

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

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo la piena utilizzazione dello *stock* di capitale esistente, i.e.  $U_K = 1$ . Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa lungo l'orizzonte di medio periodo per mezzo di un processo auto-regressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

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

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

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

Dal livello del prodotto potenziale dell'economia italiana è facile ottenere una misura dell'*output gap* che rappresenta lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale:

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

Sulla base dell'*output gap* è anche possibile derivare il saldo di bilancio strutturale. Quest'ultima misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia e può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

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

dove  $CAB_t$  è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e  $oneoffs_t$  rappresenta l'ammontare delle misure temporanee e *una tantum* in percentuale del PIL.

La variabile del saldo di bilancio corretto per il ciclo  $CAB_t$  si ottiene sottraendo dal saldo nominale (in percentuale del PIL)  $b_t$  la componente ciclica  $\varepsilon OG_t$ :

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

Il parametro  $\varepsilon$  esprime la sensibilità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE<sup>74</sup> e concordata dall'OGWG, aggregando le elasticità di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia. Dalla parte delle entrate, si calcolano le singole elasticità distinguendo secondo quattro tipologie separate: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole elasticità vengono aggregate

<sup>74</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: Girouard, N. and C. André, 2005, Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for the OECD Countries, OECD Working Paper No. 434.

in un unico indicatore  $\eta_R$ . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

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

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

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

Come indicato nell'equazione (6), il saldo di bilancio strutturale è ottenuto aggiungendo o sottraendo dal  $CAB_t$  l'ammontare delle misure *una tantum* (*one offs*).

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia complessiva che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede a una valutazione caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva<sup>75</sup>, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- Condoni fiscali;
- Vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- Modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate;
- Entrate straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni pubbliche controllanti).
- Sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

<sup>75</sup> La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come una tantum. Cfr. European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n.3. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf)

### **Riquadro: Modifica della metodologia del luglio 2010**

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

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

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

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

### **3.2 Evoluzione dello stock del 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:

1. per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale – che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene quindi elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato).

2. per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
3. 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 Pubbliche Amministrazioni si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

## 4 Analisi tematiche

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

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

### ***4.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato***

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

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

In sede di valutazione delle previsioni si tiene, altresì, conto della serie storica delle risultanze di bilancio degli anni precedenti a quello di riferimento, ottenuta applicando metodologie omogenee che consentono una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. La costruzione della serie storica, infatti, comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato ha subito più di una modificazione.

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

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

In primo luogo, si procede alla ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire<sup>76</sup> di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, si esamina la ripartizione attuata negli ultimi quattro anni e si utilizza, come criterio di riparto, la media dei pesi percentuali relativi alle singole categorie economiche di spesa;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione avviene sulla base della consistenza dei residui passivi risultanti dall'ultimo consuntivo, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione risultanti dall'ultimo consuntivo e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti;
- per i fondi speciali destinati alla copertura dei nuovi provvedimenti legislativi (cd. Fondi globali), si utilizzano le informazioni che derivano dai provvedimenti legislativi in corso di approvazione cui essi sono collegati, attribuendo conseguentemente le risorse alle pertinenti voci economiche di spesa;
- per la ripartizione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), innanzitutto si effettua un'analisi della programmazione del FAS al fine di individuare i relativi utilizzi e classificarli in funzione della natura economica, della tempistica prevista dalle norme autorizzative e dalle delibere CIPE di ripartizione. La ricognizione tiene altresì conto della suddivisione del FAS in fondo sociale per l'occupazione e la formazione, fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale e fondo infrastrutture, nonché delle risorse destinate alla programmazione regionale e di quelle residue, concernenti la pregressa programmazione 2000-2006. Le stime per la ripartizione delle categorie di spesa sono effettuate sia per la competenza in relazione al prevedibile avvio degli interventi tenuto conto della loro natura nonché della programmazione stessa, sia per il profilo di cassa, basato sulla prevedibile scansione temporale di stati avanzamento lavori e relativi pagamenti, tenendo conto, nei casi di carenza di informazioni al riguardo, di un rapporto spendibilità/competenza pari a circa un terzo. L'analisi tiene conto delle quote residuali di spese, anche per quelle il cui impatto è previsto successivamente al triennio di riferimento e per le quali non sono ancora state individuate le annualità. Le suddette valutazioni tengono conto degli attuali profili temporali delle ripartizioni che sono però suscettibili di modificazioni in funzione di un diverso utilizzo delle risorse rispetto alle annualità indicate nelle delibere stesse, mediante una riprogrammazione delle stesse risorse.

La ripartizione viene stimata anche per altri fondi iscritti nelle previsioni iniziali di bilancio, come per esempio il fondo di cui al comma 1 dell'art. 7-*quinquies* del D.L. n. 5/2009

---

<sup>76</sup> I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

convertito nella legge n. 33/2009 (Fondo per interventi urgenti e indifferibili)<sup>77</sup>, la cui ripartizione è dettata dall'allegato 1 della legge finanziaria 2010, il Fondo per la sottoscrizione dei contratti del pubblico impiego, ecc.

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

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

La fase seguente prevede la considerazione nel citato quadro contabile delle riassegnazioni di entrata (D.P.R. n. 469/1999) che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo e alle conseguenti richieste delle amministrazioni interessate intese ad ottenere l'iscrizione in spesa di un ammontare pari al versamento effettuato. In sede di prima valutazione si tiene anche conto di alcuni tipi di riassegnazioni aventi carattere ricorrente che, pertanto, sono considerate nelle stime sulla base di un criterio storico statistico.

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

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

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle relative alle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie Fiscali. Nella sostanza, si tratta di operazioni di riclassificazione di poste di bilancio: i trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato, vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato. In quest'ultimo caso, per talune voci di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, ecc.), non sono utilizzati i dati relativi ai pagamenti di bilancio, bensì quelli relativi agli impegni.

---

<sup>77</sup> Il fondo è stato istituito al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi.

## ***4.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato***

---

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE<sup>78</sup>, Patto di stabilità interno, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, DM 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

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

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

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

---

<sup>78</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (aziende sanitarie, aziende ospedaliere, policlinici universitari, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e istituti zooprofilattici sperimentali), 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.

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

#### **4.2.1 Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano**

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province autonome e per gli enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

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

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

#### **4.2.2 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.

#### **4.2.3 Province e Comuni**

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le norme relative al Patto di stabilità interno che individuano, distintamente per il comparto delle Province e quello dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il saldo obiettivo espresso in termini di competenza mista<sup>79</sup> per il triennio successivo. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto del Patto da parte del comparto. La trasposizione delle regole del Patto in dati di previsioni di cassa è attuata in due fasi.

La prima prevede la traduzione delle informazioni di competenza mista in quelle di cassa, rendendo evidente le relazioni esistenti tra vincoli determinati sulla cassa e sulla competenza in vincoli sulla sola cassa. Il secondo prevede una stima differenziata delle dinamiche tra Province e Comuni con più di 5.000 abitanti e i restanti Comuni, per i quali non esiste una cornice di vincoli finanziari stringenti.

---

<sup>79</sup> Dal 2008 il concorso al Patto di stabilità e crescita da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è garantito da vincoli all'evoluzione dei saldi espressi in termini di "competenza mista" (ossia accertamenti e impegni per la parte corrente e riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale).

#### **4.2.4 Le Università e gli Enti di ricerca**

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati sulla base delle disposizioni recate dall'articolo 2, comma 9, della legge n. 191/2009 che hanno confermato, per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le dinamiche di crescita del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per il triennio 2007-2009 dalla Legge finanziaria 2007. In particolare, per ciascun anno del triennio 2010-2012, la crescita del fabbisogno non può essere superiore al fabbisogno finanziario determinato a consuntivo nell'anno precedente, incrementato di un tasso pari al 3 per cento per il sistema universitario statale e al 4 per cento per gli enti pubblici di ricerca.

Si precisa, tuttavia, che la dinamica di crescita del 4 per cento del fabbisogno finanziario è limitata ai 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). Per i restanti enti del settore, le previsioni tendenziali dei conti di cassa tengono conto, invece, degli andamenti registratati nel passato, nonché delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dal legislatore.

#### **4.2.5 Le previsioni dei conti di cassa 2011-2013 degli enti territoriali**

Le previsioni 2011-2013 dei conti di cassa degli enti territoriali 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 nella legge n. 122/2010.

In particolare, l'articolo 14, commi 1 e 2, del D.L. n. 78/2010 ha definito il concorso degli enti territoriali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare (5.800 milioni per l'anno 2011 e 7.500 milioni per gli anni 2012 e successivi) attraverso la riduzione delle risorse statali spettanti a Regioni, Province e Comuni, e in termini di fabbisogno e indebitamento netto (6.300 milioni per l'anno 2011 e 8.500 milioni per gli anni 2012 e successivi), attraverso le regole del Patto di stabilità interno.

Le modalità di attuazione della riduzione delle risorse statali saranno oggetto di definizione da parte della Conferenza Stato-Regioni e da parte della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base di principi correlati al rispetto del Patto di stabilità interno, all'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente, alle misure di contenimento della spesa sanitaria e di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi ed al conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria.

In caso di mancato accordo, la ripartizione della riduzione delle risorse statali è effettuata, nei successivi 30 giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (per le Regioni) e con decreto del Ministro dell'interno (per Province e Comuni), secondo un criterio proporzionale.

Per quanto riguarda, invece, il Patto di stabilità interno, il D.L. n. 78/2010, come convertito in legge n. 122/2010, non ha provveduto ad individuare le regole specifiche che ciascun ente deve seguire al fine di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. Deve tuttavia ritenersi probabile che la definizione delle modalità di attuazione della riduzione delle risorse statali spettanti agli enti territoriali condiziona in maniera significativa anche la definizione delle regole del Patto.

### **4.3 La spesa sanitaria**

Le previsioni della spesa sanitaria elaborate ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei documenti di finanza pubblica, sono costruite secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros), in accordo ai criteri contabili dettati dal SEC 95.

Le previsioni vengono sviluppate a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità predisposto annualmente dall'ISTAT<sup>80</sup>. Tale Conto rappresenta, in uno schema coerente, le spese (e le relative fonti di finanziamento) sostenute per interventi nel settore sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche: oltre alle ASL, alle Aziende Ospedaliere, agli IRCCS e ai Policlinici, l'aggregato di riferimento include lo Stato, gli enti locali e altri enti minori (Croce Rossa, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.). Oltre al dato della spesa sanitaria complessiva, il conto riporta anche l'articolazione dello stesso per categoria economica (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, altre voci di spesa).

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

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

Le previsioni della spesa sanitaria per la Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 sono state elaborate sulla base delle informazioni sulla dinamica della spesa rilevate attraverso l'attività di monitoraggio relativa al secondo trimestre 2010 e dell'aggiornamento del quadro macroeconomico predisposto per il periodo previsionale di riferimento.

Le previsioni incorporano inoltre:

- le manovre di contenimento della spesa introdotte dal D.L. n. 112/2008 come rideterminate a seguito della sottoscrizione del Patto per la Salute 2010-2012<sup>81</sup>; tali manovre sono state scontate interamente dal lato della spesa;
- gli oneri correnti per il rinnovo del CCNL delle dirigenze del SSN (area III e area IV), biennio economico 2008-2009 e, limitatamente al solo anno 2010, anche i relativi oneri per arretrati;
- gli oneri correnti relativi al rinnovo delle convenzioni di medicina di base, biennio economico 2008-2009 e, limitatamente al solo anno 2010, anche i relativi oneri per arretrati;

---

<sup>80</sup> Tale conto è pubblicato ogni anno sulla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (Volume I, Allegato CN 38). Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del conto sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t) elaborato sulla base dei dati del quarto trimestre.

<sup>81</sup> Patto per la Salute 2010-2012 del 3 dicembre 2009, recepito dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010).

- un andamento della spesa farmaceutica convenzionata coerente con il rispetto del tetto del 13,3 per cento della spesa farmaceutica territoriale e una stima delle entrate da *pay-back* farmaceutico<sup>82</sup> in diminuzione della spesa;
- i risparmi derivanti dal proseguimento dei piani di rientro;
- le disposizioni contenute nel D.L. n. 78/2010 concernenti oltre alla riduzione del livello del finanziamento ordinario del SSN, a seguito del riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2010-2012 (in luogo dell'inflazione programmata cui era parametrato il Fondo Sanitario Nazionale):
  - per l'anno 2010, l'incremento del livello del Fondo Sanitario Nazionale per complessivi 250 milioni unitamente ai risparmi di spesa nel settore della farmaceutica ospedaliera per 300 milioni annui, in attuazione del Patto per la salute 2010-2012, con il quale lo Stato si è impegnato a garantire alle Regioni risorse aggiuntive per 550 milioni;
  - i risparmi di spesa nel settore della farmaceutica ospedaliera per 600 milioni annui a decorrere dall'anno 2011, con contestuale riduzione del livello del finanziamento.

---

<sup>82</sup> Il *pay-back* è uno strumento introdotto dall'articolo 5 del Decreto Legge 1 ottobre 2007, n. 159 convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 che prevede, in caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale a livello nazionale, che l'intero scostamento dal tetto sia ripianato dalla filiera del farmaco (aziende farmaceutiche, farmacisti e grossisti) in proporzione alle rispettive quote di spettanza sul prezzo dei farmaci. In particolare, le aziende farmaceutiche versano direttamente gli importi dovuti alle Regioni nelle quali si è verificato lo scostamento. Ai farmacisti e ai grossisti viene temporaneamente ridotta la quota di spettanza fino al recupero integrale dello scostamento.