

2.2.3.1 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.

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

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

E' 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 previsivo 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.

L'impostazione metodologica adottata consente di:

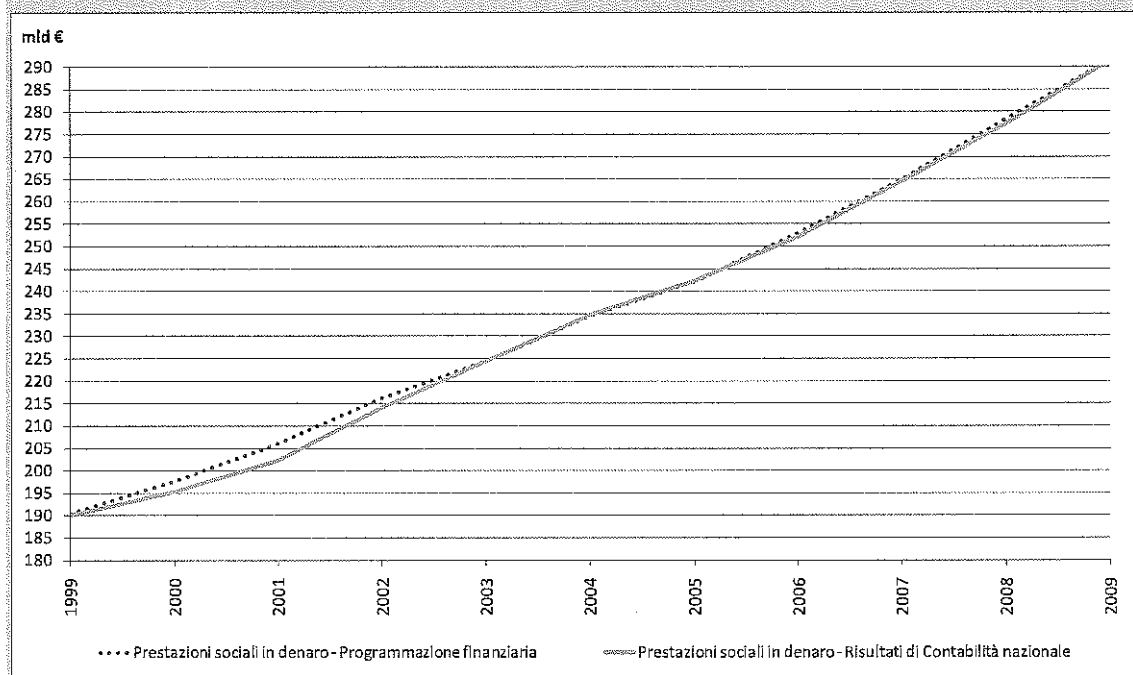
- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di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

Riquadro: Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2009

Con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 45 per cento della complessiva spesa corrente, al netto della spesa per interessi, delle Amministrazioni Pubbliche e più del 60 per cento della complessiva spesa corrente, al netto degli interessi, delle Amministrazioni non locali - 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. 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, assume in generale⁴² rilievo il confronto per un dato anno *n* 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) e 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.

Figura 2-1 Confronto tra programmazione finanziaria e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro



⁴² Tranne nei casi in cui vengono effettuati interventi normativi in corso d'anno che mutano significativamente l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità. In tale fattispecie rientra 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 AP, come indicato nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) 2009.

Nella tabella seguente, sono altresì presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica (RPP anno n – settembre n-1 (ovvero Aggiornamento programma stabilità anno n-1), Relazione Trimestrale di cassa/RUEF anno n – marzo/aprile anno n, DPEF n+1 – giugno anno n RPP anno n+1 – settembre n (ovvero Aggiornamento programma stabilità anno n, nel caso di presentazione con Nota di aggiornamento della RPP n+1) e i risultati di Contabilità Nazionale.

Tabella 2.2.3.1-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del Conto delle AP – Un confronto tra previsioni e risultati (in miliardi di euro)

	Previsioni Conto AP	Risultati di Contabilità Nazionale
	Trimestrale cassa 1999	190,5
Anno 1999	DPEF 2000-2003	190,5
	RPP 2000	190,5
	RPP 2000	197,7
Anno 2000	Trimestrale cassa 2000	197,8
	DPEF 2001-2004	198,2
	RPP 2001	198,2
	RPP 2001	206,0
Anno 2001	Trimestrale cassa 2001	203,5
	DPEF 2002-2006	203,6
	RPP 2002	203,7
	RPP 2002	216,3
Anno 2002	Trimestrale cassa 2002	215,3
	DPEF 2003-2006	215,3
	RPP 2003	215,3
	RPP 2003	224,5
Anno 2003	Trimestrale cassa 2003	225,2
	DPEF 2004-2007	225,2
	RPP 2004	225,2
	RPP 2004	234,6
Anno 2004	Trimestrale cassa 2004	234,6
	DPEF 2005-2008	234,6
	RPP 2005	234,6
	RPP 2005	242,2
Anno 2005	Trimestrale cassa 2005	242,2
	DPEF 2006-2009	242,2
	RPP 2006	242,2
	RPP 2006	252,9
Anno 2006	Trimestrale cassa 2006	253,3
	DPEF 2007-2011	253,3
	RPP 2007	253,3
	RPP 2007	264,9
Anno 2007	RUEF 2007	264,2
	DPEF 2008-2011 ⁴³	265,1
	RPP 2008 ⁴⁴	265,2
	RPP 2008	278,3
Anno 2008	RUEF 2008	278,3
	DPEF 2009-2013	278,3
	RPP 2009	278,3
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3
	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7
Anno 2009	RUEF 2009 ⁴⁵	291,3
	DPEF 2010-2013 ⁴⁵	291,3
	RPP 2010 ⁴⁵	291,3
	Agg Prog Stabilità (2009) ⁴⁵	291,3
	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9
Anno 2010	RUEF 2010	298,0
	DFP 2011-2013 ⁴⁵	298,1

⁴³ Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 milioni di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL n. 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

⁴⁴ Inglobante l'onere di circa 170 milioni di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).

⁴⁵ Inglobante gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009.

2.2.3.2 Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro contenute nella Decisione di Finanza Pubblica

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per il Conto delle AP della Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 sono state elaborate sulla base della normativa vigente, tenuto anche conto degli effetti conseguenti al D.L. n. 78/2010 e alle modifiche intercorse nell'iter parlamentare di conversione in legge n. 122/2010 e sulla base del quadro macroeconomico di riferimento.

Tabella 2.2.3.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro – DFP 2011-2013

	Stima risultati (Contabilità nazionale) 2009	Previsioni			
		2010	2011	2012	2013
Spesa per prestazioni sociali in denaro	291.335	298.130	305.600	313.130	324.490
Tasso di variazione in %		2,3	2,5	2,5	3,6

Con effetti D.L. 78/2010, incluse le modifiche intercorse durante l'iter parlamentare di conversione, Legge n. 122/2010.

Per l'anno 2010, la spesa per prestazioni sociali in denaro è prevista crescere, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2009, del 2,3 per cento circa. Tale tasso di variazione risente:

- dell'incremento della spesa pensionistica⁴⁷ (+2,6%), derivante del numero di pensioni di nuova liquidazione⁴⁸, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2010, a 0,6 per cento (0,7%-0,1%), di cui -0,1 per cento per recupero di indicizzazione concessa in eccedenza al 1° gennaio 2009⁴⁹), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio, ai fini della stima dei risultati per l'anno 2009, e degli elementi disponibili per l'anno 2010;
- dell'incremento della spesa per altre prestazioni sociali in denaro⁵⁰ (+1,4%), che, tra l'altro, tiene conto:

⁴⁶ Con effetti DL n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

⁴⁷ Gli andamenti tengono conto degli effetti conseguenti all'innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato previsti dalla legge n. 243/2004, come modificata dalla legge n. 247/2007, nonché al graduale allineamento dell'età pensionabile delle donne del pubblico impiego a quella degli uomini, in attuazione della sentenza della Corte di giustizia europea in materia e disciplinato con specifica disposizione legislativa in sede di conversione (articolo 22-ter) del D.L. n. 78/2009 (convertito in legge n. 102/2009). Il predetto allineamento per effetto di apposita disposizione introdotta in sede di conversione del D.L. n. 78/2010 è previsto decorrere dal 1° gennaio 2012 anziché dal 1° gennaio 2018 (fermo restando il requisito anagrafico di 61 anni previsto per il 2010 e 2011 dal D.L. n. 78/2009).

⁴⁸ Per l'anno 2010 è programmato, peraltro in linea con gli elementi di monitoraggio, un significativo incremento rispetto a quanto verificatosi nel 2009 delle nuove pensioni anticipate soprattutto nel settore privato, dopo il "blocco" registratosi nel 2009 per l'operare congiunto dell'innalzamento dei requisiti nel 2008 e del meccanismo delle cd. "finestre".

⁴⁹ In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2009 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2008 pari a 3,3 per cento poi risultato a consuntivo pari a 3,2 per cento.

⁵⁰ Le previsioni scontano gli effetti conseguenti al D.L. n. 78/2009 (legge n. 102/2009) con riferimento, in particolare, alle economie conseguenti a ulteriori interventi in materia di razionalizzazione delle procedure accertative per le prestazioni di invalidità civile e

- degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2009 e degli elementi disponibili per l'anno 2010;
- della continuità degli oneri per i c.d. ammortizzatori sociali in deroga a seguito del relativo finanziamento per il biennio 2009-2010, come rideterminato, e in relazione all'effettiva erogazione nei diversi anni e di una sostanziale stabilità su base annua della complessiva spesa per ammortizzatori sociali per l'anno 2010 rispetto agli elevati livelli del 2009, nell'ipotesi di un rallentamento nel ricorso a tali istituti nella seconda parte dell'anno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Dal 2011, a normativa vigente, non è attualmente previsto il rifinanziamento dei c.d. ammortizzatori in deroga;
- del venir meno di taluni effetti di onerosità a carattere "una-tantum" registrati nell'anno 2009⁵¹;
- di un incremento, dopo la riduzione registrata nell'anno 2009, della spesa per liquidazioni di fine rapporto a carico delle AP per effetto, tra l'altro⁵², di maggiori liquidazioni di buonuscita per i dipendenti pubblici a seguito anche delle maggiori uscite registratesi nel 2009⁵³ per il pensionamento anticipato nel settore scuola, dopo il "blocco" del 2008 dovuto all'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento per tale anno (con conseguente contenimento della spesa per liquidazioni di fine rapporto nel 2009);
- della continuità dell'erogazione dei benefici relativi alla c.d. Carta Acquisti;
- delle economie conseguenti dai procedimenti di razionalizzazione delle procedure e verifica in materia di invalidità civile, con conseguente previsione di contenimento della dinamica della specifica componente di spesa.

In via di sintesi, si stima per l'anno 2010 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro pari a circa 298,1 miliardi di euro coerente con la previsione inglobata nel Conto delle AP della RUEF 2010 (pari a 298,0 miliardi di euro) e tenuto conto delle innovazioni normative introdotte con il citato D.L. n. 78/2010⁵⁴.

Per il periodo 2011-2013, prendendo a base l'anno 2010, la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio del triennio del 2,9 per cento. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari a 3,1 per

alle economie in termini di minori erogazioni per buonuscita dei dipendenti pubblici connesse al citato graduale allineamento dell'età pensionabile delle donne del pubblico impiego a quella degli uomini. Le previsioni tengono altresì conto delle innovazioni normative introdotte con la legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009).

⁵¹ In particolare il bonus straordinario per famiglie, lavoratori e pensionati introdotto dall'articolo 1 del predetto D.L. n. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009 (erogato in buona parte nel 2009) e gli arretrati di rivalutazione delle rendite infortunistiche riconosciuti nel 2009 con riferimento all'anno 2008.

⁵² Nell'aggregato sono incluse anche le prestazioni di TFR erogate dal Fondo c/o Tesoreria con riferimento ai lavoratori presso aziende con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 le quali, come peraltro programmato, registrano un trend crescente.

⁵³ Tenuto conto del posticipo di sei mesi rispetto al pensionamento per le liquidazioni di buonuscita per il pensionamento anticipato l'effetto si registra in buona parte nell'anno 2010.

⁵⁴ Per l'anno 2010 si registra una maggiore spesa rispetto alla previsione RUEF 2010 di 100 milioni di euro ascrivibile all'effetto di maggiore onerosità, come valutato in sede di relazione tecnica al D.L. n. 78/2010, conseguenti agli effetti comportamentali stimati indotti dalla misura di revisione dell'istituto dei trattamenti di fine servizio nel pubblico impiego (articolo 12, commi da 7 a 9). Per il biennio successivo (2011-2012) si stima che la misura dia comunque un effetto positivo di contenimento della dinamica della spesa.

cento nel triennio in esame, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari all'1,9 per cento.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Dal 2011 le previsioni tengono conto della revisione del sistema delle decorrenze come previsto dal richiamato D.L. n. 78/2010⁵⁵, e dal 2012 dell'accelerazione nell'innalzamento dell'età per il pensionamento di vecchiaia ordinario delle lavoratrici nel pubblico impiego, come stabilito con apposita disposizione introdotta in sede di conversione del D.L. n. 78/2010⁵⁶.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle ipotesi macroeconomiche sottostanti il quadro adottato, delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. In particolare, per l'anno 2011, il contenimento del tasso di variazione risente, tra l'altro, della circostanza che, a normativa vigente, non è attualmente previsto il rifinanziamento dei c.d. ammortizzatori in deroga a partire da tale anno (oltre alla previsione di un miglioramento della situazione del mercato del lavoro dal 2011). Inoltre dal 2011 le previsioni tengono conto degli interventi, previsti dal citato D.L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010, di contenimento della dinamica della spesa per invalidità civile (in relazione a un significativo potenziamento nel biennio 2011 e 2012 del programma di verifiche straordinarie da parte dell'INPS in materia di invalidità civile, in coerenza con quanto già previsto dall'articolo 20 del decreto legge n. 78 del 2009, convertito con legge n. 102 del 2009)⁵⁷ e di contenimento della spesa per liquidazioni di fine rapporto (per la revisione dell'istituto dei trattamenti di fine servizio nel pubblico impiego⁵⁸).

2.2.4 Altre spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione⁵⁹, gli aiuti internazionali, il contributo all'Unione Europea sul Reddito nazionale lordo, 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 entrate – 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

⁵⁵ Articolo 12, commi da 1 a 6.

⁵⁶ Per effetto di apposita disposizione introdotta in sede di conversione del D.L. n. 78/2010, è previsto decorrere dal 1° gennaio 2012 l'allineamento a 65 anni del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia ordinario anziché dal 1° gennaio 2018 (fermo restando il requisito anagrafico di 61 anni previsto per il 2010 e 2011 dal D.L. n. 78/2009).

⁵⁷ Articolo 10, commi da 1 a 4.

⁵⁸ Articolo 12, commi da 7 a 9.

⁵⁹ 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. Per un approfondimento anche sulle metodologie di stima, si veda MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2009), *Relazione sulle metodologie per la valutazione degli effetti del fabbisogno e l'indebitamento netto del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche*, presentata al Parlamento ai sensi del comma 7, art. 60 del D.L. n.112/2008 convertito in legge n. 133/2008.

rappresentati, per la maggior parte⁶⁰, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE (a titolo di quarta risorsa) sul RNL, si applica a una base imponibile (data dalla somma dei redditi nazionali lordi ai prezzi di mercato), un'aliquota determinata annualmente nel quadro della procedura di bilancio europeo ed è funzione dello scarto fra le spese e la somma di tutte le altre risorse di bilancio. La Risorsa IVA è calcolata applicando un'aliquota comune alla base imponibile IVA.

Indipendentemente dalla circostanza che detto contributo sia utilizzato o meno dalla Commissione, nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo risultante a carico dello Stato sulla base dei bilanci proposti dalla Commissione e approvati dal Parlamento europeo⁶¹. 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.

2.2.5 Interessi passivi

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

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro stock di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC95), 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.

⁶⁰ Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai prelievi sulla produzione di zucchero e isoglucosio e infine, dai prelievi effettuati sulle importazioni di prodotti agricoli.

⁶¹ In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC95), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello stock di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del settore statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale⁶² 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 - questa ultima per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea - per gli anni oggetto di stima. Tale scenario base dei tassi di interesse si basa principalmente sulla struttura a termine dei tassi *forward*, ma tiene conto anche di valutazioni ed analisi espresse da analisti del settore finanziario, soprattutto quando la volatilità dei mercati è molto elevata e le stesse curve *forward* si rivelano solo parzialmente indicative del probabile andamento futuro dei tassi sui titoli italiani; l'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona tiene conto delle stime (Indice HICP) della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica⁶³.

Sulla base della globalità di questi input, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC95).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime della DFP viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato, dagli *swap* di copertura di tali titoli (*cross currency swap*) e delle altre posizioni esistenti in derivati (*interest rate swap*).

⁶² Stima fornita dalla RGS.

⁶³ E' 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 CCT ed i CCTeu).

Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizza che i volumi che saranno emessi ogni anno siano tali da coprire quelli di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni. Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta saranno coperte con tali *swap*⁶⁴.

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

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

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁶⁵ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁶⁶, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C 29813 e 29814)⁶⁷. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge del 24 novembre 2003 n. 326, 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

⁶⁴ Si evidenzia come infatti attualmente il 98 per cento delle emissioni non domestiche è coperto attraverso *cross-currency swap* per cui la componente non coperta ammonta a solo il 2 per cento del totale emesso in valuta estera.

⁶⁵ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁶⁶ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁶⁷ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

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 Stato⁶⁸.

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al Settore Statale secondo il criterio di cassa si considerano, a deduzione, anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia, che vengono stimati in base ai tassi dello scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si considerino la spesa per interessi del Settore Statale secondo il criterio della competenza economica (SEC95), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁶⁹ che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli Altri Enti dell'Amministrazione Centrale⁷⁰, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC95).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali (AL) ed agli Enti di Previdenza (EDP) a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle AL allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli EDP). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico. Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica (SEC95), si corregge per le stime SIFIM.

2.2.6 Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC95, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL o si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'amministrazione in quanto considerato come il dato che meglio approssima la competenza economica oppure, nel caso soprattutto di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo

⁶⁸ Per completare il Settore Statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁶⁹ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁷⁰ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

stanziamento di competenza venga mediamente erogato in almeno 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio, sempre in termini di competenza. Nel caso degli investimenti effettuati tramite ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto di quanto stabilito nel contratto di programma tra la società ed il Ministero vigilante.

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

- a) erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
- b) autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un mutuo presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁷¹.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto) del mutuo assunto equivalente -per gli anni successivi- al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

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

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

Secondo il SEC95, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, si ricorda che in contabilità nazionale la previsione di cassa viene corretta, con segno negativo, di un ammontare pari ai pagamenti correlati al valore delle consegne per forniture militari

⁷¹ Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

pluriennali corrispondentemente iscritte tra i consumi intermedi. La previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

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

2.2.7 Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

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

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

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

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

3 Indebitamento netto strutturale, *output gap* ed evoluzione del debito

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

Va, inoltre, evidenziato che con la revisione del Patto di Stabilità operata nel 2005, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO) che gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti a conseguire viene espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"⁷², misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico. Il Patto di Stabilità e Crescita stabilisce, inoltre, che la convergenza verso l'obiettivo di medio periodo (MTO) debba avvenire con una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0.5 punti percentuali l'anno.

3.1 Saldo strutturale di bilancio

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo strutturale, è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. La componente ciclica, a sua volta, misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto tra *output gap* e la sensitività del saldo di bilancio alla crescita economica.

La metodologia utilizzata per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e dei saldi strutturali è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁷³ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps* (*Output Gap Working Groups* - OGWG) costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

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

⁷² La riforma del Patto di Stabilità non ha abrogato l'obbligo di avere un deficit di bilancio inferiore al 3 per cento in termini nominali. Il Patto ha stabilito obiettivi di medio periodo differenziati per ciascun paese basati su saldi strutturali. Per dettagli si veda: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2005-03-23_council_presidency_conclusions_en.pdf

⁷³ Per approfondimenti si veda: D'Auria F., C. Denis, K. Havik, K. McMorrow, C. Planas, R. Raciboski, W. Roger and A. Rossi, 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Paper, n. 420.

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

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

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

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

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

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

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

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

dove $PARTS_t$ rappresenta la componente legata al *trend* del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica sottostante costruita a partire dai dati riguardanti il numero degli occupati, la popolazione in età lavorativa e il tasso di disoccupazione ed estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ definisce la popolazione in età lavorativa; anche i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* HP del numero medio di ore lavorate per lavoratore. In questo caso, l'estensione di medio periodo viene ottenuta sulla base di un processo ARIMA. Infine, il $NAWRU$ (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. Il tasso $NAWRU$ viene