

stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

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.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁴⁵ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁶, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29813 e n. 29814)⁴⁷. 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 Stato⁴⁸.

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano, a deduzione, anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia, che vengono stimati in base ai tassi dello 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 (SEC95), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁴⁹ 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 (SEC95) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione centrale⁵⁰, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC95).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), 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

⁴⁵ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁶ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁷ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁴⁸ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁴⁹ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵⁰ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

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 (SEC95), si corregge per le stime SIFIM.

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC95, 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 o si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione in quanto considerato come il dato che meglio approssima la competenza economica oppure, nel caso soprattutto di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga mediamente erogato in almeno 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, sempre in termini di competenza. Nel caso degli investimenti effettuati tramite ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto di quanto stabilito nel contratto di programma tra la società ed il Ministero vigilante.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano i contributi pluriennali 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 (di norma quindicennali). Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un mutuo 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 contributo⁵¹.

⁵¹ Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge 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 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) del mutuo assunto equivalente - per gli anni successivi - al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

I contributi di cui alla lettera a) 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 SEC95, 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.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, si ricorda che in contabilità nazionale la previsione di cassa viene corretta, con segno negativo, di un ammontare pari ai pagamenti correlati al valore delle consegne per forniture militari pluriennali corrispondentemente iscritte tra i consumi intermedi. La previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti al Patto di stabilità interno, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico e applicando ad esso una quota del totale di manovra previsto dalla normativa che quantifica il contributo di ciascun ente alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

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 a 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 Ferrovie dello Stato spa), la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nel contratto di programma tra le società interessate e il Ministero 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, permette, comunque, di superare le predette incertezze, aggiornando, se la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda, la previsione sottostante.

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).

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 operata nel 2005, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO) che gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti a conseguire viene espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"⁵², misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico. Il Patto di Stabilità e Crescita stabilisce, inoltre, che la convergenza verso l'obiettivo di medio periodo (MTO) debba avvenire con una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0.5 punti percentuali l'anno.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo 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*. La componente ciclica, a sua volta, 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 sensitività del saldo di bilancio alla crescita economica.

La metodologia utilizzata per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e dei saldi strutturali è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁵³ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps* (*Output Gap Working Groups* - OGWG) costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per il calcolo del livello potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti del capitale e del lavoro, quale la *Cobb-Douglas*. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

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

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

⁵² La riforma del Patto di Stabilità non ha abrogato l'obbligo di avere un deficit di bilancio inferiore al 3 per cento in termini nominali. Il Patto ha stabilito obiettivi di medio periodo differenziati per ciascun Paese basati su saldi strutturali. Per dettagli si veda:

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2005-03-23_council_presidency_conclusions_en.pdf

⁵³ Per approfondimenti si veda: D'Auria F., C. Denis, K. Havik, K. McMorrow, C. Planas, R. Raciboski, W. Roger and A. Rossi, 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Paper, n. 420.

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:

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

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

Per passare dal livello del PIL reale a quello di PIL potenziale è necessario ottenere una stima dell'uso potenziale o del livello di *trend* dei singoli fattori produttivi (lavoro, capitale e produttività totale). Le serie storiche utilizzate per il calcolo del PIL potenziale coprono, di norma, il periodo dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato. Generalmente, la componente di *trend* dei singoli *input* produttivi si ottiene attraverso semplici procedure di filtraggio tramite metodi statistici univariati quali, per esempio, il filtro di Hodrick e Prescott (HP). Tuttavia, una delle 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. Pertanto, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie sottostanti la procedura di stima vengano estrapolate oltre l'orizzonte temporale di previsione per un periodo di 6 anni. I filtri statistici vengono applicati sulla serie originaria e sulla corrispondente estensione di medio periodo.

Sulla base di tali premesse, 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, la stima del fattore lavoro potenziale è rappresentata dalla seguente formula:

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

dove $PARTS_t$ rappresenta la componente legata al *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 ed estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ la popolazione in età lavorativa; 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* HP del numero medio di ore lavorate per lavoratore. In questo caso, l'estensione di medio periodo viene ottenuta sulla base di un processo ARIMA. Infine, il $NAWRU$ (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. Il tasso $NAWRU$ viene stimato applicando un filtro di

Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (curva di Phillips).

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo la piena utilizzazione 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 lungo l'orizzonte di medio periodo per mezzo di un processo auto-regressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

La stima della componente di lungo periodo della TFP è ottenuta applicando un filtro HP al residuo di Solow esteso oltre l'orizzonte previsivo per mezzo di un processo auto-regressivo di ordine primo. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del lavoro e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

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

$$(4) \quad Y_t^{pot} = LP_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

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:

$$(5) \quad OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{pot}} \right) - 1 \right] \cdot 100$$

Sulla base dell'*output gap* è anche 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 può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

$$(6) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

dove CAB_t è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e $oneoffs_t$ 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 εOG_t :

$$(7) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la sensitività del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁵⁴ e concordata dall'OGWG, aggregando le elasticità di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia. Dalla parte delle entrate, si calcolano le singole elasticità distinguendo secondo quattro tipologie separate: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole

⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda: Girouard, N. and C. André, (2005), *Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for the OECD Countries*, OECD Working Paper No. 434.

categorie di entrate, le singole elasticità 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.

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

$$(8) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La sensitività del bilancio rispetto al ciclo economico, il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene, pertanto, come differenza tra $\varepsilon_R - \varepsilon_G$. Per l'Italia il valore calcolato secondo la metodologia OCSE è pari a 0,5.

Come indicato nell'equazione (6), 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 esaustiva⁵⁵, 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.

⁵⁵ La Commissione Europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Cfr. European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

Modifica della metodologia del luglio 2010

Nel luglio 2010 la Commissione Europea, sulla base delle indicazioni dell'OGWG, ha introdotto delle modifiche alla metodologia per il calcolo dell'output gap e del PIL potenziale entrate pienamente a regime a fine 2010. Il cambiamento più significativo riguarda la stima della componente di trend della TFP. In luogo del filtro univariato di Hodrick e Prescott (HP), la nuova metodologia utilizza un filtro di Kalman bivariato (KF) applicato a un modello che include il valore della TFP e la serie della Capacità Utilizzata. Tale modello riconosce il legame tra l'andamento ciclico della TFP e il grado di utilizzazione delle risorse nell'economia.

L'adozione di una nuova metodologia per il calcolo della componente di trend della TFP è stata motivata dai persistenti dubbi suscitati dall'utilizzo del filtro HP che, secondo la Commissione Europea, produrrebbe delle stime poco affidabili per il periodo finale dell'orizzonte campionario generando periodiche revisioni nella serie del prodotto potenziale.

La Commissione Europea riconosce diversi vantaggi derivanti dall'implementazione della nuova metodologia basata sull'utilizzo del KF bivariato:

- minor numero di revisioni rispetto all'approccio HP;
- risultati più realistici per le stime di breve e medio periodo. Il filtro di Kalman, infatti, utilizza l'informazione sul ciclo economico rappresentata dalla variabile della capacità utilizzata per estrarre la componente ciclica dalla TFP;
- il filtro di Kalman non produce stime distorte per l'ultimo periodo del campione. Il KF infatti utilizza in modo efficiente l'informazione economica sulla componente ciclica della TFP in modo tale da produrre proiezioni più accurate. Il filtro HP, al contrario, non permette di utilizzare l'informazione derivante da altre variabili ed è soggetto al cosiddetto *end point bias*.

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 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. 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).

- 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 poiché la previsione e il monitoraggio degli andamenti di tali spese rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali delle voci economiche aventi impatto diretto sul conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo hanno quale ambito di riferimento gli Enti territoriali, oggetto, nella legislatura presente, di profonde riforme normative che avranno, negli anni a venire, anche un impatto sulle grandezze di finanza pubblica, e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

Per la formulazione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente, è indispensabile disporre sia delle risultanze dell'ultimo consuntivo, sia dell'ammontare della massa spendibile di bilancio data dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza.

Nel caso in cui il consuntivo non fosse ancora disponibile è necessario "costruire" un preconsuntivo sulla base dei più aggiornati dati disponibili relativi a stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui al primo gennaio dell'anno in cui si formulano le previsioni, stimando conseguentemente i residui al 31 dicembre dell'anno precedente.

In sede di valutazione delle previsioni si tiene, altresì, conto della serie storica delle risultanze di bilancio degli anni precedenti a quello di riferimento, ottenuta applicando metodologie omogenee che consentono una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. La costruzione della serie storica, infatti, 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 ha subito più di una modificazione.

La formulazione dei tendenziali può essere distinta in diverse fasi a partire dall'affiancamento dei dati di consuntivo (o di preconsuntivo) dell'esercizio precedente -ivi compresi i residui passivi stimati al 31 dicembre - agli stanziamenti iniziali di competenza e cassa della legge di bilancio, comprensivi degli effetti delle decisioni contenute nella legge di stabilità. La base così costruita consente di quantificare la massa spendibile del bilancio e costituisce il quadro contabile di partenza delle previsioni. Tale quadro è articolato secondo la classificazione economica di bilancio, con un grado di dettaglio molto maggiore rispetto ad essa.

Successivamente si procede ad una serie di operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate. Tali operazioni porteranno ad ottenere la stima delle previsioni definitive di competenza e di cassa.

In primo luogo, si procede alla ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁵⁶ di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, si esamina la ripartizione attuata negli ultimi cinque anni e si utilizza, come criterio di riparto, la media dei pesi percentuali relativi alle singole categorie economiche di spesa;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione avviene sulla base della consistenza dei residui passivi risultanti dall'ultimo consuntivo, 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 risultanti dall'ultimo consuntivo e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti;
- per i fondi speciali destinati alla copertura dei nuovi provvedimenti legislativi (cd. Fondi globali), si utilizzano le informazioni che derivano dai provvedimenti legislativi in corso di approvazione cui essi sono collegati, attribuendo conseguentemente le risorse alle pertinenti voci economiche di spesa;
- per la ripartizione Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), la stima dell'impatto sui tendenziali di spesa della programmazione del FSC - quota nazionale e dei relativi utilizzi prevedibili per il periodo 2013-2017 - è valutata seguendo una metodologia basata sulla ricognizione delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo e sulla spendibilità/realizzabilità delle spese, in funzione della natura economica delle stesse e dalla tempistica prevista di volta in volta dalle norme autorizzative e dalle delibere CIPE di ripartizione.

La stima è stata basata sulla tempistica prevista dalla apposita delibera CIPE di programmazione del FSC, ai sensi dell'articolo 33, commi 2 e 3, della legge n. 183/2011, con cui è stata stabilita, tra l'altro, l'imputazione delle riduzioni di spesa disposte per legge e la revisione della pregressa programmazione. Anche per il periodo 2013-2017, è stata applicata la precedente metodologia, basata sulla ricognizione delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo e sulla spendibilità/realizzabilità delle spese, in funzione della natura economica delle stesse, con distinta evidenziazione della programmazione nazionale e alle risorse destinate alla ricostruzione per i territori colpiti dal sisma dell'Abruzzo.

⁵⁶ 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.

La procedura di stima del FSC

La procedura seguita può essere sintetizzata nel seguente profilo metodologico:

1. verifica delle risorse disponibili, sia per quanto concerne i residui presunti del 2013 (pari alla somma delle disponibilità di competenza 2012 ed alle somme conservate di provenienza degli esercizi precedenti, complessivamente non utilizzate nel corso del 2012), sia per quanto riguarda le risorse iscritte nel bilancio pluriennale 2013-2015, avuto riguardo alle variazioni disposte a legislazione vigente, per tener conto degli utilizzi delle norme introdotte nel corso del 2012 e della rimodulazione della tabella E e delle ulteriori modifiche disposte con la legge di stabilità per l'anno 2013;
2. analisi economica, per natura della spesa, delle variazioni di bilancio disposte nel corso del 2012, distinguendo tra quelle per dare applicazione a riduzioni del FSC legislativamente previste e quelle per provvedere alla ripartizione del Fondo in attuazione di delibere CIPE e, in particolare, sulla base dell'apposita delibera di programmazione del fondo FSC (di cui all'art. 33 commi 2 e 3 della legge n. 183/2011) che ha previsto, tra l'altro, la revisione della pregressa programmazione;
3. valutazione degli impatti sui tendenziali di spesa previsti a decorrere dall'anno 2013, sia in termini di competenza che di cassa in relazione alle variazioni di bilancio da porre in essere in applicazione di specifiche norme di copertura e delle delibere CIPE. In particolare, sono state effettuate specifiche valutazioni per quanto riguarda talune esigenze programmate di particolare rilevanza, avuto riguardo alla loro peculiarità e natura (ad esempio, gli interventi per la ricostruzione in Abruzzo - i contratti di servizio e di programma per le imprese pubbliche, interventi previsti da OPCM e destinati alla gestione di situazioni emergenziali e di risanamento ambientale, alla realizzazione di grandi eventi e di grandi opere pubbliche);
4. valutazione delle ulteriori disponibilità di bilancio destinate alla programmazione nazionale, al netto della programmazione regionale (i cui utilizzi, essendo vincolati al rispetto del patto di stabilità interno, non impattano sull'indebitamento netto) e delle suddette esigenze più rilevanti, tenendo conto prudenzialmente di un complessivo rapporto in termini di spendibilità/competenza per ciascuna annualità mediamente valutato a un terzo in ragione d'anno, in linea con le stime effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche predisposte a corredo delle più recenti normative introdotte in materia; oltre a tale analisi si è tenuto conto anche delle quote residuali di spese (destinate anche per le vecchie iniziative), per le quali non sono ancora state individuate le annualità da parte del CIPE, seppure con un impatto mediamente inferiore al suddetto rapporto di un terzo;
5. analisi economica per natura della spesa delle prevedibili ripartizioni delle risorse iscritte nel conto dei residui, con riferimento esclusivamente delle variazioni disposte per provvedere alla ripartizione del Fondo, in attuazione di delibere CIPE (al netto delle variazioni applicative di norme specifiche).

Si tiene conto, infine, delle risorse rispettivamente destinate alla programmazione nazionale, a valere sulle risorse originarie di provenienza dell'ex FAS e a quelle aggiuntive assegnate dall'articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011 che destina in via prioritaria, a far data dal 2015, le dotazioni alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché alla messa in sicurezza di edifici scolastici, all'edilizia sanitaria, al dissesto idrogeologico e a interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici già perfezionati.

La ripartizione viene stimata anche per altri fondi iscritti nelle previsioni iniziali di bilancio.

Va sottolineato che per la ripartizione dei fondi, oltre a prendere come base di riferimento quanto avvenuto negli anni precedenti, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia dalle Amministrazioni stesse, che evidenziano con apposite note le principali esigenze cui devono far fronte.

Successivamente si esaminano e si considerano tutti gli effetti finanziari non presenti negli stanziamenti iniziali di bilancio, in quanto derivanti da interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione del disegno di legge di bilancio.

La fase seguente implica la considerazione, nell'ambito del citato quadro contabile, delle riassegnazioni di entrata (D.P.R. n. 469/1999) 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 e alle conseguenti richieste delle amministrazioni interessate intese ad ottenere l'iscrizione in spesa di un ammontare pari al versamento effettuato. In sede di prima valutazione si tiene anche conto di alcuni tipi di riassegnazioni aventi carattere ricorrente che, pertanto, sono considerate nelle stime sulla base di un criterio storico statistico.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate, seguendo la sequenza precedentemente rappresentata, si aggiungono alla previsione iniziale ottenendo in tal modo la previsione definitiva di competenza e cassa.

Acquisita tale previsione definitiva di competenza e cassa, si procede all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto sempre della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi dieci anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle relative alle 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. Nella sostanza, si tratta di operazioni di riclassificazione di poste di bilancio: 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. In quest'ultimo caso, per talune voci di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, ecc.), non sono utilizzati i dati relativi ai pagamenti di bilancio, bensì quelli relativi agli impegni.

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, SIOPE⁵⁷, Patto di stabilità interno, 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.

Le previsioni sono elaborate facendo riferimento agli aggregati di enti appartenenti al medesimo comparto. Al fine di consentire l'elaborazione di stime riferite ai singoli enti, da aggregare successivamente, l'articolo 30 della soppressa legge n. 468/1978 chiedeva agli Enti pubblici di trasmettere, tra l'altro, le previsioni di cassa annuali. I risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti in quanto gli enti trasmettevano le loro previsioni di bilancio, che risultavano pari alla somma delle previsioni di competenza finanziaria con i residui.

Pertanto, al momento, non risulta possibile elaborare le previsioni di cassa riferite ai singoli enti.

I conti degli enti soggetti al Patto di stabilità interno sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole del Patto.

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).

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, la distribuzione delle voci di spesa soggette al Patto di stabilità interno è determinata in considerazione dell'obiettivo di spesa programmatico complessivo e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi precedenti.

Il conto delle Regioni a statuto speciale è elaborato tenendo conto degli effetti finanziari complessivi derivanti dagli accordi che si prevede verranno sottoscritti con i singoli enti per dare attuazione alle regole del Patto di stabilità interno. A tal fine si tiene conto degli accordi definiti negli esercizi precedenti.

⁵⁷ 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), 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.

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 norme relative al Patto di stabilità interno che individuano, distintamente per il comparto delle Province e quello dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il saldo obiettivo espresso in termini di competenza mista⁵⁸ per il triennio successivo. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto del Patto da parte del comparto. La trasposizione delle regole del Patto in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione dei vincoli determinati sulla cassa e dell'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

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 2, comma 9, della legge n. 191/2009 - che hanno confermato le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per il triennio 2007-2009 dalla Legge Finanziaria 2007 - sia e 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 AP inglobato nei documenti di finanza pubblica, sono costruite secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros), in accordo ai criteri contabili dettati dal SEC 95.

Le previsioni vengono sviluppate a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità predisposto annualmente

⁵⁸ Dal 2008 il concorso al Patto di stabilità e crescita da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è garantito da vincoli all'evoluzione dei saldi espressi in termini di "competenza mista" (ossia accertamenti e impegni per la parte corrente e riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale).