ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XI**
n. **5**

PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

(Anno 2023)

*(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 l'11 ottobre 2022

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il presente Documento programmatico di bilancio (DPB) è stato presentato al Consiglio dei ministri, e da esso approvato il 10 ottobre 2022, in osservanza della normativa nazionale ed europea riguardante la programmazione economico finanziaria.

Le previsioni economiche e di finanza pubblica, nonché l'aggiornamento dei progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica presentati in questo documento, si limitano allo scenario tendenziale a legislazione vigente.

Il prossimo esecutivo provvederà alla definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il triennio 2023-2025 e, conseguentemente, ad aggiornare i contenuti del presente documento prima della presentazione della legge di bilancio.

PAGINA BIANCA

INDICE

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO 1

I.1 Tendenze recenti dell'economia e della finanza pubblica 1
I.2 Misure urgenti per il caro energia e l'Ucraina 7
I.3 Quadro macroeconomico tendenziale 9
I.4 Finanza pubblica tendenziale 16
I.5 Validazione delle previsioni ufficiali da parte dell'UPB 18

II. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA 19

II.1 Premessa 19
II.2 Politica di bilancio e fisco (CSR1) 20
II.3 Attuazione del PNRR e politica di coesione (CSR2) 21
II.4 Politica ambientale, rinnovabili e diversificazione approvvigionamento gas (CSR3) 23

III. TAVOLE 25

IV. NOTE METODOLOGICHE 43

IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati 43
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana 43
QUEST III - Italy 44
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana 44
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali 45
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali 46

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.3-1 : Risorse RRF sottostanti la previsione, confronto NADEF – DEF (miliardi di euro) 10
Tabella I.3-2 : Quadro macroeconomico tendenziale sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato) 13
Tabella I.3-3 : Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita) 15
Tabella III.1-1 : Ipotesi di base (0.I) 25
Tabella III.1-2 : Prospettive macroeconomiche – quadro tendenziale (1.a) 25
Tabella III.1-3 : Prezzi (1.b) 26
Tabella III.1-4 : Mercato del lavoro (1.c) 26
Tabella III.1-5 : Conti settoriali (1.d) 26
Tabella III.1-6 : Quadro tendenziale delle amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A) 27
Tabella III.1-7 : Determinanti del debito pubblico (2.b) 27
Tabella III.1-8 : Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3) 28
Tabella III.1-9 : Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.a) 29
Tabella III.1-10 : Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.b) 29
Tabella III.1-11 : Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C) 30
Tabella III.1-12 : Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.a) 31
Tabella III.1-13 : Raccomandazioni specifiche per il paese (6.a) 33
Tabella III.1-14 : Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Sovvenzioni (9.a) 40
Tabella III.1-15 : Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Prestiti (9.b) 40
Tabella III.1-16 : Stock di garanzie statali al 30 giugno 2022 (% del PIL) (10) 41

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : Prodotto interno lordo e produzione industriale 1
Figura I.1-2 : Prezzi al consumo (Indice armonizzato, variazioni % A/A) 2
Figura I.1-3 : Rendimento sui titoli di stato italiano (BOT a 1 anno e BTP a dieci anni) 3
Figura I.1-4 : Saldo della bilancia commerciale dell'Italia (ultimi dodici mesi, mln di euro) 4
Figura I.1-5 : Indici di fiducia delle imprese italiane 5
Figura I.1-6 : Fabbisogno di cassa del settore statale (miliardi di euro, valori cumulati a 12 mesi) 6
Figura I.3-1 : Prezzo del gas naturale 2019-2022 e prezzi a termine 2022-2025 11
Figura I.3-2 : Fabbisogno di gas, fonti di approvvigionamento e stoccaggi (milioni di smc e valori percentuali) 12
Figura I.4-1 : Indebitamento netto e debito della PA tendenziale in rapporto al PIL 17

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

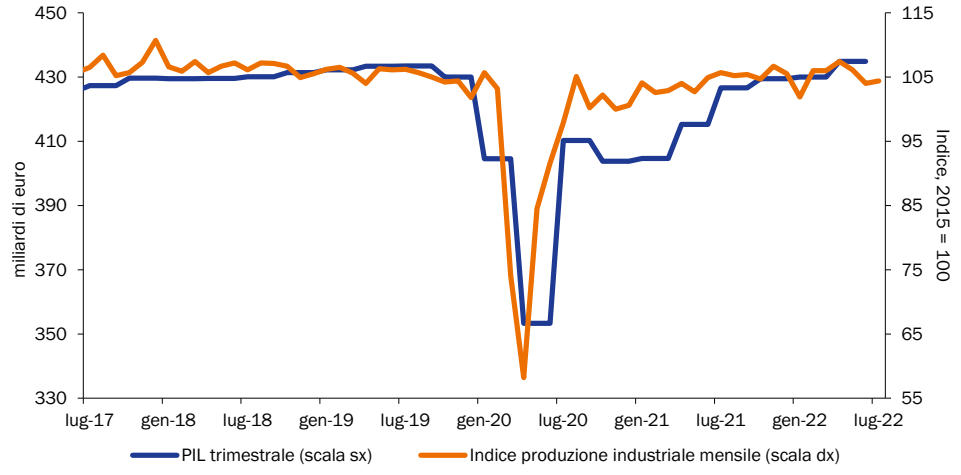
I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA

Nella prima metà dell'anno in corso il prodotto interno lordo (PIL) è cresciuto più del previsto, raggiungendo un livello superiore dello 0,6 per cento a quello medio del 2019, l'anno precedente la pandemia. Ad un primo trimestre in rallentamento allo 0,1 per cento in termini congiunturali, dallo 0,7 per cento del quarto trimestre 2021, è infatti seguito un robusto incremento del PIL nel secondo trimestre, pari all'1,1 per cento sul periodo precedente.

Grazie al buon andamento del primo semestre, la previsione di crescita del PIL per il 2022 sale al 3,3 per cento, dal 3,1 per cento del Documento di Economia e Finanza (DEF)[1], sebbene la seconda metà dell'anno si prospetti meno favorevole di quanto anticipato ad aprile.

Infatti, nel quadro di un indebolimento degli indicatori ciclici globali ed europei, gli andamenti dell'economia e dell'inflazione continuano a risentire della guerra in Ucraina e dell'impennata del prezzo del gas naturale, dell'energia elettrica, dei combustibili e delle materie prime alimentari, in particolare i cereali.

FIGURA I.1-1 : PRODOTTO INTERNO LORDO E PRODUZIONE INDUSTRIALE



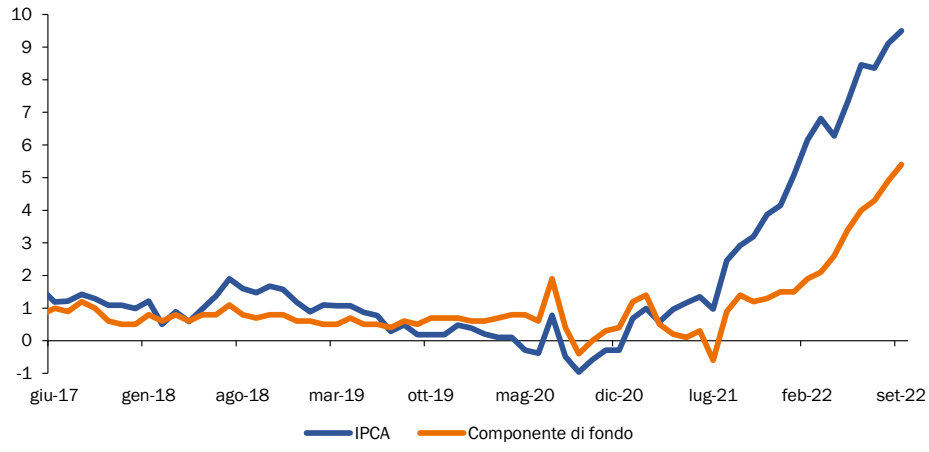
Fonte: ISTAT.

[1] In base ai dati del secondo trimestre, il trascinamento sul dato medio trimestrale dell'anno in corso è pari al 3,5 per cento. Incorporando nei calcoli la proiezione di una lieve flessione congiunturale del PIL nella seconda metà dell'anno, la crescita media ora prevista sui dati trimestrali è del 3,4 per cento. Tuttavia, a causa di un numero di giorni lavorativi inferiore a quello del 2021, tale stima si traduce in un incremento lievemente inferiore del PIL annuale (3,3 %).

Gli interventi di calmierazione di bollette e carburanti e gli aiuti a famiglie e imprese attuati quest'anno dal Governo assommano a 57,1 miliardi (3,0 per cento del PIL) in termini lordi, includendo 3,8 miliardi già stanziati dalla legge di bilancio per il 2022. Ciononostante, la bolletta energetica per imprese e famiglie italiane ha continuato ad aumentare a causa di prezzi all'ingrosso dell'energia che ad agosto hanno raggiunto un picco di 12 volte superiore alla media del quinquennio 2016-2020 nel caso del gas naturale e di quasi 11 volte in quello dell'energia elettrica, uno shock di prezzo senza precedenti. Anche il prezzo del petrolio ha seguito una tendenza ascendente fino a giugno, con un massimo di 128 dollari al barile sul *benchmark* Brent ai primi di marzo, ma è recentemente ridisceso sotto a 90 dollari al barile.

Sotto la spinta dei prezzi energetici e alimentari l'inflazione ha continuato a salire, raggiungendo il 9,5 per cento a settembre in Italia e il 10,0 per cento nell'area euro, secondo l'indice armonizzato dei prezzi al consumo. L'aumento dei prezzi si è via via diffuso dall'energia e dai prodotti alimentari alle altre componenti dell'indice, portando l'inflazione di fondo (al netto dell'energia e degli alimentari freschi) al 6,1 per cento ad agosto nell'area euro e al 5,4 per cento in Italia.

FIGURA I.1-2 : PREZZI AL CONSUMO (INDICE ARMONIZZATO, VARIAZIONI % A/A)



Fonte: Istat.

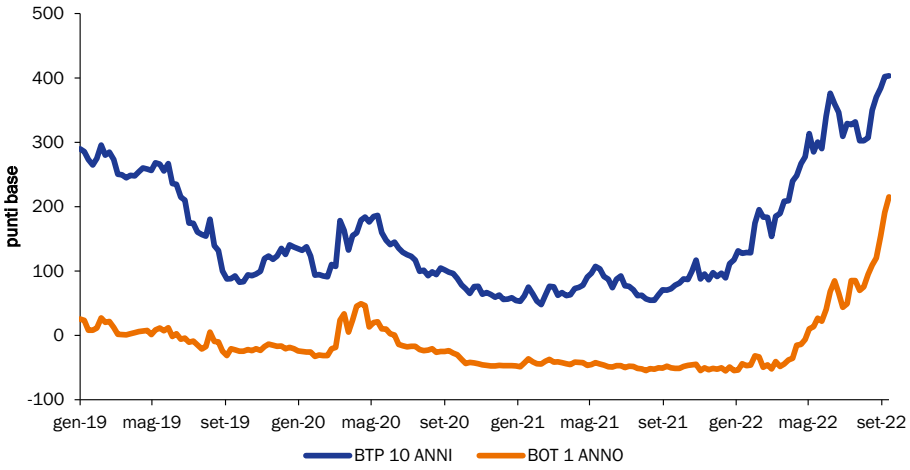
La repentina salita dell'inflazione ha indotto le maggiori banche centrali ad intraprendere un sentiero di restrizione monetaria. La conseguente salita dei tassi di interesse è stata accompagnata da un marcato appiattimento della curva dei rendimenti. I mercati scontano, quindi, che il rialzo dell'inflazione e la conseguente stretta monetaria non durino più di un biennio, anche in base all'attesa di una discesa dei prezzi energetici e di un rallentamento della crescita globale.

La Banca Centrale Europea (BCE) ha seguito con alcuni mesi di ritardo le mosse restrittive della *Federal Reserve* americana e della *Bank of England*, ma dal 1° luglio ha terminato il programma di acquisti di titoli a reddito fisso sul mercato aperto (*quantitative easing - QE*) e ha poi alzato i tassi di riferimento per complessivi 125 punti base in due tappe (luglio e settembre), portando il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale da zero all'1,25 per cento. La previsione macroeconomica più recente della BCE indica un tasso di inflazione superiore all'obiettivo del 2 per

cento anche su un orizzonte a due anni, il che giustificherebbe ulteriori rialzi dei tassi guida in occasione delle prossime riunioni del Consiglio Direttivo.

Al di là dell'impennata dell'inflazione, non va trascurato che il tasso di disoccupazione dell'area euro è sceso ad un nuovo minimo storico del 6,6 per cento in luglio e agosto e che nel secondo trimestre la percentuale di posizioni lavorative vacanti è salita al 3,2 per cento, mentre la crescita del costo del lavoro ha accelerato al 4,0 per cento, dal 2,5 per cento nel quarto trimestre del 2021. Alla luce degli orientamenti sulle future decisioni di politica monetaria comunicati dalla BCE stessa, tutto ciò porta i mercati a prevedere ulteriori rialzi dei tassi di policy. Di conseguenza, i tassi swap dell'euro sono attualmente più alti di 2,8 punti percentuali sulla scadenza ad un anno e di quasi 2,5 pp su quella decennale rispetto al livello di inizio 2022.

FIGURA I.1-3 : RENDIMENTO SUI TITOLI DI STATO ITALIANO (BOT A 1 ANNO E BTP A DIECI ANNI)



Fonte: Bloomberg.

Per quanto riguarda il mercato dei titoli di Stato italiani, all'effetto della salita dei tassi dell'euro si è aggiunto l'allargamento del differenziale di rendimento rispetto al tasso swap e al Bund tedesco: lo spread contro Bund sulla scadenza decennale, che un anno fa oscillava intorno a 100 punti base, è recentemente salito fino a 250 p.b., per poi ridiscendere a circa 230 p.b., con il risultato che il rendimento del BTP decennale è ora al 4,1 per cento, mentre un anno fa era pari allo 0,7 per cento (mentre il Bund è passato da -0,21 per cento a 1,84 per cento).

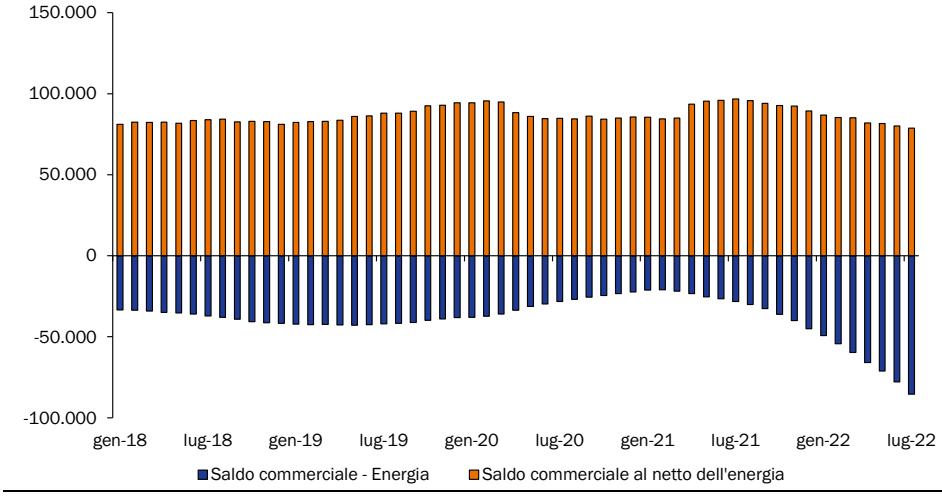
Lo shock energetico ha anche causato un repentino peggioramento del saldo commerciale dell'Italia, come pure di Paesi ad elevato surplus quali la Germania. Nei primi sette mesi del 2022 la bilancia commerciale dell'Italia ha registrato un disavanzo di 13,7 miliardi, che si confronta con un surplus di 37,5 miliardi nello stesso periodo dell'anno scorso, con il saldo energetico in peggioramento a -60,0 miliardi da -19,4 miliardi nei primi sette mesi del 2021. Anche il saldo commerciale non-energy, pur rimanendo largamente in avanzo da gennaio a luglio (a 46,3 miliardi), ha subìto un deterioramento di circa dieci miliardi rispetto allo stesso

periodo del 2021, dovuto sia al peggioramento delle ragioni di scambio sia ad una maggior crescita dei volumi di importazione rispetto a quelli di esportazione[2].

Secondo i dati Istat, la crescita dell'export in termini nominali è rimasta positiva fino a tutto luglio. In termini di volumi, invece, l'andamento delle esportazioni italiane di merci è stato ampiamente positivo nel primo trimestre, quando i volumi esportati sono cresciuti del 5,2 per cento in termini tendenziali, per poi frenare nel secondo trimestre (-1,2 per cento) e in luglio (-4,0 per cento) soprattutto in conseguenza di una decelerazione del commercio mondiale.

In linea con il peggioramento del saldo commerciale, anche le partite correnti della bilancia dei pagamenti nei primi sette mesi del 2022 hanno registrato un deficit di 9,1 miliardi, che si confronta con un avanzo di 31,9 miliardi nello stesso periodo del 2021.

FIGURA I.1-4 : SALDO DELLA BILANCIA COMMERCIALE DELL'ITALIA (ULTIMI DODICI MESI, MLN DI EURO)



Fonte: Refinitiv.

Si è detto della discesa del tasso di disoccupazione nell'area euro (e nell'Unione Europea) ai minimi degli ultimi decenni. Anche in Italia il tasso di disoccupazione è calato al 7,8 per cento in agosto, il livello più basso dal 2009 ad oggi. Secondo l'indagine Istat sulle forze di lavoro, l'occupazione a giugno è arrivata a sfiorare 23,2 milioni, il dato più elevato dal giugno del 2019 e in crescita del 2,4 per cento rispetto allo stesso mese del 2021, per poi scendere lievemente sotto a 23,1 milioni in agosto. Anche per via del declino della popolazione in età lavorativa, il tasso di occupazione a giugno ha raggiunto un massimo storico del 60,3 per cento, per poi diminuire al 60,0 per cento ad agosto.

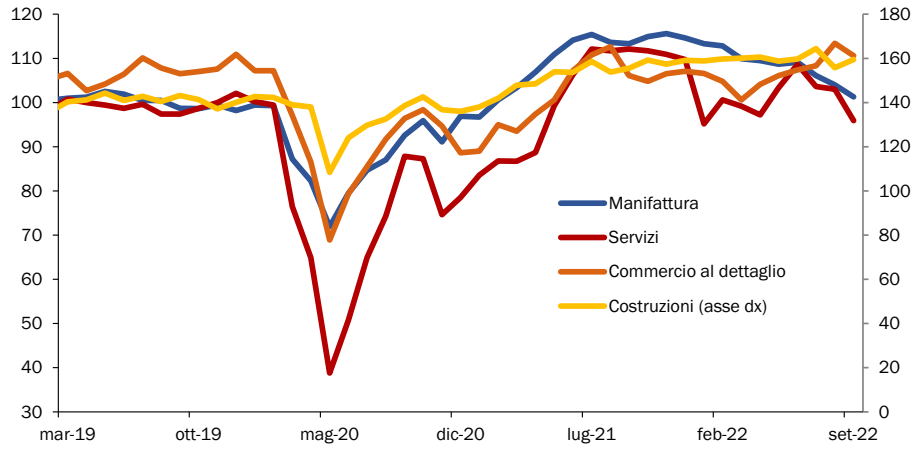
I risultati conseguiti nel primo semestre in termini di crescita del PIL e dell'occupazione sono stati resi possibili non solo dal dinamismo mostrato dall'industria fino alla primavera, ma anche dalla notevole crescita del valore aggiunto delle costruzioni e dalla ripresa dei settori dell'economia precedentemente

[2] Per peggioramento delle ragioni di scambio si intende una crescita dei prezzi all'importazione superiore a quella dei prezzi all'esportazione. Secondo gli ultimi dati Istat, i valori medi unitari all'export nei primi sette mesi sono cresciuti mediamente dell'1,1 per cento.

penalizzati dalle misure di distanziamento sociale. Dopo il picco raggiunto in gennaio, i nuovi contagi da COVID-19 sono diminuiti in primavera, per poi aumentare nuovamente a causa del diffondersi di nuovi sotto-lignaggi della variante Omicron. Tuttavia, l'andamento dei ricoveri ospedalieri e delle terapie intensive è rimasto sotto controllo, e ciò ha consentito di continuare il processo di normalizzazione della vita economica e sociale, con grandi benefici anche in termini di arrivi di turisti stranieri.

Come già accennato, le aspettative economiche e l'andamento dell'industria manifatturiera sono peggiorati a partire dalla tarda primavera. I dati più recenti segnalano un peggioramento del ciclo internazionale nel corso del terzo trimestre: ad agosto, il PMI globale è sceso sotto alla soglia di espansione di 50, precisamente a 49,3 dal 50,8 di luglio e dal 53,5 di giugno, valori che si confrontano con il livello massimo di 58,5 dall'inizio della pandemia, che è stato raggiunto nel maggio dello scorso anno. Nell'area euro il PMI composito è sceso sotto la soglia di 50 già in luglio (a 49,9), per poi ridursi ulteriormente a 48,9 in agosto e a 48,2 in settembre.

FIGURA I.1-5 : INDICI DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE



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

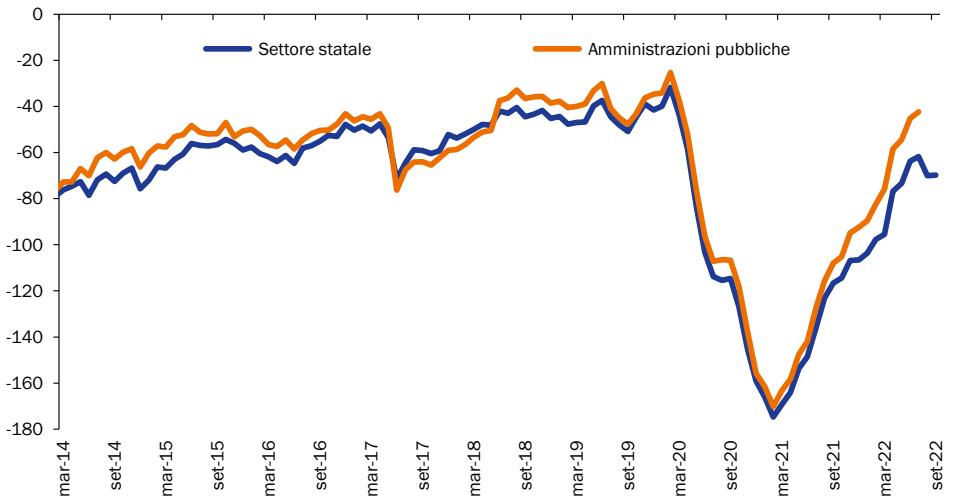
In Italia, l'indice destagionalizzato della produzione industriale nel bimestre giugno-luglio è diminuito del 2,4 per cento sul bimestre precedente. Guardando alle informazioni più recenti, l'indagine congiunturale dell'Istat a settembre segnala una continuazione della discesa della fiducia delle imprese manifatturiere, con un peggioramento dei giudizi sui livelli di produzione e ordinativi correnti e previsti per i prossimi mesi. A settembre, risultano in flessione anche gli indici di fiducia dei servizi e del commercio al dettaglio, mentre recupera lievemente l'indice delle costruzioni.

Sul fronte della finanza pubblica, i conti dei settori istituzionali dell'Istat indicano una netta riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione (PA), al 9,0 per cento del PIL nel primo trimestre e al 3,1 per cento del PIL nel secondo, dal 12,6 per cento e 7,6 per cento, rispettivamente, dei

corrispondenti periodi del 2021 (in termini non destagionalizzati)[3]. L'andamento delle entrate è stato particolarmente positivo nei primi sette mesi dell'anno, con un incremento delle entrate tributarie del 13,2 per cento e di quelle contributive del 6,4 per cento.

Un marcato miglioramento della finanza pubblica è anche segnalato dai dati più recenti di fabbisogno di cassa, che nei primi nove mesi dell'anno è stato pari a 49,2 miliardi, in miglioramento di circa 36,7 miliardi rispetto agli 85,9 miliardi del corrispondente periodo dell'anno scorso. Anche escludendo dal confronto le sovvenzioni ricevute ad agosto 2021 e ad aprile 2022 dalla *Recovery and Resilience Facility*, la riduzione del fabbisogno di cassa nei primi nove mesi dell'anno risulta pari a quasi 37,7 miliardi (un calo di circa il 43 per cento). Si tratta di un risultato molto positivo anche alla luce degli impegni di risorse pubbliche per manovre di calmierazione dei prezzi dell'energia e di aiuti ad imprese e famiglie attuati durante il periodo in questione.

FIGURA I.1-6 : FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE (MILIARDI DI EURO, VALORI CUMULATI A 12 MESI)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati mensili della RGS per il settore statale e della Banca d'Italia per le Amministrazioni pubbliche.

[3] Come menzionato nel testo, i dati trimestrali di indebitamento non sono destagionalizzati. Con l'eccezione del 2020, un anno fuori dalla norma in quanto segnato dalla prima fase della pandemia e da ingenti interventi di politica fiscale, il primo trimestre registra normalmente i livelli più elevati di indebitamento netto di tutto l'anno.

I.2 MISURE URGENTI PER IL CARO ENERGIA E L'UCRAINA

Interventi per il caro energia

Il pacchetto di misure adottate per mitigare l'impatto dell'inflazione sulle famiglie e sulle imprese è quantificabile in circa 62,6 miliardi negli anni 2021 e 2022 (3,3 % del PIL), di cui 5,5 miliardi (0,3 % del PIL) per il 2021 e 57,1 miliardi (3,0 % del PIL) per il 2022, inclusivi dei 3,8 miliardi stanziati con la legge di bilancio per il 2022[4].

Tale stima è espressa in termini di impieghi lordi, ovvero non è ridotta dall'importo delle misure di aumento delle entrate o di riduzione di altre spese contestualmente disposte al fine di non impattare il deficit di bilancio. Si tratta, inoltre, di una stima *ex ante*, basata sull'impatto finanziario incluso nelle relazioni tecniche e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti normativi e che non include gli effetti indotti dalle misure in termini di maggiori entrate.

Sono considerate le misure temporanee mirate al contenimento dei costi energetici per famiglie e imprese, ma anche quelle volte alla salvaguardia del potere di acquisto dei redditi più bassi per fronteggiare l'aumento dei costi energetici e il generale aumento dell'inflazione.

Il contenimento dei costi delle bollette è stato attuato tramite l'azzeramento delle aliquote degli oneri generali di sistema sulle bollette elettriche e del gas, e la riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA sulle bollette del gas.

Sono stati, inoltre, rafforzati i bonus sociali per le utenze elettriche e del gas destinati alle famiglie economicamente fragili, o con componenti in disagio fisico, già in vigore dal 2008. Se ne è disposta la rimodulazione per minimizzare gli impatti degli aumenti in bolletta; inoltre, la soglia ISEE per l'accesso ai bonus è stata incrementata da 8.265 a 12.000 euro (20.000 euro per le famiglie numerose), per tutto il 2022.

I crediti di imposta previsti per le imprese sono mirati a compensare gli extra costi sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia o gas naturale. Ne hanno diritto le imprese i cui costi in media trimestrale siano aumentati almeno del 30 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2019. Inizialmente introdotti in favore delle imprese a forte consumo di energia (cd. energivore) o gas naturale (cd. gassivore) e nella misura del 20 per cento delle spese sostenute nel trimestre di riferimento, nel corso dell'anno tali crediti sono stati estesi a una più ampia platea di imprese e aumentati fino al 40 per cento delle spese sostenute. Altri crediti di imposta sono previsti a favore di settori specifici, come trasporti, agricoltura e pesca, relativi alle spese per le componenti energetiche o per i carburanti.

Parte delle misure ha riguardato la riduzione delle accise sui carburanti. Le riduzioni delle aliquote delle accise includono anche quelle disposte con i decreti interministeriali MEF-MITE, a compensazione delle maggiori entrate IVA derivanti dall'aumento del prezzo internazionale del petrolio greggio.

[4] Decreto Sostegni (D.L. n. 41/2021), Decreto Sostegni bis (D.L. n. 73/2021), D.L. n. 130/2021, legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021), Decreto Sostegni ter (D.L. n. 4/2022), D.L. n. 17/2022, D.L. n. 21/2022, D.L. n. 38/2022, Decreto Aiuti (D.L. n. 50/2022), D.L. n. 80/2022, Decreto Aiuti bis (D.L. n. 115/2022), Decreto Aiuti ter (D.L. n. 144/2022), decreti interministeriali MEF-MITE di marzo, aprile, giugno, luglio, agosto e settembre 2022.

Infine, tra le misure volte a contrastare il generale aumento dei prezzi, quella più rilevante è senz'altro l'erogazione delle indennità *una tantum* a diverse categorie di lavoratori, pensionati e beneficiari di altre prestazioni sociali: la prima, da 200 euro, erogata a luglio a coloro con redditi fino a 35.000 euro annui; la seconda, da 150 euro, sarà erogata a novembre a coloro con redditi fino a 20.000 euro annui[5]. Altri interventi riguardano il bonus trasporti, l'aumento dell'esonero contributivo per i lavoratori dipendenti originariamente introdotto dalla legge di bilancio per il 2022, e l'incremento di due punti percentuali dei trattamenti pensionistici fino a 2.692 euro da ottobre a dicembre 2022.

Interventi legati al conflitto bellico in Ucraina

Tra le altre misure urgenti introdotte nel corso del 2022 vi sono quelle legate al conflitto bellico in atto in Ucraina, che ammontano a 1,1 miliardi[6].

In risposta all'emergenza umanitaria causata dall'aggressione russa è stato erogato un aiuto finanziario all'Ucraina, volto anche a garantire la continuità dei servizi essenziali dello Stato ucraino, e sono state stanziate risorse per fronteggiare le eccezionali esigenze di accoglienza ai cittadini ucraini rifugiati in Italia. Le risorse destinate all'accoglienza ammontano a circa 0,8 miliardi, a fronte di 170.646 rifugiati giunti in Italia dall'Ucraina, di cui 49.095 minori[7].

Questi interventi sono stati condotti nell'ambito delle iniziative a livello internazionale a sostegno dell'Ucraina, coordinate in particolare a livello di Unione europea e G7.

Sono stati, inoltre, erogati contributi a fondo perduto alle imprese che hanno subìto ripercussioni economiche negative derivanti dalla crisi internazionale indotta dal conflitto bellico in atto in Ucraina e, in particolare, dal sistema sanzionatorio adottato dall'UE e da altri paesi del mondo orientato a isolare finanziariamente la Russia e a indebolirne l'economia.

[5] Art.18, D.L. n.144/2022, che prevede il pagamento di un'indennità di 150 euro nel mese di novembre 2022 ai lavoratori che in tale mese abbiano un reddito lordo non superiore a 1.538 euro, corrispondenti a circa 20.000 euro annui (su tredici mensilità).

[6] D.L. n. 14/2022, D.L. n. 21/2022 e Decreto Aiuti (D.L. n. 50/2022).

[7] Secondo i dati del Ministero dell'Interno, aggiornati al 21 settembre 2022.

I.3 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE

Aggiornamento della previsione del PIL alla luce delle nuove esogene

Come già menzionato, la previsione di crescita del PIL per quest'anno nel nuovo scenario tendenziale migliora dal 3,1 al 3,3 per cento rispetto al quadro programmatico del DEF. Per contro, la previsione per il 2023 scende in misura sostanziale, dal 2,4 per cento allo 0,6 per cento. Restano, invece invariate le previsioni per il 2024 e il 2025, pari all'1,8 per cento e all'1,5 per cento, rispettivamente.

Per quanto riguarda il PIL nominale - variabile assai rilevante ai fini delle proiezioni di finanza pubblica e dei rapporti fra deficit, debito e PIL - le previsioni vengono riviste al rialzo rispetto al DEF, con l'unica eccezione del 2023, nel cui caso l'abbassamento della crescita reale prevista eccede la revisione al rialzo delle proiezioni di crescita del deflatore del PIL.

Nello specifico, partendo dai dati Istat per i primi due trimestri dell'anno, le valutazioni interne più aggiornate indicano una variazione leggermente negativa del PIL nel terzo trimestre quale risultato di una contrazione congiunturale del valore aggiunto dell'industria manifatturiera e delle costruzioni, solo parzialmente compensata da un incremento dei servizi. Per il quarto trimestre, l'intervallo delle stime più aggiornate si situa intorno ad una lieve contrazione del PIL in termini reali, attribuibile in primis al settore industriale.

L'andamento previsto per la seconda metà di quest'anno crea un trascinamento solo lievemente positivo (0,1 punti percentuali) sulla crescita del 2023. Si prevede un'ulteriore flessione del PIL nel primo trimestre, che sarebbe poi seguita da una ripresa dell'attività economica a partire dal secondo trimestre, trainata da un aumento della domanda mondiale, da una discesa del prezzo del gas naturale (peraltro verso livelli ancora elevati rispetto a condizioni 'normali') e da un crescente apporto del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla crescita del PIL.

L'abbassamento della previsione di crescita del PIL per il 2023 in confronto al DEF, pari a 1,8 punti percentuali, è motivato non solo dal recente peggioramento delle previsioni di imprese e famiglie, ma anche e soprattutto dai cambiamenti intervenuti nelle principali variabili esogene della previsione. La previsione di crescita del commercio mondiale è stata nettamente abbassata in linea con le più recenti proiezioni fornite da Oxford Economics; l'import dei principali partner commerciali dell'Italia è ora previsto crescere dell'1,5 per cento nel 2023, contro il 3,4 per cento previsto nel DEF.

Queste previsioni non tengono ovviamente conto dell'azione di politica economica che potrà essere realizzata con la prossima legge di bilancio e con altre misure.

Per quanto riguarda i prezzi energetici, il profilo tracciato dai contratti futures sul gas naturale TTF risulta nettamente più elevato dei livelli utilizzati per le proiezioni del DEF[8]. Anche i prezzi attesi del petrolio Brent sono più elevati, sia pure in misura nettamente inferiore all'incremento registrato dai prezzi del gas.

[8] TTF è l'acronimo del *Title Transfer Facility*, un mercato del gas virtuale gestito dalla società olandese Gasunie e che è considerato il principale prezzo di riferimento per il mercato europeo. Il gas scambiato sul TTF deve essere già entrato nel sistema di trasporto Gasunie e tutti gli scambi tra controparti devono essere comunicati al gestore del mercato. I futures sul TTF sono scambiati sul mercato telematico Intercontinental Exchange (ICE).

I tassi di interesse e i rendimenti sui titoli di Stato, come già accennato, hanno subìto forti aumenti negli ultimi mesi. Di conseguenza, sono anche aumentati i tassi e i rendimenti a termine che vengono utilizzati per le proiezioni macroeconomiche, con un impatto negativo sul PIL che è marginale per quest'anno ma molto significativo sul 2023 e rilevante sugli anni successivi.

Fra tutte le variabili esogene della previsione, solo il tasso di cambio dell'euro risulta più competitivo rispetto ai livelli utilizzati per le previsioni del DEF e dà luogo ad un impatto più favorevole sulla crescita del prodotto. Nel complesso, gli impatti stimati con il modello ITEM giustificano una revisione al ribasso della previsione di crescita reale del PIL nel 2023 pari a 1,9 punti percentuali.

D'altro canto, il più recente aggiornamento delle proiezioni di spesa pubblica attivata dal PNRR con le risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) riduce significativamente la stima relativa al 2022, ma incrementa corrispondentemente le proiezioni di spesa negli anni finali del Piano. Sebbene la proiezione di spesa per il 2023 venga anch'essa lievemente rivista al ribasso (mentre salgono quelle per il 2025-2026), la variazione attesa per il 2023 delle spese legate al PNRR registra la maggiore revisione al rialzo rispetto ai dati utilizzati nel DEF (pari a 12 miliardi). Ciò dà luogo ad un impulso aggiuntivo alla crescita del PIL stimato pari a 0,3 punti percentuali in confronto alle stime del DEF.

TABELLA I.3-1 : RISORSE RRF SOTTOSTANTI LA PREVISIONE, CONFRONTO NADEF – DEF (MILIARDI DI EURO)

	2020 - 2021	2022	2023	2024	2025	2026
NADEF 2022						
Totale RRF	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9
Variazione annuale (livelli)	5,5	9,5	25,9	5,6	1,3	-11,8
DEF 2022						
Totale RRF	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5
Variazione annuale (livelli)	4,3	25,1	13,9	4,1	-5,7	-16,2
Differenziale NADEF – DEF						
Totale RRF	1,2	-14,4	-2,4	-0,9	6,1	10,5
Variazione annuale (livelli)	1,2	-15,6	12,0	1,5	7,0	4,4

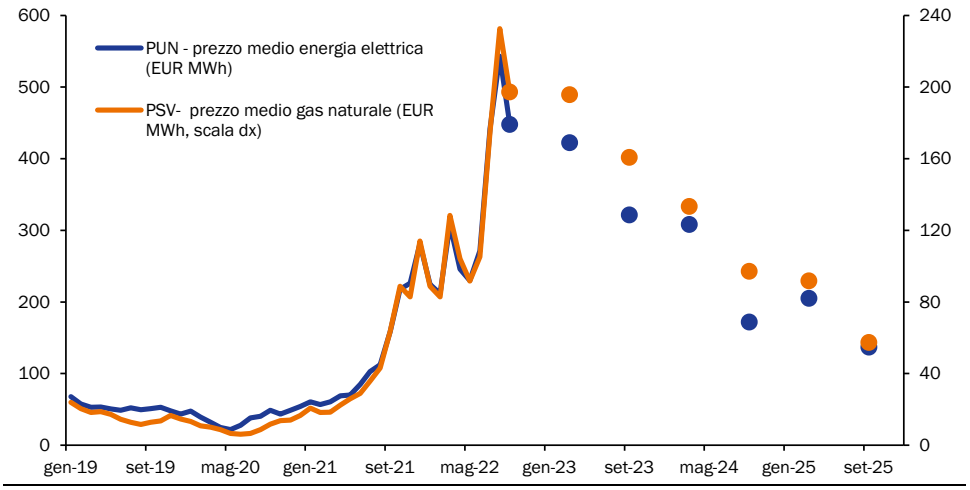
Fonte: MEF.

Nel complesso, per tenere conto dei cambiamenti delle esogene e delle proiezioni relative al PNRR, la previsione di crescita tendenziale per il 2023 dovrebbe scendere di 1,6 punti percentuali. Un'ulteriore riduzione di 0,2 punti percentuali, che porta la nuova proiezione tendenziale allo 0,6 per cento dal 2,4 per cento previsto nel DEF, è ascrivibile a due ordini di considerazioni: la prima è che sia opportuno tener conto di possibili effetti negativi sulla fiducia di famiglie e imprese del complesso quadro geopolitico che si prospetta per i prossimi mesi; la seconda è che il quadro presentato è a legislazione vigente e deve tener conto del fatto che le misure di calmierazione delle bollette saranno in vigore solo fino al termine del 2022. Una loro interruzione fa salire il costo dell'energia per imprese e famiglie a inizio 2023 e ciò ha un impatto negativo sul PIL sebbene le simulazioni effettuate col modello trimestrale ITEM indichino che la crescita del PIL nel 2023 beneficerà degli effetti ritardati dei decreti-legge adottati nella seconda metà di quest'anno.

Lo scenario di consumo e approvvigionamento di gas naturale

Come già accennato, lo scenario tendenziale si basa su prezzi del gas naturale ricavati dai contratti *futures* su scadenze mensili per i prossimi mesi del 2022 e per gli anni 2023-2025. Dal punto di vista dei consumi nazionali, che secondo i dati del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) sono diminuiti dell'1,9 per cento nei primi sette mesi del 2022, si è elaborata una proiezione coerente con tali prezzi, con la composizione macro-settoriale della crescita del PIL e con le tendenze previste per la composizione della produzione nazionale di energia elettrica. Si prevede che una discesa dei consumi di gas naturale più accentuata nel periodo agosto-dicembre porti la contrazione annuale del consumo nazionale al -3,2 per cento.

FIGURA I.3-1 : PREZZO DEL GAS NATURALE 2019-2022 E PREZZI A TERMINE 2022-2025



Fonte:GME – Gestore Mercati Energetici.

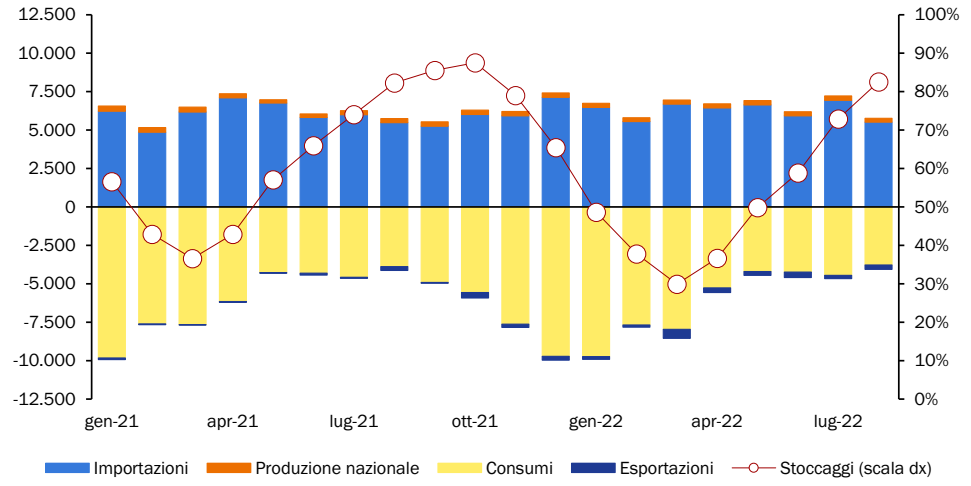
Nel 2023, una parziale ricomposizione della produzione di elettricità verso altri combustibili fossili e biocombustibili e un incremento dell'idroelettrico e delle altre rinnovabili, unitamente a una diminuzione dei consumi per utenze domestiche, farebbe scendere il consumo nazionale di gas di un ulteriore 4,4 per cento, a cui seguirebbe un ulteriore lieve calo dello 0,3 per cento nel 2024. Ciò porterebbe i consumi lordi nel 2024 ad un livello inferiore di quasi l'8 per cento a quello del 2021, che è stato pari a 76,1 miliardi di metri cubi standard (SMC). Nel 2025, col consolidamento della ripresa economica, il consumo nazionale lordo aumenterebbe dell'uno per cento sull'anno precedente, registrando un livello di poco inferiore a 71 miliardi di SMC.

Per quanto riguarda gli approvvigionamenti, lo scenario tendenziale sconta un'ulteriore discesa delle importazioni di gas russo, non un loro completo azzeramento. Si è peraltro elaborato uno scenario alternativo di completa interruzione degli afflussi dalla Russia a partire dal mese di ottobre, di cui si dirà più avanti.

Nello scenario di base, l'afflusso dal punto di ingresso del Tarvisio, attraverso cui passa gran parte dell'import dalla Russia, scenderebbe da 29,1 miliardi di SMC del 2021 a 12,9 miliardi di SMC quest'anno e poi via via fino a soli 3,8 miliardi nel 2025. La sostituzione del gas di provenienza russa, oltreché attraverso minori consumi,

avverrebbe tramite maggiori afflussi dai due principali gasdotti meridionali (Algeria e TAP), un forte incremento delle importazioni di gas liquefatto (grazie al graduale ma significativo aumento della capacità di rigassificazione) e un moderato aumento della produzione nazionale. L'aumento della capacità di rigassificazione avverrà sia attraverso una maggiore produzione dei tre principali impianti esistenti, sia tramite l'acquisizione di due unità galleggianti: per la prima si è ipotizzato l'avvio della produzione nella primavera del 2023, per la seconda a inizio autunno 2024.

FIGURA I.3-2 : FABBISOGNO DI GAS, FONTI DI APPROVVIGIONAMENTO E STOCCAGGI (MILIONI DI SMC E VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati SNAM e AGSI+

Al 2 ottobre gli stoccaggi di gas naturale italiani avevano una percentuale di riempimento del 91,2 per cento. Lo scenario previsivo 2022-2025 è stato costruito a livello mensile per tutte le variabili del bilancio nazionale del gas (produzione, importazioni, esportazioni e consumi) specificando i volumi per ciascuna fonte di approvvigionamento della rete nazionale e verificando che il totale degli stoccaggi non scenda sotto al livello della riserva strategica nazionale (4,5 miliardi di SMC) in alcun mese dell'anno (il livello più basso viene normalmente raggiunto alla fine dell'inverno). I volumi di importazione ipotizzati per ciascun punto di entrata o di rigassificazione sono inferiori alla capacità massima teorica. D'altro canto, la proiezione assume che non si verifichino rilevanti problemi tecnici in alcuno degli impianti di rigassificazione e che si riesca a mantenere un afflusso relativamente elevato, seppur decrescente nel corso del tempo, dal punto di ingresso di Passo Gries, attraverso il quale giunge in Italia il gas di provenienza nord-europea.

Inflazione e altre principali variabili della previsione tendenziale

Le principali revisioni rispetto al DEF riguardano l'inflazione e i conti con l'estero. Il fattore che collega queste revisioni è la forte salita dei prezzi energetici e delle materie prime di cui si è già ampiamente trattato e che ha causato un'accelerazione dell'inflazione ancora superiore alle aspettative e una repentina inversione di segno nel saldo degli scambi con l'estero — effetti che peraltro accomunano l'Italia agli altri Paesi importatori di energia.

Viene rivisto al rialzo il sentiero del deflatore dei consumi delle famiglie e di quello del PIL. Come nella precedente previsione, la media annua della crescita del deflatore dei consumi tocca un massimo nel 2022, al 6,6 per cento (dal 5,8 per cento del DEF), per poi scendere più lentamente di quanto previsto in precedenza, registrando una crescita ancora elevata (4,5 per cento) nel 2023 e poi scendendo fino all'1,9 per cento nel 2025. La previsione di incremento del deflatore per il 2022 rimane al 3,0 per cento, ma sale al 3,7 per cento nel 2023 (dal 2,2 per cento del DEF) per poi scendere fino all'1,9 per cento nel 2025 (1,8 per cento nel DEF).

Nel dettaglio, il tasso di inflazione tendenziale dovrebbe cominciare a scendere nel quarto trimestre di quest'anno giacché i livelli dell'indice dei prezzi, segnatamente nella componente energetica, si confronteranno con quelli già molto elevati degli ultimi mesi del 2021. L'inflazione di fondo salirebbe fino al primo trimestre dell'anno prossimo dati i ritardi di aggiustamento dei prezzi degli altri beni e servizi, per poi seguire la tendenza al ribasso dell'indice generale. Il costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (settore privato), che risponde con ritardo alla salita dell'inflazione dati i meccanismi di aggiustamento delle retribuzioni contrattuali, accelera dallo 1,0 per cento del 2021 al 3,5 per cento quest'anno e al 3,7 per cento nel 2023, per poi rallentare nei due anni successivi fino al 2,8 per cento nel 2025.

TABELLA I.3-2 : QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,7	3,3	0,6	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	3,7	2,5	1,9
Deflatore consumi	1,6	6,6	4,5	2,3	1,9
PIL nominale	7,3	6,4	4,4	4,3	3,5
Occupazione (ULA) (2)	7,6	4,3	0,4	1,1	1,0
Occupazione (FL) (3)	0,8	2,3	0,3	0,9	0,8
Tasso di disoccupazione	9,5	8,2	8,0	7,7	7,5
Costo lavoro per unità di lavoro dipendente (4)	1,0	3,5	3,7	3,3	2,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,4	-0,8	-0,2	0,2	0,9

(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).
(4) Settore privato

Le previsioni riguardanti occupazione e disoccupazione vengono riviste in chiave migliorativa, soprattutto per quanto riguarda quest'anno alla luce dei dati registrati nei primi sette mesi dell'anno sia in termini di crescita degli occupati che di calo del tasso di disoccupazione. Quest'ultimo è previsto scendere da una media dell'8,2 per cento nel 2022 fino al 7,5 per cento nel 2025.

Il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti è previsto in deficit nel 2022 e nel 2023, per poi tornare in lieve avanzo nei due anni seguenti a causa principalmente di prezzi del gas naturale (e in minor misura del petrolio) in discesa.

Rischi per la previsione

Sono analizzati come di consueto alcuni scenari di rischio per le principali variabili esogene della previsione, in particolare una più accentuata caduta della

crescita dell'economia e del commercio mondiale (che implicherebbe una recessione in Europa), un rafforzamento del tasso di cambio ponderato dell'euro in linea con quanto indicato dai tassi di cambio a termine, e un ulteriore allargamento del differenziale fra i titoli di Stato italiani e il Bund.

I risultati delle simulazioni mostrano che se il primo e il terzo shock menzionato (minor crescita globale e allargamento dello spread) si verificassero contemporaneamente il PIL crescerebbe meno di quanto indicato dalla previsione tendenziale di 0,3 punti percentuali nel 2023 (dimezzando quindi la crescita prevista per l'anno), 0,6 p.p. nel 2024 (col risultato di abbassare il tasso di crescita di quell'anno all'1,2 per cento) e 0,2 p.p. nel 2025 (riducendo la crescita all'1,3 per cento). Andamenti ancor più sfavorevoli si verificherebbero se si assistesse anche ad un marcato rafforzamento del tasso di cambio dell'euro, scenario che potrebbe verificarsi se, al contrario di quanto sinora avvenuto, l'economia americana e altre economie al difuori dell'area euro registrassero una caduta dell'inflazione - e, presumibilmente, dell'occupazione – più accentuata di quella dell'area stessa.

In aggiunta a queste simulazioni standard, si è ripreso il tema degli approvvigionamenti di gas naturale già affrontato nel DEF. Rispetto alla fine di marzo, quando furono elaborati due scenari di rischio incentrati su uno shock di prezzo con o senza una carenza di gas, gli sviluppi degli ultimi mesi sono stati più simili allo scenario di shock di prezzo allora elaborato: gli afflussi di gas russo sono continuati ma sono stati accompagnati da forti rialzi dei prezzi a fronte di una campagna di stoccaggio da parte di tutti i Paesi europei.

Allo stato attuale, data una percentuale di riempimento degli stoccaggi prossima all'obiettivo del 90 per cento e la continuazione in settembre delle importazioni dalla Russia, sia pure con volumi molto inferiori al passato, lo scenario di rischio che appare più rilevante è quello di un completo arresto delle forniture dal mese di ottobre in poi. Al pari dello scenario tendenziale, si è ipotizzato che il livello mensile di stoccaggio non possa scendere mai al disotto della riserva strategica dell'Italia.

Il gap creato dall'azzeramento dell'import dalla Russia viene in parte colmato da altre fonti di approvvigionamento e in parte dalla contrazione dei consumi. Poiché nello scenario tendenziale il volume di import attraverso il Tarvisio scende da 14,3 miliardi di SMC stimati per il 2022 a 6,4 miliardi nel 2023 e poi gradualmente fino a 3,8 miliardi nel 2025, per compensare il venir meno di tali afflussi si sono ipotizzati un moderato aumento del ricorso ad altre fonti di importazione unito ad una riduzione dei consumi pari a 4 miliardi da ottobre 2022 a fine 2023 in confronto allo scenario tendenziale.

Trattandosi di una riduzione dei consumi significativa ma non macroscopica (circa il 5,4 per cento del consumo annuale stimato per il 2022), si è optato di simularla come shock di prezzo unito ad un elevato grado di osservanza da parte di cittadini e imprese del Piano di contenimento dei consumi recentemente presentato dal Ministero della Transizione Ecologica (MITE)[9]. Ciò significa che l'ulteriore contrazione della domanda e le importazioni aggiuntive di gas vengono attivate principalmente da un livello dei prezzi superiore a quello dello scenario tendenziale.

[9] Ministero della Transizione Ecologica, Piano Nazionale di Contenimento dei Consumi di Gas Naturale, 6 settembre 2022.

Nella simulazione effettuata con il modello MACGEM, si è ipotizzato che il completo venir meno degli afflussi dalla Russia porti ad un aumento del 20 per cento dei prezzi medi del gas naturale, dell'elettricità e del petrolio rispetto allo scenario tendenziale nel quarto trimestre di quest'anno e nel 2023. Nel 2024 e nel 2025 i prezzi sarebbero più elevati del 10 per cento e del 5 per cento, rispettivamente. I risultati della simulazione indicano una contrazione cumulata del consumo di gas del 4,9 per cento nel 2022 e nel 2023 (e del 7,7 per cento nell'intero periodo 2022-2025), solo lievemente inferiore a quanto ritenuto necessario ma che potrebbe essere integrata da cambiamenti comportamentali in risposta al Piano di contenimento del MITE.

Per quanto riguarda gli impatti macroeconomici, lo scenario di rischio qui descritto restituisce una minor crescita del PIL in confronto al tendenziale pari a 0,2 punti percentuali nel 2022 e 0,5 p.p. nel 2023, mentre risulterebbe superiore di 0,4 p.p. nel 2024 e 0,2 p.p. nel 2025 per un effetto di rimbalzo. Il tasso di crescita del PIL nominale si ridurrebbe più moderatamente per via di una dinamica più sostenuta del deflatore, scendendo di 0,1 p.p. quest'anno rispetto al tendenziale, 0,3 p.p. nel 2023 ed aumentando di 0,2 p.p. e 0,1 p.p. rispettivamente nel 2024 e 2025. Si tratta di impatti molto inferiori a quelli stimati negli scenari di rischio del DEF. Ciò riflette sia i progressi conseguiti, o attesi per il prossimo triennio, in termini di approvvigionamenti alternativi, sia gli afflussi di gas naturale dalla Russia nei primi nove mesi di quest'anno.

TABELLA I.3-3 : EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)

	2022	2023	2024	2025
1. Aumento del prezzo dei beni energetici	-0,2	-0,5	0,4	0,2
2. Commercio mondiale	0.0	-0.2	-0.2	0.3
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0.0	-0.3	-0.7	-0.8
4. Condizioni finanziarie	0.0	-0.1	-0.4	-0.5

I.4 FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE

L'andamento previsto dell'indebitamento netto

Come già menzionato, l'andamento delle entrate tributarie e contributive nei primi sette mesi del 2022 ha sorpreso al rialzo malgrado le imponenti misure di mitigazione del costo dell'energia attuate dal Governo, anche tramite sgravi fiscali. L'impennata dei prezzi dell'energia importata e dell'inflazione interna ha dato un contributo determinante alla crescita del gettito, ma anche l'incremento del PIL e dell'occupazione ha giocato un ruolo di rilievo.

La previsione aggiornata del conto della PA indica una crescita delle entrate tributarie nel 2022 pari al 6,6 per cento per le imposte dirette e dell'8,0 per cento per le indirette. I contributi sociali saliranno del 7,9 per cento. Grazie anche ad un incremento delle altre entrate correnti e in conto capitale, le entrate totali saliranno al 49,2 per cento del PIL, dal 48,1 per cento del 2021.

Per quanto riguarda la spesa, i rinnovi contrattuali nella PA porteranno ad un incremento della spesa per le retribuzioni pubbliche del 6,6 per cento. I consumi intermedi aumenteranno del 6,3 per cento, mentre le prestazioni sociali saliranno del 2,9 per cento e, al loro interno, la spesa pensionistica salirà del 3,9 per cento. Un notevole incremento sarà registrato dalle altre uscite correnti (+29,3 per cento), principalmente per effetto delle risorse che sono state dedicate alla riduzione dei costi energetici per le famiglie e per le imprese, e dai pagamenti per interessi (+17,9 per cento). L'aumento di questi ultimi è dovuto sia all'aumento del costo del debito all'emissione, sia all'aggiustamento del nozionale per i titoli indicizzati all'inflazione. Gli investimenti pubblici sono previsti in lieve contrazione, -3,3 per cento in termini nominali, dopo l'aumento del 19,1 per cento registrato nel 2021, mentre i contributi agli investimenti privati saliranno del 3,4 per cento. Nel complesso la spesa primaria (al netto degli interessi) è prevista scendere al 50,3 per cento del PIL, dal 51,8 per cento del 2021.

Date queste proiezioni, il saldo primario nel 2022 è previsto migliorare al -1,1 per cento del PIL, dal -3,7 per cento del 2021, risultato migliore del -2,1 per cento previsto nel DEF. La previsione di spesa per interessi aumenta, invece, al 4,0 per cento del PIL, dal 3,6 per cento del 2021 e nettamente al disopra del 3,5 per cento stimato nel DEF.

Come sintesi di tali proiezioni, l'indebitamento netto del 2022 sarà pari al 5,1 per cento del PIL, mezzo punto percentuale in meno rispetto a quanto previsto nel DEF e certamente un ottimo risultato data la portata degli interventi di sostegno e aiuto all'economia attuati dal Governo e l'aumento dei pagamenti per interessi.

Passando alle tendenze a legislazione vigente previste per i tre prossimi anni, la crescita delle entrate tributarie è attesa rallentare nel 2023 e negli anni seguenti, ad eccezione delle entrate da imposte indirette, che accelereranno nel 2023. Le entrate totali in rapporto al PIL saliranno lievemente nel 2023, al 49,6 per cento del PIL), per poi decrescere nei due anni successivi, fino al 47,3 per cento del PIL nel 2025.

Dal lato della spesa, il 2023 segnerà una lieve riduzione in termini nominali delle retribuzioni e dei consumi intermedi, mentre l'aggiustamento all'inflazione registrata quest'anno farà lievitare la spesa pensionistica (+7,9 per cento). I pagamenti per interessi cresceranno, ma meno rapidamente di quest'anno (+3,7 per cento). Un forte incremento è invece previsto per gli investimenti pubblici (+33,8 per cento), soprattutto per via della partenza di molti progetti del PNRR.

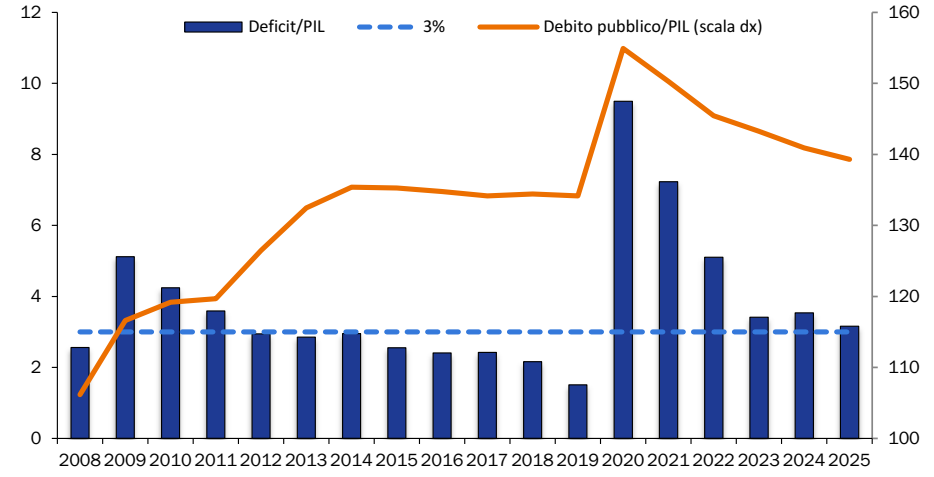
Nel complesso, la spesa primaria nel 2023 scenderà al 49,0 per cento del PIL, al disotto delle entrate totali, portando così il saldo primario a segnare un avanzo dello 0,5 per cento del PIL, risultato nettamente migliore di quanto previsto nel DEF (-0,8 per cento del PIL). Sebbene la spesa per interessi sia prevista pari al 3,9 per cento del PIL, solo lievemente inferiore al dato del 2022, il deficit complessivo scenderà al 3,4 per cento del PIL, inferiore di mezzo punto percentuale alla previsione programmatica del DEF.

Per quanto riguarda il biennio 2024-2025, si conferma un andamento nel complesso moderato della spesa corrente primaria e un'elevata dinamica degli investimenti pubblici, che salirebbero fino al 3,7 per cento del PIL nel 2025, da una media del 2,7 per cento nel 2021-2022. Le entrate tributarie salirebbero moderatamente nel 2024 (+1,8 per cento) e più decisamente nel 2025 (+3,6 per cento).

Tutto ciò darà luogo ad un saldo primario lievemente positivo nel 2024 (0,2 per cento del PIL) e dello 0,7 per cento del PIL nel 2025, risultati entrambi migliori delle proiezioni del DEF (-0,3 per cento e 0,2 per cento in rapporto al PIL, rispettivamente). Tuttavia, data una spesa per interessi pari al 3,8 per cento del PIL nel 2024 e al 3,9 per cento del PIL nel 2025, l'indebitamento netto sarà pari al 3,5 del PIL nel 2024 e al 3,2 per cento del PIL nel 2025.

I deficit previsti per il 2024-25 sarebbero entrambi superiori alle proiezioni del DEF (3,3 e 2,8 per cento, rispettivamente) e alla soglia del 3 per cento.

FIGURA I.4-1 : INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLA PA TENDENZIALE IN RAPPORTO AL PIL



Fonte: Istat, Banca d'Italia. Dal 2022 previsioni dello scenario tendenziale.

Le proiezioni del rapporto debito/PIL

L'elevata crescita nominale dell'economia prevista per quest'anno, il miglioramento del saldo primario e l'apporto favorevole della cosiddetta componente *stock-flow* (anche grazie alle sovvenzioni ricevute dal RRF) porteranno secondo le nuove proiezioni ad una discesa del rapporto tra debito lordo e PIL più accentuata rispetto a quanto previsto nel DEF malgrado si metta in conto una salita dei tassi molto superiore alle ipotesi utilizzate ad aprile.

Il rapporto debito/PIL è infatti previsto scendere dal 150,3 per cento nel 2021 al 145,4 per cento nel 2022 (147,0 per cento nel DEF). Anche per quanto riguarda i tre prossimi anni, le nuove proiezioni del rapporto debito/PIL sono inferiori di circa due punti percentuali a quelle del DEF grazie a una dinamica del PIL nominale lievemente più sostenuta e al miglioramento del saldo primario. Tali fattori migliorativi più che compensano il rialzo del costo implicito di finanziamento del debito risultante da più elevati rendimenti sui titoli di Stato a reddito fisso e maggiori adeguamenti all'inflazione per i titoli indicizzati ai prezzi al consumo.

Nell'anno finale della proiezione, il 2025, il debito lordo della PA nello scenario a legislazione vigente è pari al 139,3 per cento, dal 141,4 per cento previsto nel DEF.

I.5 VALIDAZIONE DELLE PREVISIONI UFFICIALI DA PARTE DELL'UPB

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato la previsione macroeconomica tendenziale per il 2022 e 2023 della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) in data 23 settembre 2022, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 13 maggio 2022. Le previsioni per il 2024 e 2025 non sono oggetto di validazione in occasione della NADEF. Il presente documento conferma le previsioni tendenziali della NADEF.

II. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

II.1 PREMESSA

Negli ultimi mesi della legislatura, l'azione di riforma del Governo è rimasta incentrata sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo capitolo si riassumono i principali risultati conseguiti successivamente alla pubblicazione del Documento di Economia e Finanza 2022 (DEF), approvato dal Consiglio dei ministri il 5 aprile ultimo scorso.

In giugno, il Consiglio dell'Unione europea ha emesso tre Raccomandazioni specifiche al Paese (*Country-specific recommendations* – CSR). Coerentemente con quanto richiesto dalla normativa nazionale, si è pertanto ritenuto opportuno strutturare l'esposizione dei progressi conseguiti in tema di riforme e di politica economica con riferimento alle tre suddette Raccomandazioni del Consiglio.

La prima Raccomandazione concerne la finanza pubblica e invita il Paese a seguire una politica di bilancio prudente, concentrando le risorse sul sostegno alle fasce più vulnerabili della popolazione, nonché sulla transizione ecologica e digitale e la sicurezza energetica, anche alla luce dell'iniziativa RePowerEU. Per il periodo successivo al 2023, si richiede inoltre di orientare la politica di bilancio verso una riduzione credibile e graduale del debito pubblico, assicurandone la sostenibilità a medio termine attraverso il progressivo risanamento della finanza pubblica, nonché investimenti e riforme che migliorino le prospettive di crescita dell'economia. Da un punto di vista più strutturale, si invita l'Italia ad adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale.

La seconda Raccomandazione consiste nell'attuare pienamente il PNRR e nel concludere i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027.

La terza Raccomandazione concerne, infine, l'energia. Il Consiglio invita l'Italia a ridurre la dipendenza complessiva dai combustibili fossili e a diversificare le importazioni di energia. È inoltre necessario superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare le interconnessioni tra le reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità produttiva da fonti rinnovabili, adottare misure per aumentare l'efficienza energetica degli edifici e promuovere la mobilità sostenibile.

II.2 POLITICA DI BILANCIO E FISCO (CSR1)

Per la descrizione della politica di riduzione del debito attuata nel 2022, si rimanda al primo capitolo del presente documento. Gli aspetti programmatici verranno definiti dal nuovo Governo.

Venendo invece al tema degli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica richiamati nella CSR 1, va sottolineato come diverse importanti misure siano state poste in essere negli ultimi mesi. Alcuni recenti decreti[10] mirano a snellire le procedure per incrementare la capacità di rigassificazione nazionale, mentre la legge delega per la riforma degli appalti velocizza l'iter di approvazione delle infrastrutture energetiche. Sono state approvate misure di semplificazione per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ed è proseguito il programma di conversione energetica degli edifici. Nel PNRR, la transizione verde è sostenuta anche da altri investimenti come quelli per la riduzione delle emissioni di CO2 e il contrasto al dissesto idrogeologico. È fondamentale che gli investimenti nella transizione verde vadano di pari passo con la trasformazione digitale e il PNRR sta imprimendo un significativo impulso alla già positiva performance dell'Italia in questo campo, soprattutto in tema di connettività[11]. Il PNRR ha consentito di aumentare la capillarità degli impianti per l'accesso a Internet e le infrastrutture per la ricerca e i prossimi passi mirano a sostenere progressivamente la crescita degli investimenti in *venture capital*[12].

Per quanto riguarda invece l'invito rivolto dal Consiglio al nostro Paese ad adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale, va segnalato che, a fine giugno, il relativo disegno[13] è stato approvato dalla Camera dei deputati. Tuttavia, il Senato non ne ha potuto completare l'esame a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il D.D.L. puntava a semplificare il sistema tributario e definiva i principi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi personali. Si confermava l'obiettivo della semplificazione e razionalizzazione della tassazione del reddito d'impresa oltre alla razionalizzazione dell'IVA e delle accise e al superamento graduale dell'IRAP. Il D.D.L. inoltre impegnava il Governo a modificare la disciplina del sistema di rilevazione catastale e ad attuare una revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF.

Alcuni passi sono stati compiuti anche al di fuori del perimetro della legge delega, con l'attuazione di alcune proposte contenute nella 'Relazione per orientare le azioni del Governo'[14] di dicembre 2021, volte al contrasto dell'evasione.

[10] D.L. n. 21/2022 e D.L n. 50/2022.

[11] A tale proposito rileva il miglioramento del Paese nell'indice DESI 2022 della Commissione Europea.

[12] Per i dettagli, si rimanda alla Relazione annuale del MISE sulle *Start up* innovative e PMI.

[13] Originariamente approvato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2021.

[14] Relazione-per-orientare-le-azioni-di-governo-volte-a-ridurre-l-Evasione-fiscale-derivante-da-omessa-fatturazione.pdf

II.3 ATTUAZIONE DEL PNRR E POLITICA DI COESIONE (CSR2)

Al 30 giugno 2022 tutti i 45 *milestone* e *target* riferiti al primo semestre dell'anno in corso erano stati correttamente realizzati, consentendo così al MEF di avanzare alla Commissione europea la richiesta di pagamento della seconda rata.

Grazie all'entrata in vigore della legge delega di riforma del Codice degli appalti[15] e degli atti relativi al rafforzamento della *tax compliance,* sono stati rispettati gli impegni relativi ai settori giustizia e pubblica amministrazione e alle 'riforme abilitanti'. I traguardi raggiunti a fine giugno, riguardano anche altri ambiti tra cui: cultura e turismo; transizione ecologica[16]; idrogeno; tecnologie di decarbonizzazione; scuola, università e ricerca[17]; realizzazione di alloggi temporanei, stazioni di posta e progetti di rigenerazione urbana; riduzione del disagio abitativo nelle periferie; interventi in ambito sanitario. Sono stati aggiudicati gli appalti per i progetti di connessione più veloce[18] e allocati 750 milioni[19] per rafforzare la competitività delle filiere produttive più innovative e/o strategiche.

Per dicembre è fissata la scadenza di altri 55 *milestone* e *target*, al cui raggiungimento è legato il pagamento della terza rata.

Tra le azioni di riforma del sistema giudiziario conseguite nei termini previsti rientrano il completamento delle assunzioni per il potenziamento dell'ufficio del processo e l'approvazione della riforma della giustizia tributaria e della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario[20]. Inoltre, è stato approvato lo schema di decreto legislativo in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 che incide sulla disciplina dell'insolvenza e il relativo Codice[21] è entrato in vigore il 15 luglio 2022.

Gli obiettivi relativi alla riforma della PA fissati al 30 giugno 2022 sono stati portati puntualmente a termine: il D.L. 'PNRR bis' ha completato il quadro per la riforma del pubblico impiego avviata nel 2021[22] incidendo sui meccanismi di accesso e le procedure di selezione, modificando la procedura semplificata per lo svolgimento dei concorsi pubblici[23] e prevedendo un aggiornamento della relativa disciplina[24]. A partire dal 1° novembre 2022, per accedere a tutti i concorsi pubblici, sarà necessario registrarsi al Portale InPA[25], operativo dal 1°luglio.

A maggio si è insediata la nuova Commissione tecnica per la *performance* per l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR per il rafforzamento della PA. Tra gli investimenti per la formazione dei dipendenti pubblici rientra il 'Piano Ri-Formare la

[15] L. n. 78/2022.

[16] Nell'ambito del rafforzamento dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti ad esempio, è stata adottata la Strategia nazionale per l'economia circolare.

[17] Con l'emanazione del D.L. 'Aiuti ter' si è dato avvio alla riforma degli istituti tecnici e professionali.

[18] Si tratta dei 5 interventi 'Italia a 1 Giga', 'Italia 5G', 'Scuola connessa', 'Sanità connessa' e 'Collegamento isole minori'.

[19] Per approfondimenti: https://www.mise.gov.it/index.php/it/normativa/decreti-ministeriali/decreto-ministeriale-13-gennaio-2022-attuazione-dell-investimento-5-2-competitivita-e-resilienza-delle-filiere-produttive-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-pnrr

[20] Legge n. 71/2022.

[21] Introdotto dal D.lgs. n. 14 del 2019.

[22] Con D.L. n. 44 e n. 80 del 2021.

[23] Introdotta dal D.L. n. 44 del 2021.

[24] Definita dal D.P.R. n. 487 del 1994.

[25] www.InPA.gov.it

PA', mentre per fornire supporto alle amministrazioni coinvolte nel PNRR è stata lanciata la piattaforma *Capacity Italy*. A giugno, infine, è stato firmato il decreto ministeriale che definisce i contenuti e lo schema tipo dei PIAO, i Piani integrati attività e organizzazione e il 1° luglio è diventato operativo il relativo portale.

La 'legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021' adottata ad agosto[26] risponde all'impegno preso dal Governo nel PNRR di rispettare la cadenza annuale della legge stessa. Una delle modifiche apportate durante la discussione parlamentare riguarda le concessioni balneari con la proroga al 31 dicembre 2023 – e comunque non oltre il 31 dicembre 2024 - dell'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico ricreative e sportive. La disciplina in materia di concessioni demaniali dovrà essere rivista entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. La legge innova inoltre la legislazione in materia portuale, introducendo il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento delle concessioni delle aree demaniali portuali e disciplina l'Anagrafe nazionale dei carburanti[27]. È stata anche modificata la delega per la riforma del trasporto pubblico locale. Infine, sono stati recentemente approvati in esame preliminare due schemi di decreti legislativi relativi al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e alla mappatura e trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici.

La riforma del Codice dei contratti pubblici definita a giugno[28] mira a stabilizzare e a rendere strutturali le semplificazioni introdotte negli scorsi anni, con particolare riferimento all'accelerazione temporale delle procedure, ai meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, alla eliminazione delle restrizioni al subappalto. La legge incide altresì sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, incentivando la riduzione del numero dei soggetti attivi e la loro specializzazione. Altro principio cardine della delega è rappresentato dall'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare piattaforme telematiche interoperabili con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita presso l'ANAC.

Passando infine ai progressi nell'ambito della programmazione della politica di coesione, va segnalato che il 15 luglio 2022, a conclusione del negoziato formale avviato il 17 gennaio 2022 dal Dipartimento per le politiche di coesione, è stato approvato l'Accordo di partenariato 2021-2027 dell'Italia[29]. All'Accordo sono collegati 8 programmi nazionali e 38 programmi regionali. Per supportare il processo di definizione e notifica dei programmi, il Dipartimento per le politiche di coesione ha posto in essere un'azione di presidio e accompagnamento delle amministrazioni. Nella fase attuale, tutti i programmi risultano notificati formalmente alla Commissione europea e alcuni di essi sono stati approvati con Decisione di esecuzione.

[26] Legge 5 agosto 2022 n.118.

[27] Istituita dalla legge annuale per la concorrenza del 2017 per assicurare la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti.

[28] Legge delega n.78/ 2022.

[29] Decisione C(2022) 4787. L'Accordo riguarda il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo plus (FSE+), del Fondo per una transizione giusta (JTF), nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita'[29], del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027.

II.4 POLITICA AMBIENTALE, RINNOVABILI E DIVERSIFICAZIONE APPROVVIGIONAMENTO GAS (CSR3)

Le tensioni sui mercati dell'energia, iniziate già nel 2021 ed esacerbate dalla crisi ucraina, e il rischio di interruzioni delle forniture di gas russe hanno reso prioritaria la necessità di conciliare sicurezza energetica, obiettivi di decarbonizzazione e sostegno alle famiglie e alle imprese. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, i provvedimenti adottati[30] spaziano dalla previsione di un trasferimento una tantum di 200 euro a specifiche categorie di contribuenti, a interventi generalizzati per famiglie e imprese. I due decreti 'Aiuti bis' e 'Aiuti ter'[31] hanno rafforzato alcuni di questi provvedimenti attraverso misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali[32]. Come già accennato nel paragrafo I.2, il decreto 'Aiuti ter' prevede, fra l'altro, la corresponsione di un'ulteriore indennità di 150 euro ai lavoratori dipendenti aventi una retribuzione mensile non eccedente 1.538 euro nel mese di novembre 2022.

Sul piano del rafforzamento della disponibilità energetica, per aumentare le importazioni tramite la rete di gasdotti che collega l'Italia ai Paesi del Mediterraneo, il Governo ha concluso accordi con l'Algeria, ha stipulato un Memorandum per lo sviluppo di programmi energetici nell'ambito dell'energia rinnovabile e si è impegnato per ampliare le forniture di GNL dall'Egitto.

Anche il decreto per il contenimento dei costi dell'energia[33] ha introdotto misure per valorizzare la produzione nazionale di gas naturale e incrementarne le forniture e gli stoccaggi. Si è stabilito[34] che le opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale costituiscono interventi strategici di pubblica utilità, per i quali è prevista una via prioritaria per le valutazioni ambientali e si estende alle imprese che effettuano stoccaggio di gas naturale la garanzia SACE. Per ridurre la dipendenza dalle fonti fossili si intende favorire lo sviluppo delle reti e delle connessioni elettriche e, parallelamente, la filiera dell'idrogeno verde, anche attraverso l'introduzione di una serie di incentivi fiscali per sostenerne la produzione e il consumo.

Il Governo ha più volte ribadito come lo sviluppo delle fonti rinnovabili sia la strada maestra per ridurre la dipendenza del Paese dalle importazioni di combustibili fossili e a tal fine ha approvato il Piano per la transizione ecologica, snellito la normativa settoriale e sbloccato l'approvazione di progetti di generazione eolica e fotovoltaica.

Le azioni più recenti[35] hanno riguardato la produzione di energia da biogas e l'approvazione di numerose misure di semplificazione per favorire la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e, in particolare, di impianti fotovoltaici a terra.

[30] Il D.L n. 21/2022, D.L. n. 50/2022, D.L. 80/2022.

[31] Si tratta dei D.L. n. 115/2022 e n. 144/2022 (c.d. Decreti 'Aiuti bis e ter).

[32] Si rimanda al paragrafo 'Misure urgenti introdotte dal decreto-legge 144/2022 c.d. 'Aiuti ter' nel capitolo III.6 del presente documento.

[33] D.L n. 17/2022, convertito, con modifiche, dalla L. n. 34/2022.

[34] D.L. n. 50/2022, art. 5.

[35] D.L. n. 21/2022 e D.L n. 50/2022.

Una parte consistente di risorse del PNRR sono poi dedicate all'efficienza energetica degli edifici e in particolare alla riqualificazione degli immobili. Si è potenziato il programma di miglioramento della prestazione energetica degli immobili della PA ed è stata rimodulata la normativa relativa al Superbonus 110 per cento. A giugno 2022 è stato raggiunto un obiettivo del PNRR volto alla semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico basato su quattro azioni-chiave tra le quali rientra il lancio del Portale nazionale per l'efficienza energetica degli edifici[36]. È stato inoltre dato impulso alla fase operativa dei progetti finanziati dal Programma di riqualificazione energetica della PA centrale (PREPAC), ed è stata creata la 'Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici' che supporta le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali nella realizzazione degli investimenti.

L'Allegato al DEF 'Infrastrutture, mobilità e logistica' costituisce la cornice programmatica per lo sviluppo della mobilità, in coerenza con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU e il *Green Deal* europeo.

Per rafforzare le politiche di *shift* modale verso modalità di trasporto più sostenibili, il D.L. 'Aiuti' ha rifinanziato per il 2022 i contributi cd. marebonus e ferrobonus, mentre al fine di promuovere il traffico ferroviario delle merci in ambito portuale, si consente alle Autorità di sistema portuale di ridurre i canoni di concessione. Per stimolare la domanda privata di mobilità sostenibile, utilizzando le risorse stanziate dal D.L. Aiuti bis sono stati reintrodotti i cd. ecobonus per l'acquisto di veicoli ecologici e la rottamazione dei veicoli più inquinanti[37]. Anche la semplificazione delle norme per la realizzazione di punti di ricarica di veicoli elettrici prevista dal D.L. 'Aiuti ter' potrà incentivare la diffusione della mobilità elettrica. È stato inoltre istituito[38] presso il MISE un fondo per favorire la riconversione e la ricerca e sviluppo delle imprese dell'auto e della componentistica.

[36] Già istituito dal D.Lgs. n. 48/2020: http://pnpe2.enea.it/

[37] Il DPCM 6 aprile 2022 concede incentivi per l'acquisto di veicoli, auto e moto, elettrici, ibridi e a basse emissioni, con fondi di 650 milioni per ciascuno degli anni 2022-2023-2024.

[38] D.L. n. 17/2022.

III. TAVOLE

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

	2021	2022	2023
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	0,2	2,0
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	0,8	3,2	3,9
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,2	1,1	1,0
Tasso di cambio effettivo nominale	1,0	-1,5	-0,8
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	5,1	2,4	1,7
Tasso di crescita del PIL UE	5,3	3,0	0,1
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	11,2	4,9	1,5
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	6,5	4,0	2,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	70,8	101,5	89,9

TABELLA III.1-2 : PROSPETTIVE MACROECONOMICHE – QUADRO TENDENZIALE (1.A)

	Codifica ESA	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Livello Milioni di euro	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. PIL reale	B1*g	1.678.490	6,7	3,3	0,6	1,8	1,5
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio							
1.2 componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dei fondi NGEU							
2. PIL Potenziale		1.718.001	0,1	1,0	0,7	1,1	1,1
contributi :							
- lavoro			-0,4	0,4	0,1	0,4	0,4
- capitale			0,1	0,3	0,4	0,4	0,5
- produttività totale dei fattori			0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
3. PIL nominale	B1*g	1.782.050	7,3	6,4	4,4	4,3	3,5
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	985.186	5,2	3,9	0,6	1,3	1,4
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	321.540	1,5	0,7	-1,8	-0,5	0,2
6. Investimenti fissi lordi	P.51	336.498	16,5	9,2	3,0	4,1	2,7
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	537.669	13,4	10,4	1,5	4,2	3,3
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	504.780	14,7	14,3	1,9	4,3	3,4
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna			6,3	4,1	0,7	1,6	1,5
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53		0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
12. Esportazioni nette	B.11		0,1	-1,0	-0,1	0,0	0,0

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

	Codifica ESA	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. Deflatore del PIL		106,2	0,5	3,0	3,7	2,5	1,9
2. Deflatore dei consumi privati		104,6	1,6	6,6	4,5	2,3	1,9
3. HICP		105,0	1,9	7,8	4,8	2,3	1,9
4. Deflatore dei consumi pubblici		109,7	1,1	5,0	1,3	-0,8	0,0
5. Deflatore degli investimenti		105,7	2,4	3,9	3,1	2,6	1,9
6. Deflatore delle esportazioni		108,3	5,0	11,2	4,3	1,3	0,9
7. Deflatore delle importazioni		107,0	9,7	20,9	4,3	-0,2	-0,9

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

	Codifica ESA	2021	2021	2022	2023
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.092	0,6	1,6	0,3
2. Monte ore lavorate		41.623.007	8,1	4,3	0,5
3. Tasso di disoccupazione (%)			9,5	8,2	8,0
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		66.893	6,1	1,7	0,3
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		40	-1,3	-1,0	0,2
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	732.783	7,9	8,1	3,1
7. Costo del lavoro		44.144	0,7	3,2	2,6

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

	Codifica ESA	2021	2022	2023
	B.9	% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ Indebitamento netto con il resto del mondo		3,0	-0,9	-0,3
di cui:				
Bilancia dei beni e servizi		2,4	-0,9	-0,3
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		0,7	0,1	0,1
Conto capitale		-0,1	-0,1	-0,1
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	10,2	4,2	3,1
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-7,2	-5,1	-3,4
4. Discrepanza statistica				

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

	Codifica ESA	2022	2023	2024	2025
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Accreditamento netto(+)/indebitamento netto (B.9) per sottosettore					
1. Amministrazioni pubbliche	S.13	-5,1	-3,4	-3,5	-3,2
1a. Amministrazioni centrali	S.1311	-5,2	-3,5	-3,6	-3,2
1b. Stato	S.1312				
1c. Amministrazioni locali	S.1313	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
1d. Enti di previdenza	S.1314	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Spesa per interessi	EDP D.41	4,0	3,9	3,8	3,9
3. Saldo primario		-1,1	0,5	0,2	0,7
4. Una-Tantum e altre misure temporanee		0,4	0,2	0,1	0,0
5. Tasso di crescita reale		3,3	0,6	1,8	1,5
6. Tasso di crescita potenziale (%)		1,0	0,7	1,1	1,1
contributi :					
- lavoro		0,4	0,1	0,4	0,4
- capitale		*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,5*
- produttività totale dei fattori		*0,2*	*0,2*	*0,3*	*0,3*
7. Output gap (% del PIL potenziale)		0,0	-0,2	0,5	1,0
8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)		0,0	-0,1	0,3	0,5
9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-5,1	-3,3	-3,8	-3,7
10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-1,1	0,6	-0,1	0,2
11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)		-5,5	-3,6	-3,9	-3,7

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

	Codifica ESA	2022	2023	2024	2025
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
1. Livello		145,4	143,2	140,9	139,3
2. Variazioni del debito lordo		-4,8	-2,2	-2,3	-1,6
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario		1,1	-0,5	-0,2	-0,7
4. Interessi	EDP D.41	4,0	3,9	3,8	3,9
5. Effetto Stock-flow		-0,9	0,5	0,0	0,0
di cui:					
- Differenza tra cassa e competenza		-1,7	0,0		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,8	0,3		
di cui:					
- Introiti da privatizzazioni		*0,0*	*0,0*		
- Effetti di valutazione del debito e altro		*0,0*	*0,2*		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		2,8%	2,8%		
Altri fattori rilevanti					
6. Asset finanziari liquidi					
7. Debito finanziario netto					
8. Ammortamento del debito (titoli esistenti) dalla fine dell'anno precedente					
9. Percentuale del debito denominato in valuta estera					
10. Maturity media					

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

	Codifica ESA	2022	2023
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali a politiche invariate	TR	49,2	49,6
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,7	15,4
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	15,0	13,8
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,3	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,9	14,1
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,9	0,8
1.6. Altre entrate		4,4	5,3
p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		*43,9*	*43,4*
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	54,3	53,0
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,9	9,5
2.2. Consumi intermedi	P.2	6,2	5,9
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.632	24,3	24,0
di cui sussidi di disoccupazione		*0,8*	*0,7*
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	4,0	3,9
2.5. Sussidi	D.3	3,1	2,1
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,6	3,3
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,7	1,7
2.8. Altre uscite		2,5	2,4

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

	Codifica ESA	2022	2023
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali - obiettivo	TR	49,2	49,6
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,7	15,4
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	15,0	13,8
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,3	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,9	14,1
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,9	0,8
1.6. Altre entrate		4,4	5,3
p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		*43,9*	43,4
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	54,3	53,0
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,9	9,5
2.2. Consumi intermedi	P.2	6,2	5,9
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.632	24,3	24,0
di cui sussidi di disoccupazione		*0,8*	*0,7*
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	*4,0*	*3,9*
2.5. Sussidi	D.3	*3,1*	*2,1*
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	*2,6*	*3,3*
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,7	1,7
2.8. Altre uscite		2,5	2,4

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

	Codice ESA	2021	2021	2022	2023
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE*		5.110	0,3	0,8	1,9
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE**		2.300	0,1	0,1	0,6
2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione***		275	0,0	-0,1	-0,1
3. Effetti delle misure di entrata discrezionali		-10.438	-0,6	-1,1	0,0
4. Incrementi di entrata già individuati per legge		0	0,0	0,0	0,0

*Incluse sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,1% del PIL nel 2021, lo 0.7 % per il 2022, 1,6% per il 2023.

**Incluse sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,1% nel 2022, lo 0,4% per il 2023.

***Calcolata in base all'unemployment gap.

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

Voce di spesa	Informazioni disponibili
Istruzione	La spesa per istruzione in rapporto al PIL si attesta in media sul 3,9% nel quinquennio 2018-2022 (4,1% nel 2021). 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*)[1].
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media sul 6,6% nel quinquennio 2016-2020 (6,5% nel 2019). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario nazionale e quello elaborato in ambito europeo (*Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations*, EPC-WGA)[1]
Interventi di politica occupazionale e del lavoro[2]	A fronte del cambiamento di scenario e della crisi generata a seguito della pandemia, la spesa per le politiche del lavoro ha subito nel 2020 un forte aumento, attribuibile quasi esclusivamente alle politiche passive e in misura minore alle politiche attive. La spesa complessiva stimata per le politiche attive del lavoro in rapporto al PIL è risultata nel 2020 pari allo 0,25%, con un lieve incremento rispetto allo 0,23% registrato nel 2019, mentre le politiche passive sono passate da 1,29% a 2,59%. La spesa più consistente introdotta nelle politiche attive nel 2020 (pari a circa 339 milioni di euro) è l'intervento denominato "Decontribuzione Sud", varato per contenere gli effetti della pandemia nelle aree più svantaggiate (D.L. 104/2020 art.27), per le assunzioni da ottobre 2020 fino a giugno 2021. Per sostenere e rilanciare l'occupazione a livello nazionale è stato previsto (D.L. 104/2020 art. 6) un esonero totale dei contributi per 6 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato, mentre è in crescita nel 2020 rispetto al 2019, con una spesa di circa 569 milioni di euro, l'intervento già introdotto precedentemente, che prevede un esonero contributivo indirizzato alle assunzioni di giovani (Legge n. 205/2017). Attualmente gli elementi a disposizione non sono sufficienti a prevedere una quantificazione puntuale della spesa negli anni successivi. Tuttavia va considerato il permanere nel 2021 (in un contesto di ripresa della crescita) di numerosi interventi in materia di lavoro attuati per fronteggiare la crisi generata nel 2020.

[1] Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2020), "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 2020 - Nota di Aggiornamento del Rapporto n. 21".

[2] 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.

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2016

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/	2022	2023	2024	2025
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Misure per contrastare il caro energia								
Bollette - riduzione oneri di sistema e IVA	Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi energetici a favore di famiglie e imprese. Contenuto delle misure: riduzione aliquote IVA sul gas, riduzione/annullamento aliquote oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche e al settore del gas e misure fiscali per il welfare aziendale.	Vari, principalmente D2 (E) e D3 (S)	Già adottati	E/S	0,774	-0,741	0,000	0,000
Bollette - bonus sociale	Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi energetici a favore di famiglie in condizioni di particolare disagio economico e dei clienti domestici in gravi condizioni di salute. Contenuto delle misure: Rideterminazione agevolazioni tariffe per la fornitura di energia elettrica e compensazione per la fornitura di gas naturale.	D2 (E) e D7 (S)	Già adottati	E/S	0,148	-0,142	0,000	0,000
Crediti di imposta per le imprese	Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi energetici a favore delle imprese. Crediti di imposta a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica, gas e carburanti.	D3	Già adottati	S	0,966	-0,925	0,000	0,000
Indennità una tantum	Motivazione: Contenimento degli effetti dell'inflazione. Contenuto delle misure: Indennità una tantum a lavoratori dipendenti, autonomi, pensionati e altre categorie di soggetti.	D62	Già adottati	S	0,518	-0,496	0,000	0,000
Riduzione aliquote di Accisa e IVA sui carburanti	Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi dei carburanti. Contenuto delle misure: riduzione aliquote di accisa e dell'IVA su alcuni carburanti (benzina, gasolio, ecc.).	D2	Già adottati	E	0,407	-0,390	0,010	-0,010
Altre misure	Motivazione: Contenimento degli effetti dell'inflazione. Contenuto delle misure: Anticipo rivalutazione pensioni all'ultimo trimestre 2022, incremento da ottobre a dicembre 2022 dei trattamenti pensionistici mensili inferiori a 2.692 euro, incremento dell'esonero contributivo per i rapporti di lavoro dipendente, misure diverse per contrastare gli effetti dell'inflazione.	Vari, principalmente D6 (E) e D6 (S)	Già adottati	E/S	0,198	-0,170	-0,019	0,000
				TOTALE	**3,011**	**-2,864**	**-0,009**	**-0,010**
Misure per fronteggiare la crisi ucraina								
Accoglienza dei cittadini ucraini*	Motivazione: Sostegno ai cittadini ucraini rifugiati in Italia. Contenuto delle misure: Incremento dotazioni finanziarie per l'accoglienza, l'assistenza e il sostentamento dei profughi provenienti dall'Ucraina.	P2, D7	Già adottati	S	0,041	-0,039	0,000	0,000

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/	2022	2023	2024	2025
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Altre misure	Motivazione: fronteggiare le conseguenze eccezionali derivanti dal conflitto ucraino. Contenuto delle misure: Erogazioni a fondo perduto alle imprese danneggiate dalla crisi ucraina, partecipazione di personale militare al potenziamento di dispositivi della NATO e altre misure	D1, P2, D9	Già adottati	S	0,020	0,018	-0,001	0,000
				TOTALE	**0,060**	**-0,021**	**-0,001**	**0,000**

* Al 21 settembre i profughi giunti dall'Ucraina in Italia sono 170.646, di cui 49.095 minori.

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
Racc. 1 - Assicurare, nel 2023, una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale a medio termine, tenendo conto del perdurare del sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia e alle persone in fuga dall'Ucraina; essere pronta ad adeguare la spesa corrente all'evoluzione della situazione; [...]	Nel settore del gas naturale dal 1° gennaio 2023, il D.L. 'Aiuti bis' ha previsto che i fornitori e gli esercenti il servizio di fornitura di ultima istanza siano tenuti a offrire ai clienti vulnerabili la fornitura di gas naturale a un prezzo che rifletta: il costo effettivo di approvvigionamento nel mercato all'ingrosso, i costi efficienti del servizio di commercializzazione e le condizioni contrattuali e di qualità del servizio, così come definiti dall'ARERA.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Fornitura di energia elettrica
	Per il 2022, il D.L. 'Aiuti bis' prevede che i beni ceduti e i servizi prestati al lavoratore dipendente e le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell'energia elettrica e del gas naturale siano esclusi dal reddito imponibile ai fini dell'IRPEF, entro il limite complessivo di 600 euro.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Utenze domestiche
	il D.L. 'Aiuti bis' prevede che fino al 30 aprile 2023, l'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale non possa modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo. Si estende dal 30 settembre al 31 dicembre 2022 il termine di efficacia delle disposizioni relative all'obbligo di notifica al MISE e al MAECI delle operazioni di esportazione, dal territorio nazionale fuori dall'Unione europea, delle 'materie prime critiche' e dei rottami ferrosi anche non originari dell'Italia.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Costi energetici
	Per il settore del gas, il D.L. 'Aiuti bis' estende l'applicazione dell'IVA agevolata al 5 per cento anche alle somministrazioni di energia termica prodotta con gas metano usato per combustione per usi civili e industriali contabilizzate nelle fatture emesse per i consumi stimati o effettivi dei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Iva agevolata nel settore del gas
	Il D.L. 'Semplificazioni' estende le agevolazioni fiscali e finanziarie previste dal Codice del Terzo settore ai soggetti che, con l'iscrizione nel Registro unico nazionale del terzo settore, hanno acquisito ex novo la qualifica di ente del terzo settore. È istituito inoltre, un fondo destinato al finanziamento di contributi in favore degli enti del terzo settore e degli enti religiosi civilmente riconosciuti che gestiscono servizi sociosanitari e sociali svolti in regime residenziale e semiresidenziale, rivolti a persone con disabilità.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Terzo settore
	Il D.L. n. 21/2022 concede un contributo, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese turistico ricettive, pari al 50 per cento dell'importo dell'Imposta municipale propria - IMU versato a titolo di seconda rata per l'anno 2021, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate e che i soggetti indicati abbiano subìto una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi, nel secondo trimestre 2021, di almeno il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2019. IL D.L. 'Semplificazioni' proroga dal 30 giugno al 31 dicembre 2022 il termine per la presentazione della dichiarazione IMU relativa all'anno 2021.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Imprese turistiche
	Il D.L. 'Aiuti bis' incrementa le risorse del fondo per il turismo per 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 per finanziare gli investimenti finalizzati ad incrementare l'attrattività turistica del Paese, anche in relazione a manifestazioni, comprese quelle sportive, connotate da spiccato rilievo turistico.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Fondo per il turismo
	Con il D.L. 'Aiuti ter' è istituito un fondo per le associazioni sportive con risorse per 50 milioni per il 2022 per contributi a fondo perduto per le associazioni e società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi, maggiormente colpite dalla crisi energetica. Fino al 50 per cento del fondo è destinato alle associazioni e società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti natatori.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Fondo per le associazioni sportive

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	Per far fronte all'emergenza della guerra in Ucraina, il D.L. n. 21/2022 prevede la riduzione delle aliquote di accisa per la benzina e il gasolio fino al 2 agosto 2022. Azzerata, inoltre l'accisa sul gas naturale usato per autotrazione. I datori di lavoro privati possono cedere ai propri lavoratori dipendenti dei buoni carburante che non concorrono alla formazione del reddito. Previsto inoltre un credito d'imposta a favore delle imprese esercenti attività agricola e della pesca pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del carburante effettuato nel primo trimestre solare dell'anno 2022. Il D.L. 'Aiuti bis' proroga il credito d'imposta al terzo trimestre del 2022. Il D.L. 'Sostegni bis' riduce al 5 per cento l'aliquota IVA applicabile alle somministrazioni di gas naturale per autotrazione. Il D.L. 'Aiuti bis' proroga tale misura al 30 settembre 2022 e stabilisce anche la riduzione delle accise applicabili ad alcuni prodotti energetici utilizzati come carburanti. Il D.L. 'Aiuti ter' estende tale misura al quarto trimestre 2022 e dispone, dal 18 al 31 ottobre 2022, la riduzione delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti e gas naturale impiegati come carburanti e dell'IVA applicata al gas naturale usato per autotrazione.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Riduzione bollette elettriche e gas
	Il D.L. 'Aiuti' prevede una indennità una tantum di 200 euro, da erogare a lavoratori dipendenti, pensionati e altre categorie di soggetti. Previsto inoltre un Fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2022, ai fini della concessione, per il medesimo 2022 di un'indennità una tantum in favore dei lavoratori autonomi, ivi compresi i professionisti iscritti a regimi previdenziali obbligatori gestiti da enti di diritto privato. Il D.L. 'Aiuti bis' estende tale indennità anche ai lavoratori dipendenti che non hanno potuto percepirla a luglio, nonché ai dottorandi e agli assegnisti di ricerca. Prevista inoltre un'indennità una tantum di 200 euro anche ai collaboratori sportivi già destinatari delle indennità previste dai provvedimenti d'urgenza adottati nel corso dell'emergenza pandemica nel biennio 2020-2021. Infine il D.L.' Aiuti bis' incrementa di 100 milioni per il 2022 la dotazione del Fondo per la concessione di un'indennità una tantum in favore dei lavoratori autonomi. Il D.L. 'Aiuti ter' riconosce ai lavoratori dipendenti, con esclusione di quelli con rapporto di lavoro domestico, con una retribuzione non eccedente i 1.538 euro, è riconosciuta una indennità una tantum di importo pari a 150 euro da erogarsi a novembre 2022. Tale indennità è riconosciuta anche ai pensionati e ai lavoratori autonomi con reddito inferiore a 20.000 euro.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Indennità per i lavoratori
	Il D.L. 'Aiuti' prevede l'erogazione di un buono pari al 100 per cento della spesa per l'acquisto di abbonamenti per i servizi TPL, regionale e interregionale nonché per i servizi di trasporto ferroviario nazionale. Incrementato inoltre di 50 milioni di euro per il 2022 il fondo per consentire l'erogazione, fino al 30 giugno 2022, dei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale destinati a studenti. Il Dl aiuti bis incrementa le risorse del fondo a 180 milioni di euro per l'anno 2022. Il D.L. 'Aiuti ter' incrementa tale fondo di 10 milioni per il 2022.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Bonus per servizi di trasporto
	Il D.L. 'Aiuti' stanzia 100 milioni di euro per il 2022 a favore del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Sostegno alle locazioni
	Il D.L. 'Semplificazioni' inserisce tra i nuclei familiari aventi diritto all'assegno dei nuclei familiari orfanili, quelli	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	composti da almeno un orfano maggiorenne, con disabilità grave e già titolare di un trattamento pensionistico. Inoltre per il 2022: la misura di base dell'assegno in esame per ciascun figlio maggiorenne a carico e disabile viene equiparata a quella generale prevista per ciascun figlio minorenne a carico, la maggiorazione dell'assegno prevista per ciascun figlio minorenne a carico e disabile viene estesa per i figli maggiorenni - a carico e disabili - di età inferiore a ventuno anni; si prevede un importo aggiuntivo dell'assegno pari a 120 euro per i nuclei familiari con almeno un figlio a carico con disabilità.	Sostegno ai soggetti vulnerabili
	Il D.L. 'Semplificazioni' prevede l'istituzione di un apposito Fondo a sostegno delle famiglie per l'offerta di opportunità educative volte al benessere dei figli, con una dotazione iniziale di 58 milioni di euro per il 2022.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Sostegno ai soggetti vulnerabili
	il D.L. 'Aiuti' prevede l'azzeramento degli oneri di sistema sia per il settore elettrico che per il gas anche per il terzo trimestre 2022. Il DL aiuti Bis proroga tale misura al quarto trimestre del 2022. Il D.L. n. 21/2022 estende la platea dei beneficiari dei bonus sociali per l'energia elettrica ed il gas, elevando, per il periodo 1 aprile – 31 dicembre 2022, da 8.265 euro a 12.000 euro il valore soglia dell'ISEE per l'accesso delle famiglie economicamente svantaggiate ai bonus in questione. Il D.L. 'Aiuti' prevede inoltre una compensazione in caso siano state pagate somme eccedenti nell'anno in corso perché l'attestazione ISEE è intervenuta dopo l'inizio dell'anno.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Riduzione bollette elettriche e gas
	Il D.L. n. 21/2022 prevede per le imprese a forte consumo di energia un credito di imposta pari al 12 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto della componente energetica, effettivamente utilizzata nel secondo trimestre 2022, sempre a condizione che la stessa abbia subito un incremento del costo per kWh superiore al 30 per cento rispetto al medesimo trimestre del 2019. Il D.L. 'Aiuti' eleva il credito d'imposta dal 12 al 15 per cento e prevede un credito d'imposta per l'acquisto del gas naturale alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas a parziale compensazione dei maggiori costi effettivamente sostenuti per l'acquisto del gas medesimo per usi energetici diversi da quelli termoelettrici. Il decreto incrementa inoltre per le imprese energivore il credito d'imposta dal 20 al 25 per cento la quota delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel secondo trimestre 2022. Il D.L. 'Aiuti bis' estende al terzo trimestre del 2022 i crediti d'imposta del 15 per cento per le imprese non energivore e del 25 per cento; per l'acquisto di gas naturale per imprese non gassivore, per usi diversi dal termoelettrico. Il decreto inoltre riconosce alle imprese a forte consumo di energia e a quelle a forte consumo di gas naturale, a determinate condizioni, un credito d'imposta nella misura del 40 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale effettivamente utilizzati nei mesi di ottobre e novembre 2022. La stessa misura si applica alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale mentre per le imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW diverse dalle precedenti, il credito d'imposta è pari al 30 per cento.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Riduzione dei costi energetici per le imprese
	Il D.L. n. 21/2022 per far fronte ai rincari nei prezzi dei prodotti petroliferi stanzia risorse per 15 milioni di euro per il 2022 per sostenere il settore dell'autotrasporto. Il D.L. 'Aiuti' prevede un credito d'imposta del 28 per cento della spesa sostenuta, nel primo trimestre 2022, per	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	l'acquisto del gasolio impiegato in veicoli utilizzati per l'esercizio delle attività di trasporto merci. Il D.L. 'Aiuti ter' stanzia risorse per 100 milioni per il 2022 per il sostegno del settore del trasporto (85 milioni per il settore dell'autotrasporto di merci e 15 milioni per il settore dei servizi di trasporto di persone su strada).	Settore dell'autotrasporto
	IL D.L. 'Aiuti' eleva al 40 per cento (per due anni) la misura massima del credito d'imposta riconosciuto alle sale cinematografiche per i costi di funzionamento delle sale stesse se riferiti a grandi imprese, o del 60 per cento dei medesimi costi, se eseguiti da piccole o medie imprese. Il D.L. 'Aiuti ter' prevede lo stanziamento di 40 milioni di euro per l'anno 2022 per contributi a cinema, teatri e istituti e luoghi della cultura le cui spese di funzionamento sono cresciute in maniera rilevante a seguito dell'aumento dei costi per la fornitura di energia elettrica e di gas.	MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI Settore cinematografico
Racc. 1 - [...] aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del piano REPowerEU e di altri fondi dell'UE. [...]	I D.L. 'Aiuti bis' e 'Aiuti ter' introducono e ampliano la possibilità di istituire aree di interesse strategico nazionale per la realizzazione di piani o programmi di investimento pubblico o privato per un importo non inferiore a 400 milioni di euro. L'attuazione di tali piani o programmi potrà beneficiare di procedure semplificate e accelerate.	AREE DI INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE Investimenti pubblici
	Con il D.L. 'Aiuti bis' è istituito un fondo con una dotazione di 40 milioni di euro per il 2022 per gli esercenti servizi di trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri su strada, lacuale, marittimo e ferroviario, per il maggior costo sostenuto nel secondo quadrimestre 2022 per l'acquisto del carburante. Per lo stesso motivo sono stati stanziati 15 milioni di euro per il 2022, per gli esercenti servizi di trasporto di persone su strada. Stanziati 15 milioni di euro per l'anno 2022 a favore di RFI per proseguire, dal 1° aprile 2022 al 31 dicembre 2022, la riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, per i servizi ferroviari merci.	TRASPORTO PUBBLICO Investimenti pubblici
	Il D.L. n. 68/2022 prevede misure di semplificazione e di accelerazione per la realizzazione degli interventi inseriti nei piani di sviluppo aeroportuale.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Settore aeroportuale
	La legge annuale per il mercato e la concorrenza prevede che i concessionari autostradali selezionino l'operatore che richieda di installare colonnine di ricarica attraverso l'utilizzo di tecnologie altamente innovative con procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie Anche le concessioni già in essere e non ancora oggetto di rinnovo prevedano che le aree di servizio vengano dotate di colonnine di ricarica per veicoli elettrici. Il D.L. 'Aiuti ter' inoltre prevede la possibilità per i comuni di consentire, anche a titolo non oneroso, la realizzazione e gestione di infrastrutture di ricarica a soggetti pubblici e privati anche prevedendo una eventuale suddivisione in lotti, da assegnare mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Ricarica veicoli elettrici
	Il D.L. 'Semplificazioni' aumenta da 180 a 270 giorni il termine entro il quale i venditori devono confermare le operazioni per l'acquisto con ecoincentivi (c.d. ecobonus) dei veicoli a basse emissioni.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Ecobonus
	Con il D.L. n. 21/2022 e il D.L. 'Aiuti' sono state introdotte semplificazioni nella produzione di energia da fonti rinnovabili.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Fonti rinnovabili
	Il D.L. 'Aiuti bis' inserisce nel Codice dell'ambiente un nuovo articolo in materia di procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Autorizzazioni in materia ambientale
	Con il D.L. n. 73/2022 viene introdotto un sistema di certificazione del credito d'imposta per gli investimenti in	EFFICIENZA AMMINISTRATIVA

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	ricerca e sviluppo, in transizione ecologica, in innovazione tecnologica 4.0 e in altre attività innovative introdotto dalla legge di bilancio per il 2020.	Credito d'imposta in R&S
	Il D.L. 'Aiuti' incrementa dal 20 al 50 per cento i crediti d'imposta per gli investimenti in beni strumentali immateriali tecnologicamente avanzati funzionali ai processi di trasformazione 4.0 effettuati dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2022. Il decreto inoltre incrementa il credito d'imposta per il programma 'Formazione 4.0' per le piccole e medie imprese (dal 50 al 70 per cento e, per le medie imprese, dal 40 al 50 per cento per le spese di formazione del personale dipendente volte ad acquisire o consolidare competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale).	INVESTIMENTI PUBBLICI Credito d'imposta per investimenti in beni immateriali
	La legge annuale sulla concorrenza definisce un quadro di regole volto a ridurre i costi per la realizzazione di reti a banda ultra-larga e una serie di misure con l'obiettivo di razionalizzare gli interventi dedicati alla realizzazione di reti di accesso in fibra ottica.	INVESTIMENTI PUBBLICI Reti a banda larga
Racc. 1 - [...] perseguire, per il periodo successivo al 2023, una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare una riduzione credibile e graduale del debito e la sostenibilità di bilancio a medio termine attraverso il progressivo risanamento, investimenti e riforme. [...]	il D.L. 'Aiuti bis' stanzia 400 milioni di euro per l'anno 2022 per garantire la continuità dei servizi erogati dagli enti locali, in relazione alla maggiore spesa per utenze di energia elettrica e gas derivante dalla crisi energetica.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Enti locali
	Il D.L. 'Aiuti bis' proroga al 2023 per le Regioni colpite dal sisma 2016 la sospensione del rimborso delle anticipazioni di liquidità acquisite dalle regioni per il pagamento dei debiti scaduti della PA. Vengono inoltre finanziati diversi interventi a favore del completamento della ricostruzione pubblica e privata dei territori colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, per una spesa complessiva pari a 94,9 milioni, per il periodo 2022-2024.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Aiuti a regioni colpite dal sisma
	Il D.L. 'Aiuti bis' prevede disposizioni varie in materia di riparto tra le regioni del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Al fine della determinazione del fabbisogno sanitario standard delle singole regioni, si estende al 2022 il principio per il quale si assumono come regioni di riferimento tutte e cinque le regioni migliori (individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza e al principio dell'equilibrio economico). Estesa inoltre al 2022 la disposizione in base alla quale una quota pari al 15 per cento del finanziamento in oggetto è ripartita sulla base della popolazione regionale residente, e la restante quota, pari all'85 per cento, viene usata per l'applicazione del criterio di riparto basato sul fabbisogno sanitario standard regionale.	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE Fabbisogno sanitario standard
	Il D.L. 'Aiuti' istituisce un fondo di 20 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024, destinato a regioni, province e città metropolitane che hanno subito una riduzione percentuale nel 2021, rispetto al 2019, del gettito dell'Imposta provinciale di trascrizione (IPT) o dell'Imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC Auto). Istituito un ulteriore fondo di 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, destinato alla Città metropolitana di Roma, finalizzato alla gestione delle spese correnti.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Fondo per Regioni
	Il D.L. 'Aiuti' e il D.L. 'Aiuti bis' incrementano il fondo a favore degli enti locali rispettivamente di 170 e di 400 milioni. Il D.L. 'Aiuti ter' incrementa ulteriormente le risorse del fondo per 200 milioni di euro per l'anno 2022, da destinare per 160 milioni di euro in favore dei comuni e per 40 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province per garantire la continuità dei servizi erogati.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Fondo per enti locali

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	La legge annuale per il mercato e la concorrenza modifica la disciplina sul conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nell'ambito degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale rendendola più stringente. La legge annuale prevede inoltre la possibilità di riconoscimento da parte delle regioni o delle province autonome, della validità di diplomi di master universitari di secondo livello per alcuni incarichi in enti e aziende del Servizio Sanitario nazionale.	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE Incarichi agli operatori sanitari
	Per far fronte ai maggiori costi a carico degli enti del SSN dovuti all'aumento dei prezzi delle fonti energetiche, il D.L. 'Aiuti' incrementa per il 2022, il livello del finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato per un importo di 200 milioni di euro.	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE Finanziamenti al SSN
Racc. 1 - [...] adottare e attuare adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale per ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema, in particolare mediante una revisione delle aliquote d'imposta marginali effettive, l'allineamento dei valori catastali ai valori di mercato correnti, la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, anche per l'IVA, e delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, assicurando comunque equità, e la riduzione della complessità del codice tributario.	Con il D.L. 'Semplificazioni' sono state introdotte misure in materia di: i) imposte dirette, come l'abrogazione della disciplina delle società in perdita sistematica (per evitare il ricorso a un meccanismo automatico di penalizzazione in un periodo di perdurante crisi economica), l'abrogazione dell'addizionale IRES per le imprese operanti nel settore degli idrocarburi e l'introduzione di semplificazioni in materia di dichiarazione IRAP; ii) imposte indirette, ampliando ad esempio i casi di esonero dall'obbligo di comunicazione telematica (esterometro) previsto per la comunicazione dei dati delle operazioni transfrontaliere e differendo il termine per l'applicazione delle sanzioni per omessa o errata trasmissione delle fatture relative alle medesime operazioni. Si prevede inoltre che con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate si possano estendere le ipotesi di pagamento per via telematica dell'imposta di bollo.	EFFICIENZA AMMINISTRATIVA Semplificazioni fiscali
	Il D.L. 'Semplificazioni' introduce ulteriori semplificazioni del rapporto fisco-contribuente prevedendo, tra l'altro: i) modifiche al calendario fiscale anche innalzando gli importi-soglia che consentono di usufruire di modalità di pagamento agevolate dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche; ii) eliminazione del controllo formale sui dati della dichiarazione dei redditi precompilata in caso di presentazione senza modifiche mediante CAF o professionista; anche in caso di modifiche il controllo non riguarda comunque le spese sanitarie non modificate.	EFFICIENZA AMMINISTRATIVA Semplificazioni fiscali
Racc. 2 - Procedere con l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, in linea con i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021; concludere rapidamente i negoziati con la Commissione sui documenti di programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 al fine di avviare l'attuazione dei programmi. [...]	Con la legge 78/2022 è entrata in vigore legge delega di riforma del Codice degli appalti che incide sulla disciplina dei contratti di appalto e concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o forniture, ovvero l'esecuzione di opere e lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti.	ATTUAZIONE PNRR Codice degli appalti
	Nel settore della cultura e del turismo, approvati i decreti ministeriali per migliorare l'efficienza energetica nei luoghi della cultura e per l'assegnazione di risorse per l'attrattività dei borghi agli oltre 300 Comuni che hanno trasmesso i relativi programmi di intervento.	ATTUAZIONE PNRR Misure per cultura e turismo
	Per il rafforzamento dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti è stata adottata a giugno la Strategia nazionale per l'economia circolare.	ATTUAZIONE PNRR Economia circolare
	Con il D.L. 'PNRR bis' sono stai introdotti una serie di incentivi fiscali per lo sviluppo dell'idrogeno ed è stato definito un apposito Piano di ricerca e sviluppo per promuoverne la produzione e il consumo.	ATTUAZIONE PNRR Sviluppo dell'idrogeno
	Con il D.L. 'PNRR bis' sono state inserite molte misure relative a scuola, università e ricerca in materia di formazione, abilitazione e accesso in ruolo dei docenti. é stato approvato inoltre il decreto di adozione del piano Scuola 4.0 al fine di favorire la transizione digitale del sistema scolastico italiano.	ATTUAZIONE PNRR Settore scolastico

TABELLA III.1-13 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	Con il D.L. 'Aiuti ter' si è dato avvio alla riforma degli istituti tecnici e professionali, che mira ad allineare i curricula degli istituti tecnici alla domanda di competenze che proviene dalle imprese, in particolar modo, orientandoli verso l'innovazione introdotta dal Piano Nazionale 'Industria 4.0', anche in un'ottica di piena sostenibilità ambientale.	ATTUAZIONE PNRR Settore scolastico
	Con la L. n. 71/2022 è stata adottata la riforma dell'ordinamento giudiziario per migliorare l'efficienza del sistema. Con il D.L. 'PNRR bis' si procede a una serie di assunzioni di personale amministrativo e viene disciplinato il funzionamento del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile e di quello per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale. Per accelerare le procedure di reclutamento di nuovi magistrati e, di conseguenza, lo smaltimento degli arretrati, il D.L. 'Aiuti ter' introduce la possibilità di svolgimento della prova scritta del concorso in magistratura mediante strumenti informatici.	ATTUAZIONE PNRR Settore giudiziario
	Per quanto riguarda la riforma della PA il D.L. 'PNRR bis' ha completato il quadro per la riforma del pubblico impiego avviata nel 2021 attuando una serie di disposizioni in materia di meccanismi di accesso e le procedure di selezione del personale. Infine, in materia di digitalizzazione viene costituita una società incaricata dello svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni software e di servizi informatici in favore degli enti previdenziali e delle pubbliche amministrazioni centrali	ATTUAZIONE PNRR Riforma della PA
	A luglio 2022 è stato approvato l'Accordo di partenariato 2021-2027 dell'Italia che conclude la fase di programmazione strategica del ciclo 2021-2027 della politica di coesione. L'Accordo di partenariato riguarda il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo plus (FSE+), del Fondo per una transizione giusta (JTF). Le risorse dei fondi saranno indirizzati, verso interventi rivolti al conseguimento dei traguardi europei per un'economia climaticamente neutra (Green Deal) e per una società più giusta e inclusiva (Social Pillar), in coerenza con l'adesione all'Agenda ONU 2030 e con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. L'Accordo di partenariato, infine, promuove la programmazione coordinata tra Obiettivo Interregionale e Obiettivo investimenti per l'occupazione e la crescita, anche nel contesto delle Strategie macroregionali (EUSAIR e EUSALP) e di bacino marittimo (*WestMED*). al fine di cogliere le opportunità presenti sui mercati internazionali a beneficio dei territori italiani. e a contribuire all'attuazione delle Strategie.	POLITICA DI COESIONE Accordo di partenariato
Racc. 3 - Ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.	Il D.L. 'Aiuti ter' prevede forme di semplificazione amministrativa in relazione alle istanze di autorizzazione per le opere finalizzate all'incremento della capacità di gassificazione nazionale.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Opere di gassificazione
	Nella legge annuale sulla concorrenza sono incluse misure per valorizzare adeguatamente le reti di distribuzione del gas di proprietà degli enti locali e rilanciare gli investimenti nel settore della distribuzione del gas naturale, accelerando al contempo le procedure per l'effettuazione delle gare per il servizio di distribuzione di gas naturale previste dal Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale.	INVESTIMENTI PUBBLICI Reti di distribuzione del gas

TABELLA III.1-14 : IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - SOVVENZIONI (9.A)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Entrate da sovvenzioni RRF (% di PIL[1])						
Sovvenzioni RRF come incluse nelle previsioni di entrata	0,0	0,1	0,5	1,1	0,8	0,7
Erogazioni di cassa dalla UE delle sovvenzioni RRF	0,0	0,5	1,1	0,6	0,4	0,4
Spese finanziate dalle sovvenzioni RRF (% di PIL[1])						
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
Investimenti fissi lordi P.51g	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,3
Trasferimenti in conto capitale D.9	0,0	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,0	0,1	0,3	0,7	0,4	0,4
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni del RRF[2] (% del PIL[1])						
Riduzione delle entrate fiscali	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[1] PIL tendenziale

[2] Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale

TABELLA III.1-15 : IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - PRESTITI (9.B)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Flussi di cassa dei prestiti RRF previsti nel Programma (% di PIL[1])						
Versamenti UE dei prestiti RRF	0,0	0,9	1,2	1,2	1,0	1,0
Rimborsi di prestiti RRF alla UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese finanziate dai prestiti RRF (% di PIL[1])						
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi P.51g	0,1	0,1	0,2	0,9	1,3	1,4
Trasferimenti in conto capitale D.9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,1	0,1	0,3	0,9	1,3	1,4
Altri costi finanziati dai prestiti del RRF[2] (% del PIL[1])						
Riduzione delle entrate fiscali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[1] PIL tendenziale

[2] Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale

TABELLA III.1-16 : STOCK DI GARANZIE STATALI AL 30 GIUGNO 2022 (% DEL PIL) (10)

	Misure	Data di adozione (1)	Ammontare massimo di passività potenziali (% di PIL)	Tiraggio (% di PIL) (2)
In risposta al Covid-19	Fondo centrale di garanzia per le PMI	17/03/2020	13,7 (3)	8,6
	SACE- Garanzia Italia ex art. 1 DL 23/2020	08/04/2020	10,5	1,3
	Assicurazioni sui crediti commerciali a breve termine (art. 35 DL 34-2020)	19/05/2020	0,1	0,1
	Fondo di garanzia prima casa	26/05/2021		0,2
	Subtotale			**10,2**
Altre	Fondo centrale di garanzia per le PMI		13,7 (3)	0,9
	TAV S.p.A.			0,0
	Garanzie assunte dalle amministrazioni locali			
	Aiuti al salvataggio delle imprese			0,0
	Banche italiane			0,0
	GACS			0,7
	Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.		0,3	0,2
	Fondo di garanzia prima casa			0,7
	Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE	08/04/2020	6,3	3,0
	Garanzie Green New Deal	15/09/2020	0,1	0,1
	Garanzia dello Stato a favore di ILVA			0,0
	Subtotale			**5,6**
	Totale			**15,8**

(1) La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia.
(2) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(3) Tale limite si riferisce all'intero portafoglio (Covid e no Covid) e al limite complessivo fissato per lo stock di garanzie in essere al 31/12/2021 e per le garanzie concesse nel corso del 2022.

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[39] per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2022, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica[40].

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

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

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

relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti, sia del campione di stima aggiornato.

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 dalla 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. 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 in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio 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, degli scenari di policy 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 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.

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica, dinamica e multi regionale, con una connotazione multi output e multi input per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione 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 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 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.

In base alle sue caratteristiche, MACGEM-IT risulta particolarmente funzionale alla stima di impatto di quelle policy che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare, oltre a quella generale, 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, oppure la valutazione degli effetti dell'aumento del prezzo dei prodotti energetici e del razionamento del gas, sono solo alcune delle possibili applicazione del modello MACGEM-IT.

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

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'*output gap* dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE[41]; 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 tendenziale di riferimento per il presente DPB per gli anni 2022-2025.

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 2022.

[41] 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.

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

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

PAGINA BIANCA

E' possibile scaricare il
DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2023
dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2531-758X

PAGINA BIANCA

Documento di Economia e Finanza

2022

Allegato alla Sezione II

NOTA METODOLOGICA sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

PAGINA BIANCA

Documento di Economia e Finanza

2022

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

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 6 aprile 2022

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE I

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO 1

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

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana 1

IGEM – Italian General Equilibrium Model 1

QUEST III - Italy 2

ORANI-IT & TERMITY 3

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

I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche 5

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

II.1 Le entrate 11

Entrate tributarie ed extratributarie 11

Entrate contributive 12

Flussi finanziari Italia – UE 13

II.2 Le spese 17

Redditi da lavoro dipendente 17

Consumi intermedi 19

Prestazioni sociali in denaro 22

Altre Spese correnti 29

Interessi passivi 30

Investimenti fissi lordi 34

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale 36

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO 39

III.1 Saldo strutturale di bilancio 39

III.2 La regola della spesa 43

III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica 45

III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale 46

III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico 47

IV. ANALISI TEMATICHE 49

IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato 49

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 51

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano 52

La sanità 52

Province e Comuni 52
Le Università e gli Enti di ricerca 53
IV.3 La spesa sanitaria 54

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC) 16
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro 23
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2021 25

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.2-2 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle ap – un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro) 26

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro conto AP - Confronto tra programmazione finanziaria e risultati 26

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) 2022. 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

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.

ORANI-IT & TERMITY

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

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio 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, degli scenari di policy 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.

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 policy 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.

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)[1]. 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 dei Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. 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[2] effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT sia per il

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

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

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

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

3. Definizione del quadro macroeconomico. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models* e *modelli a frequenza mista*[4]). 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,

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

[4] 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.

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[5] e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243[6], 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.

[5] 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.

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

PAGINA BIANCA

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

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010[7]. 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[8], 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)[9]. 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[10]. In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

[7] 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.

[8] 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.

[9] L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 234 del 30 settembre 2021.

[10] 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.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)[11]. L'indebitamento netto nominale e strutturale[12] (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, 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[13]. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima 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

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

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

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

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*)[14], 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 consuntivato nell'anno t-1 che rappresenta l'anno base per la proiezione del gettito nel periodo successivo t (c.d. effetto Trascinamento);
- l'impatto della congiuntura economica sull'evoluzione delle entrate (c.d. effetto Quadro macroeconomico QME);
- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti per i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in caso si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. effetto Normativo);

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

- 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 degli 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.

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 tiene conto anche degli specifici criteri di registrazione definiti dal SEC 2010.

In particolare, la valutazione del gettito contributivo è effettuata sulla base del metodo di calcolo adottato dall'ISTAT, basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata". 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.

Un'altra specifica modalità di registrazione è adottata per alcune misure di esonero contributivo a carattere selettivo, indirizzate a specifici soggetti, settori o aree geografiche. Tali misure di esonero contributivo, infatti, essendo assimilate, sulla base dei criteri di contabilità nazionale, ad interventi di sostegno all'attività economica, sono contabilizzate dal lato della spesa quali contributi alla produzione e non quali minori entrate a riduzione del gettito contributivo.

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 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[15] (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[16]. 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:

[15] Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorsa calcolata sull'imponibile IVA nazionale, basata su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento, un contributo sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclata e la risorsa correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

[16] 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.

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

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) $$DOM_t = \alpha_1 RES_t$$

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

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[17], 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 profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni

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

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[18]. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari[19] dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

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

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

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

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

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

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

[18] 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*).

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

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[20] e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

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

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali[21] - 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[22].

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

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

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

[22] 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..).

contrattuali per cui non si sono ancora stanziate risorse con la legge di stabilità[23]. 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[24], 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[25] 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[26].

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali[27] e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro[28] 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

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

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

[25] 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.

[26] 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.

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

[28] In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

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.

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.

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 opera il necessario bilanciamento tra quanto prevede l'articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che impone la riduzione della spesa per consumi intermedi per gli enti non rispettosi dei tempi di pagamento e della riduzione dello stock di debito pregresso, e quanto inserito nel PNRR, tra le riforme abilitanti (Riforma 1.11 – Missione 1 Componente 1) che contempla misure volte a

ridurre i tempi di pagamento delle PA a livello centrale, regionale e locale, e dei sistemi sanitari regionali in modo tale che, entro la fine del 2023, le predette pubbliche amministrazioni paghino entro il termine di 30 giorni, innalzati a 60 solo per le autorità sanitarie. Il target obiettivo, da conseguire entro il 31 dicembre 2023, prevede che, sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC), la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti locali nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 30 giorni, mentre la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 60 giorni.

Da ultimo, le stime risentono anche degli effetti che produrrà sui consumi intermedi la fine dello stato di emergenza dovuto all'epidemia da Covid-19.

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 che erogano assistenza sanitaria 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 prestazioni sanitarie[29].

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[30] 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;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc.).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* viene effettuata tenendo conto delle informazioni sulla dinamica degli aggregati e degli effetti derivanti dai provvedimenti normativo-istituzionali in vigore. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa

[29] Oltre agli enti del SSN, ossia le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie, si annoverano anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

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

relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto degli oneri per il rinnovo delle convenzioni[31].

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[32] 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, 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.

[31] Benché di importo non rilevante, deve considerarsi anche la spesa relativa al rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina specialistica ambulatoriale interna inclusa nell'Assistenza medico-specialistica.

[32] 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.

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[33].

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.

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

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.

Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2021

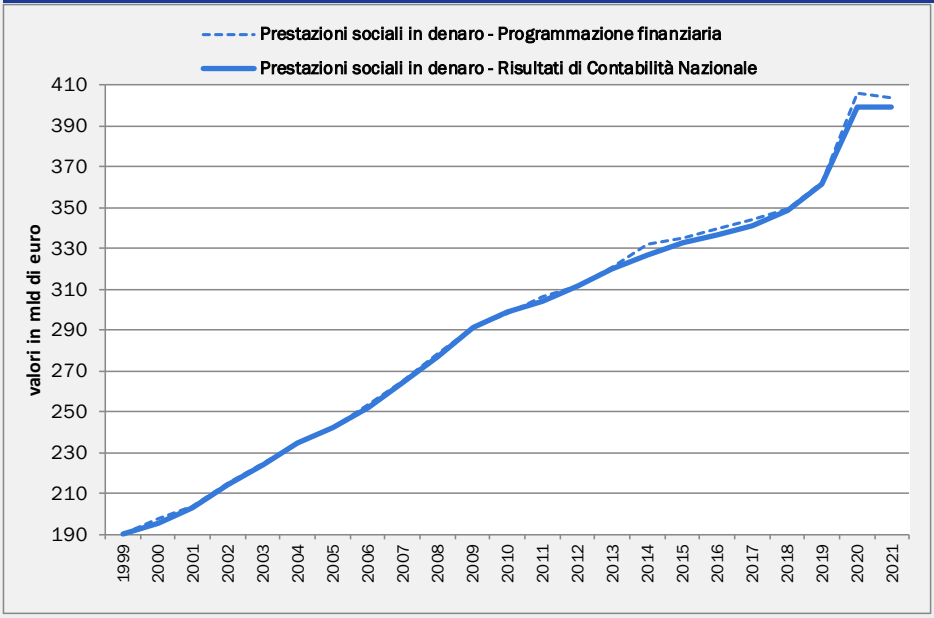
Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni Pubbliche – di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2021. 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)[34] 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 n35 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)[36].

[34] 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.

[35] 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).

[36] 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.

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[37]. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

TABELLA II.2-2 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	
	RPP 2002	203,7	

[37] Nel periodo riscontrabile si è registrata 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%, 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%).

	Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	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	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	327,0
	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	
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	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	336,4
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	
Anno 2017	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	341,4
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	

	Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	348,5
Anno 2019	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	
	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	361,2
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	362,5	
Anno 2020	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	399,2
Anno 2021	Nota Aggiornamento DEF 2020	389,9	
	NTI legge bilancio 2021 e DPB 2021 (14)	398,0	
	DEF 2021 e Agg Prog Stabilità (2021) (15)	402,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2021 (16)	404,0	
	NTI legge bilancio 2022 + DL 209/2021 (17)	403,5	399,2

(1) Comprende i maggiori oneri previsti in 900 mln 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 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 mln di euro, che

ha contributo alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 mln di euro.

(14) Come indicato in Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2021-2023 (nota 19) e illustrato in sede di DEF 2021 la riprogrammazione finanziaria effettuata in DPB 2021, senza effetto sui saldi complessivi, ha previsto una riduzione della spesa per prestazioni sociali in denaro di 3.000 mln di euro per l'anno 2020 e un corrispondente incremento per l'anno 2021 da utilizzare per il riconoscimento di prestazioni per ammortizzatori sociali (successivamente deliberato in sede di legge di bilancio 2021-2023).

(15) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 41/2021 (c.d. DL sostegni), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021.

(16) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 73/2021 (c.d. DL sostegni-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2021.

(17) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 215/2021 e, da ultimo, del DL n. 209/2021 rifuso nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022-2024) i cui effetti non sono contenuti in Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024 e che ha previsto, sulla base dell'attività di monitoraggio relativa a interventi comunque adottati in corso d'anno, la riduzione di circa 940 mln di euro della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri programmi di spesa.

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione[38], 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[39], 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[40].

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.

[38] 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).

[39] Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi.

[40] 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).

Un elemento di novità, introdotto nel 2021[41], è costituito dalla nuova categoria di risorse proprie basata su contributi nazionali calcolati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati. Tale risorsa propria, calcolata su base statistica, è in linea con la strategia europea che intende incentivare ciascuno Stato membro a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso e a promuoverne il riciclo per dare impulso all'economia circolare. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo e viene calcolata sul totale del peso degli imballaggi di plastica generati meno quelli riciclati in un determinato anno.

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[42]. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

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

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

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

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.

[41] Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, articolo 2, paragrafo 1, lettera c), entrata in vigore il 1° giugno 2021 con effetto retroattivo al 1° gennaio 2021. Il Regolamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consiglio del 30 aprile 2021, ha invece definito le modalità di calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, le modalità e la procedura di messa a disposizione di tale risorsa.

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

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[43] e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (cash management), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

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

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva spot e forward dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice 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[44].

Sulla base della globalità di questi input, un programma di calcolo denominato SAPE[45], appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del

[43] Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

[44] 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).

[45] 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

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 ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, siano coperte con tali swap[46].

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 conformazione 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.

Anche 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 in tempo reale alle curve dei tassi di interesse e di cambio che 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

Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico:
http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/

[46] 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.

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 €STR), 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 postivi 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'€STR 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[47] di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti[48], ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)[49]. 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[50].

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[51], 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

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

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

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

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

[51] 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.

(SIFIM)[52] 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 sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale53, 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 interesse anch'essi coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato.

Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica, si corregge per le stime SIFIM.

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.

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

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

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 diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo[54].

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

[54] 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.

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.

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 cadenze 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.

PAGINA BIANCA

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[55]. 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[56] 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:

[55] 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

[56] 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

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

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (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) $$TFP_t = (E_L^{\alpha} E_K^{1-\alpha})(U_L^{\alpha} U_K^{1-\alpha})$$

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

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[57]. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello

[57] 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 valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione, è stata inclusa dalla Commissione anche negli esercizi di stima successivi, ed è stata riportata anche nel presente Documento.

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. "àncora" del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*[58].

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

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

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

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

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

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

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, ε_1, …, ε_4 rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro[59].

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè ε_1, ε_2, ε_3 e ε_4. La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare l'elemento discrezionale nella scelta, la Commissione Europea ha accolto la proposta italiana di utilizzare una procedura automatica di *grid search* come strumento di supporto[60]. I parametri di

[58] L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata revisionata da OGWG e approvata da EPC a 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'àncora 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'àncora 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.

[59] 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.

[60] 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

inizializzazione utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

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)[61]. 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:

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

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:

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

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE[62] 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.

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

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_progammazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf.

[61] Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Anche in questo caso, i parametri utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

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

indicatore η_R. Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

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

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

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

$$SB_t = CAB_t - oneoffs_t \tag{13}$$

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[63], 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[64] indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obbiettivo di Medio Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola

[63] 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

[64] 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 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.

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)[65]; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato (*Gn*) è pari al primo (*G*) depurato delle 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[66], 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[67]. Nel dettaglio, per calcolare il *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale (*µPot*) 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.

$$EB_t = \mu\mathrm{Pot}_t - \mathrm{Cc}_t$$

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 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:

[65] Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della relativa quota di spesa coperta da fondi europei.

[66] Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni (µPot)

[67] 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*".

$DB_t = ((\mathrm{EB}_t - \mathrm{TS}_t) * G_{t-1})/PIL.$ <=0,5

$DB2_t = ((\mathrm{DB}_{t-1} + \mathrm{DB}_t)/2)/PIL$ <=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[68], 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 ε descritto nella sezione precedente) e l'ouptut 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) $$R_A^{ca} = \left(R_B^{CA}\right) * \left(\frac{\bar{Y}_A}{\bar{\bar{Y}}_B}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

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

dove $\bar{Y}_B$ $\bar{\bar{Y}}_A$ 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

[68] 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

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'àncora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'àncora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello àncora 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.
- 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 gli effetti delle transazioni necessarie per le operazioni di acquisizione o di dismissione 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;
- 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[69], a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica[70].

Le previsioni sono definite sia per la competenza che per la cassa (rispettivamente, impegni e pagamenti) e articolate secondo la classificazione economica di bilancio. Tali categorie sono ulteriormente dettagliate in relazione ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente

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

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

affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate.

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

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

Per 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[72]), 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.

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

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

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

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[73], conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

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

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

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2022 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 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.

Le stime risentono della proroga del regime di tesoreria unica al 31 dicembre 2025 disposto dal comma 636 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 – legge di bilancio 2022, e considerano gli effetti che la fine del periodo emergenziale causato dall'epidemia da Covid-19, determinata al 31 marzo 2022, produrrà sui bilanci degli enti locali. Le stime incorporano, altresì, l'utilizzo degli avanzi vincolati, derivanti dalle risorse assegnate, anche a titolo di ristori specifici di spesa, per ristorare l'eventuale perdita di gettito e le maggiori spese, al netto delle minori spese, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 anche nell'anno 2022.

Le stime considerano, inoltre, i risparmi di spesa derivanti dalla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità, disposta dal comma 597 della legge di bilancio per il 2022: gli enti interessati sono quelli che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e dell'articolo 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

Con riferimento, infine, all'incremento delle risorse finalizzate al raggiungimento di obiettivi di servizio 2021-2030 sui servizi sociali e sugli asili nido in attesa della definizione dei LEP, e al potenziamento dello sviluppo delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, le stime tengono conto dell'aumento graduale del fondo di solidarietà comunale e dell'utilizzo dei maggiori fondi di parte corrente attribuiti agli enti locali.

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 che l'ISTAT riporta annualmente nel Conto economico consolidato della sanità[74].

In quest'ultimo viene quantificata la spesa corrente sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali si annoverano gli enti del SSN[75], ma anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori[76] in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate.

Elaborato secondo i principi del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS[77]) e in accordo con i criteri di Contabilità nazionale[78], il Conto fornisce, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica[79], anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono predisposte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, tenendo conto delle informazioni relative alla dinamica degli aggregati economici (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio trimestrale) nonché degli effetti derivanti dai parametri normativo-istituzionali vigenti. In tale contesto, viene posta 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 efficientamento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali stimati per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente sulla base della dinamica effettiva della spesa desunta dai modelli di Conto economico (CE[80]) degli enti del SSN.

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

[75] Aziende sanitarie locali (ASL), Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, Aziende ospedaliere e Aziende ospedaliere universitarie.

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

[77] Regolamento CE n. 458/2007.

[78] 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. Ad esempio, a partire dall'edizione del 2017, per una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, la spesa sanitaria è quantificata al netto degli interessi passivi. Da settembre 2019, invece, per una modifica ai criteri contabili voluta dall'EUROSTAT, gli investimenti in ricerca e sviluppo e i relativi ammortamenti sono registrati nella COFOG implicando una revisione a ribasso della spesa. In ultimo, dall'edizione del 2020, il Conto è stato oggetto di revisioni che hanno comportato una contrazione dell'aggregato relativo alle Altre uscite.

[79] 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 componenti di spesa.

[80] Il CE rappresenta la principale fonte informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. Dal 2019 l'adozione di un nuovo modello di CE ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci contabili disponibili, consentendo un potenziamento delle possibilità di analisi. La medesima base dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

È possibile scaricare il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928

180110199760