

Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità⁶¹, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento o una riduzione del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti percentuali l'anno rispetto alle previsioni del quadro di riferimento.

L'impatto della minore o maggiore crescita viene veicolato attraverso una revisione del saldo primario di bilancio in rapporto al PIL. Il saldo primario viene rideterminato sia nella sua componente ciclica sia nella sua componente "corretta per il ciclo". Nell'ordine, la componente ciclica viene ricavata dal prodotto tra semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico (il parametro ε descritto nella sezione precedente) e l'output gap dello scenario alternativo ottenuto sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1).

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto per il ciclo negli scenari di alta e bassa crescita, viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, si ha che le entrate e le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo (rispettivamente, R_A^{ca} e E_A^{ca}), vengono ricalcolate come segue:

$$(14) \quad R_A^{ca} = \left(\frac{R^{CA}}{Y_B} \right) * \left(\frac{Y_B}{\bar{Y}_A} \right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B} \right) \right]$$

$$(15) \quad E_A^{ca} = \left(\frac{E^{CA}}{Y_B} \right) * \left(\frac{Y_B}{\bar{Y}_A} \right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B} \right) \right]$$

dove, $\bar{Y}_B$ e $\bar{Y}_A$ rappresentano il livello del PIL potenziale nello scenario di riferimento e in quello alternativo.

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della più bassa o alta crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello stock flow adjustment rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui è possibile ricavare il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello del indebitamento netto che prevarrebbe negli scenari di maggiore o minore crescita.

III.3 METODOLOGIA PER LA PROIEZIONE DI MEDIO PERIODO DEL PRODOTTO POTENZIALE

Il DEF, nella sezione del Programma di Stabilità, presenta le simulazioni sulla dinamica del rapporto debito/PIL che coprono un orizzonte di medio periodo pari a otto anni rispetto all'ultimo anno di previsione. Tali proiezioni, si basano su uno scenario di crescita in cui la serie del PIL potenziale viene ottenuta applicando per gli anni dell'orizzonte temporale del DEF, la funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1); mentre, per gli anni successivi, le variabili relative

⁶¹ Si veda: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 2012.
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i singoli fattori produttivi (lavoro, capitale, *Total Factor Productivity* -TFP) stimati al loro livello strutturale/potenziale sono estrapolati *out-of-sample* attraverso semplici modelli ARIMA (investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* (Total Factor Productivity). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura totalmente meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al dato dell'anno dell'orizzonte temporale del DEF, aumentato della differenza tra i dati dei due anni precedenti moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene, invece, mantenuto costante.

Per i successivi cinque anni, le singole componenti del tasso di crescita potenziale sono proiettate in base ad alcune ipotesi di consenso concordate, a livello europeo, in seno all'OGWG. Tali ipotesi prevedono:

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima dell'1 per cento, del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo. Tale livello ancora rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale che si otterrebbe tenendo in considerazione l'operare delle determinanti strutturali sul mercato del lavoro (quali tasso di rimpiazzo degli *unemployment benefits*, *Active Labour Market Policies*, *tax wedge*, tasso di sindacalizzazione) e di alcune variabili macro (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse, dinamica del settore delle costruzioni). Il livello ancora viene ottenuto attraverso un modello panel con effetti fissi stimato su un sottocampione di paesi europei. Ciò implica che i coefficienti stimati relativi alle determinanti strutturali del mercato del lavoro sono identici per tutti i paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata negli effetti fissi. Inoltre, il livello ancora viene ottenuto nettando l'effetto delle variabili macro. In caso di differenze sostanziali maggiori dell'1 per cento tra il livello del NAWRU del terzo anno di previsione e l'ancora, si utilizza una *prudent rule* in cui il valore di convergenza si ottiene come media tra il valore del NAWRU dell'ultimo anno del DEF quello dell'ancora. Il NAWRU ancora dell'Italia, secondo le stime della Commissione per il 2014, è pari a 9,31 per cento⁶².
- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo attuale (*Kalman filter bayesiano* bivariato che utilizza la serie della *capacity utilisation* come regressore).
- **Stock di capitale:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.
- **Tassi di Partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di

⁶² Cfr. European Commission (2015), *European Economic Forecast*, n. 1, Winter.

previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del cosiddetto *Cohort Simulation Model*, (CSM), un modello di dinamica di singole coorti demografiche elaborato in sede di Ageing Working Group e che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro (*entry e exit rates*) delle riforme pensionistiche.

- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima.

III.4 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.

PAGINA BIANCA

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, delle più recenti informazioni relative agli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Nel caso in cui il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si "ricostruisce" un preconsuntivo sulla base dei più aggiornati dati disponibili relativi agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui esistenti al primo gennaio 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. La costruzione della serie storica 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, valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali di competenza della legge di bilancio, comprensivi degli effetti della legge di stabilità. 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 ripartire⁶³ di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

⁶³ 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.

- 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 del 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 2014-2020 - è valutata tenendo conto delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo e della 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 e delle risorse destinate alla ricostruzione per i territori colpiti dal sisma dell'Abruzzo.

La stima è 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 stabilita, tra l'altro, l'imputazione delle riduzioni di spesa disposte per legge e la revisione della pregressa programmazione.

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 2014 (pari alla somma delle disponibilità di competenza 2013 e delle somme conservate di provenienza degli esercizi precedenti, complessivamente non utilizzate nel corso del 2013), sia per quanto riguarda le risorse iscritte nel bilancio pluriennale 2015-2017, avuto riguardo alle variazioni disposte a legislazione vigente, per tener conto degli utilizzi dovuti alle norme introdotte nel corso del 2014 e della rimodulazione della tabella E e delle ulteriori modifiche disposte con la legge di stabilità per l'anno 2015;
2. analisi economica, per natura della spesa, delle variazioni di bilancio disposte nel corso del 2014, 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 2015, 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 concerne 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 DPCM 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 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 alle vecchie iniziative), per le quali non sono ancora state individuate le annualità da parte del CIPE;
5. analisi economica per natura della spesa delle prevedibili ripartizioni delle risorse iscritte nel conto dei residui, con riferimento esclusivamente alle 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.

Rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziare sul Fondo sviluppo e coesione. 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. La procedura precedente disponeva, invece, la riallocazione delle risorse dal capitolo di bilancio del Fondo sviluppo coesione ai capitoli di bilancio deputati alla gestione dei singoli interventi, sui quali veniva prevista e registrata la spesa.

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 derivanti da interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione del disegno di legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali 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, di riassegnazioni aventi carattere ricorrente e di particolari operazioni che prevedono, in base alla norma che le definisce, il ricorso a tale meccanismo contabile. Tali risorse, sulla base delle richieste delle amministrazioni interessate, sono iscritte in spesa di un ammontare pari al versamento effettuato. La stima delle riassegnazioni si basa su un criterio storico statistico, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

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

Successivamente si procede 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 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, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC 2010. Nella sostanza, si tratta di operazioni di riclassificazione di alcune 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, SIOPE⁶⁴, 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.

⁶⁴ 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.

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 è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio 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.

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 1.000 abitanti, il saldo obiettivo espresso in termini di competenza mista⁶⁵ 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 degli effetti del Patto 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 1, comma 116, della legge n. 228/2012 - 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 - dalla Legge Finanziaria 2007 - sia e sulla crescita effettiva del

⁶⁵ Dal 2008 il concorso al Patto di stabilità e crescita da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, a partire dal 2013, anche dei Comuni con popolazione tra 1.000 e 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).

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 predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT⁶⁶.

Tale Conto rappresenta, in uno schema coerente, le spese (e le relative fonti di finanziamento) sostenute per interventi nel settore sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche: oltre alle ASL, alle Aziende Ospedaliere, agli IRCCS e ai Policlinici, l'aggregato di riferimento include lo Stato, gli enti locali e altri enti minori (Croce Rossa, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.). Oltre al dato della spesa sanitaria complessiva, il conto riporta anche l'articolazione dello stesso per categoria economica (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, altre voci di spesa).

A partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno (anno t) del predetto conto, le previsioni della spesa sanitaria per l'anno t+1 e successivi vengono costruite sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento.

Nel corso dell'anno, gli andamenti tendenziali previsti sono confrontati con gli andamenti effettivi desumibili dalle informazioni più aggiornate circa la dinamica della spesa derivanti dall'attività di monitoraggio trimestrale.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros)⁶⁷ ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità Nazionale.

A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010⁶⁸, 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. Tali spese, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello stock di capitale ed un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).

⁶⁶ Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del conto sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t) elaborato sulla base dei dati del quarto trimestre.

⁶⁷ Regolamento Ue n.485/2007.

⁶⁸ Regolamento Ue n.549/2013.

Con specifico riferimento alla spesa sanitaria, l'imputazione alla funzione sanità degli investimenti correlati all'attività in ricerca e sviluppo effettuata in ambito sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche ha comportato un incremento del valore degli ammortamenti contabilizzato nel Conto economico consolidato della sanità e, conseguentemente, una rideterminazione al rialzo del livello della spesa sanitaria in esso registrato.

Contestualmente all'adozione del nuovo sistema contabile, l'ISTAT ha provveduto all'aggiornamento delle metodologie di stima e delle fonti dati impiegate nella costruzione dei conti nazionali, con effetti anche sulla valutazione economica degli aggregati della spesa sanitaria.

E' opportuno tuttavia precisare che l'impatto delle revisioni precedentemente descritte è limitato alla rappresentazione della spesa sanitaria nel Conto economico consolidato della sanità secondo i criteri del Sespros. Esse, invece, non hanno determinato effetti sul livello della spesa contabilizzata nei modelli di Conto Economico degli enti sanitari in senso stretto (ASL, Aziende Ospedaliere, IRCCS e Policlinici)⁶⁹.

⁶⁹ I modelli di Conto Economico delle aziende sanitarie (modello CE) rappresentano la base informativa

a partire dalla quale, in accordo ai criteri della contabilità nazionale, vengono costruiti i conti degli Enti Sanitari Locali (ESL) poi inglobati nel Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è alla base della valutazione dei risultati di esercizio regionali da parte del Tavolo per la Verifica degli Adempimenti.

Sezione III
Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO	373
I.1.	La riforma delle istituzioni: la riforma della legge elettorale e la riforma costituzionale	379
I.2.	Le nostre risorse: la revisione della spesa	381
I.3.	La delega fiscale: imprimere un'accelerazione nelle riforme strutturali per la semplificazione, la crescita e l'equità	386
I.4.	La revisione del prelievo locale: verso un assetto stabile e semplificato	390
I.5.	La pubblica amministrazione per la crescita inclusiva	391
I.6.	La strategia: rafforzare le leve per la competitività delle imprese	395
I.7.	Solidità e trasparenza delle banche	407
I.8.	Le riforme del mercato del lavoro e del welfare	409
I.9.	Privatizzazioni e dismissioni immobiliari	420
I.10.	Il settore sanitario	422
I.11.	Le infrastrutture	427
I.12.	Difesa: un moderno strumento militare	434
I.13.	Economia verde e uso efficiente delle risorse: opportunità di crescita e di sviluppo	435
I.14.	La strategia: politica di coesione, mezzogiorno e competitività dei territori	438
I.15.	La giustizia	442
I.16.	Istruzione e ricerca: il Paese riparte dalla conoscenza	453
I.17.	Cultura e turismo	462
I.18.	Stato di attuazione delle riforme	465
I.19.	Il coordinamento nazionale delle politiche europee	467
I.20.	L'attenzione all'attuazione delle policy: le griglie delle riforme strutturali del Paese	467
II.	L'IMPATTO ECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI	469
II.1.	Scenario macroeconomico	469
II.2.	L'impatto macroeconomico delle riforme	473
II.3.	L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2015	487
III.	IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE	493
III.1.	Le risposte alle raccomandazioni	493
III.2.	I Target nazionali della Strategia Europa 2020	587
III.3.	Utilizzo dei fondi strutturali	602

IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE	609
IV.1. I conti con l'estero, competitività esterna e performance delle esportazioni	610
IV.2. La situazione finanziaria del settore privato	621
IV.3. Il settore immobiliare	628
IV.4. L'andamento del mercato del lavoro	629
IV.5. Crisi e riallocazione settoriale delle risorse	632
 APPENDICE. LE PRINCIPALI AZIONI DI RIFORMA IN DETTAGLIO A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE	 645
A. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE	647
B. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE	737