policy sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la performance dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali sia nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

Nella sua versione attuale, il modello MACGEM-IT è statico, disaggregato, multi output e multi input. Ciascun operatore viene rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (multi-output production function), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (multi-input production function).

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato in dettaglio, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

In base alle sue caratteristiche, il modello MACGEM-IT risulta funzionale alla stima di quelle policy che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare l'impatto generale ma anche la ricaduta settoriale. La simulazione delle politiche fiscali orientate a incentivare differenti tipologie di domanda finale, a sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, sono solo alcuni delle possibili applicazione del modello MACGEM-IT.

IV.2 STIMA DEL PRODOTTO POTENZIALE, DELL'OUTPUT GAP E DEI SALDI STRUTTURALI

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'output gap dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas[5] le cui specifiche vengono discusse e decise dall'Output Gap Working Group (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE.

Le stime del presente documento sono state prodotte sulla base del quadro macroeconomico programmatico della Nota di Aggiornamento del DEF 2018 per gli anni 2018-2021. Per il calcolo del tasso di disoccupazione strutturale (Non *Accelerating Wage Rate of Unemployment* – NAWRU) sono stati utilizzati i parametri riportati nella Tabella IV.2-1. Differiscono da quelli impiegati dalla Commissione Europea nelle Spring Forecasts 2018.

Anche per il calcolo della Total Factor Productivity si è reso necessario apportare delle modifiche alle priors del modello di scomposizione trend-ciclo, per tenere debitamente conto dello scenario macroeconomico sottostante. In particolare la media e la deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono poste pari a 0.0014, la media dell'ampiezza del ciclo economico pari a 0.632 e la sua deviazione standard pari a 0.215; la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend pari a 3.539e-007, la media del *drift* del trend pari a 0.0175 e la sua deviazione standard paria 0.004591, la media della *slope* del trend pari a 0.72 e la sua deviazione standard pari a 0.0781; la media e la deviazione standard della varianza dell'errore della seconda equazione pari a 0.00555, la media del coefficiente angolare pari a 1.4 e la sua deviazione standard a 0.705[6].

TABELLA IV.2-1 PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

Scenario Tendenziale e Scenario Programmatico

	Valore
LB Trend innov var	0
LB Trend slope var	0,045
LB Cycle innov var	0
LB Innovation var 2nd eq.	0
UB Trend innov var	0,07
UB Trend slope var	0,06
UB Cycle innov var	0,175
UB Innovation var 2nd eq.	0,000816
NAWRU anchor	9,07

[5] Per maggiori dettagli si veda: Havik et al., 2014, '*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy*', (Economic Papers n. 535), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

[6] Per dettagli sulla metodologia e i parametri applicati, si veda "Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali".

IV.3 NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

Si veda il documento allegato “Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali”.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

Allegato alla Sez. II

NOTA METODOLOGICA sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE I

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO 1

I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati 1

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana 1

IGEM – Italian General Equilibrium Model 1

QUEST III - Italy 2

ORANI-IT & TERMITY 3

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana 3

I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche 4

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P. 9

II.1 Le entrate 11

Entrate tributarie ed extratributarie 11

Entrate contributive 12

Flussi finanziari Italia - UE 13

II.2 Le spese 16

Redditi da lavoro dipendente 17

Consumi intermedi 19

Prestazioni sociali in denaro 21

Altre Spese correnti 28

Interessi passivi 30

Investimenti fissi lordi 33

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale 35

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, *OUTPUT GAP* ED EVOLUZIONE DEL DEBITO 37

III.1 Saldo strutturale di bilancio 37

III.2 Evoluzione dello stock di debito pubblico 42

IV. ANALISI TEMATICHE 44

IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato 44

IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato 47

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano 47

La sanità 48

Province e Comuni 48
Le Università e gli Enti di ricerca 48
IV.3 La spesa sanitaria 49

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC) 16
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro 23
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2017 25

INDICE DELLE TABELLE

tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle PA – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro) 27
Tabella III.1-1 I parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU 40

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro Conto PA - Confronto tra Programmazione finanziaria e Risultati 26

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2018.

La presente Nota illustra i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica coerenti con il quadro di regole fiscali e di bilancio consolidatosi a livello europeo e nazionale[1] e traccia le modifiche più rilevanti intervenute nel corso dell'ultimo anno dal punto di vista metodologico.

Rispetto all'anno precedente, non si segnalano modifiche della prima sezione della Nota.

Con riferimento alla seconda sezione, sono variate alcune voci di spesa: consumi intermedi degli enti sanitari, i redditi da lavoro dipendente e la spesa per prestazioni sociali in denaro.

Nella terza sezione non ci sono state modifiche.

Quanto all'ultima sezione, "Analisi tematiche" è stato aggiornato il paragrafo "I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato sulle previsioni di spesa del bilancio dello Stato".

[1] Tale quadro è stato sinteticamente descritto nell'Introduzione alla Nota metodologica allegata al DEF 2016.

PAGINA BIANCA

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.1 I MODELLI MICRO E MACRO-ECONOMICI DEL MEF: BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi – effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale – sia simulativi per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo, mentre, le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo. Recentemente (nel 2016) è stata effettuata un'importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa abbia indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. E' stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su un'esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura e per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali ma si caratterizza in particolare per

l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti del modello volti a cogliere specifici aspetti dell'economia italiana.

Nella variante IGEM-PA il capitale pubblico è in grado di accrescere la produttività del settore privato, mentre il settore pubblico, a sua volta, impiega beni e capitale in combinazione con il pubblico impiego per la produzione e la fornitura di beni e servizi. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di dover quantificare il possibile impatto macroeconomico di complessi scenari di riforma, tra i quali una vasta area di intervento riguarda il settore pubblico ed il suo funzionamento. Inoltre con IGEM-PA è possibile effettuare un'analisi dettagliata sui moltiplicatori fiscali, distinguendo tra le diverse categorie di spesa pubblica, quali acquisti di beni e servizi, pubblico impiego, variazioni di capitale pubblico in grado di aumentare la dotazione di infrastrutture dell'economia, sia a supporto della produzione pubblica, sia a supporto di quella privata.

Nella variante fIGEM la presenza del settore bancario permette di cogliere gli aspetti legati alle condizioni di offerta di credito verso le imprese. Attraverso questa versione è, infatti, possibile introdurre gli effetti indotti dalla presenza di razionamento del credito e dalla riduzione del valore del capitale bancario. In particolare, la presenza di frizioni finanziarie introduce forti ostacoli all'accesso a finanziamenti esterni condizionando le difficoltà delle imprese nel reperimento di risorse finanziarie. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di valutare l'impatto di riforme strutturali e interventi fiscali in presenza di diverse condizioni di offerta di credito. Inoltre con fIGEM è possibile valutare l'impatto di interventi volti a consolidare il settore bancario ed a ridurre le inefficienze nel mercato del credito.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea. È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura o ad interventi di *policy*. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali della Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

ORANI-IT & TERMITY

ORANI-IT è un modello di equilibrio economico generale computazionale (*Computable General Equilibrium* CGE) per l'economia italiana. ORANI-IT è un modello CGE nazionale, multi-settoriale, con una disaggregazione a 63 prodotti e 63 branche produttive. Il modello si compone di un *framework* teorico neoclassico e di un database, costruito su dati di contabilità nazionale, che riproduce l'economia e che s'innesta nella struttura teorica del modello tramite condizioni di equilibrio. Il modello è statico, disegnato per simulazioni di statica comparata, con un orizzonte temporale diviso in breve e lungo periodo in base alla scelta delle variabili endogene/esogene. Attorno al modello core, ORANI-IT presenta una dettagliata ed elaborata estensione fiscale, che arricchisce la capacità analitica del modello, tramite la modellizzazione dell'intero spettro d'imposte dirette e indirette del sistema fiscale italiano. Ogni imposta è inserita nel modello considerando le aliquote legislative e legando le basi imponibili alle variabili rilevanti presenti nel database. L'estensione fiscale include un *framework economy-wide* che riproduce l'attuale disciplina IVA attraverso un dettagliato sistema di equazioni (aliquote ridotte, esenzioni, deducibilità). Il modello ricostruisce i conti economici dei settori istituzionali, illustrando in maniera integrata risorse e impieghi delle famiglie e della pubblica amministrazione e le transazioni con il resto del mondo, permettendo così un'analisi dettagliata del comportamento degli agenti economici e dell'impatto che *policy* e *shock* possono avere su di esso. Grazie all'interazione multi-settoriale tra domanda e offerta e alla struttura produttiva multi-prodotto, il modello si presta a simulazioni di politiche industriali. La presenza di una disaggregazione per prodotto, settore e agente istituzionale permette di generare risultati a livello nazionale e settoriale. L'estensione fiscale rende ORANI-IT un potente strumento di *policy analisys*, capace di simulare l'effetto sull'economia di proposte alternative di riforma del sistema fiscale, riguardanti cambiamenti sia nelle aliquote sia nelle basi imponibili. Il modello è stato inoltre esteso a livello multi-regionale e dinamico, ideale per l'analisi di politiche regionali (TERMITY).

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) sviluppato sulle caratteristiche del sistema economico italiano per quantificare l'impatto disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma ipotizzati.

Sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione, il modello MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali.

La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro.

Gli effetti degli interventi di *policy* sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la *performance* dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

Nella sua versione attuale, il modello MACGEM-IT è statico, disaggregato, multi output e multi input. Ciascun operatore viene rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (*multi-output production function*), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (*multi-input production function*).

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato in dettaglio, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

In base alle sue caratteristiche, il modello MACGEM-IT risulta funzionale alla stima di quelle *policy* che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare l'impatto generale ma anche la ricaduta settoriale. La simulazione delle politiche fiscali orientate a incentivare differenti tipologie di domanda finale, a sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, sono solo alcuni delle possibili applicazioni del modello MACGEM-IT.

I.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model* (JBM)[2]. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie

[2] Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:
http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.
Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:
http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html

metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2014.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica*. L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti dei Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics* mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio si utilizzano delle ipotesi tecniche e rispettivamente: i) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi; ii) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei *futures* di fonte *Bloomberg*. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale*. Una volta definite le variabili esogene, il *JBM* e il modello econometrico ITEM[3] effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT, sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si

[3] Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:
http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model----ITEM.pdf

tiene conto delle elasticità storiche[4]. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM. A supporto dell'analisi dello scenario internazionale viene utilizzata anche una versione di ITEM integrata con le previsioni del modello *Global Economic Model di Oxford Economics*.

Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione, inclusi gli interventi di carattere strutturale nell'ambito dell'elaborazione del contributo al Programma Nazionale delle Riforme. Nel caso di interventi di carattere strutturale le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle dei modelli di equilibrio economico generale, ovvero il modello QUEST III per l'Italia e il modello IGEM e il CGE.

3. *Definizione del quadro macroeconomico*. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*[5]). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.

4. *Validazione delle previsioni*. In attuazione del Regolamento UE n. 473/2013[6] e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243[7], in data 15 settembre 2014 è

[4] Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

[5] I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

[6] Il Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il regolamento prevede che la validazione delle previsioni del Programma di Stabilità da parte di un organismo nazionale indipendente.

stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento) ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:

a. trasmissione dal MEF all'Upb del quadro macroeconomico;
b. eventuale formulazione di rilievi da parte dell'Upb;
c. eventuale invio da parte del MEF all'Upb della versione modificata del quadro macroeconomico;
d. validazione finale dell'Upb (che può essere positiva o negativa).

Le lettere di validazione con i relativi rilievi sono pubblicate sul sito web Upb dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico a cui si riferiscono.

[7] Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

PAGINA BIANCA

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010[8]. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente[9], mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali. Per le entrate contributive la base di partenza è la cassa.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)[10]. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato.

Il saldo del conto economico – in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie – è l'indebitamento netto (o deficit)[11].

[8] Il SEC2010 – che rivede il SEC 95 - è stato adottato quale Regolamento del Consiglio (CE). Si tratta del Regolamento n. 549/2013 del 21 maggio 2013. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC 2010 stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Cfr. ISTAT (2014), "I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 – anni 2009-2013" in Report 22 settembre 2014.

[9] Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

[10] L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.228 del 29 settembre 2017.

[11] Per un approfondimento sui saldi di finanza pubblica, si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS - Servizio studi (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Luglio.

L'indebitamento netto nominale e strutturale[12] (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e le stime del debito sono effettuate rispettivamente dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi Uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora le previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato[13]. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima autonomamente la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di CDP per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno (Fonte Banca d'Italia), segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova

[12] Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III.1*.

[13] La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato internamente al Dipartimento del Tesoro.

formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie ed extratributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica, quali il Documento di Economia e Finanza e la relativa Nota di Aggiornamento, è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)[14], sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

Tale modello considera unicamente le entrate tributarie, ossia quelle rientranti tra le Entrate correnti (Titolo I) e le imposte in Conto capitale del Bilancio. Queste rappresentano nel complesso oltre il 60% del totale delle entrate della Pubblica Amministrazione. La previsione delle altre entrate è invece di competenza dei rispettivi uffici della Ragioneria Generale dello Stato.

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati, invece non includono gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, si fa presente che il modello fornisce le previsioni delle entrate tributarie per l'anno in corso (t) e per il triennio successivo (da t+1 a t+3).

Nella sua versione attuale, il modello è statico, disaggregato, multi output e multi input.

Statico in quanto, nel rispetto del principio di prudenza, non considera gli effetti comportamentali dei contribuenti.

Disaggregato poiché adotta come unità elementare di calcolo il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta comprese le imposte locali che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse (circa 700).

Multi output in quanto il processo di previsione si divide in diverse fasi ed in ognuna di queste si ottengono delle previsioni intermedie (dalle previsioni tendenziali alle previsioni a legislazione vigente, fino alle previsioni finali).

Multi input poiché il modello è alimentato da quattro macro-classi di input, ossia:

- l'ammontare delle entrate consuntivato nell'anno t-1 che rappresenta l'anno base per la proiezione del gettito nel periodo successivo t (c.d. *effetto Trascinamento*);
- l'impatto della congiuntura economica sull'evoluzione delle entrate (c.d. *effetto Quadro macroeconomico QME*);

[14] Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.

- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti pei i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in caso si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. *effetto Normativo*);
- il monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (c.d. *effetto Monitoraggio*).

Nel dettaglio, le previsioni per l'anno t utilizzano come base di calcolo i risultati relativi all'anno precedente t-1, ossia i dati di preconsuntivo pubblicati dall'Istat il 1°Marzo (effetto Trascinamento).

Con riferimento a ciascuna delle unità elementari del bilancio, viene identificata la migliore proxy macroeconomica. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta. A questo punto il QME viene calato all'interno del modello di previsione per ottenere una proiezione tendenziale (effetto QME).

Al dato così ottenuto vengono poi aggiunti gli effetti finanziari dei provvedimenti normativi. In particolare, i provvedimenti di nuova adozione vengono considerati integralmente sulla base delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche allegate ai medesimi provvedimenti. Per le misure degli anni precedenti si considerano gli effetti differenziali rispetto all'anno base di riferimento. Inoltre, per quei provvedimenti per i quali si è riscontrata una variazione di gettito non in linea con quanto stimato ex-ante nelle relazioni tecniche si provvede ad un'analisi ex-post, il cui risultato va a modificare le stime iniziali su tutto il periodo o solo in alcuni degli anni considerati. Sommando gli effetti finanziari della manovra si determina una previsione a legislazione vigente (effetto Normativo).

Tale previsione di per sé fornisce già il valore di gettito finale stimato per il periodo di riferimento e si basa su criteri di tipo statistici. Per ottenere una previsione finale più consistente, però, si affianca a tale stima statistica una stima basata su un'analisi di tipo *judgmental* che, tra le altre cose, considera i risultati derivanti dal monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (effetto Monitoraggio).

Entrate contributive

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai lavoratori dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione è coerente con il metodo di calcolo adottato dall'ISTAT a partire dalla notifica di aprile 2014 e basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata[15]".

Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

Flussi finanziari Italia - UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) si accompagna, annualmente, a un circuito di flussi finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune – PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per

[15] Fino alla notifica di ottobre 2013, la base della stima ISTAT era rappresentata dall'accertamento delle entrate contributive nei rendiconti finanziari degli enti pubblici; per le casse privatizzate, in regime di contabilità civilistica, la base – rimasta inalterata anche nel nuovo metodo - è il valore dei contributi sociali che risultano dal conto economico. Per quanto riguarda gli enti pubblici, il valore complessivo degli accertamenti delle entrate contributive veniva rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che, basato su un'analisi storica dei dati di bilancio, teneva conto del fenomeno del mancato versamento.

annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi pagamenti a rimborso delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari degli interventi, previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della documentazione relativa alla rendicontazione di tale certificazione delle spese;

- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario[16] (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEAMP (ex FEP)e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEAMP - ex FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, inizialmente a titolo di anticipazioni sui singoli programmi (secondo quanto stabilito dalla specifica normativa comunitaria di settore) e successivamente a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

- i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - ex FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate[17]. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Sulla base di tale meccanismo istituzionale, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico.

[16] Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la tassa di produzione sullo zucchero e sull'isoglucosio, le risorse calcolate sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

[17] Per il periodo di programmazione 2007-2013 vale l'obbligo comunitario della regola nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma. Per il periodo 2014-2020 vale invece la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

La variabile che coglie il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno t-2 e l'importo cumulato delle spese rendicontate fino all'anno t-1. Questa variabile RESt viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

$$(1) \qquad RES_t = \sum_{i=2}^{j} (CP)_{t-i} - \sum_{i=1}^{j} (DOM)_{t-i}$$

dove CP_{t-i} è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno t-i per il singolo intervento e il singolo fondo e DOM_{t-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno t-i per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno *t* (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si potrebbe tradurre in accrediti nella prima parte dell'anno t. La variabile che intende cogliere nel modello il "residuo di cassa" è data dal valore delle domande dell'anno precedente, DOMt-1. Sulla base delle variabili note al momento della previsione per l'anno t, il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande (DOM) e gli accrediti (ACC) dell'anno t:

$$(2) \qquad DOM_t = \alpha_1 RES_t$$

$$(3) \qquad ACC_t = \delta_1 RES_t + \delta_2 DOM_{t-1}$$

Per ottenere una previsione triennale degli accrediti si applica la metodologia della previsione annuale anche ai due anni successivi al primo. In particolare, le proiezioni degli accrediti e delle domande relative al primo anno di previsione vengono utilizzate per generare una previsione del residuo di competenza e del residuo di cassa del secondo anno. Mediante queste informazioni si simula il modello ottenendo una previsione degli accrediti e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accrediti anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accrediti, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziate.

Le previsioni degli accrediti sono espresse in termini di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri[18], l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi

[18] Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento della spesa sostenuta e quello della rendicontazione non necessariamente coincidono. L'esistenza di sfasamenti nel profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rende necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate.

Da tali importi sono escluse le anticipazioni[19]. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari[20] dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

In maniera analoga sono trattati gli accrediti dell'UE relativi ad "altri contributi". L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Per tale tipologia di contributi non sussistono pre-assegnazioni in favore degli Stati membri e la loro entità dipende dai progetti approvati dalla UE. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)

Per l'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia). Gli accrediti comunitari, anche in questo caso, sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane. Anche da tali importi sono escluse le anticipazioni. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento PAC del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni della Politica Agricola Comune in favore dell'Italia.

Le previsioni di rientri infrannuali, viceversa, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane.

Per quanto riguarda il conto consolidato delle AP, va segnalato che tali contributi non impattano sul saldo in quanto si configurano come trasferimenti diretti dall'Unione Europea alle imprese.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa degli enti che

[19] Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto delle AP (Par. II.6.2.3, *ibidem*).

[20] Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

concorrono alla definizione delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale[21], è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. Per il DEF 2018, la base di riferimento è la serie storica aggiornata dall'ISTAT secondo il SEC 2010. Tale serie è influenzata dall'ampliamento del perimetro delle pubbliche amministrazioni di riferimento, dall'inclusione del valore sia delle *stock options* conferite dalle aziende ai propri dipendenti, sia degli assegni di ricerca prima considerati nei consumi intermedi. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali[22] e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

Con riferimento a tale base, si definisce un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e di riduzione della spesa, in particolare la dinamica dell'occupazione, l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali[23] - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale[24].

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e

[21] Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, così come definiti nell'ambito della lista S13 dell'ISTAT.

[22] In quanto componente *una tantum* che non si consolida nella retribuzione.

[23] Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

[24] Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc.).

dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziate risorse con la legge di stabilità[25,26]. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali[27], sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti[28], si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate, qualora intervengano nuovi elementi informativi[29], in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate[30].

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali[31] e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla

[25] Per le problematiche relative all'applicazione del criterio della legislazione vigente delle diverse tipologie di spesa, si rimanda anche al DPEF 2008-2011, paragrafo III.3 "Legislazione vigente e altre spese", pagg. 31-35.

[26] Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di bilancio.

[27] Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

[28] Per esempio, la Legge Finanziaria per il 2009 ha integrato le risorse previste per il biennio economico 2008-09. In questo caso, si è adottata l'ipotesi di conclusione di tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 entro l'anno 2009.

[29] Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

[30] L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

[31] Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

definizione economica della spesa per redditi da lavoro[32] e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo Entrate contributive*.

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia, ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente[33] (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunto il valore della produzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), in precedenza escluso dalla stima del PIL. Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento.

Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo in quanto non ha impatto sul saldo.

Alla luce dei cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, la nuova serie storica, oltre ad aver risentito dell'ampliamento del perimetro delle A.P., è stata depurata da alcune componenti, quali la spesa per armamenti, la spesa per ricerca e sviluppo e per assegni di ricerca.

[32] In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC2010, è compresa fra le imposte.

[33] È questo, per esempio, il caso delle misure che coinvolgono gli Enti locali, per cui è configurato un obiettivo complessivo di contenimento della spesa per il personale, funzionale al rispetto dei limiti del Patto di stabilità.

Le regole del SEC2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market)*. In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsive dei principali comparti.

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cfr. par.* IV.1).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno. Un elemento importante è costituito dalla spesa per assistenza sanitaria per stranieri.

Nell'ambito dei consumi intermedi non è più ricompresa la voce, prima rilevante, è costituita dalle spese per forniture militari.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul trend storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell'ottica del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del Conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali

importi. Per gli altri enti minori dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa rilevante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è quella relativa alla componente "consumi intermedi" della spesa sanitaria.

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica, si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi degli enti sanitari e le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari[34].

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati[35] ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;
- assistenza ospedaliera in case di cura private;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, anziani, tossicodipendenti, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura[36] viene effettuata tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica degli aggregati (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. Analogamente a quanto operato per il Reddito da lavoro dipendente, le previsioni della spesa relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto delle valutazioni quantitative circa il costo del rinnovo delle relative convenzioni[37].

Prestazioni sociali in denaro

La spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un insieme

[34] Aziende sanitarie locali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Aziende ospedaliere e Policlinici universitari, nonché Stato, Enti locali e Altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

[35] Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

[36] L'adozione, a partire dall'anno 2012, del nuovo modello di rilevazione di Conto Economico (CE) ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci di spesa del modello di rilevazione adottato a partire dall'anno 2008, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

[37] Benché di importo non rilevante, devono considerarsi anche i costi delle convenzioni dei Sumai inclusi nell'Assistenza medico-specialistica.

eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio[38] dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro[39] è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del Conto delle AP, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee – Working Group on Ageing*, EPC-WGA). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

[38] Tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è dotato di una struttura (Ispettorato Generale per la Spesa Sociale – IGESPES) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

[39] L'aggregato di spesa in esame ingloba la spesa pensionistica, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro.

Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del Conto delle AP dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre, la stima dei risultati relativa all'anno di riferimento (anno n), oggetto di specifica fornitura dati all'ISTAT nonché l'elaborazione dei dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di riferimento (anno n-1). Ciò nell'ambito dell'attività di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;
- fornire i necessari elementi per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'ISTAT (sulla base di specifica convenzione tra il Dipartimento della RGS e l'ISTAT);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare in via continuativa informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto[40].

[40] Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

L'input di tale modello integrato si riferisce di fatto, per l'anno per il quale vengono ricostruiti i risultati del Conto delle AP (anno n), all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i più aggiornati dati.

Le previsioni vengono elaborate sulla base dei parametri normativo-istituzionali, del quadro macroeconomico e delle basi tecniche fornite dai diversi Enti gestori. Le previsioni vengono analiticamente elaborate con riferimento alle diverse causali che ne costituiscono le determinanti.

È assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

Le singole componenti del modello di previsione sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni afferenti gli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2017

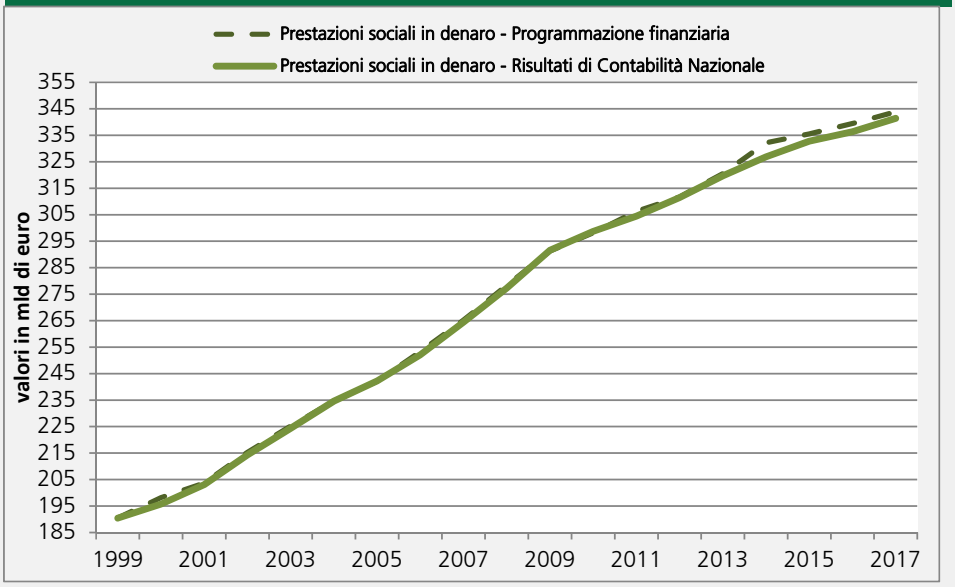
Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni – di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2017. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e la attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno n andrebbe effettuato tra le previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno n-1 in RPP dell'anno n ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno n-1 (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero (successivamente al 2011) in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno n e i Risultati dell'anno n, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti. Sul piano metodologico, invero, il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)[41] ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle pubbliche amministrazioni. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno n e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno n riferentesi alla programmazione da n+1) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n[42] e, successivamente, con l'aggiornamento della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)[43].

[41] In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 con la legge n. 190/2014 e per l'anno 2015 è stato adottato il DL 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015 in attuazione dei principi della sentenza C.C. n. 70/2015.

[42] La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n in termini di tempistica dei documenti di finanza pubblica ha sostituito di fatto la Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP (I sezione).

[43] La Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 ha sostituito di fatto la RPP (II Sezione). Dal 2017 la Nota tecnico-illustrativa è allegata al disegno di legge di bilancio, che a partire dalla programmazione finanziaria per il triennio 2017-2019, ingloba i caratteri sostanziali in precedenza contenuti nella legge di stabilità.

FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO PA - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI



Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno n e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle PA contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle PA (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente[44]. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

[44] Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2017) si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza limitata (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4%, considerando anche gli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1%).

TABELLA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE PA – UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI (VALORI IN MLD DI EURO)

	Previsioni Conto PA		Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	
	Dpef 2000-2003	190,5	190,4
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	195,7
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	203,1
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	214,3
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	224,4
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	234,6
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	242,2
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	252,1
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	264,4
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	277,3
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	291,6
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	
	RUEF 2010	298,0	298,7
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	304,5
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	311,4
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	319,7
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	326,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	

Anno 2015	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	332,8
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
Anno 2016	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	336,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
Anno 2017	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	341,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	

1) Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 mln di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(2) Inglobante l'onere di circa 170 mln di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).

(3) Inglobante gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009.

(4) Con effetti DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

(5) Inglobante gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

(6) Inglobante gli effetti del DL 98/2011, convertito con legge n. 111/2011

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011.

(8) Inglobante gli effetti degli interventi previsti dal DL n. 54/2013, convertito con legge n. 85/2013, dal DL n. 63/2013, convertito con legge n. 90/2013, dal DL n. 76/2013, convertito con legge n. 99/2013, e dal DL n. 102/2013 afferenti, con particolare riferimento al DL n. 54/2013 e al DL n. 102/2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Inglobante gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

(10) Inglobante anche gli effetti del DL n. 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, secondo le regole di registrazione previste dalla Contabilità Nazionale (SEC 2010).

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione[45], gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese. Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento

[45] I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "*produzione di tipo market*" (ossia venduta a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte[46], dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata sia in entrata sia come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE[47].

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE a titolo di Risorsa RNL (c.d. Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE.

Nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo previsto per l'Italia sulla base del bilancio di previsione UE proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo[48]. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul conto delle AP e sul relativo saldo, la contabilizzazione per competenza economica prevede che la migliore approssimazione sia rappresentata dalla registrazione delle operazioni per cassa, ovvero secondo l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari. Di conseguenza, anche in sede di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente si prendono a riferimento i flussi di pagamento previsti per il triennio.

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

I contributi alla produzione risentono dell'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche del Gestore Servizi Energetici (GSE). Tale aumento di contributi ai prodotti viene bilanciato in entrata da un aumento di pari importo delle Altre imposte sui prodotti.

[46] Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai contributi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

[47] La modifica non comporta alcun impatto su *deficit* in quanto l'aumento del livello di spesa corrente è compensato da un incremento, di pari importo, delle imposte indirette in entrata (l'IVA è registrata al lordo della componente destinata all'UE).

[48] In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

Interessi passivi

Le previsioni della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche – su base annua - contenute nel Documento di Economia e Finanza, vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro degli aggregati di fabbisogno di cassa primario delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni Centrali e territoriali o che, comunque, detengono conti correnti presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale[49] e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva *spot* e *forward* dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice

[49] Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

HICP Area Euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica[50].

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC2010).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Limitatamente ai dati di cassa, ingloba anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura di tali titoli (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati.

Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizzano volumi in emissione compatibili con quanto assorbibile dal mercato a condizioni di costo convenienti rispetto al finanziamento sul mercato interno, tenendo conto dell'ammontare di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni. Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, saranno coperte con tali *swap*[51].

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato della curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

[50] È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCTeu).

[51] Si evidenzia che attualmente la quota di titoli in valuta estera rappresenta meno dell'1 per cento dello *stock* complessivo di titoli di Stato, di cui larga parte è coperta attraverso cross-currency swap, per cui la componente rimasta in valuta originaria ammonta a solo lo 0,1 per cento del totale.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza un programma in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato a dei *provider* di dati finanziari in tempo reale: le curve dei tassi di interesse e di cambio vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Nell'ambito degli interessi di cassa del Settore Statale viene anche calcolato l'impatto netto risultante da derivati su tassi di interesse (*interest rate swap*) in cui è sempre presente lo scambio di un flusso a tasso fisso a fronte di uno a tasso variabile che, quasi sempre, è collegato al tasso *euribor*. Anche in questo caso si tiene conto dell'andamento prospettico dell'*euribor* implicito nella curva *swap* euro in modo da cogliere gli effetti sulla spesa per interessi di cassa anche dell'evoluzione di questo parametro, rilevato in coerenza, metodologica e temporale, con la curva dei titoli di Stato.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi[52] di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti[53], ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)[54]. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato[55].

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia[56], che vengono stimati in base ai tassi monetari coerenti con lo scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si considerino la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)[57] che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale

[52] Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

[53] Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

[54] Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

[55] Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

[56] Vale la pena ricordare che questi interessi negli ultimi anni sono diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

[57] Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale[58], nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC2010).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali ed agli Enti di Previdenza a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni Locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di Previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico. Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica (SEC2010), si corregge per le stime SIFIM.

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. In caso di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga erogato sulla base di stime di avanzamento lavori. Nel caso degli investimenti effettuati dall'ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto del cronoprogramma dei lavori, e dei conseguenti pagamenti annuali, previsti nell'ambito del contratto di programma tra la società ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di vigilante.

Per classi di investimento medie, sia con riferimento alla complessità che agli importi, si può ipotizzare una erogazione nell'arco di 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano anche i contributi pluriennali (di norma quindicennali) destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali. Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;

[58] Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un'operazione di finanziamento/raccolta fondi presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo[59].

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto, ovvero finanziamento concesso dall'istituto finanziatore) –annuo in relazione con il valore degli stati di avanzamento lavori previsti.

I contributi di cui al punto 1 possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull'apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

L'utilizzo di contributi pluriennali per il finanziamento di spese d'investimento avviene in particolare nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo – Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

Secondo il SEC2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S.

Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello mentre la previsione di spesa in R&S è funzione di variabili macroeconomiche.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

[59] Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico, opportunamente rivisto tenendo conto del cambiamento dei vincoli di finanza pubblica per il comparto.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

In linea generale, per i contributi agli investimenti (a famiglie, a imprese e all'estero) si adotta in previsione il criterio di cassa, correlato quindi ai pagamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni in favore dei beneficiari.

Per il citato aggregato, i contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche, ad esempio nel caso di Rete Ferroviaria Italiana spa, la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio tra la società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di vigilante. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta.

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a prenotazione/autorizzazione, comunichi l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

La modalità di fruizione di questi contributi da parte dei beneficiari determina incertezze nel procedimento previsivo, in quanto, sebbene sia noto l'ammontare dei crediti autorizzati ai contribuenti dall'Agenzia delle Entrate, non è possibile prevedere con sufficiente attendibilità quando e quanto sarà utilizzato in compensazione negli anni successivi alla maturazione del credito da parte degli interessati. Il monitoraggio mensile dei suddetti crediti di imposta, reso possibile dalla disponibilità di informazioni puntuali, associato alla conoscenza storica dei comportamenti dei soggetti beneficiari, consente di limitare le predette incertezze, aggiornando la previsione sottostante nel caso in cui la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli altri trasferimenti in conto capitale vanno registrati anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti anche sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali, ad esempio, i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sull'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti, quali quelli a favore dei Paesi in via di sviluppo o alle imprese (come avvenuto, nel 2006, a favore di Ferrovie dello Stato spa, per le anticipazioni ricevute da ISPA).

Le nuove regole contabili introdotte dal SEC2010 prevedono la classificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Si tratta, in particolare, delle DTA (*deferred tax Asset*).

Per la previsione, infine, della remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo, nei tendenziali di spesa si tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, *OUTPUT GAP* ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Come ricordato nella premessa al capitolo 2, l'indebitamento netto e la consistenza del debito in rapporto al PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

Va, inoltre, evidenziato che con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 (con il cosiddetto *Six Pack*) e la successiva approvazione della L. n.243/2012 che ha recepito a livello nazionale tali disposizioni europee, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"[60], misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico, ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza multilaterale.

Questo capitolo è, pertanto, dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio e per l'evoluzione del debito.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio strutturale è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. A sua volta, il prodotto potenziale può essere definito come il livello del PIL che non determina pressioni inflazionistiche. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto tra *output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento, anche a livello nazionale, per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e del saldo strutturale è quella sviluppata dalla Commissione europea[61] e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps* (*Output Gap Working Groups* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per il calcolo del livello del potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione di tipo

[60] Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

[61] Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

Cobb-Douglas a rendimenti di scala costanti del capitale e del lavoro. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

$$(1) \qquad Y_t = L_t^{\alpha} \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (circa 0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003.

Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori prevede che il processo tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro:

$$(2) \qquad TFP_t = (E_L^{\alpha} E_K^{1-\alpha})(U_L^{\alpha} U_K^{1-\alpha})$$

Questa espressione riassume l'efficienza del fattore lavoro (E_L) e del capitale (E_K) e del loro grado di utilizzo (rispettivamente, U_L e U_K).

Per passare dal livello del PIL reale a quello del PIL potenziale è necessario ottenere una stima del livello potenziale (o di *trend)* dei singoli fattori produttivi: lavoro, capitale e produttività totale. Le serie storiche utilizzate coprono, di norma, il periodo che va dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato.

Le componenti di *trend* del fattore lavoro si ottengono attraverso metodi statistici di filtraggio univariati quali, per esempio, il filtro di Hodrick-Prescott (HP), o bivariati (filtro di Kalman). Una delle più rilevanti limitazioni del filtro HP risiede nel cosiddetto *end-point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. In considerazione di ciò, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie grezze vengano estrapolate per un periodo di 6 anni oltre l'orizzonte temporale di previsione; i filtri statistici vengono quindi applicati sulla serie così estesa.

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di *trend* delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Analiticamente:

$$(3) \qquad LP_t = PARTS_t * POPW_t * HOURST_t * (1 - NAWRU_t)$$

dove $PARTS_t$ il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica sottostante costruita a partire dai dati riguardanti il numero degli occupati, la popolazione in età lavorativa e il tasso di disoccupazione e poi estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); anche i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* della

media di ore lavorate per lavoratore, ottenuto attraverso un l'applicazione del filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello del tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano pressioni inflazionistiche sui salari) viene stimato applicando un filtro di Kalman per la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione con l'ausilio di un'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (c.d. "curva di Phillips"). A partire dalle *Autumn Forecast* 2016, la serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. "àncora")[62], stimato tramite una regressione *panel*[63].

La specificazione della curva di Phillips attualmente in uso per l'Italia può essere descritta in modo analitico come segue:

$$(4) \quad U_t = N_t + G_t$$

$$(5) \quad N_t = N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} \qquad \varepsilon_{1t} \sim N(0, var(\varepsilon_1))$$

$$(6) \quad \lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} \qquad \varepsilon_{2t} \sim N(0, var(\varepsilon_2))$$

$$(7) \quad G_t = \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} \qquad \varepsilon_{3t} \sim N(0, var(\varepsilon_3))$$

$$(8) \quad \Delta W_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \Gamma(X_t) + \varepsilon_{4t} \qquad \varepsilon_{4t} \sim N(0, var(\varepsilon_4))$$

dove U = tasso di disoccupazione, N = *trend* (NAWRU), G = ciclo (*unemployment gap*), λ = *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la curva di Phillips dove ΔW indica l'inflazione salariale la regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, ε_1, …, ε_4 rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro[64].

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, quali ε_1, ε_2, ε_3, ε_4.

La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare la componente discrezionale nella scelta, il MEF utilizza una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale[65]. La tavola

[62] Si veda: Hristov A. et al. (2017), "NAWRU Estimation Using Structural Labour Market Indicators", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp069_en.pdf.

[63] Si veda: Orlandi F. (2012), "Structural unemployment and its determinants in the EU countries", http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf.

[64] Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il *software* GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (J.R.C.) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri mediante stime di massima verosimiglianza con il filtro di Kalman. A questo proposito, si veda: Planas C. e Rossi A. (2009), "*Program GAP - Technical Description and User-manual*", http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf

[65] Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze del NAWRU si veda il Box "Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti" pubblicato nella Sezione I (Programma di Stabilità) del DEF 2015. Per maggiori dettagli si veda:

sottostante riporta i valori dei parametri utilizzati dal MEF nella Nota di Aggiornamento al DEF 2018. Lavori bilaterali sono in corso tra Commissione Europea e MEF per la revisione del valore àncora del NAWRU ottenuto tramite la stima *panel*, che sin dalle *Autumn Forecast* 2017 produce stime controintuitive a causa dell'andamento anomalo di una delle variabili esplicative registrato a fine campione. In attesa di una risoluzione della questione, per questa Nota di Aggiornamento il parametro àncora è uguagliato a quello calcolato dalla Commissione europea in occasione delle *Spring Forecast* 2017

TABELLA III.1-1 I PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

	SCENARIO TENDENZIALE
LB Trend (ε_1)	0
LB slope (ε_2)	0,045
LB Cycle (ε_3)	0
LB 2nd eq. (ε_4)	0
UB Trend (ε_1)	0,07
UB slope (ε_2)	0,06
UB Cycle (ε_3)	0,175
UB 2nd eq. (ε_4)	0,000816
NAWRU anchor	9,07

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo il pieno utilizzo dello *stock* di capitale esistente, i.e. $U_K = 1$. Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa nei sei anni successivi attraverso un processo autoregressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

Per la stima della componente di trend della TFP si utilizza un filtro di Kalman bayesiano (KF) bivariato, applicato ad un modello che include il valore del cosiddetto "residuo di Solow" e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS)[66]. Tale modello, introdotto nel 2010, riconosce il legame tra l'andamento ciclico della TFP e il grado di utilizzo delle risorse. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL reale, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

Una volta ottenuta una stima dei livelli potenziali e di *trend* dei fattori produttivi LP_t e K_t e della TFP_t il prodotto potenziale si calcola sostituendo tali valori nell'equazione (1):

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf.

[66] Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Per la Nota di Aggiornamento al DEF 2018, sono state utilizzate delle *priors* differenti da quelle impiegate dalla Commissione europea nelle Spring Forecast 2018 (https://circabc.europa.eu/outputgaps) per tenere opportunamente in considerazione il quadro macroeconomico. In particolare la media e la deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono poste pari a 0.0014, la media dell'ampiezza del ciclo economico pari a 0.632 e la sua deviazione standard pari a 0.215; la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend pari a 3.539e-007, la media del *drift* del *trend* pari a 0.0175 e la sua deviazione standard paria 0.004591, la media della *slope* del trend pari a 0.72 e la sua deviazione standard pari a 0.0781; la media e la deviazione standard della varianza dell'errore della seconda equazione pari a 0.00555, la media del coefficiente angolare pari a 1.4 e la sua deviazione standard a 0.705.

(9) $Y_t^{pot} = LP_t^{\alpha} K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$

Dal livello del prodotto potenziale dell'economia italiana è facile ottenere una misura dell'*output gap* che rappresenta lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale:

(10) $$OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{Pot}}\right) - 1\right] \cdot 100$$

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia e delle misure *una tantum* e può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

(11) $SB_t = CAB_t - oneoffs_t$,

dove CAB_t è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e $one\text{-}offs_t$ rappresenta l'ammontare delle misure temporanee e *una tantum* in percentuale del PIL.

La variabile del saldo di bilancio corretto per il ciclo CAB_t si ottiene sottraendo dal saldo nominale (in percentuale del PIL) b_t la componente ciclica $\varepsilon * OG_t$:

(12) $CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE[67] e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

A partire dal 2013, l'OGWG ha deciso di adottare un concetto di semi-elasticità, invece della sensitività utilizzata fino al 2012. In luogo della misurazione dell'impatto del livello assoluto del saldo di bilancio a variazioni della crescita economica, si considera la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL rispetto a variazioni della crescita economica. Differentemente dal precedente indicatore, ciò determina un'elasticità prossima allo zero per il rapporto tra entrate fiscali e PIL e valori prossimi a 0,5 per il rapporto tra spese e PIL. A settembre 2014 sono stati aggiornati per ogni Paese i parametri che rappresentano i pesi specifici delle singole misure di sensitività, ossia quelle che misurano per ciascuna voce di entrata e di spesa la reattività al ciclo economico. Per l'Italia si è passati da un valore di 0,55 a una semi-elasticità pari a 0,54..

Dalla parte delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo secondo quattro tipologie separate: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai

[67] Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G. et al. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", European Economy, Economic Papers n. 536, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf
e Price R.W. et al. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en

pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore η_R. Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

I parametri di sensitività di entrate (η_R) e spese (η_G) vengono successivamente riponderati sulla base delle entrate (R/Y) e delle spese correnti (G/Y) in percentuale del PIL in modo tale da ottenere una misura della semi-elasticità complessiva di tali variabili rispetto al ciclo economico:

$$(13)\quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene, pertanto, come differenza tra ε_R e ε_G.

Come indicato nell'equazione (11), il saldo di bilancio strutturale è ottenuto aggiungendo o sottraendo dal CAB_t l'ammontare delle misure *una tantum (one-offs$_t$)*.

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia complessiva che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede a una valutazione caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva[68], si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- condoni fiscali;
- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate;
- entrate straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

III.2 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

- per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle

[68] La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale – che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al Settore Statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche i proventi delle dismissioni di partecipazioni azionarie dello Stato. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene quindi elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato). Si tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle nuove regole emanate da Eurostat in corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC 2010, in relazione alle operazioni in derivati;

- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato, in quanto esse rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali di diverse voci del conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo hanno, quale ambito di riferimento, gli Enti territoriali e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

La previsione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente del bilancio dello Stato è definita sulla base degli stanziamenti disposti con la legge di bilancio triennale, integrati con gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi successivi all'approvazione della legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali, delle più recenti informazioni degli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio degli impegni e dei pagamenti e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Qualora il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si utilizzano le informazioni più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui presunti al 31 dicembre dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

In sede di previsione, le informazioni relative alle risultanze di bilancio degli anni precedenti sono organizzate in serie storica, applicando metodologie omogenee che consentano una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. Ciò comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio. Le previsioni considerano, inoltre, la facoltà concessa alle amministrazioni di disporre la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi (con la futura legge di bilancio) delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti[69], a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica[70]. Inoltre, nella formulazione delle previsioni, si è tenuto conto delle somme che saranno versate in bilancio in occasione della chiusura delle gestioni di tesoreria che sarà effettuata, ai sensi dell'articolo 44-ter della legge n.196 del

[69] Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

[70] L'art 34-ter comma 5 della legge n.196/2009 prevede che, annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti ai residui passivi perenti eliminati dal Conto del patrimonio possono essere reiscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi Fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

2009, alla fine dell'anno 2018, nonché delle relative riassegnazioni alla spesa che, in base alla predetta norma, potrà avvenire anche su base pluriennale.

Le previsioni sono definite sia per la competenza che per la cassa (rispettivamente, impegni e pagamenti) e articolate secondo la classificazione economica di bilancio. Tali categorie sono ulteriormente dettagliate in relazione ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire[71] di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, la ripartizione prevista tra le singole categorie economiche di spesa è stimata sulla base delle evidenze degli ultimi esercizi finanziari disponibili e delle ulteriori informazioni di cui si abbia conoscenza al momento delle formulazioni delle previsioni;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione è valutata sulla base degli stanziamenti di bilancio e della consistenza dei residui passivi risultanti dalle informazioni disponibili più aggiornate, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione negli esercizi precedenti e che si presume andranno in perenzione con riferimento all'ultimo esercizio (in attesa di avere disponibili le informazioni derivanti dal Rendiconto generale dello Stato) e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti.

Per il Fondo sviluppo e coesione, rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziate. In proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 dispone che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014-2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione, siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987.

Per la ripartizione dei fondi, oltre a quanto risulta dalle evidenze empiriche, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia delle richieste formulate dalle Amministrazioni stesse.

La stima tiene conto inoltre di una ipotesi di riparto del fondo per gli interventi infrastrutturali del Paese in relazione ai settori di intervento previsti dalla normativa di riferimento dal 2018 al 2033.

[71] I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

A partire dal 2016 il volume di riassegnazioni si è notevolmente ridotto rispetto agli esercizi precedenti, in quanto, a partire dalla Legge di Bilancio 2016, una parte di entrate con carattere stabile e monitorabile nel tempo, che fino al 2015 era oggetto di riassegnazione in corso d'anno, è stata stabilizzata negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio. Con la riforma di contabilità, disposta con la legge n.196 del 2009, questa "stabilizzazione" è stata istituzionalizzata prevedendo l'iscrizione negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione di importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nell'esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività[72].

Le riclassificazioni e integrazioni considerate consentono di definire una stima degli stanziamenti definitivi di competenza e cassa che saranno utilizzati ai fini della previsione di impegni e pagamenti.

Su questa base, si procede quindi all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle delle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC 2010. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato.

[72] Cfr. art 23 legge n.196 del 2009

IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE[73], conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

L'integrazione tra la dinamica storica e gli input determinati dalle norme vigenti determina l'individuazione dell'andamento futuro delle variabili di spesa e di entrata e quindi la loro quantificazione per ciascun anno di riferimento.

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2018 e successivi. In particolare, per l'anno 2018 è previsto il rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province Autonome e per gli enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

[73] Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.
Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009.

Sia con riferimento al conto delle Regioni a Statuto ordinario che a quello delle Autonomie speciali, la distribuzione delle voci è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi, in quanto a decorrere dal 2018 la disciplina del patto di stabilità interno è stata definitivamente superata, comprese le Autonomie speciali.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

La sanità

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica. In particolare, già a decorrere dall'anno 2016 gli Enti locali, senza più limiti di popolazione, sono tenuti a rispettare un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata. Tra le entrate e le spese finali è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto degli spazi resi disponibili per operazioni di investimento, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La trasposizione delle nuove regole di finanza pubblica in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti delle nuove regole sulla cassa e dall'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati sia sulla base delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 747-749, della legge

n. 208/2015 - che hanno confermato le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per gli esercizi precedenti – articolo 1, commi 637, 638, 639 e 642 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni – sia sulla crescita effettiva del fabbisogno realizzato nel corso degli anni precedenti dal comparto università e dai principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), soggetti alla regola del fabbisogno.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria, elaborate ai fini della predisposizione del Conto delle amministrazioni pubbliche inglobato nei documenti di finanza pubblica, sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT[74].

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL[75]) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate[76]. Il Conto, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica[77], fornisce anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono prodotte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. In tale contesto, oltre all'analisi delle tendenze storiche registrate per i principali aggregati di spesa sanitaria, si pone particolare attenzione:

- alla coerenza tra le dinamiche di spesa e le risorse programmate per il settore sanitario;
- agli interventi di programmazione della spesa sanitaria;
- agli effetti delle misure di contenimento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

[74] Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del Conto economico consolidato della sanità sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t-1) che per quanto riguarda gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) fanno riferimento ai dati di conto economico del quarto trimestre.

[75] Si tratta di quattro specifiche tipologie di enti del servizio sanitario nazionale: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari.

[76] Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

[77] La spesa sanitaria complessiva viene, infatti, suddivisa in Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e Altre uscite.

Gli andamenti tendenziali previsti per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente e confrontati con gli andamenti effettivi della spesa desunti dai modelli di Conto economico (CE[78]) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS[79]) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale[80].

A partire dall'edizione 2017 del Conto, l'ISTAT, a seguito di una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, ha quantificato la spesa sanitaria al netto degli interessi passivi, decurtando annualmente l'aggregato residuale delle Altre uscite di un importo compreso tra i 250 e i 300 milioni di euro.

[78] Il CE rappresenta la base informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

[79] Regolamento CE n. 458/2007.

[80] A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo le quali, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello *stock* di capitale e un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).

PAGINA BIANCA

180110037010