

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XI**

**n. 4**

## **PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO**

**(Anno 2022)**

*(Articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

*Presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento  
(D'INCÀ)*

---

*Trasmesso alla Presidenza il 20 ottobre 2021*

---

PAGINA BIANCA

---

## INDICE

<b>I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO</b>	<b>7</b>
I.1 Tendenze recenti dell'economia	7
I.2 Previsione macroeconomica a legislazione vigente	14
I.3 Aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente	18
I.4 Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche	21
I.5 La politica di Bilancio per il 2022	23
I.6 Evoluzione prevista del rapporto Debito/PIL	24
I.7 Validazione delle previsioni ufficiali da parte dell'UPB	26
<b>II. LE RIFORME STRUTTURALI</b>	<b>29</b>
<b>III. TAVOLE</b>	<b>33</b>
<b>IV. NOTE METODOLOGICHE</b>	<b>57</b>
IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati	57
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	57
IGEM - Italian General Equilibrium Model	58
QUEST III - Italy	58
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	58
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali	60
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	60

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella I.3-1 Conto PA tendenziale (valori assoluti)	19
Tabella I.4-1 Effetti sul PIL della manovra programmatica rispetto allo scenario tendenziale (impatto sui tassi di crescita)	22
Tabella I.4-2 Quadro macroeconomico programmatico sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)	23
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I)	33
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.a)	34
Tabella III.1-3 Prezzi (1.b)	34
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.c)	35
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.d)	35
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.a)	36
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.b)	36
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	37
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.a)	38
<b>Tabella III.1-10</b> Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.b)	38
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.c)	39
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.a)	40
<b>Tabella III.1-13</b> Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.b)	45
Tabella III.1-14 Raccomandazioni specifiche per il paese (6.a)	48
Tabella III.1-15 Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7)	53
Tabella III.1-16 Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Sovvenzioni (9.a)	54
Tabella III.1-17 Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Prestiti (9.b)	54
Tabella III.1-18 Stock di garanzie statali al 30 giugno 2021 (% del PIL) (10)	55

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO****INDICE DELLE FIGURE**

Figura I.1-1 : Prodotto interno lordo a prezzi costanti – valori trimestrali (mld. euro)	7
Figura I.1-2 : Andamento delle infezioni da Covid-19 in Italia (valori in migliaia)	8
Figura I.1-3 : Vaccinazioni contro il Covid-19 in Italia (valori in migliaia)	8
Figura I.1-4 : Occupati e tasso di disoccupazione – dati mensili	9
Figura I.1-5 : Prestiti al settore privato (var. % a/a)	10
Figura I.1-6 : Prezzi al consumo, variazioni tendenziali (in percentuale)	12
Figura I.1-7 : Esportazioni di beni e servizi in volume (variazioni percentuali a/a)	13
Figura I.2-1 : Ostacoli alla produzione nell'industria (indagine trimestrale) – percentuali	15
Figura I.2-2 : Indici di restrizione e mobilità	16
Figura I.3-1 : Indebitamento netto e saldo primario (% del PIL)	20

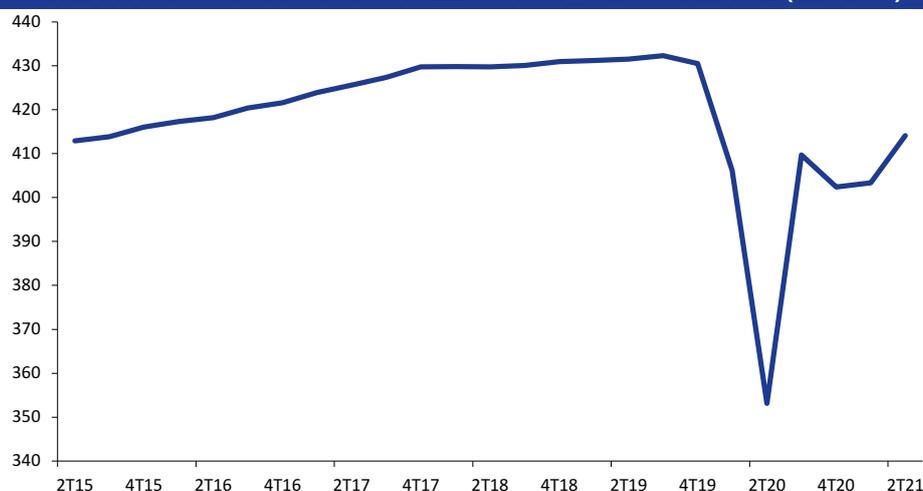
PAGINA BIANCA

## I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

### I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA

Il primo semestre dell'anno in corso ha registrato un recupero del Prodotto Interno Lordo (PIL) nettamente superiore alle attese. Ad un lieve incremento nel primo trimestre (0,2 per cento sul periodo precedente) è infatti seguito un aumento del 2,7 per cento nel secondo. Si stima che il terzo trimestre abbia segnato un ulteriore recupero del PIL, con un incremento sul periodo precedente pari al 2,2 per cento. Pur ipotizzando una progressione dell'attività economica più contenuta negli ultimi tre mesi dell'anno, la previsione di crescita annuale del PIL è ora pari al 6,0 per cento, dal 4,5 per cento del quadro programmatico del Documento di Economia e Finanza - Programma di Stabilità 2021 (PdS).

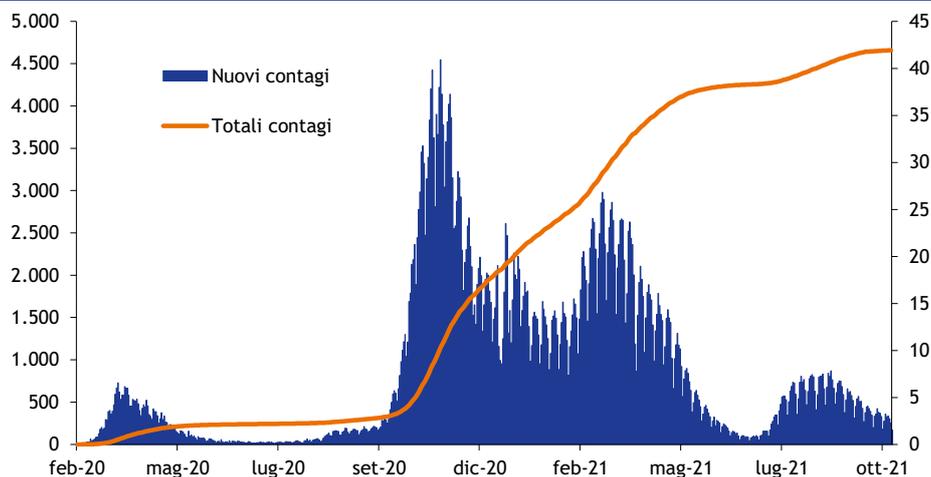
**FIGURA I.1-1 : PRODOTTO INTERNO LORDO A PREZZI COSTANTI – VALORI TRIMESTRALI (MLD. EURO)**



Fonte: ISTAT.

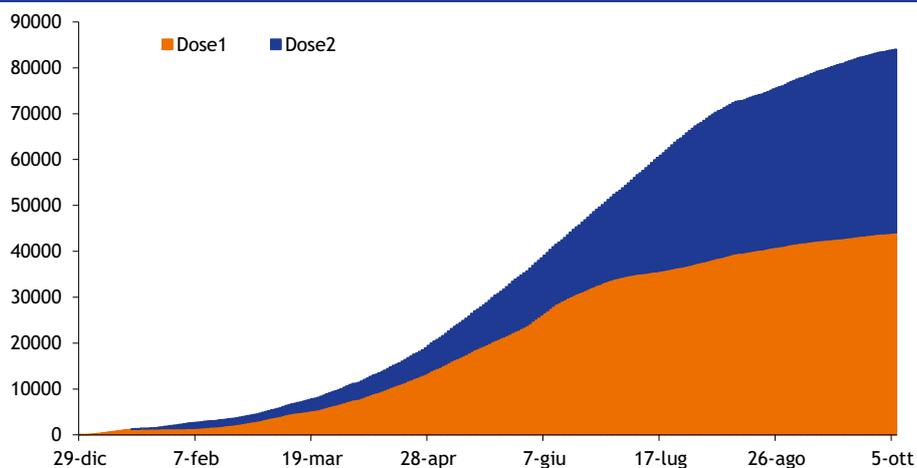
L'andamento dell'economia continua ad essere principalmente determinato dagli sviluppi dell'epidemia da Covid-19 e dalle relative misure preventive. I notevoli progressi registrati nella vaccinazione della popolazione in Italia e nei nostri principali partner commerciali hanno contribuito all'allentamento delle restrizioni malgrado l'emergere di varianti più contagiose del SARS-Cov-2. Nel nostro Paese, le nuove infezioni sono notevolmente diminuite in maggio e giugno, per poi tornare a crescere in luglio. La 'quarta ondata' ha peraltro visibilmente rallentato in settembre; grazie anche a livelli di ricoveri e terapie intensive al di sotto della soglia di guardia, tutte le regioni italiane sono nuovamente in "zona bianca".

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**FIGURA I.1-2 : ANDAMENTO DELLE INFEZIONI DA COVID-19 IN ITALIA (VALORI IN MIGLIAIA)**

Fonte: Protezione civile.

Parallelamente al rallentamento dei nuovi contagi, le vaccinazioni sono arrivate a coprire con due dosi oltre l'80 per cento, e con almeno una dose l'85 per cento della popolazione di età superiore ai 12 anni. Il 7 ottobre il Governo ha annunciato un ulteriore allentamento delle disposizioni sanitarie relative agli eventi sportivi ed altre attività ad elevati contatti sociali. La normalizzazione della vita lavorativa e sociale dovrebbe continuare nelle prossime settimane, in particolare con il ritorno al lavoro in presenza nelle Amministrazioni pubbliche (AP).

**FIGURA I.1-3 : VACCINAZIONI CONTRO IL COVID-19 IN ITALIA (VALORI IN MIGLIAIA)**

Fonte: Istat e stime MEF per il mese di aprile 2020, in cui l'indagine non è stata pubblicata.

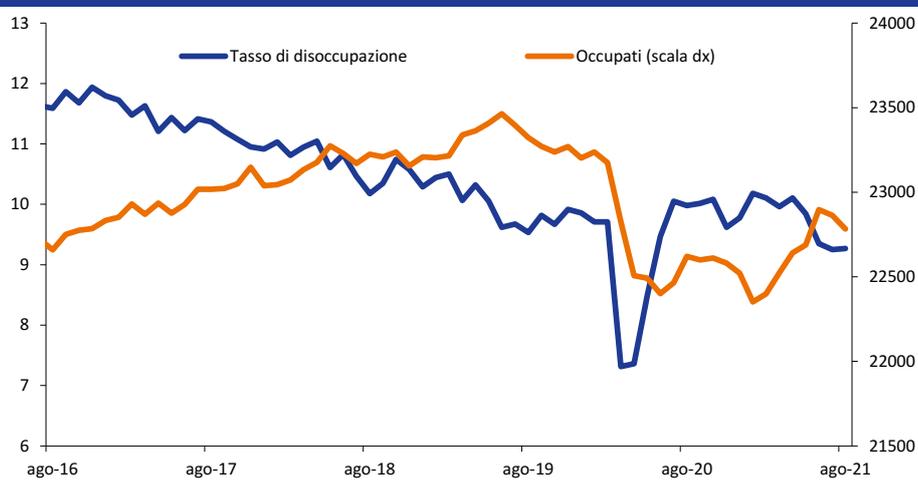
## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

Nella prima metà del 2021 il valore aggiunto dell'industria e delle costruzioni ha continuato a crescere ad un ritmo relativamente sostenuto, che nel caso delle costruzioni ha consentito di oltrepassare ampiamente il livello di prodotto pre-pandemia e nel caso dell'industria di sfiorare tale livello. A partire dal secondo trimestre sono stati tuttavia i servizi a trainare la ripresa del PIL, grazie all'allentamento delle restrizioni alla mobilità e delle misure di distanziamento sociale.

Dal lato della domanda, si è verificato un notevole rimbalzo dei consumi e ulteriori incrementi degli investimenti. Le esportazioni sono cresciute notevolmente, soprattutto nel secondo trimestre. La ripresa dell'import ha, tuttavia, fatto sì che il contributo netto del commercio internazionale alla crescita del PIL nel primo semestre sia risultato lievemente negativo.

Coerentemente con l'andamento del prodotto, nel primo semestre l'occupazione ha registrato un notevole recupero. In luglio-agosto, il numero di occupati secondo l'indagine sulle forze di lavoro risultava superiore del 2,1 per cento al minimo raggiunto a inizio anno, pur restando inferiore dell'1,8 per cento al livello pre-crisi. L'input di lavoro misurato secondo la contabilità nazionale (ULA) nel primo semestre ha segnato un recupero solo lievemente superiore a quello del PIL, il che suggerisce che gran parte del guadagno di produttività registrato dai dati 2020 sia stato mantenuto nell'anno in corso.

FIGURA I.1-4 : OCCUPATI E TASSO DI DISOCCUPAZIONE – DATI MENSILI



Fonte: Istat.

Per quanto riguarda l'andamento del credito, dopo l'eccezionale incremento registrato lo scorso anno in ragione degli interventi posti in essere dal Governo per agevolare l'accesso al credito, la dinamica complessiva dei prestiti ad imprese e famiglie ha segnato un moderato rallentamento nel 2021, in particolare a partire dal secondo trimestre. L'attenuazione del

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

ritmo di crescita dei prestiti bancari è ascrivibile all'espansione meno intensa di quelli alle società non finanziarie, mentre quelli concessi alle famiglie continuano a crescere.

I prestiti alle famiglie hanno ripreso slancio a partire dal mese di febbraio; la crescita ha accelerato nei mesi successivi (+3,8 per cento tendenziale a luglio), beneficiando tanto della ripresa delle compravendite nel mercato immobiliare quanto dell'espansione del credito al consumo<sup>1</sup>.

Come detto, una dinamica più contenuta ha invece caratterizzato la variazione sui dodici mesi dei prestiti alle società non finanziarie (corretti per tener conto degli effetti delle cartolarizzazioni): a partire da marzo, mese in cui lo scorso anno i prestiti erano tornati a crescere grazie all'impulso fornito dalle garanzie pubbliche, si è osservata una decelerazione della crescita tendenziale, che ha portato a luglio ad un incremento dell'1,7 per cento su base annua, inferiore di quasi sei punti al tasso di espansione di inizio 2021.

FIGURA I.1-5 : PRESTITI AL SETTORE PRIVATO (VAR. % A/A)



Fonte: Banca di Italia.

Dal lato dell'offerta di credito, le condizioni di finanziamento rimangono distese. I tassi attivi praticati dalle banche sono molto contenuti e vicini ai minimi storici. I giudizi delle imprese riguardo le condizioni di accesso al credito indicano una buona disponibilità di credito. La condizione patrimoniale delle banche si mantiene nel complesso solida. Le ultime rilevazioni mostrano che il processo di dismissione dei crediti in sofferenza prosegue. Nei primi sette mesi

<sup>1</sup> Dati estratti dal Rapporto relativo al 2T del 2021 dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

---

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

---

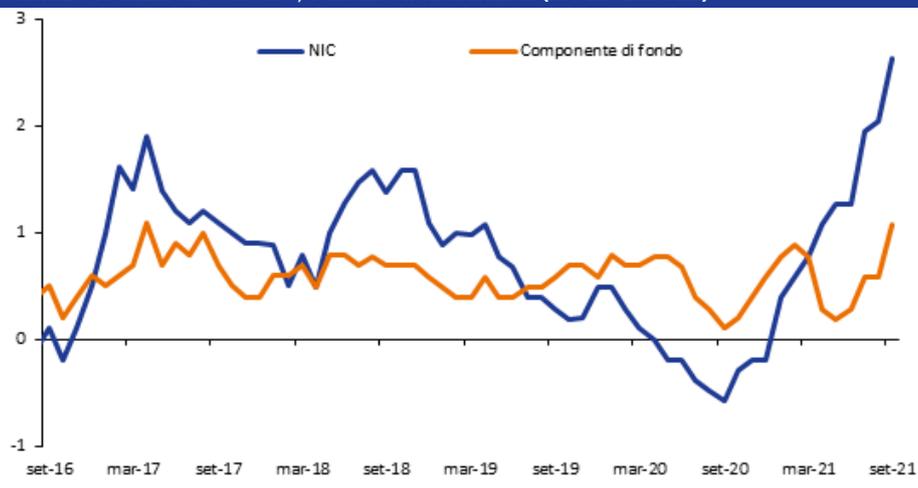
dell'anno, infatti, la quota dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti alle imprese è risultata pari al 4,9 per cento (contro il 7,3 per cento nello stesso periodo del 2020).

Il 2021 è anche stato sinora contrassegnato da una ripresa dell'inflazione, meno accentuata che in altre economie avanzate ma pur sempre significativa. L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), dopo un calo medio dello 0,2 per cento nel 2020, nei primi nove mesi di quest'anno è aumentato mediamente dell'1,3 per cento sul corrispondente periodo del 2020, trainato dal rimbalzo dei prezzi dei prodotti energetici. Il tasso di inflazione tendenziale in settembre è salito al 2,6 per cento, trainato dai beni energetici regolamentati (+34,3 per cento) e dagli altri energetici (+13,3 per cento). L'inflazione di fondo (prezzi al consumo esclusi energetici e alimentari freschi) resta relativamente bassa (1,1 per cento in settembre) e la crescita delle retribuzioni contrattuali a tutto giugno risultava nulla nel settore pubblico e moderata nel settore privato (1,2 per cento tendenziale nell'industria e 0,7 per cento nei servizi di mercato). Ad eccezione dei servizi ricettivi e di ristorazione, per i quali l'inflazione a settembre è risultata pari al 2,8 per cento, l'incremento delle principali componenti dell'indice dei prezzi al consumo in Italia resta moderato, seppure in fase di accelerazione.

Va tuttavia segnalato che la crescita dei prezzi alla produzione dell'industria (PPI) ha notevolmente accelerato (11,6 per cento in agosto), anche nella componente al netto dell'energia (6,9 per cento). Escludendo i beni esportati, ad agosto il PPI relativo al mercato interno è cresciuto del 13,8 per cento in termini tendenziali, mentre i prezzi delle costruzioni di edifici sono saliti del 5,3 per cento. Sebbene questi andamenti si rapportino ad un 2020 molto debole (-4,3 per cento per i prodotti industriali sul mercato interno e +0,2 per cento per le costruzioni) vi è un concreto rischio di trasmissione dei notevoli aumenti di prezzo dallo stadio della produzione a quello del consumo.

Il Governo è già intervenuto in luglio per calmierare i costi delle bollette elettriche tagliando i cosiddetti oneri di sistema; a fronte dei recenti incrementi dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica, il 27 settembre è stato approvato un decreto legge che ha introdotto nuovi interventi di riduzione degli oneri fiscali gravanti sulle bollette di gas ed elettricità, pari a 3,5 miliardi di euro.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**FIGURA I.1-6 : PREZZI AL CONSUMO, VARIAZIONI TENDENZIALI (IN PERCENTUALE)**

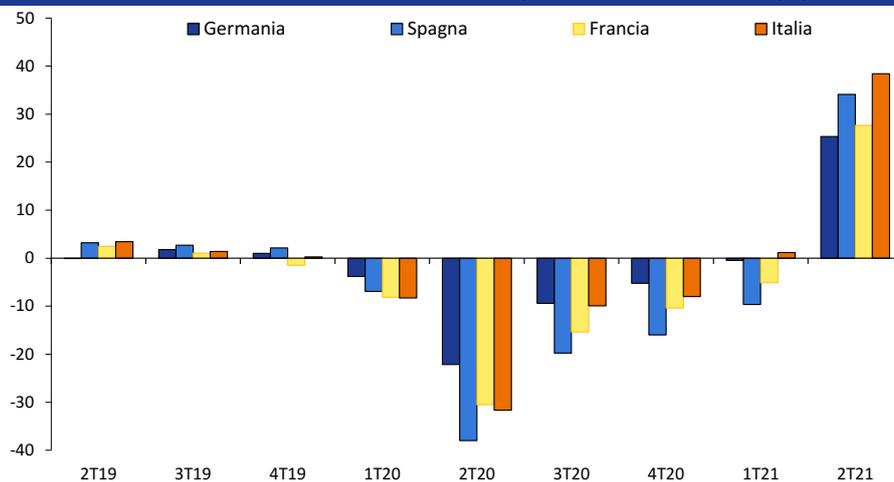
Fonte: Istat.

Per quanto riguarda gli scambi con l'estero, nei dodici mesi terminati a luglio il surplus commerciale e l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, sono risultati pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 3,7 per cento del PIL. La ripresa dei volumi di importazione legata al rafforzamento della domanda interna e la salita dei prezzi dell'energia elettrica e dei combustibili importati dovrebbero portare ad un restringimento del surplus nel secondo semestre; cionondimeno, l'avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti è previsto salire al 3,6 per cento del PIL nel 2021, dal 3,5 per cento del 2020.

Le prospettive per il commercio mondiale nella restante parte dell'anno appaiono favorevoli, sebbene vi siano stati segnali di minor dinamismo nei mesi estivi causati dalla mancanza dei semiconduttori e dai ritardi nei trasporti marittimi, con conseguente aumento dei tempi di consegna dei prodotti. La domanda estera continua a mostrarsi robusta, con il relativo indice PMI degli ordini per la manifattura che, pur scendendo lievemente a settembre (a 58,6, da 60,3 ad agosto) rimane ampiamente in territorio positivo.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

FIGURA I.1-7 : ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI IN VOLUME (VARIAZIONI PERCENTUALI A/A)



Fonte: Istat.

Infine, con riferimento alla finanza pubblica, il fabbisogno di cassa del settore statale nei primi nove mesi dell'anno ha registrato un andamento assai più moderato del previsto, risultando pari a 85,5 miliardi, circa 42,2 miliardi in meno che nel corrispondente periodo del 2020 (36,2 miliardi in meno se si escludono le anticipazioni ricevute in agosto dalla *Recovery and Resilience Facility* - RRF). Anche l'indebitamento netto delle AP nel primo semestre è diminuito rispetto allo stesso periodo del 2020, da 91,4 miliardi a 86,6 miliardi (dati non destagionalizzati)<sup>2</sup>. Alla luce del robusto andamento delle entrate tributarie erariali (+11,3 per cento nei primi otto mesi dell'anno sul corrispondente periodo del 2020) e di una spesa inferiore alle attese, l'indebitamento netto annuale dovrebbe risultare inferiore a quello del 2020.

<sup>2</sup> Istat, Conto trimestrale delle AP, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, 5 ottobre 2021.

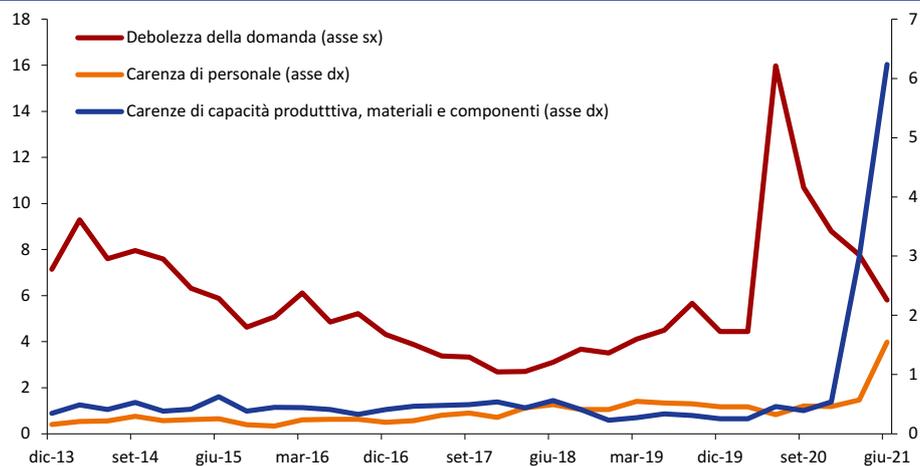
## **I.2 PREVISIONE MACROECONOMICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

Il quadro previsivo rimane influenzato principalmente dagli sviluppi attesi della pandemia, dall'impulso alla crescita derivante dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalle politiche monetarie e fiscali espansive a livello globale.

In confronto al PdS, le variabili esogene della previsione giustificano una significativa revisione al rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2021 e una lieve limatura per il 2022 e 2023. Nel dettaglio, la crescita prevista del commercio mondiale e delle importazioni dei principali partner commerciali dell'Italia è rivista al rialzo per il 2021 e, in minor misura, per il 2022 e il 2023. Il tasso di cambio dell'euro è più competitivo rispetto al livello utilizzato per la previsione del PdS, soprattutto contro il dollaro, e un ulteriore sostegno proviene dai tassi a breve e dai rendimenti attesi sui titoli di Stato, inferiori in confronto alle ipotesi del PdS. Un fattore di freno è invece rappresentato dal prezzo atteso del petrolio (ricavato dalle quotazioni dei futures), che è più elevato in confronto alla previsione di aprile.

Il modello econometrico utilizzato per la previsione utilizza il prezzo del petrolio come indicatore del costo dell'energia. Nell'attuale fase, tuttavia, le maggiori pressioni al rialzo sui prezzi alla produzione e al consumo provengono dal rincaro del gas naturale e dell'energia elettrica. Sebbene il Governo sia intervenuto per calmierare l'impennata dei prezzi energetici, il rialzo dell'inflazione a cui stiamo assistendo sottrae potere d'acquisto alle famiglie ed accresce i costi di produzione delle imprese. Ciò potrebbe rallentare la ripresa della domanda sia in Italia che all'estero. Sulle prospettive a breve della produzione industriale pesano inoltre le carenze di materiali e componenti che si stanno manifestando a livello globale. Di esse si trova già una chiara traccia nell'indagine Istat presso le imprese manifatturiere relative al primo semestre. In considerazione di questi fattori, oltre che della minor distanza dal livello pre-crisi, la previsione del PIL sconta un rallentamento della crescita congiunturale nel quarto trimestre 2021.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

**FIGURA I.2-1 : OSTACOLI ALLA PRODUZIONE NELL'INDUSTRIA (INDAGINE TRIMESTRALE) – PERCENTUALI**

Fonte: Istat.

Il dato di marzo 2020 è posto pari a quello di dicembre 2019 in quanto l'indagine non è stata svolta.

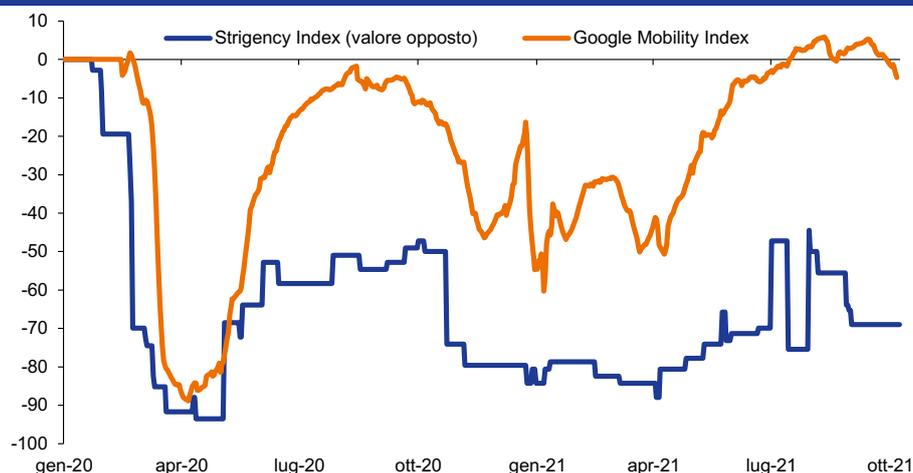
Dal punto di vista dell'impulso fornito dal PNRR, la versione finale del Piano definita con la Commissione Europea comporta uno spostamento di flussi di spesa dal primo triennio del Piano verso il secondo. Peraltro, l'anno più interessato dalla revisione al ribasso è il 2021, per il quale la crescita stimata del PIL è largamente acquisita. L'impulso derivante dalla spesa attivata dal PNRR è lievemente inferiore nel 2022 e 2023, mentre risulta nettamente superiore nel 2024. Di ciò si è tenuto conto nel rimodulare la previsione della spesa per investimenti. L'impatto delle riforme previste dal PNRR è incorporato nella previsione in via indiretta, ovvero attraverso il tasso di crescita potenziale verso il quale l'andamento del PIL tende a convergere nel medio termine. Ciò anche in considerazione del fatto che i relativi impatti avranno luogo su un arco temporale più lungo rispetto al 2022-2024.

Come si è detto, la stima di crescita del PIL reale per il 2021 sale dal 4,5 per cento al 6,0 per cento. La crescita del 2022 è invece rivista al ribasso, dal 4,8 per cento al 4,2, non solo per via del più elevato punto di partenza, ma anche a causa dei suddetti ostacoli alla produzione.

Nel complesso, il biennio 2021-2022 registrerà comunque un recupero più marcato del prodotto rispetto a quanto previsto nel Programma di Stabilità, con un livello di PIL reale che già nel 2022 risulterebbe lievemente superiore a quello del 2019. Per i due anni seguenti, considerato l'effetto congiunto della revisione delle esogene e delle ipotesi relative al PNRR, si confermano sostanzialmente le previsioni del PdS, con una crescita che pur rallentando rispetto al 2021-2022, sarebbe nettamente superiore alla tendenza pre-crisi.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

FIGURA I.2-2 : INDICI DI RESTRIZIONE E MOBILITÀ



Fonte Oxford University e Google

L'andamento previsto del PIL riflette anzitutto una ripresa dei consumi inizialmente superiore all'espansione del reddito, data l'ipotesi di una discesa del tasso di risparmio delle famiglie rispetto al picco pandemico – discesa supportata anche dall'effetto ricchezza prodotto dal rialzo dei corsi azionari e obbligazionari. Tuttavia, il tratto distintivo della ripresa prevista per gli anni 2022-2024 è il forte aumento degli investimenti fissi lordi alimentato dal PNRR. Gli investimenti pubblici sono previsti salire dal 2,3 per cento del PIL nel 2019 al 3,4 per cento nel 2024. Per quanto riguarda gli scambi con l'estero, le esportazioni cresceranno ad un tasso lievemente superiore a quello del commercio mondiale e dell'import dei partner commerciali dell'Italia, sostenute anche dai guadagni di competitività previsti nei confronti dei partner UE per via di una dinamica più contenuta di prezzi e salari. Per il biennio 2023-2024 è stata adottata un'ipotesi prudentiale di crescita grosso modo in linea con quella del commercio mondiale.

Nel 2021 l'occupazione è prevista crescere lievemente più del PIL per quanto riguarda le unità di lavoro e le ore lavorate, mentre per gli anni successivi la previsione sconta una moderata crescita della produttività. Il numero di occupati secondo l'indagine sulle forze di lavoro salirebbe al disopra del livello pre-crisi già nel 2022, per poi registrare una vera e propria espansione nei due anni seguenti.

Per quanto riguarda l'inflazione, la previsione per l'anno in corso è stata rivista al rialzo in considerazione degli aumenti più corposi del previsto registrati dai prezzi al consumo. Per gli anni seguenti si prevede che il 2022 registri un incremento medio del deflatore dei consumi lievemente superiore a quello del 2021, per via dell'effetto di trascinamento degli aumenti dei prezzi energetici attualmente in corso, e che si abbia poi una fase di moderazione. L'andamento sottostante dell'inflazione sarebbe comunque più sostenuto che negli anni passati, sia per via di fattori globali, sia per il dinamismo della domanda aggregata. È inoltre

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

prevedibile che nel medio termine la crescita salariale risponda gradualmente alla discesa del tasso di disoccupazione e al moderato rialzo del costo della vita.

I rischi per la previsione di crescita del PIL appaiono bilanciati. Per quanto riguarda i rischi al ribasso, la prevista ripresa economica potrebbe essere interrotta da una nuova recrudescenza della pandemia e le strozzature o interruzioni delle catene di approvvigionamento internazionali potrebbero rivelarsi più persistenti di quanto ipotizzato nella previsione. Inoltre, il quadro tendenziale si basa su un'ipotesi di piena realizzazione del PNRR – il cui venir meno porterebbe ad una crescita del PIL notevolmente inferiore. Considerando invece i rischi al rialzo, l'elevata liquidità accumulata da famiglie e imprese, nonché le condizioni monetarie e finanziarie espansive e l'impulso alla crescita fornito dal *Next Generation EU* (NGEU) non solo in Italia ma in tutta la UE, potrebbero condurre ad una crescita del PIL superiore a quanto previsto.

Per quanto riguarda la previsione di inflazione, i rischi al rialzo appaiono rilevanti, soprattutto perché i prezzi dei *futures* sul petrolio, che vengono utilizzati per proiettarne l'andamento nei prossimi anni, scontano un rapido superamento dei fattori climatici e geopolitici che hanno causato l'impennata del costo dell'energia negli ultimi sei mesi. In un contesto in cui emergono segnali di allargamento del processo inflazionistico, il mancato rientro di tali fattori potrebbe portare ad una salita dell'inflazione più significativa e persistente. Nella misura in cui ciò si ripercuotesse anche sul deflatore del PIL, ne conseguirebbe una più accentuata dinamica del prodotto in termini nominali, con conseguenze favorevoli in termini di andamento della finanza pubblica e del rapporto fra debito pubblico e PIL. Tuttavia, un rialzo dell'inflazione maggiore delle attese a livello non solo italiano ma anche di Area euro, potrebbe indurre una salita dei tassi di mercato maggiore di quanto postulato nella previsione tendenziale e/o una correzione dei mercati finanziari di rilevanza macroeconomica.

### **I.3 AGGIORNAMENTO DEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente presentato in questo documento aggiorna le stime contenute nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021 (Nadef). In primo luogo, gli effetti del dl 130/2021 (c.d. decreto bollette) sono stati attribuiti puntualmente alle singole voci di entrata e di spesa del conto. Tale operazione, pur non modificando la stima del valore nominale dell'indebitamento per l'anno in corso, comporta la revisione al ribasso per 2,8 miliardi circa del valore delle entrate e delle spese. Sono divenuti disponibili successivamente elementi informativi che indicano un miglioramento del quadro di finanza pubblica per l'anno in corso. In particolare, il monitoraggio delle entrate versate con F24 e acquisite a tutto settembre, comprensive anche delle imposte in autoliquidazione dei contribuenti Isa posticipati al 15 settembre, indica che il gettito definitivo per il 2021 potrà essere superiore alle stime della Nadef per 800 milioni circa. Sulla base delle informazioni di monitoraggio più aggiornate disponibili, anche i contributi sociali evidenziano risultati più favorevoli rispetto a quanto scontato nelle stime Nadef. Conseguentemente, la previsione delle entrate contributive per l'anno in corso è rivista al rialzo, rispetto alla Nadef, per 300 milioni circa. Tali andamenti determinano degli effetti di trascinarsi sull'intero periodo previsionale.

La tavola seguente riporta la previsione aggiornata per il periodo 2021-2024 del conto economico delle amministrazioni pubbliche.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

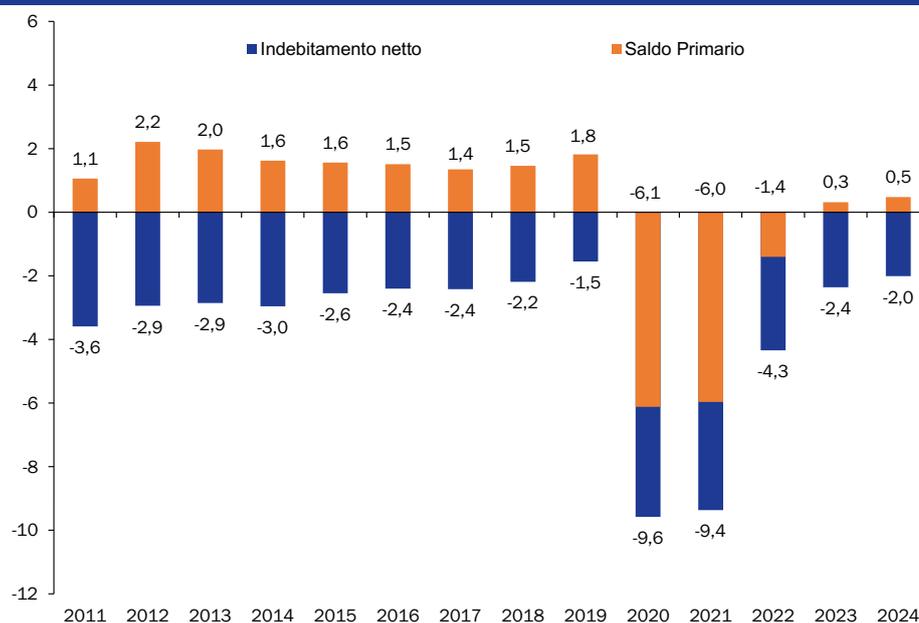
	Consuntivo*	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
<b>SPESE</b>					
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.401	188.787	183.289	183.843
Consumi intermedi	150.881	161.930	153.614	154.048	153.753
Prestazioni sociali	399.171	403.970	403.750	410.400	418.970
Pensioni	281.451	287.640	296.240	304.730	312.420
Altre prestazioni sociali	117.720	116.330	107.510	105.670	106.550
Altre uscite correnti	74.657	86.945	80.831	79.673	79.362
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>798.476</b>	<b>832.246</b>	<b>826.981</b>	<b>827.410</b>	<b>835.927</b>
Interessi passivi	57.252	60.480	55.282	52.448	50.445
<b>Totale spese correnti</b>	<b>855.728</b>	<b>892.725</b>	<b>882.263</b>	<b>879.858</b>	<b>886.373</b>
di cui : Spesa sanitaria	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>88.758</b>	<b>105.194</b>	<b>93.577</b>	<b>94.895</b>	<b>94.937</b>
Investimenti fissi lordi	42.595	50.648	59.000	65.185	69.654
Contributi in c/capitale	17.617	24.588	26.976	24.548	20.645
Altri trasferimenti	28.546	29.959	7.601	5.162	4.637
<b>Totale spese netto interessi</b>	<b>887.234</b>	<b>937.440</b>	<b>920.558</b>	<b>922.305</b>	<b>930.864</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>944.486</b>	<b>997.919</b>	<b>975.840</b>	<b>974.753</b>	<b>981.309</b>
<b>ENTRATE</b>					
Tributarie	479.482	511.526	539.635	558.022	573.196
Imposte dirette	250.977	262.162	266.561	275.917	282.849
Imposte indirette	227.546	247.881	271.558	280.568	288.795
Imposte in c/capitale	959	1.484	1.516	1.537	1.552
Contributi sociali	228.641	233.106	252.674	260.760	269.555
Contributi sociali effettivi	224.262	228.626	248.136	256.167	264.905
Contributi sociali figurativi	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650
Altre entrate correnti	74.747	78.194	84.234	83.485	81.296
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>781.911</b>	<b>821.343</b>	<b>875.027</b>	<b>900.730</b>	<b>922.495</b>
<b>Entrate in conto capitale non tributarie</b>	<b>3.175</b>	<b>8.428</b>	<b>17.566</b>	<b>26.247</b>	<b>16.530</b>
<b>Totale entrate finali</b>	<b>786.045</b>	<b>831.256</b>	<b>894.109</b>	<b>928.515</b>	<b>940.578</b>
<i>p.m. pressione fiscale (% del PIL)</i>	<i>42,8</i>	<i>41,8</i>	<i>42,1</i>	<i>41,8</i>	<i>41,6</i>
<b>Saldo primario</b>	<b>-101.189</b>	<b>-106.184</b>	<b>-26.449</b>	<b>6.210</b>	<b>9.714</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-73.817</b>	<b>-71.382</b>	<b>-7.235</b>	<b>20.872</b>	<b>36.123</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-158.441</b>	<b>-166.664</b>	<b>-81.730</b>	<b>-46.239</b>	<b>-40.732</b>
<i>(In % di pil)</i>	<i>-9,6</i>	<i>-9,4</i>	<i>-4,3</i>	<i>-2,4</i>	<i>-2,0</i>
<b>PIL nominale</b>	<b>1.653.577</b>	<b>1.779.295</b>	<b>1.883.354</b>	<b>1.959.662</b>	<b>2.025.473</b>

La nuova previsione conferma la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2021 al 9,4 per cento del PIL, in discesa dal 9,6 per cento registrato nel 2020 e nettamente inferiore all'11,8 per cento previsto nel PdS. Il significativo miglioramento rispetto ad aprile è correlato all'evoluzione più positiva del quadro congiunturale e sanitario, che si riflette sui conti pubblici determinando maggiori entrate e minori necessità di spesa, in

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

particolare quelle relative agli interventi di sostegno all'economia. Per gli anni successivi, il deficit a legislazione vigente è previsto diminuire al 4,3 per cento del PIL nel 2022 e quindi al 2,4 per cento nel 2023 e al 2,0 per cento nel 2024. Il saldo primario segnerà un ulteriore peggioramento nel 2021 di circa 5 miliardi, ma in rapporto al PIL scenderà di un decimo di punto, attestandosi al -6,0 per cento. Dal 2022 il saldo primario tornerà a migliorare marcatamente, passando al -1,4 per cento del PIL nel 2022 e raggiungendo poi un avanzo dello 0,3 per cento nel 2023 e dello 0,5 per cento nel 2024. La spesa per interessi passivi subirà un aumento in termini nominali nel 2021, cui seguiranno progressive riduzioni. L'aumento del 2021 è dovuto all'andamento dell'inflazione, che comporta una maggiore spesa per interessi legata ai titoli indicizzati all'inflazione. L'incidenza degli interessi passivi sul PIL mostrerà, tuttavia, una prima lieve riduzione al 3,4 per cento già nell'anno in corso e scenderà gradualmente al 2,5 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione. L'andamento si discosta poco da quanto previsto nel PdS, e riflette i rendimenti dei BTP più alti rispetto ad aprile per il 2021 e una curva dei tassi di interesse meno ripida negli anni successivi.

FIGURA I.3-1 : INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO (% DEL PIL)



Fonte: fino al 2020 dati ISTAT, dal 2021 previsioni MEF.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO****I.4 OBIETTIVI PROGRAMMATICI E PREVISIONI MACROECONOMICHE**

Alla luce degli impegni sulle riforme assunti dal Paese con il PNRR, quest'anno le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea si concentrano sulla politica di bilancio. La prima di tali raccomandazioni invita l'Italia ad utilizzare pienamente le risorse fornite dallo Strumento per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF) per finanziare investimenti aggiuntivi a sostegno della ripresa, senza che ciò spiazzi i programmi di investimenti pubblici esistenti e cercando di limitare la crescita della spesa pubblica corrente.

La seconda raccomandazione invita il nostro Paese ad adottare una politica di bilancio "prudente" non appena le condizioni economiche lo consentiranno, in modo tale da assicurare una piena sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. Si ripete inoltre l'indicazione di incrementare gli investimenti in modo tale da migliorare il potenziale di crescita dell'economia.

Infine, la terza raccomandazione concerne la qualità della finanza pubblica e delle misure di politica economica. Ciò non solo allo scopo di dare un maggior impulso alla crescita, ma anche di migliorare la sostenibilità ambientale e sociale. Si invita l'Italia a rafforzare la sostenibilità di lungo termine della finanza pubblica anche attraverso il miglioramento della copertura, adeguatezza e sostenibilità del sistema di protezione sociale e sanitaria.

Il Governo conferma l'impostazione di fondo della politica di bilancio illustrata nel Programma di Stabilità e su cui il Parlamento ha dato parere favorevole con le risoluzioni approvate il 22 aprile scorso. Le risorse appostate a fine maggio con il decreto legge Sostegni-bis stanno fornendo un adeguato supporto alle persone e ai settori produttivi più danneggiati dalle misure preventive. Ulteriori misure straordinarie di sostegno ai lavoratori e alle imprese colpite dalle conseguenze della pandemia saranno celermente introdotte se ne ricorrerà l'esigenza.

Ipotizzando che il grado di restrizione delle attività economiche e sociali legato al Covid-19 si vada via via riducendo, l'intonazione della politica di bilancio resterà espansiva fino a quando il PIL e l'occupazione avranno recuperato non solo la caduta, ma anche la mancata crescita rispetto al livello del 2019. Si può prevedere che tali condizioni saranno soddisfatte dal 2024 in avanti<sup>3</sup>.

A partire dal 2024, la politica di bilancio mirerà a ridurre il deficit strutturale e a ricondurre il rapporto debito/PIL intorno al livello pre-crisi entro il 2030.

---

<sup>3</sup> Prendendo a riferimento i tassi di crescita previsti nel quadro macroeconomico programmatico 2020-2022 della NADEF 2019 e prolungandolo al 2024 tramite una graduale convergenza verso il tasso di crescita potenziale allora stimato (0,6 per cento), la previsione programmatica del presente documento implica che il PIL salirà al di sopra del trend pre-crisi non prima del 2023. Ciò porta ad individuare il 2024 come l'anno di passaggio ad un graduale consolidamento di bilancio.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

La strategia di consolidamento della finanza pubblica si baserà principalmente sulla crescita del PIL stimolata dagli investimenti e dalle riforme previste dal PNRR. Nel medio termine sarà altresì necessario conseguire adeguati surplus di bilancio primario. A tal fine, si punterà a moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e ad accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione. Le entrate derivanti dalla revisione delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi andranno utilizzate per ridurre altri oneri a carico dei settori produttivi. Le risorse di bilancio verranno crescentemente indirizzate verso gli investimenti e le spese per ricerca, innovazione e istruzione.

In coerenza con questo approccio, la manovra dettagliata nella Legge di bilancio 2022-2024 e nei provvedimenti di accompagnamento punta a conseguire una graduale ma significativa riduzione dell'indebitamento netto dal 9,4 per cento previsto per quest'anno al 3,3 per cento del PIL nel 2024. Rispetto allo scenario programmatico del PdS, l'obiettivo di deficit per il 2022 scende dal 5,9 per cento del PIL al 5,6 per cento. Anche i livelli di indebitamento previsti per i due anni successivi sono inferiori a quelli prospettati in primavera, attestandosi al 3,9 per cento del PIL nel 2023 e al 3,3 per cento nel 2024 (contro 4,3 per cento nel 2023 e 3,4 per cento nel 2024 nel PdS).

In confronto al quadro tendenziale, il sentiero dell'indebitamento netto è superiore di oltre un punto percentuale di PIL a partire dal 2022. Ciò implica un impatto sul PIL valutabile in quasi 0,5 punti percentuali di crescita aggiuntiva in confronto al tendenziale nel 2022. Il differenziale di indebitamento netto fra i due scenari si amplia ulteriormente nel 2023, a 1,5 pp di maggior deficit, dando luogo ad un impatto sul tasso di crescita del PIL reale di quasi 0,2 pp. Nell'anno finale il differenziale di deficit si riduce a 1,3 pp, il che dà luogo ad un lieve impatto negativo sul PIL, che è tuttavia sostanzialmente compensato dall'effetto ritardato dell'impulso ereditato dai due anni precedenti<sup>4</sup>

**TABELLA I.4-1 EFFETTI SUL PIL DELLA MANOVRA PROGRAMMATICA RISPETTO ALLO SCENARIO TENDENZIALE (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)**

	2022	2023	2024
Politiche espansive dal lato della spesa	0,4	0,1	0,0
Minori entrate ed incentivi fiscali	0,1	0,1	0,0
<b>Totale</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>

<sup>4</sup> Si deve anche sottolineare che la previsione dei saldi di bilancio non include retroazioni del maggior livello di PIL nominale nello scenario programmatico. Tali retroazioni farebbero migliorare il saldo di bilancio, riducendo la necessità di misure di copertura a parità di saldo nominale, il che avrebbe effetti positivi sulla crescita reale del PIL.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

Come risultato di questi effetti, la crescita del PIL nello scenario programmatico è pari al 4,7 per cento nel 2022, 2,8 per cento nel 2023 e 1,9 per cento nel 2024. Risulta anche superiore rispetto al tendenziale la crescita dell'occupazione durante il triennio e scende di conseguenza il tasso di disoccupazione. La dinamica dei prezzi è moderatamente superiore in confronto al tendenziale; si riduce di poco il surplus di partite correnti.

**TABELLA I.4-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)**

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
Deflatore PIL	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
Deflatore consumi	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7
PIL nominale	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	6,5	4,1	2,5	1,7
Occupazione (FL) (3)	-2,9	0,8	3,3	2,4	1,9
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,1	8,4	7,7
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,5	3,6	3,1	2,7	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

**I.5 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2022**

La manovra di bilancio si pone l'obiettivo di supportare la crescita, sostenendo l'economia nella fase di uscita dalla pandemia, così da recuperare nel 2022 il livello di PIL precedente la crisi, e ponendo le condizioni per aumentare il tasso di crescita del prodotto nel medio termine. Si mira, inoltre, a ridurre il carico fiscale per famiglie e imprese.

La manovra è stata preceduta da un decreto legge contenente diverse misure in campo fiscale e per la tutela del lavoro. Per salvaguardare i contribuenti maggiormente in difficoltà a causa dell'emergenza Covid, sono state rinviate alcune scadenze per il pagamento delle cartelle esattoriali. Si è proceduto, inoltre, a rifinanziare la cassa integrazione Covid, adeguare le risorse per il reddito di cittadinanza e prorogare l'integrazione salariale per i dipendenti di Alitalia. È stato rifinanziato l'eco bonus per le auto non inquinanti e predisposto un pacchetto di misure per rafforzare la sicurezza sul lavoro. Infine, sono state anticipate alcune autorizzazioni di spesa con lo scopo di accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali e rinnovare la difesa nazionale.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

Il sentiero programmatico per il triennio 2022-2024 consente di coprire le esigenze per le cosiddette politiche invariate e il rinnovo di numerose misure di rilievo economico e sociale. In particolare, grazie alle risorse messe in campo con la nuova legge di Bilancio, si potrà attuare la riforma degli ammortizzatori sociali e un primo stadio della riforma fiscale. Per sostenere gli investimenti pubblici e privati la legge di Bilancio rfinanzia i fondi per gli investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali e proroga gli incentivi all'efficientamento energetico degli edifici e per le ristrutturazioni edilizie. A sostegno delle imprese vengono prorogati incentivi fiscali collegati a Transizione 4.0 ed il contributo a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali (c.d. nuova Sabatini). Sono, inoltre, previste risorse aggiuntive per il fondo per l'internazionalizzazione delle imprese ed il fondo di garanzia per le PMI. Per la Sanità è previsto il rifinanziamento del fondo sanitario nazionale e per l'acquisto dei vaccini Covid. Nuove risorse sono destinate alle Regioni ed agli enti locali, nonché al settore dell'istruzione, università e ricerca. Nell'ambito delle politiche sociali e delle pari opportunità, in aggiunta alla dotazione per la riforma degli ammortizzatori sociali, è reso strutturale il congedo di paternità a 10 giorni, vengono integrate le risorse per il reddito di cittadinanza e del fondo per l'occupazione e vengono previsti interventi in materia pensionistica per assicurare un graduale ed equilibrato passaggio verso il regime ordinario.

## I.6 EVOLUZIONE PREVISTA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le stime più recenti di Banca d'Italia e ISTAT<sup>5</sup> riducono lievemente il rapporto debito/PIL degli ultimi due anni, a seguito di una revisione al rialzo del PIL nominale di quasi 4 miliardi nel 2019 e quasi 2 miliardi rispettivamente nel 2020. Il rapporto debito/PIL del 2019 scende al 134,3 per cento dal 134,6 per cento indicato in marzo; mentre quello del 2020 si riduce al 155,6 per cento dal livello precedente di 155,8 per cento. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2020 è stato pertanto di 21,4 punti percentuali rispetto al 2019. Il rapporto debito/PIL è previsto scendere già quest'anno, al 153,5 per cento, dal picco del 155,6 per cento toccato nel 2020. Il cd. effetto *snowball*, che nel 2020 ha causato gran parte dell'eccezionale aumento del rapporto debito/PIL, torna infatti a contribuire alla riduzione di quest'ultimo. La prevista robusta crescita economica e il contenimento del deficit primario a livelli inferiori rispetto le previsioni del PdS, unitamente al protrarsi di bassi rendimenti lungo tutta la curva dei titoli di Stato, porteranno a un marcato contributo alla discesa del rapporto debito/PIL anche nei tre anni successivi.

Nel 2022, l'obiettivo per il rapporto debito/PIL è rivisto al 149,4 per cento. La riduzione attesa deriverà dal calo del fabbisogno del settore pubblico (di circa -3,7 punti percentuali del PIL rispetto al 2021) e dalla crescita robusta del PIL nominale (+6,4 per cento), la quale nello

<sup>5</sup> Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza Pubblica, fabbisogno e debito', 15 settembre 2021; ISTAT, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2021.

---

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

---

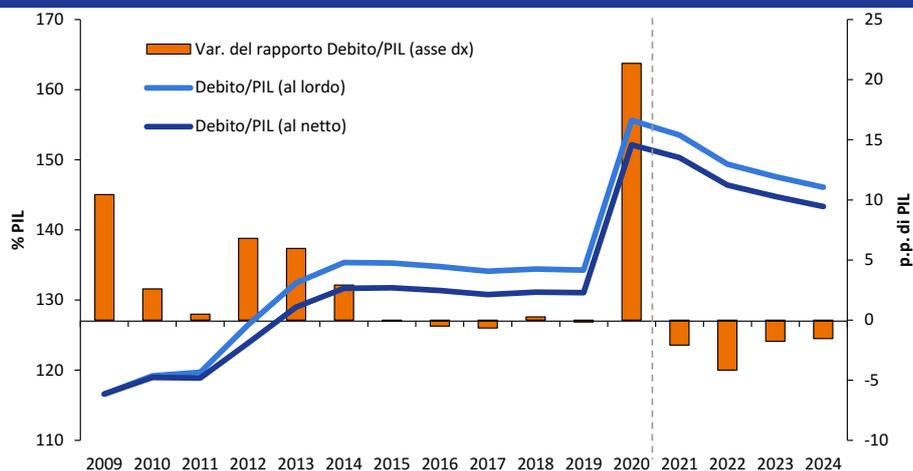
scenario programmatico sconta l'impatto espansivo delle misure fiscali che il Governo introduce con la manovra di finanza pubblica per il triennio 2022-2024.

Nel 2023 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, al 147,6 per cento. Il ritmo di discesa sarà lievemente inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 4,3 per cento, e di un calo più moderato del fabbisogno del settore pubblico, di circa -0,5 punti percentuali del PIL.

Nel 2024, la convergenza del rapporto tra indebitamento netto e PIL ad un livello del -3,3 per cento consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 146,1 per cento.

Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la stima di consuntivo 2020 del rapporto debito/PIL è stata pari al 152,1 per cento, mentre la previsione per l'anno 2024 si colloca al 143,3 per cento.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**FIGURA I.11: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI**

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2021, previsioni dello scenario programmatico.

## I.7 VALIDAZIONE DELLE PREVISIONI UFFICIALI DA PARTE DELL'UPB

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato la previsione macroeconomica tendenziale 2021-2022 della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) – Programma di Stabilità in data 24 settembre 2021. L'UPB ha successivamente validato la previsione programmatica il 5 ottobre 2020. Le previsioni per il 2023-2024 non sono oggetto di validazione in occasione della NADEF. Il presente documento conferma le previsioni programmatiche della NADEF.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

---

PAGINA BIANCA

---

## II. LE RIFORME STRUTTURALI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce un'occasione unica per superare i notevoli ritardi del Paese e rilanciare la crescita all'indomani della crisi pandemica.

Con la realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR il Governo mira a disegnare un Paese più innovativo e digitalizzato, più rispettoso dell'ambiente, più inclusivo nei confronti delle disabilità, più aperto ai giovani e alle donne, più coeso territorialmente<sup>6</sup>. Agendo sul contesto regolatorio e strutturale, la strategia di riforma è parte integrante del Piano e allo stesso tempo anche condizione necessaria per la sua effettiva attuazione. Inoltre, le risorse messe in campo nel PNRR serviranno anche ad affrontare gli squilibri macroeconomici evidenziati dall'analisi approfondita (*In-depth Review*) svolta dalla Commissione Europea nell'ambito della Procedura sugli squilibri macroeconomici e rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese (CSR)<sup>7</sup>.

L'ampio spettro di riforme previste dal PNRR consente di intervenire su molti dei problemi strutturali dell'economia italiana attraverso misure a lungo attese, tra cui la riforma della Pubblica Amministrazione (PA) e della giustizia e l'agenda delle semplificazioni. Le prime due costituiscono le riforme cd. orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano. Le semplificazioni si inseriscono nelle riforme abilitanti, funzionali a garantire l'attuazione del PNRR tramite la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali; queste ultime includono anche la legge annuale sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, il federalismo fiscale (da attuare entro marzo 2026) e la riduzione dei tempi di pagamento della PA (entro il 2021) e del *tax gap* (entro il 2022).

Inoltre, sono previste riforme settoriali, con interventi in specifici ambiti o attività economiche, basati anche su modifiche normative per migliorarne il quadro regolatorio.

Ulteriori misure che non rientrano nell'ambito operativo del Piano ma possono concorrere a realizzarne gli obiettivi generali riguardano gli interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

---

<sup>6</sup> Gli interventi sono articolati in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Le sei Missioni condividono tre priorità trasversali relative alla parità di genere, alla protezione e valorizzazione dei giovani e al superamento dei divari territoriali.

<sup>7</sup> Oltre alle Raccomandazioni del 2019 e del 2020, oggetto del PNRR, nel 2021 la Commissione ha indirizzato all'Italia delle Raccomandazioni di carattere qualitativo relative alla politica fiscale.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

Con il primo Rapporto di monitoraggio<sup>8</sup> presentato a settembre il Governo ha dato un primo riscontro sullo stato di attuazione delle misure che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T) da conseguire entro la fine del 2021: si tratta nello specifico di 51 misure, distinte tra riforme ed investimenti<sup>9</sup>.

Ad oggi risultano già conseguiti 21 tra milestones e targets, pari al 41% per cento del totale dei M&T da conseguire entro la fine dell'anno. Per i restanti, sono state attivate le procedure che assicureranno il loro conseguimento entro la scadenza di fine anno.

Come previsto dal cronoprogramma del PNRR il Governo ha già portato a termine le prime azioni per la riforma della Pubblica Amministrazione e della giustizia. Per quanto riguarda la PA, *governance*, semplificazione e reclutamento costituiscono i primi 'traguardi' raggiunti con la pronta emanazione dei relativi decreti già tra il primo ed il secondo semestre del 2021.

Innanzitutto, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR sono state approvate le disposizioni<sup>10</sup> per la gestione e la *governance* del Piano con particolare riguardo ai ruoli delle diverse amministrazioni coinvolte, alle modalità di monitoraggio e al dialogo con le istituzioni europee. Lo stesso decreto introduce importanti misure di semplificazione di procedure che incidono in alcuni dei settori oggetto del PNRR (tra cui la transizione ecologica e la digitalizzazione) al fine di favorire la completa realizzazione dei progetti.

L'opera di semplificazione investe anche il settore degli appalti pubblici e incide sulle barriere autorizzatorie e procedurali che frenano l'attuazione dei progetti, mettendo a rischio la realizzabilità delle opere.

È stata anche approvata una nuova *governance* per le Zone Economiche Speciali, in cui il Commissario straordinario può assumere funzioni di stazione appaltante e operare con poteri straordinari in materia di contratti pubblici afferenti al PNRR. È introdotta anche un'autorizzazione unica, che può derogare agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale.

---

<sup>8</sup> Il Rapporto è stato presentato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e dal Ministro dell'Economia.

[https://www.governo.it/sites/governo.it/files/MONITORAGGIO\\_E\\_STATO\\_DI\\_ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISITE DAL PNRR NEL 2021.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/MONITORAGGIO_E_STATO_DI_ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISITE DAL PNRR NEL 2021.pdf)

<sup>9</sup> Nel caso degli investimenti ci si riferisce anche all'adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi diretti a disciplinare specifici settori e da cui dipende l'utilizzabilità di risorse finanziarie dedicate per linee di intervento.

Nel dettaglio, delle 51 misure previste 24 sono riferite a investimenti e 27 a riforme da adottare.

<sup>10</sup> D.L. n. 77/2021.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **LE RIFORME STRUTTURALI**

Successivamente, sono state introdotte le misure di carattere organizzativo necessarie per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno della PA<sup>11</sup>, definendo le modalità per il reclutamento di personale per il PNRR, per il rafforzamento della capacità funzionale della Pubblica Amministrazione e le misure organizzative a supporto del Piano e dei relativi progetti.

Gli interventi di riforma del sistema della giustizia, di recente approvazione, si muovono lungo le direttrici delineate più volte dalle Raccomandazioni della Commissione Europea e si pongono l'obiettivo di velocizzare il funzionamento dei tribunali e stimolare una cultura della ricomposizione consensuale dei conflitti – per quanto riguarda la giustizia civile – e la riduzione del numero dei procedimenti per i quali si rende necessario lo svolgimento del giudizio nel settore penale, oltre che il taglio dei tempi delle indagini preliminari e l'ampliamento sul versante processuale dei riti alternativi. Un sistema giudiziario efficiente, infatti, sostiene il sistema economico ed è condizione indispensabile per il corretto funzionamento del mercato. Studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità, fra l'altro, stimola la concorrenza, riduce il costo del credito e promuove le relazioni contrattuali con le imprese più giovani.

Con riferimento alle politiche ambientali, sono stati definiti i criteri di selezione per i progetti relativi a raccolta differenziata ed impianti di riciclo. È stato anche approvato il piano operativo per dotare il Paese di strumenti di monitoraggio e prevenzione tecnologicamente avanzati a difesa del territorio e delle infrastrutture.

Di pari passo con l'attuazione del cronoprogramma, il Governo sta anche procedendo a comporre le riforme di accompagnamento del PNRR, con l'obiettivo di accelerare la ripresa in corso. È stato appena approvato un disegno di legge delega in materia fiscale che si basa su quattro principi cardine: una maggiore efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione; la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei micro-tributi; la progressività del sistema, che va preservata, seguendo i dettami della Costituzione che richiamano un principio generale di giustizia e di equità; il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Più in dettaglio si prevede: la riforma dell'IRPEF con l'istituzione di un'imposta proporzionale per i redditi da capitale ed una rimodulazione delle aliquote effettive per i redditi da lavoro la sostituzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF con delle rispettive sovrainposte; la modifica della tassazione di impresa (IRES) per allinearla alla tassazione dei redditi da capitale; la razionalizzazione dell'IVA con riguardo anche ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le aliquote stesse; il graduale superamento dell'IRAP; l'introduzione di modifiche normative e operative al sistema catastale per assicurare l'emersione di immobili e terreni non registrati; la riforma del sistema della riscossione e

---

<sup>11</sup> D.L. n. 80/2021.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

l'adozione di nuovi modelli organizzativi; il riordino di tutte le norme tributarie all'interno dei Codici.

Il Governo intende assicurare la presentazione – con cadenza annuale – della legge per il mercato e la concorrenza, i cui contenuti rappresentano una condizione abilitante del PNRR. Quella per l'anno 2021, verrà presentata al Parlamento entro fine anno, puntando all'approvazione definitiva entro il 2022.

Le riforme che seguiranno, coerentemente con gli impegni presi nel PNRR, riguarderanno settori importanti dell'economia ed in particolare il quadro di revisione della spesa pubblica (*'spending review'*), l'istruzione terziaria, la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile, la gestione e l'uso sostenibile del sistema idrico, lo Sportello Unico Doganale, il sostegno alle imprese turistiche, le politiche attive del lavoro, la disabilità, il programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, gli alloggi per gli studenti e le Zone Economiche Speciali (con riferimento ai decreti ministeriali di approvazione del piano operativo).

Ulteriori interventi settoriali verranno realizzati con l'implementazione del decreto sulle semplificazioni e faciliteranno i progetti infrastrutturali, in particolare per la sicurezza e il monitoraggio di ponti e viadotti.

### III. TAVOLE

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

	2020	2021	2022
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	0,1	-0,5	-0,5
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	1,3	0,8	0,9
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,1	1,2	1,2
Tasso di cambio effettivo nominale	1,8	1,0	-0,3
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	-2,9	7,7	5,8
Tasso di crescita del PIL UE	-6,1	4,8	4,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	-6,3	10,8	5,7
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	-9,3	5,9	4,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	41,7	67,9	66,0

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

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

	Codifica ESA	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Livello Milioni di euro	var. %				
<b>1. PIL reale</b>	B1*g	1.573.153	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,5	0,2	0,0
<b>2. PIL Potenziale</b>		1.730	0,4	0,5	1,1	1,4	1,5
contributi :							
- lavoro			0,1	0,0	0,5	0,6	0,6
- capitale			-0,1	0,1	0,3	0,3	0,4
- produttività totale dei fattori			0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>3. PIL nominale</b>	B1*g	1.653.577	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6
Componenti del PIL reale							
<b>4. Consumi privati</b>	P.3	933.689	-10,7	5,2	5,0	2,7	2,0
<b>5. Spesa della P.A. e I.S.P.</b>	P.3	322.875	1,9	0,7	1,7	0,4	-0,2
<b>6. Investimenti fissi lordi</b>	P.51	283.500	-9,2	15,5	6,8	4,9	4,3
<b>7. Variazione delle scorte (In % del PIL)</b>	P.52 + P.53		-0,4	-0,1	0,2	0,2	0,1
<b>8. Esportazioni di beni e servizi</b>	P.6	471.451	-14,0	11,4	6,0	4,1	3,1
<b>9. Importazioni di beni e servizi</b>	P.7	436.412	-12,9	11,6	6,9	4,8	4,0
Contributi alla crescita del PIL reale							
<b>10. Domanda Interna</b>		-	-7,8	5,9	4,6	2,7	2,0
<b>11. Variazione delle scorte</b>	P.52 + P.53	-	-0,4	-0,1	0,2	0,2	0,1
<b>12. Esportazioni nette</b>	B.11	-	-0,7	0,2	-0,1	-0,1	-0,2

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

	Codifica ESA	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Livello	var. %				
1. Deflatore del PIL		105,1	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
2. Deflatore dei consumi privati		102,4	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7
3. HICP		103,0	-0,1	1,6	1,6	1,4	1,7
4. Deflatore dei consumi pubblici		107,0	1,3	2,2	1,1	-0,5	-0,3
5. Deflatore degli investimenti		103,6	0,7	1,0	1,8	1,5	1,4
6. Deflatore delle esportazioni		103,1	-0,5	3,2	2,1	1,3	1,2
7. Deflatore delle importazioni		97,4	-4,1	7,1	2,6	1,2	1,2

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

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

	Codifica ESA	2020	2020	2021	2022
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		24.975	-2,1	1,0	2,1
2. Monte ore lavorate		38.836.144	-11,0	7,7	4,3
3. Tasso di disoccupazione (%)			9,3	9,6	9,1
4. Produttività del lavoro misurata sugli occupati		62.990	-7,0	4,9	2,5
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		40,5	2,3	-1,6	0,3
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	673.186	-6,7	7,6	5,4
7. Costo del lavoro		43.247	2,8	1,3	1,2

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

	Codifica ESA	2020	2021	2022
		% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Accreditamento/ Indebitamento netto con il resto del mondo</b>	B.9	3,7	3,3	2,5
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		3,7	2,9	2,5
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		0,1	0,5	0,0
Conto capitale		0,0	0,0	0,0
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	13,3	12,7	8,1
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-9,6	-9,4	-5,6
<b>4. Discrepanza statistica</b>				

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

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

	Codifica a ESA	2021	2022	2023	2024
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
<b>Accreditamento netto(+)/Indebitamento netto (B.9) per sottosettore</b>					
<b>1. Amministrazioni pubbliche</b>	S.13	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
<b>1a. Amministrazioni centrali</b>	S.1311	-9,3	-5,6	-3,9	-3,4
<b>1b. Stato</b>	S.1312				
<b>1c. Amministrazioni locali</b>	S.1313	-0,1	-0,1	0,0	0,0
<b>1d. Enti di previdenza</b>	S.1314	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>2. Spesa per interessi</b>	EDP D.41	3,4	2,9	2,7	2,5
<b>3. Saldo primario</b>		-6,0	-2,6	-1,2	-0,8
<b>4. Una-Tantum e altre misure temporanee</b>		0,4	0,3	0,2	0,0
<b>5. Tasso di crescita reale</b>		6,0	4,7	2,8	1,9
<b>6. Tasso di crescita potenziale (%)</b>		0,5	1,1	1,4	1,5
<i>contributi :</i>					
- lavoro		0,0	0,5	0,6	0,6
- capitale		0,1	0,3	0,3	0,4
- produttività totale dei fattori		0,4	0,4	0,4	0,4
<b>7. Output gap (% del PIL potenziale)</b>		-4,1	-0,7	0,6	1,0
<b>8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)</b>		-2,2	-0,4	0,3	0,6
<b>9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)</b>		-7,2	-5,1	-4,2	-3,8
<b>10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)</b>		-3,8	-2,2	-1,5	-1,3
<b>11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)</b>		-7,6	-5,4	-4,4	-3,8

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

	Codifica ESA	2021	2022	2023	2024
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Livello</b>		153,5	149,4	147,6	146,1
<b>2. Variazioni del debito lordo</b>		-2,1	-4,2	-1,8	-1,5
<b>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico</b>					
<b>3. Avanzo primario</b>		6,0	2,6	1,2	0,8
<b>4. Interessi</b>	EDP D.41	3,4	2,9	2,7	2,5
<b>5. Effetto Stock-flow</b>		-0,5	-0,5	0,6	0,3
<i>di cui:</i>					
- Differenza tra cassa e competenza		-1,7	-1,0		
- Accumulazione netta di asset finanziari		1,1	0,7		
<i>di cui:</i>					
- Introiti da privatizzazioni		0,0	0,0		
- Effetti di valutazione del debito e altro		0,0	-0,2		
<b>p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito</b>		0,0	0,0		
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					

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

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

	Codifica	2021	2022
	ESA	% PIL	% PIL
<b>Amministrazioni pubbliche (S13)</b>			
<b>1. Entrate totali a politiche invariate</b>	TR	46,7	47,5
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	13,9	14,4
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,7	14,2
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,1	13,4
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	1,0	0,9
1.6. Altre entrate		3,9	4,5
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		41,8	42,1
<b>2. Uscite totali a politiche invariate</b>	TE	56,1	51,8
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	10,1	10,0
2.2. Consumi intermedi	P.2	6,5	5,7
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.63	25,3	23,9
di cui sussidi di disoccupazione		1,3	0,9
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,4	2,9
2.5. Sussidi	D.3	2,1	1,7
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,8	3,1
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	3,0	1,8
2.8. Altre uscite		2,8	2,6

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

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

	Codifica ESA	2021	2022
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
<b>1. Entrate totali - obiettivo</b>	TR	46,7	47,1
di cui			
<b>1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni</b>	D.2	13,9	14,2
<b>1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc</b>	D.5	14,7	14,0
<b>1.3. Entrate in conto capitale</b>	D.91	0,1	0,1
<b>1.4. Contributi sociali</b>	D.61	13,1	13,4
<b>1.5. Redditi patrimoniali</b>	D.4	1,0	0,9
<b>1.6. Altre entrate</b>		3,9	4,5
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		41,9	41,7
<b>2. Uscite totali - obiettivo</b>	TE	56,1	52,6
di cui			
<b>2.1. Redditi da lavoro dipendente</b>	D.1	10,1	10,1
<b>2.2. Consumi intermedi</b>	P.2	6,5	5,9
<b>2.3. Prestazioni sociali*</b>	D.62, D.632	25,4	24,1
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		1,3	1,1
<b>2.4. Spesa per interessi</b>	EDP D.41	3,4	2,9
<b>2.5. Sussidi</b>	D.3	2,1	1,8
<b>2.6. Investimenti fissi lordi</b>	P.51	2,9	3,1
<b>2.7. Trasferimenti in conto capitale</b>	D.9	2,9	2,1
<b>2.8. Altre uscite</b>		2,8	2,6

(\*) La stima delle prestazioni sociali non sconta gli effetti finanziari relativi al cosiddetto assegno unico in attesa che vengano emanati i decreti legislativi previsti dalla legge 46/2021.

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

	Codice ESA	2020	2020	2021	2022
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE*</b>		1.306	0,1	0,5	1,1
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE**		848	0,1	0,2	0,3
<b>2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione ***</b>		1.308	0,1	0,1	0,0
<b>3. Effetti delle misure di entrata discrezionali</b>		-4.756	-0,3	-0,8	0,0
<b>4. Incrementi di entrata già individuati per legge</b>		0,0	0,0	0,0	0,0

\*La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,4% del PIL, 1% per il 2022.

\*\*La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,1% del PIL, 0,3% per il 2022.

\*\*\* Calcolata in base all'unemployment gap.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

**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 in rapporto al PIL si attesta in media sul 3,6% nel quinquennio 2017-2021 (3,9% nel 2020 a causa della caduta dei livelli di PIL dovuti alle conseguenze dell'epidemia da Covid-19). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario Baseline in ambito europeo (Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA). <sup>1</sup>
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media sul 6,8% nel quinquennio 2017-2021 (7,5% nel 2020 a causa degli interventi in ambito sanitario adottati per contrastare l'epidemia da Covid-19 e a causa della caduta dei livelli di PIL). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario Baseline elaborato in ambito europeo (Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA). <sup>1</sup>
Interventi di politica occupazionale e del lavoro <sup>2</sup>	Nel 2019 la spesa complessiva per le politiche attive del lavoro in rapporto al PIL è risultata pari allo 0,23%, con un decremento rispetto allo 0,38% registrato nel 2018. Il calo è riconducibile all'esaurimento delle misure che nel quinquennio 2014-2018 avevano contribuito in misura maggior alla crescita della spesa, in particolare lo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato (Legge n. 190/2014) e il Bonus biennale (legge n. 208/2015 art.1 c.178) per le assunzioni effettuate nel 2016. Nel 2019 le misure più consistenti in termini di spesa sono costituite dall'esonero contributivo per le nuove assunzioni di giovani con contratto a tempo indeterminato (Legge n.205/2017), pari a circa 417 milioni di euro e dall'incentivo Occupazione nel Mezzogiorno (circa 262 milioni di euro), rivolto ai giovani delle aree poco sviluppate, nonché dalle misure legate al programma "Garanzia Giovani. Attualmente gli elementi a disposizione non sono sufficienti a prevedere una quantificazione puntuale della spesa fino al 2022, considerando come il cambiamento di scenario, a partire dal 2020, ha comportato l'adozione di numerose misure in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza occupazionale legata alla pandemia, in particolare agevolazioni contributive per incentivare l'occupazione dipendente del settore privato.

<sup>1</sup> Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2021), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a luglio 2021 - Rapporto n. 22".

<sup>2</sup> 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

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Rinvio scadenze cartelle esattoriali	Motivazione: Tutela dei contribuenti in difficoltà a causa dell'emergenza Covid.  Contenuto delle misure: rinvio di alcune scadenze per il pagamento delle cartelle esattoriali	Vari (soprattutto D5 e D6)	Efficacia immediata	E	-0,009	0,017	-0,008	0,000
Ecobonus auto non inquinanti	Motivazione: sostenere l'economia 'verde'  Contenuto delle misure: Rifinanziamento dell'ecobonus per le auto non inquinanti.	P5	Efficacia immediata	S	-0,006	0,006	0,000	0,000
Misure in materia di lavoro	Motivazione: Sostenere i lavoratori durante l'emergenza Covid.  Contenuto delle misure: Proroga della CIG Covid, equiparazione a malattia della quarantena Covid, proroga dell'integrazione salariale per i dipendenti di Alitalia, rideterminazione esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato con contratto di rioccupazione	Vari, soprattutto D6	Efficacia immediata	E/S	-0,009	-0,001	0,009	0,002
Rafforzamento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	Motivazione: Rafforzare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.  Contenuto delle misure: Potenziamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, assunzioni nell'arma dei Carabinieri per rafforzare l'attività di vigilanza e sicurezza sui luoghi di lavoro.	Vari, soprattutto P2 e D1	Efficacia immediata	E/S	0,000	-0,002	0,000	0,000
Anticipazione di autorizzazioni di spesa	Motivazione: accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali e rinnovare la difesa nazionale.  Contenuto delle misure: anticipazione di varie autorizzazioni di spesa	P5	Efficacia immediata	S	-0,105	0,105	0,000	0,000

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Rilancio investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali	Motivazione: Destinare nuove risorse a livello centrale e locale per gli investimenti pubblici per migliorare la rete infrastrutturale del Paese e supportare il sistema economico.  Contenuto delle misure: Rifinanziamento dei fondi per gli investimenti dello Stato e degli enti territoriali, compresa la fase di progettazione, rifinanziamento del fondo perequativo infrastrutturale e del Fondo Sviluppo e Coesione.	P5 e D92	Efficacia immediata / da ripartire tramite un DPCM/ Successivi atti amministrativi	S	0,000	-0,108	-0,023	-0,005
Interventi a livello locale	Motivazione: interventi a livello locale.  Contenuto delle misure:  Risorse per il trasporto pubblico locale, riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale, altri interventi.	Vari (in maggior parte P2, D3 e D92).	Successivi atti amministrativi	S	0,000	-0,071	0,002	0,000
Politiche per la famiglia	Motivazione: Sostenere le famiglie e favorire la natalità.  Contenuto delle misure:  È reso strutturale il congedo di paternità a 10 giorni, nuove risorse per asili nido e scuole dell'infanzia, garanzie ed esenzioni di imposte per facilitare l'acquisto della prima casa, in particolare per i giovani, altre misure.	Vari (in maggior parte D6)	efficacia immediata	E/S	0,000	-0,022	0,014	-0,001
Riforma degli ammortizzatori sociali	Motivazione: predisposizione di un sistema di ammortizzatori sociali più efficace ed efficiente  Contenuto delle misure: Attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali.	D6	Successivi provvedimenti normativi	S	0,000	-0,079	0,003	0,000

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Riforma fiscale	Motivazione: Revisione dell'impianto fiscale per migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.  Contenuto delle misure:  Attuazione della prima fase della riforma fiscale.	Vari	Successivi provvedimenti normativi	E	0,000	-0,317	-0,037	0,012
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco-bonus	Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio finalizzati ad aumentare l'efficienza energetica e la resilienza sismica.  Contenuto delle misure:  Proroga dei bonus per ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica, mobili, sisma, verde.	D5	efficacia immediata	E	0,000	0,002	-0,028	-0,136
Sanità	Motivazione: finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale.  Contenuto delle misure: incremento rispetto al 2021 del Fondo sanitario nazionale di 2 miliardi l'anno fino al 2024, finanziamento del fondo per l'acquisto di farmaci innovativi, acquisto di vaccini per il Covid 19 e farmaci.	Vari, soprattutto P2	efficacia immediata	S	0,000	-0,220	0,040	-0,043
Università e Ricerca	Motivazione: Rafforzamento dell'Università e della Ricerca  Contenuto delle misure: Rifinanziamento del Fondo di finanziamento ordinario dell'Università, del Fondo per la scienza, e del fondo per gli enti di ricerca, istituzione di un fondo per la tecnologia.	Varie (soprattutto P2 e D1)	efficacia immediata	S	0,000	-0,021	-0,022	-0,015

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Sostegno alle imprese	Motivazione: Sostegno alle imprese e supporto all'ingresso nei mercati internazionali per supportare il consolidamento della ripresa economica.  Contenuto delle misure: proroga di incentivi fiscali collegati a Transizione 4.0, risorse per sostenere l'internazionalizzazione, proroga del contributo a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali (cd nuova Sabatini), nuove risorse per il fondo di garanzia PMI.	D3 e D92	efficacia immediata	E/S	0,000	-0,218	0,110	-0,006
Reddito di cittadinanza	Motivazione: fornire un supporto ai cittadini ed alle famiglie in difficoltà economica.  Contenuto delle misure: integrazione delle risorse destinate al reddito di cittadinanza.	D62	efficacia immediata	S	-0,011	-0,042	0,002	0,002
Disabilità	Motivazione: supportare i cittadini con disabilità  Contenuto delle misure: interventi per supportare i cittadini disabili e non autosufficienti.	Varie	efficacia immediata	S	0,000	-0,002	-0,003	-0,004
Contrasto al caro bollette	Motivazione: sostenere le famiglie e supportare la ripresa economica  Contenuto delle misure: Istituzione di un fondo per contrastare l'aumento del costo dell'energia in bolletta.	Varie	efficacia immediata	S	0,000	-0,106	0,106	0,000
Misure in materia pensionistica	Motivazione: flessibilità del sistema pensionistico  Contenuto delle misure: interventi in materia pensionistica.	D62	efficacia immediata	S	0,000	-0,032	-0,024	-0,027

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (5.A)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Politiche invariate e Ministeri	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, del fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi ed altre risorse appostate su fondi.	Vari	efficacia immediata	S	0,000	-0,171	-0,062	0,051
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie	efficacia immediata	E	0,000	0,225	-0,094	-0,015
Altro entrate/interventi	Altro entrate / interventi	varie	efficacia immediata	E	0,000	-0,073	0,023	0,007
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie	efficacia immediata	S	0,167	0,012	-0,155	0,068
Altro spese/interventi	Altro spese / interventi	varie	efficacia immediata	S	-0,015	-0,128	-0,137	0,370
<b>TOTALE</b>					<b>0,013</b>	<b>-1,245</b>	<b>-0,285</b>	<b>0,261</b>

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELL **TABELLA III.1-15** MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Rilancio investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali	<p>Motivazione: Destinare nuove risorse a livello centrale e locale per gli investimenti pubblici per migliorare la rete infrastrutturale del Paese e supportare il sistema economico.</p> <p>Contenuto delle misure: Rifinanziamento dei fondi per gli investimenti dello Stato e degli enti territoriali, compresa la fase di progettazione, rifinanziamento del fondo perequativo infrastrutturale e del Fondo Sviluppo e Coesione.</p>	P5 e D92	Efficacia immediata / da ripartire tramite un DPCM/ Successivi atti amministrativi	S	0,00	-0,11	-0,02	-0,01
Politiche per la famiglia	<p>Motivazione: Sostenere le famiglie e favorire la natalità.</p> <p>Contenuto delle misure: È reso strutturale il congedo di paternità a 10 giorni, nuove risorse per asili nido e scuole dell'infanzia, garanzie ed esenzioni di imposte per facilitare l'acquisto della prima casa, altre misure.</p>	Vari (in maggior parte D6)	efficacia immediata	E/S	0,00	-0,02	0,01	0,00
Riforma degli ammortizzatori sociali	<p>Motivazione: predisposizione di un sistema di ammortizzatori sociali più efficace ed efficiente</p> <p>Contenuto delle misure: Attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali.</p>	D6	Successivi provvedimenti normativi	S	0,00	-0,08	0,00	0,00
Riforma fiscale	<p>Motivazione: Revisione dell'impianto fiscale per migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.</p> <p>Contenuto delle misure: Attuazione della prima fase della riforma fiscale.</p>	Vari	Successivi provvedimenti normativi	E	0,00	-0,32	-0,04	0,01

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-15 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco-bonus	Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio finalizzati ad aumentare l'efficienza energetica e la resilienza sismica.  Contenuto delle misure:  Proroga dei bonus per ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica, mobili, sisma, verde.	D5	efficacia immediata	E	0,00	0,00	-0,03	-0,14
Sostegno alle imprese	Motivazione: Sostegno alle imprese e supporto all'ingresso nei mercati internazionali per supportare il consolidamento della ripresa economica.  Contenuto delle misure: proroga di incentivi fiscali collegati a Transizione 4.0, risorse per sostenere l'internazionalizzazione, proroga del contributo a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali (cd nuova Sabatini), nuove risorse per il fondo di garanzia PMI.	D3 e D92	efficacia immediata	E/S	0,00	-0,22	0,11	-0,01
Reddito di cittadinanza	Motivazione: fornire un supporto ai cittadini ed alle famiglie in difficoltà economica.  Contenuto delle misure: integrazione delle risorse destinate al reddito di cittadinanza.	D62	efficacia immediata	S	-0,011	-0,042	0,002	0,002
Disabilità	Motivazione: supportare i cittadini con disabilità  Contenuto delle misure: interventi per supportare i cittadini disabili e non autosufficienti.	Varie	efficacia immediata	S	0,00	0,00	0,00	0,00
Contrasto al caro bollette	Motivazione: sostenere le famiglie e supportare la ripresa economica  Contenuto delle misure: Istituzione di un fondo per contrastare l'aumento del costo dell'energia in bolletta.	Varie	efficacia immediata	S	0,00	-0,11	0,11	0,00

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLI **TABELLA III.1-15** MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Entrate/ Spese	Effetti finanziari			
					2021	2022	2023	2024
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Misure in materia pensionistica	Motivazione: flessibilità del sistema pensionistico Contenuto delle misure: interventi in materia pensionistica.	D62	efficacia immediata	S	0,00	-0,03	-0,02	-0,03
Politiche invariate e Ministeri	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, del fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi ed altre risorse appostate su fondi.	Vari	efficacia immediata	S	0,000	-0,171	-0,062	0,051
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie	efficacia immediata	E	0,000	0,225	-0,094	-0,015
Altro entrate/interventi	Altro entrate / interventi	varie	efficacia immediata	E	0,00	-0,07	0,02	0,01
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie	efficacia immediata	S	0,167	0,012	-0,155	0,068
Altro spese/interventi	Altro spese / interventi	varie	efficacia immediata	S	-0,006	-0,134	-0,137	0,370
				<b>TOTALE</b>	0,037	-0,961	-0,296	0,318

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-16 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
<b>Racc. 1</b> - Utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa nel 2022, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente. [...]	Il RRF contribuisce in maniera decisiva al rilancio degli investimenti fissi lordi della PA per un ammontare pari a circa lo 0,4 per cento del PIL nel 2021, 0,9 nel 2022, 1,1 nel 2023 e 1,6 nel 2024.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
	È istituito il 'Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale', di cui fanno parte rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali, delle forze sociali e del Terzo Settore con funzioni consultive per agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi del PNRR.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
	La governance del PNRR assegna la responsabilità di indirizzo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale viene istituita una Cabina di Regia con il supporto di una Segreteria Tecnica. Per garantire una più semplice ed ampia consultazione sullo stato di avanzamento delle misure e dei progetti è stato attivato il portale 'Italiadomani.gov.it' mentre il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il MEF.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
	L'attuazione finanziaria del PNRR è stata avviata con un decreto MEF che ripartisce le risorse tra le amministrazioni e individua, per ciascun intervento o programma, gli obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati in relazione al cronoprogramma finanziario.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
	La Presidenza del Consiglio dei Ministri può attivare i poteri sostitutivi in caso di inadempienza di un soggetto attuatore (una PA) che metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
	Le opere di particolare rilevanza strategica comprese nel PNRR, che devono essere realizzate nel rispetto del cronoprogramma, sono state assoggettate ad una procedura autorizzatoria speciale da parte del MIMS. Inoltre, opererà fino al 31 dicembre 2026 un Comitato speciale presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici competente per esprimere il parere sui progetti.	INVESTIMENTI PUBBLICI RRF
<b>Racc. 1</b> - [...] Preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale. [...]	Approvato a maggio 2021 il Fondo complementare che prevede investimenti per 30,6 miliardi a valere su risorse nazionali. Gli interventi del Fondo possono concernere anche ambiti che non sono rientrati nel PNRR, dopo la valutazione della pertinenza degli interventi stessi rispetto alle tipologie ammesse dalle norme europee.	INVESTIMENTI PUBBLICI Fondi nazionali
	Ad agosto la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali ha approvato cinque schemi di decreto del MIMS per interventi nel settore dei trasporti, ai quali possono essere destinate anche le risorse del Fondo Complementare.	INVESTIMENTI PUBBLICI Fondi nazionali
<b>Racc. 1</b> - [...] Limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale.	Entro il 2021 entrata in vigore delle disposizioni legislative che prevedono il potenziamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze nei processi di valutazione e monitoraggio della spesa.	SPENDING REVIEW Finanza pubblica
<b>Racc. 2</b> - Quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine. [...]	Per gli obiettivi di finanza pubblica si vedano le tabelle precedenti.	SALDI DI FINANZA PUBBLICA Finanza pubblica

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLA III.1-16 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
<p><b>Racc. 2 - [...]</b> Incrementare nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita.</p>	A settembre 2021 è stato approvato in via definitiva il disegno di legge delega per la riforma del processo penale che prevede, tra l'altro, la riduzione del numero dei procedimenti per i quali si rende necessario lo svolgimento del giudizio, l'ampliamento dei riti alternativi e la riduzione dei tempi delle indagini preliminari.	INNALZAMENTO DEL POTENZIALE DI CRESCITA  Giustizia Penale
	Il Governo ha emendato il disegno di legge delega per la riforma della giustizia civile che era stato presentato in Parlamento a gennaio 2020. Dopo l'approvazione del Senato, il testo è ora all'esame della Camera. Esso mira a velocizzare la risposta della giustizia nei riti ordinari e a stimolare la diffusione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Un sistema giudiziario efficiente sostiene il sistema economico ed è condizione indispensabile per il corretto funzionamento del mercato.	INNALZAMENTO DEL POTENZIALE DI CRESCITA  Giustizia Civile
	Ad agosto il Governo ha approvato un decreto contenente misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale che, tra l'altro, rinvia a maggio 2022 l'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa, modifica la legge sul fallimento e introduce l'istituto della composizione negoziata della crisi per facilitare il risanamento delle imprese in difficoltà.	INNALZAMENTO DEL POTENZIALE DI CRESCITA  Insolvenza
	Alcune agevolazioni previste nel D.L. n.34/2021 per i progetti afferenti il PNRR riguardano: i) l'incremento fino al 30 per cento dell'anticipazione sul valore del contratto; ii) l'accesso preferenziale alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara; iii) l'applicazione delle disposizioni del codice del processo amministrativo concernenti le controversie relative alle infrastrutture strategiche. Ulteriori semplificazioni sono previste per le procedure di acquisto dei beni e dei servizi informatici strumentali alla realizzazione del Piano..	INVESTIMENTI PUBBLICI  Semplificazione
	In relazione agli investimenti del PNRR, sono estese alcune misure di semplificazione degli investimenti pubblici introdotte con il D.L. n. 76/2020: i) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 delle procedure di affidamento semplificate per l'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia; ii) elevato a 139.000 euro il limite per l'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici; iii) prevista la procedura negoziata con 5 operatori per i lavori oltre i 150.000 euro e fino a un milione; iv) proroga dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 della data di adozione della determina a contrarre, entro la quale si adottano le procedure di affidamento e la disciplina dell'esecuzione del contratto semplificate.	INVESTIMENTI PUBBLICI  Semplificazione
	Per consentire l'avvio immediato degli interventi sulla rete ferroviaria nazionale, sarà sufficiente il parere di approvazione del contratto di programma 2017-2021 - Parte Investimenti, tra il MIMS e Rete Ferroviaria S.p.A. espresso dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). In tal modo, gli stanziamenti potranno essere immediatamente impegnati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.	INVESTIMENTI PUBBLICI  Semplificazione
	Le misure di semplificazione introdotte con il D.L. n. 77/2021 modificano: i) la legge sul procedimento	INVESTIMENTI PUBBLICI

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

TABELLA III.1-16 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	amministrativo, al fine di rendere più rapide ed efficienti le procedure relative al PNRR e, più in generale, i rapporti tra PA, cittadini ed imprese; ii) la disciplina del silenzio; iii) l'istituto dell'annullamento di ufficio dei provvedimenti amministrativi.	Semplificazione
	Il Governo ha modificato il Codice delle comunicazioni elettroniche in vigore per includere la promozione degli investimenti in reti, fisse e mobili, ad altissima velocità e favorire di conseguenza una forte riduzione dei costi di investimento, sia semplificando le procedure amministrative di autorizzazione all'installazione di reti e infrastrutture di comunicazioni elettroniche, sia dando incentivi alla cooperazione e creando sinergie fra operatori.	INVESTIMENTI PUBBLICI  Semplificazione
<b>Racc. 3</b> - Prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva. [...]	Il 5 ottobre 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge-delega di riforma fiscale. Tra le principali novità rientrano: i) la previsione di un'imposta sostitutiva proporzionale per i redditi da capitale e d'impresa; ii) la riduzione delle aliquote effettive ed il riordino di quelle marginali sui redditi soggetti ad IRPEF e la riforma delle addizionali IRPEF regionali e comunali; iii) la razionalizzazione dell'IVA con riguardo anche ai livelli delle aliquote ed alla distribuzione delle basi imponibili tra le aliquote stesse; iv) il graduale superamento dell'IRAP; v) l'introduzione di modifiche normative e operative al sistema catastale; vi) la riforma del sistema della riscossione e l'adozione di nuovi modelli organizzativi.	DELEGA FISCALE  Finanza pubblica
	Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici.	ECOBONUS E SISMABONUS  Transizione verde
	A settembre sono stati approvati due decreti del Ministero della Transizione Ecologica per migliorare e digitalizzare la gestione dei rifiuti urbani e rafforzare le infrastrutture per la raccolta differenziata, sia ammodernando gli impianti di trattamento (carta, vetro, organico, acque reflue, scarti di pellame...) sia realizzandone di nuovi, così da colmare il divario tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud.	GESTIONE DEI RIFIUTI  Transizione verde
<b>Racc. 3</b> - [...] Dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare investimenti a favore della transizione verde e digitale. [...]	Per le opere relative al 5G e al biometano sono previste procedure autorizzatorie più stringenti. Si estendono le semplificazioni per le opere PNIEC a tutte le opere infrastrutturali necessarie all'immissione del biometano nella rete esistente di trasporto e di distribuzione del gas naturale.	INVESTIMENTI PUBBLICI  Transizione verde
	È prevista l'adozione di un Piano nazionale dei dragaggi sostenibili, al fine di consentire lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e la manutenzione degli invasi e dei bacini idrici.	PIANO NAZIONALE DRAGAGGI  Transizione verde
	Gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico sono qualificati come opere di preminente interesse nazionale, aventi carattere prioritario. Si prevede che annualmente il Ministro della transizione ecologica trasmetta una relazione al Parlamento contenente l'indicazione degli interventi.	INTERVENTI PER MITIGARE IL DISSESTO IDROGEOLOGICO  Transizione verde
	A settembre è stato approvato un decreto del Ministero della Transizione Ecologica per sviluppare, attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, un sistema di monitoraggio che consenta di individuare e prevedere	MONITORAGGIO PER PREVEDERE RISCHI SUL TERRITORIO

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLA III.1-16 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	i rischi sul territorio, in particolare quelli idrogeologici, per mettere a punto efficaci piani di prevenzione e adeguati strumenti di pianificazione territoriale.	Transizione verde
	Per i progetti compresi nel PNRR e PNIEC, la valutazione di impatto ambientale sarà effettuata dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC dando precedenza ai progetti con importo superiore a 5 milioni e con impatto occupazionale più elevato (superiore a 15 unità).	INVESTIMENTI PUBBLICI Transizione verde
	Semplificazioni per gli acquisiti dei beni e dei servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR, tra cui il ricorso al solo affidamento diretto per tutti gli appalti volti all'approvvigionamento di tali beni e servizi fino al raggiungimento della soglia comunitaria e nel caso di rapida obsolescenza tecnologica.	INVESTIMENTI PUBBLICI Transizione digitale
	Prevista la presentazione della legge sulla concorrenza entro il 2021	LEGGE SULLA CONCORRENZA Concorrenza
	In materia di promozione delle fonti energetiche rinnovabili, sono state emanate delle disposizioni per rafforzare i diritti dei clienti finali, per completare la liberalizzazione del mercato e aprire il mercato dei servizi a nuove tipologie di soggetti	FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI Liberalizzazioni
	Il D.L. n. 80/2021 introduce una serie di disposizioni in materia di reclutamento del personale. In particolare, si prevede: i) procedure semplificate per il reclutamento dei tecnici per l'attuazione del PNRR; ii) il raddoppio delle percentuali attualmente previste per l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica o a soggetti esterni; iii) l'istituzione di una nuova area funzionale per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione (cosiddetta "quarta area"); iv) la riforma dei concorsi per l'accesso alla dirigenza di prima e seconda fascia; v) nuove assunzioni per la governance e l'attuazione del PNRR, per la riduzione dei tempi dei processi, il rafforzamento del sistema giudiziario e la transizione digitale ed ecologica.	RECLUTAMENTO DEL PERSONALE Pubblica Amministrazione
	Con il D.L. n. 80/2021 vengono semplificate le attività di pianificazione e monitoraggio attraverso l'accorpamento nel "Piano integrato di attività e di organizzazione" di una pluralità di piani previsti dalla normativa vigente, tra cui, i piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere e dell'anticorruzione.	PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE Pubblica Amministrazione
<b>Racc. 3</b> - [...] Privilegiare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche, se del caso, rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.	È prevista la riforma delle politiche attive del lavoro: i) attivazione del programma 'Garanzia per l'Occupabilità' (GOL) rivolto ai beneficiari di un ammortizzatore sociale, del Reddito di Cittadinanza, ai Neet, alle fasce svantaggiate e deboli; ii) Piano nazionale per le nuove competenze (PNC) per la riqualificazione professionale della forza lavoro già attiva nelle imprese; iii) Piano straordinario di rafforzamento dei Centri per l'Impiego.	RIFORMA POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO Protezione sociale
	Istituito in via sperimentale dal 1° luglio 2021 al 31 ottobre 2021 il contratto di rioccupazione, attraverso cui i disoccupati potranno essere reinseriti nel mercato del	CONTRATTO DI RIOCCUPAZIONE

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**TABELLA III.1-16 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)**

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	lavoro attraverso un progetto individuale e la previsione di una decontribuzione a favore dei datori di lavoro.	Protezione sociale
	Prevista l'emanazione di un DM per l'istituzione del Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale, destinato al finanziamento di progetti formativi per i lavoratori in CIG per più del 30 per cento dell'orario ed ai percettori di NASpl.	FONDO PER IL POTENZIAMENTO DELLE COMPETENZE Protezione sociale

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

**TABELLA III.1-17 DIFFERENZE RISPETTO ALL'ULTIMO PROGRAMMA DI STABILITÀ (7)**

	<b>Codice ESA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
		% PIL	% PIL	% PIL
<b>Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche</b>	B.9			
<b>Programma di Stabilità</b>		-9,5	-11,8	-5,9
<b>Documento Programmatico di Bilancio</b>		-9,6	-9,4	-5,6
<b>Differenze</b>		-0,1	2,4	0,3
<b>Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate</b>	B.9			
<b>Programma di Stabilità</b>		-9,5	-9,5	-5,4
<b>Documento Programmatico di Bilancio</b>		-9,6	-9,4	-4,3
<b>Differenze</b>		-0,1	0,1	1,1

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

**TABELLA III.1-18 IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - SOVVENZIONI (9.A)**

	2020 <sup>1</sup>	2021	2022
<b>Entrate da sovvenzioni RRF (% di PIL<sup>2</sup>)</b>			
Sovvenzioni RRF come incluse nelle previsioni di entrata	0,0	0,3	0,7
Erogazioni di cassa dalla UE delle sovvenzioni RRF	0,0	0,5	1,1
<b>Spese finanziate dalle sovvenzioni RRF (% di PIL<sup>2</sup>)</b>			
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	0,0	0,1	0,2
Investimenti fissi lordi P.51g	0,0	0,1	0,2
Trasferimenti in conto capitale D.9	0,0	0,1	0,3
<b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	0,0	0,2	0,5
<b>Altri costi finanziati dalle sovvenzioni del RRF<sup>3</sup> (% del PIL<sup>2</sup>)</b>			
Riduzione delle entrate fiscali	0,0	0,0	0,1
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0
<b>Transazioni finanziarie</b>	0,0	0,0	0,0

<sup>1</sup> Stime MEF<sup>2</sup> PIL programmatico<sup>3</sup> Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale**TABELLA III.1-19 IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - PRESTITI (9.B)**

	2020 <sup>1</sup>	2021	2022
<b>Flussi di cassa dei prestiti RRF previsti nel Programma (% di PIL<sup>2</sup>)</b>			
Versamenti UE dei prestiti RRF	0,0	0,9	1,2
Rimborsi di prestiti RRF alla UE	0,0	0,0	0,0
<b>Spese finanziate dai prestiti RRF (% di PIL<sup>2</sup>)</b>			
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi P.51g	0,1	0,3	0,6
Trasferimenti in conto capitale D.9	0,0	0,1	0,0
<b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	0,1	0,4	0,6
<b>Altri costi finanziati dai prestiti del RRF<sup>3</sup> (% del PIL<sup>2</sup>)</b>			
Riduzione delle entrate fiscali	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0
<b>Transazioni finanziarie</b>	0,0	0,0	0,0

<sup>1</sup> Stime MEF<sup>2</sup> PIL programmatico<sup>3</sup> Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - TAVOLE

TABELLA III.1-20 STOCK DI GARANZIE STATALI AL 30 GIUGNO 2021 (% DEL PIL) (10)

	Misure	Data di assunzione <sup>1</sup>	Ammontare massimo delle passività potenziali (% di PIL)	Tiraggio (% di PIL) <sup>2</sup>
<b>In risposta al COVID-19</b>	Fondo centrale di garanzia per le PMI	17/03/2020	n.d.	7,36
	SACE- Garanzia Italia	08/04/2020	11,24	1,35
	Assicurazioni crediti commerciali	19/05/2020	0,11	0,11
	<b>Subtotale</b>			<b>8,83</b>
<b>Altre</b>	Fondo centrale di garanzia per le PMI			1,30
	TAV S.p.A.			0,05
	GACS			0,69
	Emissioni obbligazionarie CDP S.p.A.			0,17
	Fondo di garanzia prima casa			0,55
	Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE			2,84
	Garanzia dello Stato a favore di ILVA			0,02
	Garanzie <i>Green New Deal</i>			0,02
<b>Subtotale</b>			<b>5,64</b>	
<b>Totale</b>			<b>14,46</b>	

<sup>1</sup> La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia.

<sup>2</sup> Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

PAGINA BIANCA

## 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<sup>12</sup> per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2021, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica<sup>13</sup>.

### 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.

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

---

<sup>12</sup> Per maggiori informazioni, cfr.

[http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/](http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/)

<sup>13</sup> In particolare, cfr. capitoli I-III.

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

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 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

## DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - NOTE METODOLOGICHE

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 applicazioni 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<sup>14</sup>; le 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 di riferimento per il presente DPB per gli anni 2021-2024.

Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment – NAWRU*) e del *trend* della *Total Factor Productivity*, sono stati impiegati i parametri di inizializzazione utilizzati dalla Commissione Europea in occasione delle Spring Forecasts 2021<sup>15</sup>.

## **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".

---

<sup>14</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf).

<sup>15</sup> Per dettagli sulla metodologia e i parametri applicati, si veda "Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali".

E' possibile scaricare il  
DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022  
dai Siti Internet: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

**ISSN: 2531-758X**

PAGINA BIANCA



## Documento di Economia e Finanza

# 2021



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

### Allegato alla Sezione II

NOTA METODOLOGICA sui criteri di  
formulazione delle previsioni tendenziali

## Documento di Economia e Finanza

# 2021

### **Allegato alla Sezione II**

NOTA METODOLOGICA sui criteri di  
formulazione delle previsioni tendenziali

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

**Mario Draghi**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Daniele Franco**



## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>67</b>
<b>I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>69</b>
I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	69
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana .....	69
IGEM – Italian General Equilibrium Model .....	69
QUEST III - Italy .....	70
ORANI-IT & TERMITY .....	71
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana .....	71
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche .....	73
<b>II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....</b>	<b>77</b>
II.1 Le entrate .....	79
Entrate tributarie ed extratributarie.....	79
Entrate contributive .....	80
Flussi finanziari Italia – UE.....	81
II.2 Le spese.....	85
Redditi da lavoro dipendente.....	85
Consumi intermedi.....	87
Prestazioni sociali in denaro .....	90
Altre Spese correnti .....	97
Interessi passivi .....	98
Investimenti fissi lordi.....	102
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale .....	104
<b>III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO.....</b>	<b>105</b>
III.1 Saldo strutturale di bilancio .....	105
III.2 La regola della spesa.....	109
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	111
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	112
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico .....	113
<b>IV. ANALISI TEMATICHE.....</b>	<b>115</b>
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato .....	115
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.....	117
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano .....	118
La sanità.....	118

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

Province e Comuni .....	118
Le Università e gli Enti di ricerca .....	119
IV.3 La spesa sanitaria .....	119

**INDICE DEI BOX**

Previsione degli accreditati dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC) .....	85
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro .....	91
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2020 .....	93

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella I.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle AP – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro) .....	95
--	----

**INDICE DELLE FIGURE**

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro conto AP - Confronto tra programmazione finanziaria e risultati .....	94
---	----

## **INTRODUZIONE**

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/2009 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) 2021. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con il quadro di regole fiscali e di bilancio europee e nazionali.

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. 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 avesse 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 aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti, sia del campione di stima aggiornato.

#### **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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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 nel modello volte 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO**

## 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 analysis*, 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 -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano allo scopo di quantificare l'impatto aggregato e disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma sui principali aggregati macroeconomici.

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 la Pubblica Amministrazione e il mercato del lavoro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

La base dati di riferimento per la calibrazione di MACGEM-IT è la *Social Accounting Matrix* (SAM) per l'Italia. Dai flussi economici registrati nella SAM si può calcolare il valore dei parametri necessari alla derivazione delle equazioni in MACGEM-IT. Alcuni dei parametri fondamentali sono: i coefficienti e le quote di assorbimento dei fattori, le quote di distribuzione dei redditi primari, le quote di trasferimenti tra Settori Istituzionali, le aliquote implicite d'imposta, la propensione al consumo, etc.

L'impatto economico 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.

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica, dinamica e multiregionale con una connotazione multi output e multi input per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è 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 della Pubblica Amministrazione il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, 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 con un ampio livello di disaggregazione, 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.

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta funzionale alla valutazione d'impatto anche di *policy* e proposte di riforma a forte connotazione selettiva e/o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di politiche fiscali di tipo puntuale che MACGEM-IT può analizzare sono ampie, ad esempio valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, oppure utilizzo di strumenti di *policy* nella redistribuzione del reddito.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO**

## 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)<sup>1</sup>. 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 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, 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 del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. È 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<sup>2</sup> effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali

<sup>1</sup> Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:  
[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/DPRSPSM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/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](http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html)

<sup>2</sup> Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/working\\_papers/n-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/n-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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 e 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 tiene conto delle elasticità storiche<sup>3</sup>. 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 IGM 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*<sup>4</sup>). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di Consensus e dei 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,

<sup>3</sup> Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

<sup>4</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO**

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<sup>5</sup> e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243<sup>6</sup>, in data 15 settembre 2014 è 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, Documento programmatico di Bilancio) 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 dell'UPB dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico a cui si riferiscono.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

---

## **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<sup>7</sup>. 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 economica 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<sup>8</sup>, 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)<sup>9</sup>. 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. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche di aprile ed ottobre ad Eurostat, ISTAT può riclassificare nel sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosettori<sup>10</sup>.

In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2019.

<sup>10</sup> Per esempio, in sede di Notifica di aprile 2019, l'ISTAT ha riclassificato nel settore delle AP diverse unità, fra cui RFI s.p.a. e Invitalia, in precedenza non comprese nel perimetro della PA.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)<sup>11</sup>. L'indebitamento netto nominale e strutturale<sup>12</sup> (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, sono fra i principali 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 pubblico sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e del debito pubblico sono elaborati, 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 delle 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 elaborate sulla base di un modello specifico e recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento. Esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei saldi.

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<sup>13</sup>. 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 con un modello specifico la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (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.

Il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica recepisce, dopo gli opportuni confronti, la previsione elaborata dal modello specifico. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III.1*.

<sup>13</sup> 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 dal Dipartimento del Tesoro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo stock di nuova 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 è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)<sup>14</sup>, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

Tale modello considera unicamente le entrate tributarie, ossia quelle incluse tra le Entrate correnti (Titolo I) e le imposte in Conto capitale del Bilancio, che rappresentano nel complesso oltre il 60% del totale delle entrate della Pubblica Amministrazione. La previsione delle altre entrate viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato utilizzando altre metodologie.

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono formulate a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati; non includono invece gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, 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. È statico in quanto, nel rispetto del principio di prudenza, non considera gli effetti comportamentali dei contribuenti. È disaggregato poiché adotta come unità elementare di calcolo il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di entrata, compresi i tributi locali che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse (circa 700). È multi output in quanto il processo di previsione si divide in diverse fasi e in ognuna di queste si ottengono delle previsioni intermedie (dalle previsioni tendenziali alle previsioni a legislazione vigente, fino alle previsioni finali). È Multi input poiché il modello è alimentato da quattro macro-classi di input, ossia:

- l'ammontare delle entrate consuntivate 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*);
- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti per i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in

<sup>14</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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 successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (cd. 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).

Alla previsione così ottenuta 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 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 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 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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"<sup>15</sup>.

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. Box successivo). 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 annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione

<sup>15</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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<sup>16</sup> (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<sup>17</sup>. 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. 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  $RES_t$  viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

<sup>16</sup> Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorse calcolata sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e la risorse correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

<sup>17</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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

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,  $DOM_{t-1}$ . 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:

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

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

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<sup>18</sup>, 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 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

<sup>18</sup> Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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<sup>19</sup>. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari<sup>20</sup> 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".

<sup>19</sup> 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*).

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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

**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 delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle regole di contabilizzazione del 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, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base di riferimento è la serie storica dei dati ISTAT. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali<sup>21</sup> 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.

<sup>21</sup> In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali<sup>22</sup> - 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<sup>23</sup>.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e 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 stanziati risorse con la legge di stabilità<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>, 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, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate qualora intervengano nuovi elementi informativi<sup>26</sup> o 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<sup>27</sup>.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali<sup>28</sup> e

<sup>22</sup> Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

<sup>23</sup> 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..).

<sup>24</sup> Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio della legge di bilancio.

<sup>25</sup> Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col DL. 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.

<sup>28</sup> Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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 definizione economica della spesa per redditi da lavoro<sup>29</sup> 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 (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.

<sup>29</sup> In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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.

Le regole del SEC 2010 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 modalità di previsione per i 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, delle spese per forniture militari.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

**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 per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, a decorrere dall'esercizio 2019, del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) esteso alle Regioni a statuto ordinario a decorrere dall'esercizio 2021.

Sia il risultato di competenza, sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

La previsione dei consumi intermedi degli enti territoriali tiene conto anche della disciplina prevista dall'articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, a garanzia del rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni previsti dalla direttiva europea, sia dello smaltimento dello stock di debiti pregressi che impongono agli enti non rispettosi di appositi indicatori di ridurre la propria spesa per consumi intermedi, modulata progressivamente in base all'entità dell'inadempimento. Le misure di garanzia dei debiti commerciali, diversificate per tenere conto delle caratteristiche dei differenti ordinamenti contabili, per gli enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, prevedono la costituzione di un apposito fondo che limita la capacità di spesa degli enti inadempienti.

**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<sup>30</sup>.

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 che operano in convenzione con il SSN<sup>31</sup> ed erogati 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;

<sup>30</sup> Aziende sanitarie locali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, Aziende ospedaliere e Aziende ospedaliere universitarie, nonché Stato, Enti locali e Altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

<sup>31</sup> Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura<sup>32</sup> 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 i redditi 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<sup>33</sup>.

### **Prestazioni sociali in denaro**

La spesa per prestazioni sociali in denaro comprende la spesa per pensioni, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali e assegni sociali, e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un complesso insieme di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio<sup>34</sup> dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro 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 Amministrazioni Pubbliche, 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,

<sup>32</sup> L'adozione, a partire dall'anno 2019, del nuovo modello di rilevazione di Conto Economico (CE) ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci del modello di rilevazione adottato in passato, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi.

<sup>33</sup> Benché di importo non rilevante, devono considerarsi anche i costi delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale interna inclusi nell'Assistenza medico-specialistica.

<sup>34</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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.

**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 Amministrazioni Pubbliche 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, oggetto di specifica fornitura dati all'Istat, nonché l'elaborazione dei dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di riferimento. Ciò nell'ambito del protocollo di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'Istat;
- fornire le risultanze dell'attività di monitoraggio mensile all'Istat per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- 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 mensile, 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<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA***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, all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i dati più aggiornati.

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 degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

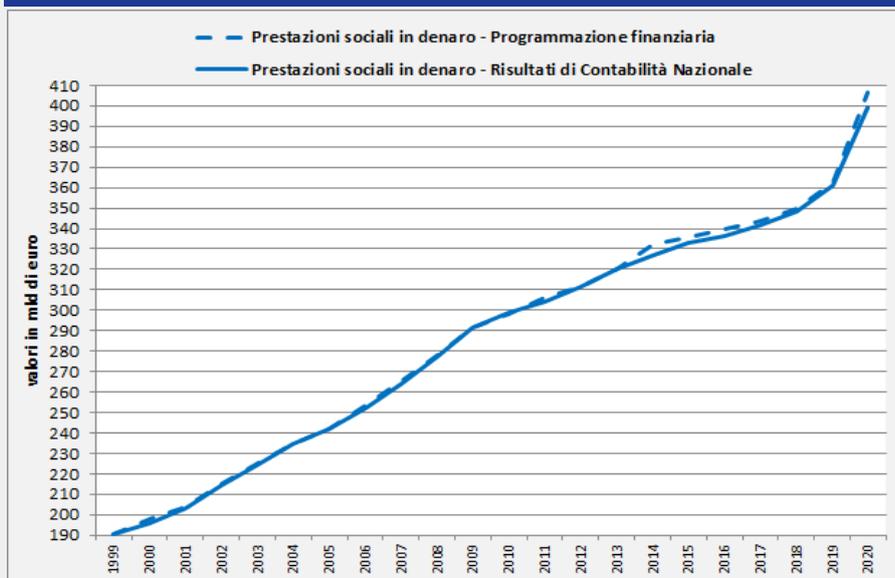
**Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2020**

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 Amministrazioni Pubbliche - 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 1999-2020. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'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)<sup>36</sup> ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle Amministrazioni Pubbliche. 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*<sup>37</sup> e, successivamente, con l'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio e della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità *n+1* (dal 2017, disegno di legge di bilancio)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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 bilancio. Il Documento Programmatico di Bilancio viene presentato alla Commissione europea a ottobre e recepisce, nel quadro programmatico, gli effetti derivanti dalla manovra di finanza pubblica.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
NOTA METODOLOGICA**FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO AP - 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 e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle AP 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 AP (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente<sup>39</sup>. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

<sup>39</sup> Nel periodo riscontrabile si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza contenuta (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 per cento, tenuto conto degli 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%)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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

		Previsioni Conto AP	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,4
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	203,1
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
Anno 2002	RPP 2002	203,7	214,3
	RPP 2002	216,3	
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	215,3	224,4
	RPP 2003	224,5	
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	225,2	234,6
	RPP 2004	234,6	
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	234,6	242,2
	RPP 2005	242,2	
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	242,2	252,1
	RPP 2006	252,9	
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	253,3	264,4
	RPP 2007	264,9	
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
Anno 2008	RPP 2008 (2)	265,2	277,3
	RPP 2008	278,3	
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	291,6
	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	298,7
	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	304,5
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	313,9	311,7
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	320,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	
Anno 2014	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	327,0
	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	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	332,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	
Anno 2016	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	336,4
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
Anno 2017	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	341,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
Anno 2018	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	348,5
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
Anno 2019	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	361,2
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019	349,8	
Anno 2020	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	399,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019 (11)	365,2	
	DEF 2019 e Agg Prog Stabilità (2019) (12)	364,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	
Anno 2020	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	362,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	374,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	375,2	
	DEF 2020 e Agg Prog Stabilità (2020)	386,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2020 (13)	410,5	
	DPB 2021 (13)	407,5	
	DPB 2021 + DL 137/2020 L 176/2020 (13)	406,3	

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

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

(3) Comprende 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 AP, come indicato in RUEF 2009.

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

(5) Comprende 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 DL n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

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

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

(8) Comprende 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) Comprende 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) Comprende 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).

(11) Comprende gli effetti derivanti dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), ivi inclusi gli oneri connessi alle autorizzazioni di spesa per il finanziamento degli interventi successivamente deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

(12) Comprende gli effetti derivanti dagli interventi deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

(13) Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti, dapprima a recepire (DEF 2020 e NADEF 2020) gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico derivanti dall'emergenza epidemiologica, contenuti nei relativi provvedimenti, e, successivamente, nell'ultimo trimestre dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio progressivamente disponibili, ancorché parziali. La previsione NADEF 2020 è stata quindi oggetto di successive revisioni. In particolare, il livello di spesa previsto è stato ridotto di 3.000 mln di euro in sede di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

DPB 2021, scenario tendenziale. Successivamente, nella parte finale dell'anno, nella predisposizione degli interventi di ristori per specifici settori economici, di cui al DL n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020 sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti per la spesa per prestazioni sociali in denaro derivandone una riduzione complessiva della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 milioni di euro, che ha contribuito alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 milioni di euro.

### Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione<sup>40</sup>, 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 periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte<sup>41</sup>, 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<sup>42</sup>.

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<sup>43</sup>. 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

<sup>40</sup> 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).

<sup>41</sup> Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi.

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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.

### Interessi passivi

Le previsioni su base annua della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche 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 (SEC 2010), 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 di competenza economica (SEC 2010), 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 dello *stock* di titoli in circolazione, 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<sup>44</sup> 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,

<sup>44</sup> Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

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 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<sup>45</sup>.

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo denominato SAPE<sup>46</sup>, 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 (SEC 2010).

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. 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 sui volumi delle emissioni nei mercati non domestici 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 ricavato dall'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> Il programma SAPE, "Software di Analisi dei Portafogli di Emissione", in uso da molti anni presso il Dipartimento del Tesoro e oggetto di numerose evoluzioni, è ampiamente illustrato nelle edizioni del Rapporto Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico:  
[http://www.dt.mef.gov.it/debito\\_pubblico/](http://www.dt.mef.gov.it/debito_pubblico/)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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*<sup>47</sup>.

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 alla curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza il programma SAPE 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.

Nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura dei titoli in valuta estera (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati. 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.

Inoltre, a partire dall'anno 2018 è stata inserita la spesa per interessi relativa alla giacenza giornaliera della garanzia bilaterale versata a fronte di alcune posizioni in derivati. Tale flusso si può configurare come un'entrata o un'uscita a seconda della combinazione di due fattori: il verso della garanzia, che essendo bilaterale può essere versata alla controparte o ricevuta dalla controparte, e il segno dei tassi di interesse del mercato monetario (normalmente il tasso EONIA), che possono essere positivi o negativi. Più in dettaglio, il flusso si configura come un incasso - e quindi come un'entrata - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario positivi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse negativi. Al contrario il flusso si configura come una spesa - e quindi come un'uscita - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario negativi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse positivi. Gli interessi, calcolati per cassa e per competenza, tengono conto dell'andamento prospettico dell'EONIA rilevato in coerenza temporale con le altre previsioni.

Infine, dal 2021 si considera la spesa per interessi relativa alle passività contratte con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC 2010), del settore statale includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi<sup>48</sup> di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti<sup>49</sup>, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)<sup>50</sup>. 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<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>, 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 consideri la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC 2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)<sup>53</sup> 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, del sottosectore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale<sup>54</sup>, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza, 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, si corregge per le stime SIFIM.

<sup>49</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>50</sup> Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

<sup>51</sup> Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

<sup>54</sup> Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

### Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC 2010, 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 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. Si segnala che, a partire dalla notifica di aprile 2021, ISTAT ha modificato il criterio di registrazione per il calcolo degli investimenti delle amministrazioni locali (con l'eccezione al momento delle Regioni), utilizzando il nuovo criterio della competenza rinforzata in luogo della cassa, poiché considerato più vicino a quello 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. 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.

Le previsioni sugli investimenti realizzati da RFI vengono comunicate dall'ente o, alternativamente, sono elaborate sulla base degli ultimi dati disponibili del relativo bilancio di esercizio. 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 e aggiornati periodicamente sulla base dell'effettivo avanzamento degli stessi.

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. Sono utilizzati soprattutto nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo - Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

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;
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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo<sup>55</sup>.

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.

Secondo il SEC 2010, 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.

Infine, in merito alla stima per sottosettori, 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. Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica - ovvero l'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.

<sup>55</sup> 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.

### **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.

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 la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio. 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 scadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta. Il SEC 2010 ha distinto i crediti di imposta in due categorie, quelli "pagabili" e quelli "non pagabili". I "pagabili" sono i crediti liquidabili indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale del beneficiario, anche mediante rimborso, e sottintendono l'esistenza di un debito certo dello Stato nei confronti del beneficiario. Essi devono essere registrati in spesa, con impatto sull'indebitamento nell'anno in cui sorge il diritto al beneficio per l'intero importo concesso, indipendentemente dall'effettivo utilizzo in compensazione. Rientrano in questa categoria le cosiddette *Deferred Tax Assets* (DTA) del settore bancario.

Viceversa, i crediti "non pagabili" diventano inesigibili superato il limite della capienza fiscale. Essi sono registrati come riduzione delle entrate fiscali, con impatto sull'indebitamento netto negli anni in cui vengono effettivamente utilizzati dal contribuente. 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).

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 il rapporto debito/PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

La revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 tramite il cosiddetto *Six Pack* e la successiva approvazione della L. n. 243/2012 che ha recepito a livello nazionale la normativa europea hanno introdotto l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). L'OMT è espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale" cioè al netto delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico<sup>56</sup>. Questo parametro ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza fiscale europea.

Per favorire la comprensione di tali aspetti, questo capitolo è dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio e dell'evoluzione del debito.

#### III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio strutturale è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici depurata della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. 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 l'*output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico. A sua volta, l'*output gap* è la distanza in termini percentuali tra il PIL reale e il prodotto potenziale, definibile come il livello di PIL massimo che un'economia può raggiungere senza che si generino pressioni inflazionistiche.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia, quindi dell'*output gap* e del saldo strutturale, è quella sviluppata dalla Commissione Europea<sup>57</sup> e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sull'*output gap* (*Output Gap Working Group* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

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

<sup>56</sup> Per maggiori dettagli sul Patto di Stabilità e Crescita e la sorveglianza a livello europeo si veda il sito della Commissione Europea: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm).

<sup>57</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
NOTA METODOLOGICA

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

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e  $\alpha$  è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta,  $\alpha$  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,  $\alpha$  viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (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 è che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro, secondo una funzione così rappresentata:

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

Secondo la funzione (2), la TFP è spiegata dall'efficienza dei fattori lavoro ( $E_L$ ) e capitale ( $E_K$ ) e dal 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 fattori lavoro e capitale e della TFP. 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 filtri statistici univariati (filtro di Hodrick-Prescott, HP) e 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 poi 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 NAWRU. Analiticamente:

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

dove  $PARTS_t$  è il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica di riferimento, estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile  $POPW_t$  rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); 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 addetto, ottenuto applicando il filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA<sup>58</sup>. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello

<sup>58</sup> In occasione delle *Spring Forecast 2020*, per evitare una distorsione eccessiva nella stima del trend delle ore lavorate per occupato, la Commissione Europea ha sostituito il dato grezzo per il 2020 con un'interpolazione tra il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO**

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 (secondo un modello basato sulla c.d. "curva di Phillips"). La serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. "ancora" del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*<sup>59</sup>.

Il sistema di equazioni per la stima del NAWRU attualmente in uso per l'Italia può essere descritto in modo analitico come segue:

$$\begin{aligned}
 (4) \quad & U_t = N_t + G_t \\
 (5) \quad & N_t = N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} && \varepsilon_{1t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1)) \\
 (6) \quad & \lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} && \varepsilon_{2t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2)) \\
 (7) \quad & G_t = \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} && \varepsilon_{3t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3)) \\
 (8) \quad & \Delta W_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \varepsilon_{4t} && \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))
 \end{aligned}$$

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e  $\lambda$  la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove  $\Delta W$  indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine,  $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$  rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro<sup>60</sup>.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè  $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3$  e  $\varepsilon_4$ . 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 l'elemento discrezionale nella scelta, il MEF utilizza

valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione, inclusa dalla Commissione anche nelle *Autumn Forecast 2020*, è stata riportata anche nel presente Documento.

<sup>59</sup> L'ancora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata recentemente revisionata da OGWG e approvata da EPC (febbraio 2020); i risultati sono aggiornati ogni anno in occasione delle *Autumn Forecasts*. Il modello di stima comprende tutti i Paesi della UE-28 (inclusi gli UK) e la variabile dipendente è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente. Tra le esogene sono incluse determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni, indice di fiducia del settore manifatturiero). Il modello tiene conto della composizione demografica della forza lavoro, imponendo una correzione della variabile dipendente in linea con i tassi di disoccupazione specifici per classi d'età. I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'ancora viene calcolato come *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

In presenza di residui non stazionari o di un andamento divergente del *fit* e della variabile dipendente NAWRU per gli ultimi due anni di campione, se la distanza tra *fit* e NAWRU è superiore a 1 p.p. è prevista l'applicazione di una "*prudent rule*": in questi casi, l'ancora si ottiene come media ponderata tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

Per approfondimenti sulla metodologia originale, 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf).

<sup>60</sup> 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 (JRC) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri. 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](http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
NOTA METODOLOGICA

una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale<sup>61</sup>. La Commissione Europea ha convenuto che la soluzione italiana per la selezione dei parametri di inizializzazione delle componenti non osservate è migliorativa della metodologia e l'ha integrata nella procedura ufficiale come strumento di supporto.

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 e viene stimata un'equazione che mette in relazione la componente ciclica della TFP e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS). 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 e risolvendo poi per la TFP.

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

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

L'*output gap*, che indica lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale, è calcolato come:

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

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio corretto per il ciclo (*Cyclically-Adjusted Balance*,  $CAB_t$ ), che misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia. Analiticamente:

$$(11) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro  $\varepsilon$  esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE<sup>62</sup> 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.

<sup>61</sup> Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze delle componenti non osservate nella stima 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: [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/SEZIONE\\_I\\_-\\_Programma\\_di\\_Stabilita\\_xdeliberatox\\_on-line.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilita_xdeliberatox_on-line.pdf).

<sup>62</sup> 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](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>.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO**

Dal lato delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo quattro aree: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore  $\eta_R$ . 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 ( $\eta_R$ ) e spese ( $\eta_G$ ) 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:

$$(12) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro  $\varepsilon$  dell'equazione (7), si ottiene come differenza tra  $\varepsilon_R$  e  $\varepsilon_G$ .

Per ottenere il saldo di bilancio strutturale (*Structural Balance*,  $SB$ ), al saldo di bilancio corretto per la componente ciclica andranno sottratte le misure temporanee (*one-off*) e *una tantum*, espresse in percentuale del PIL.

$$(13) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t$$

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. La classificazione delle misure come *una tantum* avviene sulla base di valutazioni caso per caso seguendo regolamenti europei e sotto la supervisione di Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva<sup>63</sup>, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- condoni fiscali;
- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- entrate/uscite 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 LA REGOLA DELLA SPESA

La regola della spesa<sup>64</sup> indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obiettivo di Medio

<sup>63</sup> La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: *European Commission (2015), "Report on Public Finances in Emu", Institutional Paper n. 14*, [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en)

<sup>64</sup> La regola della spesa è stata inserita con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011, che ha rivisto il Regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Per maggiori dettagli, si rimanda alla

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola fissa un tetto alla crescita della spesa pubblica che, se perseguito, permetterebbe al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

Per ottenere il tasso di crescita dell'aggregato di riferimento è necessario calcolare due aggregati di spesa. Il primo aggregato ( $G$ ) è pari alla somma delle spese totali della Pubblica Amministrazione a cui si sottraggono le seguenti voci: i) spesa per interessi; ii) spesa per programmi EU interamente coperta da fondi europei; iii) spesa per investimenti calcolata come media su quattro anni (tre precedenti e l'anno base)<sup>65</sup>; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato ( $Gn$ ) è pari al primo ( $G$ ) depurato dalle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* (DTMn). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno base e si aggiungono quelle dell'anno precedente.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento al tempo  $t$  ( $TS_t$ ) è dato quindi dalla differenza tra l'aggregato di spesa al tempo ( $t$ ) depurato dalle DTMn e l'aggregato di spesa al tempo ( $t-1$ ) non depurato dalle DTMn.

$$TS_t = Gn_t - G_{t-1}$$

I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT<sup>66</sup>, venga fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica corretto per la matrice delle condizioni economiche<sup>67</sup>. Nel dettaglio, per calcolare il *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale ( $\mu Pot$ ) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza ( $Cc_t$ ) che tiene conto dell'aggiustamento fiscale richiesto ai paesi che non hanno raggiunto l'OMT funzione della matrice delle condizioni economiche e di eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza, ricalibrato in funzione della quota della spesa primaria.

$$EB_t = \mu Pot_t - Cc_t$$

Il Patto di Stabilità e Crescita confronta quindi l'evoluzione dell'aggregato di spesa rispetto al *benchmark* di spesa ( $EB$ ). Per calcolare la deviazione dal benchmark ( $DB$ ) si effettua in primo luogo la differenza tra il *benchmark* ( $EB$ ) ed il tasso di crescita effettivo dell'aggregato di spesa di riferimento ( $TS$ ). Successivamente, questo differenziale si moltiplica all'aggregato di spesa ( $G$ ) dell'anno precedente (non depurato dalle misure discrezionali) per ottenere il valore monetario dello scostamento. Infine, questo ammontare viene rapportato al PIL restituendo così il valore della deviazione espressa in punti percentuali di PIL. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti quando calcolata

pubblicazione annuale della Commissione Europea del *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019*: [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

<sup>65</sup> Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della relativa quota di spesa coperta da fondi europei.

<sup>66</sup> Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni ( $\mu Pot$ )

<sup>67</sup> Dal 2015 è stata rivista la metodologia introducendo la ricalibrazione del margine di convergenza sulla base delle condizioni economiche stabilite dalla matrice delle condizioni economiche. I valori vengo pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO**

anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni ( $DB2$ ) su due anni ( $t$  e  $t-1$ ) il valore medio della deviazione non deve superare 0,25 per essere in linea con la regola. La rilevanza della deviazione è sempre valutata sia sull'anno che su due anni. In sintesi:

$$DB_t = ((EB_t - TS_t) * G_{t-1})/PIL. \quad \leq 0,5$$

$$DB2_t = ((DB_{t-1} + DB_t)/2)/PIL \quad \leq 0,25$$

Si ricorda che nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il percorso di convergenza verso l'OMT è valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

**III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA**

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità<sup>68</sup>, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento e una riduzione dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento con un conseguente impatto sulla crescita del PIL.

L'impatto della diversa 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  $\varepsilon$  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 negli scenari alternativi 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, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale. Per contro, le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo vengono semplicemente ribasate rispetto al nuovo livello del prodotto potenziale. Rispettivamente,  $R_A^{ca}$  e  $E_A^{ca}$ , vengono ricalcolate come segue:

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

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

<sup>68</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della differente 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 si ottiene il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello di indebitamento netto.

### III.4 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); per gli anni successivi, seguendo la metodologia europea relativa alle proiezioni di medio periodo, le variabili relative 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 fattori produttivi capitale e lavoro e la TFP, stimati al loro livello strutturale/potenziale, sono estrapolati out-of-sample attraverso modelli ARIMA (è il caso di investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* bayesiano (per la *Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo 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 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 di 1 p.p. verso il basso (i.e. se l'ancora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'ancora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (si veda il paragrafo III.1).
- **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 del *Kalman filter bayesiano* (si veda il paragrafo III.1).
- **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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO**

- **Tasso 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 previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del *Cohort Simulation Model (CSM)*, elaborato in sede di *Ageing Working Group (AWG)* di EPC, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry e exit rates*). Da t+6 a t+8 si usa una regola di smoothing per legare la serie ARIMA (*time-series driven*) a quella del CSM (*demographics driven*)
- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione 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. Come risultato, la variazione è molto ridotta nel medio periodo.

### III.5 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, 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 considerano, inoltre, le passività contratte con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU.

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;

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

**NOTA METODOLOGICA**

- 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 riguardano 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 delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti<sup>69</sup>, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica<sup>70</sup>.

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

<sup>69</sup> Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

<sup>70</sup> 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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<sup>71</sup> 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 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.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate (al netto delle entrate stabilizzate negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio<sup>72</sup>, 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.

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.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Cfr. art 23 legge n.196 del 2009.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

**ANALISI TEMATICHE**

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.

#### **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<sup>73</sup>, conti di tesoreria statale,

<sup>73</sup> 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. Nel 2017 la rilevazione SIOPE è stata estesa ai Consigli regionali e agli enti strumentali degli enti territoriali in contabilità finanziaria. Nel 2019 alle Autorità portuali e nel 2020 alle Fondazioni liriche e alle Autorità amministrative indipendenti inserite nella lista S13.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

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 2021 e successivi, ovvero del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

Ciò premesso, si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

### **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, i Consigli regionali e per altri enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte di ciascun comparto.

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.

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).

### **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 e contributi agli investimenti. In particolare, a decorrere dall'anno 2019 tutti gli Enti locali sono tenuti al rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

**ANALISI TEMATICHE**

allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). Di conseguenza, tra le entrate e le spese finali non solo è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento, ma anche l'avanzo di amministrazione e l'accensione prestiti. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di 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) e degli effetti sulle entrate e sulle spese dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

**Le Università e gli Enti di ricerca**

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati ipotizzando il rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 971-977, della legge n. 145/2018 - che hanno rivisto, per le sole Università, le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto del comparto - e prevedendo, per i 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), non più soggetti alla regola del fabbisogno a decorrere dall'esercizio 2019, andamenti di spesa coerenti con l'eliminazione della citata regola.

**IV.3 LA SPESA SANITARIA**

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT<sup>74</sup>.

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL<sup>75</sup>) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate<sup>76</sup>. Il Conto, oltre all'articolazione della

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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) di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie.

<sup>76</sup> Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA  
**NOTA METODOLOGICA**

spesa per categoria economica<sup>77</sup>, 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.

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<sup>78</sup>) degli ESL.

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

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> Regolamento CE n. 458/2007.

<sup>80</sup> A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC 2010 (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). 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. Dall'edizione del 2020, invece, il Conto è stato oggetto di revisioni contabili che hanno comportato, in particolare, una diminuzione nella quantificazione delle Altre uscite con conseguente contrazione del livello di spesa annuo complessivo.

È possibile scaricare il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021  
dai siti Internet

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

**ISSN: 2239-0928**

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*180110161360\*