

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 3
ALLEGATO I

SCHEMA DELLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2011-2013

*(Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10 della legge
31 dicembre 2009, n. 196)*

**Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(BERLUSCONI)**

**e dal Ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)**

ALLEGATO I

**Nota metodologica sui criteri di formulazione
delle previsioni tendenziali**

Trasmesso alla Presidenza il 30 settembre 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	9
1. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO	»	11
2. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	»	15
2.1 Le entrate	»	16
2.1.1 Entrate tributarie ed extratributarie	»	16
2.1.1.1 Le previsioni delle entrate tributarie contenute nella Decisione di finanza pubblica	»	19
2.1.2 Entrate contributive	»	20
2.1.3 Flussi finanziari Italia-UE	»	22
2.1.3.1 Fondi strutturali, FEASR, FEP e altri contributi	»	22
Riquadro: Previsione degli accrediti dell'Unione europea relativi alla Politica agricola comune (PAC)	»	24
2.2 Le spese	»	24
2.2.1 Redditi da lavoro dipendente	»	25
2.2.2 Consumi intermedi	»	27
2.2.3 Prestazioni sociali in denaro	»	30
Riquadro: Il monitoraggio della spesa per pre- stazioni sociali in denaro	»	32
2.2.3.1 La previsione della spesa per presta- zioni sociali in denaro	»	33
Riquadro: Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2009	»	34
2.2.3.2 Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro contenute nella Deci- sione di finanza pubblica	»	37
2.2.4 Altre spese correnti	»	39
2.2.5 Interessi passivi	»	40

2.2.6 Investimenti fissi lordi	<i>Pag.</i>	43
2.2.7 Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	»	45
3. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, <i>OUTPUT GAP</i> ED EVOLUZIONE DEL DEBITO	»	47
3.1 Saldo strutturale di bilancio	»	47
Riquadro: Modifica della metodologia del luglio 2010	»	51
3.2 Evoluzione dello <i>stock</i> del debito pubblico ..	»	51
4. ANALISI TEMATICHE	»	53
4.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato ..	»	53
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	»	56
4.2.1 Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano	»	57
4.2.2 La sanità	»	57
4.2.3 Province e comuni	»	57
4.2.4 Le università e gli enti di ricerca	»	58
4.2.5 Le previsioni dei conti di cassa 2011-2013 degli enti territoriali	»	58
4.3 La spesa sanitaria	»	59

INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 2.1.1.1-1 PREVISIONI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER L'ANNO 2010 (IN MILIARDI DI EURO)	<i>Pag.</i>	19
TABELLA 2.1.1.1-2 PREVISIONI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER L'ANNO 2011 (IN MILIARDI DI EURO)	»	19
TABELLA 2.1.1.1-3 PREVISIONI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER L'ANNO 2012 (IN MILIARDI DI EURO)	»	20
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)	»	36
TABELLA 2.2.3.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO - DFP 2011-2013	»	37

PAGINA BIANCA

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 2-1 CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO ..	<i>Pag.</i>	34
---	-------------	----

PAGINA BIANCA

Premessa

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/09) introduce novità di rilievo sul ciclo della programmazione, sulla tempistica, sulla denominazione e sui contenuti degli strumenti di programmazione economico-finanziaria¹. Ai sensi dell'art. 10 della citata legge, il ciclo della programmazione inizia il 15 luglio con l'invio, da parte del Governo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, delle Linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici e prosegue con la presentazione alle Camere, entro il 15 settembre, dello schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP - art. 7, comma 1, lettera b) della nuova legge di contabilità). La DFP rappresenta il documento principale del ciclo di programmazione.

Il comma 4, del predetto art. 10 prevede che la DFP sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. Segnatamente, la nota risponde all'esigenza di rendere chiaro al Parlamento quali siano i criteri e le assunzioni utilizzati per la formulazione delle stime contenute nel Documento e relative al conto economico delle Amministrazioni Pubbliche (AP), al saldo di cassa e al debito, sia nel complesso, che ripartiti per i sotto-settori in cui le AP. risultano articolate (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale).

Le previsioni tendenziali a legislazione vigente colgono l'evoluzione delle entrate, delle spese e delle altre variabili di finanza pubblica sulla base del quadro macroeconomico assunto a riferimento, delle tendenze verificatesi in passato e nell'anno in corso (grazie all'attività di monitoraggio) e della legislazione vigente al momento di effettuazione della previsione, per il periodo considerato dalla previsione medesima. Esse rappresentano il punto di partenza per la definizione degli obiettivi programmatici e di conseguenza, dell'entità della manovra netta di finanza pubblica necessaria per conseguire tali obiettivi.

Le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) anche con l'ausilio del modello di finanza pubblica gestito dallo stesso Dipartimento. Tale modello, articolato per sottosettori istituzionali e integrato con gli output di altri specifici modelli settoriali (quali i flussi finanziari con l'Unione Europea, la spesa per prestazioni sociali in denaro e la spesa sanitaria), consente di elaborare stime in termini di cassa e di competenza economica e di effettuare i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto.

L'iter operativo per la predisposizione dei quadri previsivi inizia con l'elaborazione da parte del Dipartimento del Tesoro di un quadro di evoluzione macroeconomica tendenziale sulla base del quale, alla luce della legislazione vigente e delle più aggiornate indicazioni tratte

¹ Per un approfondimento sulle modifiche introdotte dalla legge n. 196/09 in materia di ciclo della programmazione, documenti e definizione degli obiettivi economici e di bilancio si rinvia a Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2010), *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Aprile.

dal monitoraggio svolto dal Dipartimento della RGS in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene elaborata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni Pubbliche articolato per sotto settori istituzionali.

Il quadro tendenziale a legislazione vigente viene successivamente trasmesso al Dipartimento del Tesoro per la verifica della coerenza con le ipotesi di alcune variabili di finanza pubblica assunte nel quadro macroeconomico precedentemente fornito.

Va inoltre precisato che, per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi, le valutazioni previste inglobate nei quadri predisposti per la DFP e negli altri documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento vengono elaborate congiuntamente ai competenti Dipartimento delle Finanze e Dipartimento del Tesoro.

Si ricorre, invece, esclusivamente al modello di finanza pubblica e ai modelli settoriali del Dipartimento della RGS per il monitoraggio mensile del Conto delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di segnalare tempestivamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze situazioni di criticità o prospettive di miglioramento che possano manifestarsi rispetto alle previsioni ufficiali contenute nel Documento.

* * *

La presente Nota metodologica è suddivisa in quattro sezioni.

Nella prima si espongono le ipotesi di base per l'individuazione del quadro macroeconomico; nella seconda si forniscono i criteri adottati per l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica. Per la maggior parte degli aggregati di entrata e di spesa si dà conto sia della metodologia generalmente adottata per effettuare la stima, sia dei criteri sottostanti le previsioni contenute nel Documento di Finanza Pubblica 2011-2013.

Le note metodologiche che accompagneranno le prossime Decisioni di Finanza Pubblica conterranno gli aggiornamenti della parte relativa alle stime contenute nella DFP, mentre la parte relativa ai criteri generali verrà aggiornata soltanto in caso di adozione di diverse metodologie di previsione.

La terza sezione si concentra sul saldo strutturale di bilancio e sull'evoluzione dello *stock* di debito pubblico mentre la quarta è dedicata ad alcuni approfondimenti tematici relativi al bilancio dello Stato, agli Enti territoriali e alla spesa sanitaria.

1 Le previsioni macroeconomiche di riferimento

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno dello stesso Dipartimento che confluisce nel *Judgement Based Model*². Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici oltre che delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in tre 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, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, e per le stime di finanza pubblica.

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. Le esogene internazionali (quadro reale, commercio mondiale e prezzi delle materie prime non energetiche) fanno riferimento alle stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione Europea). Per quanto riguarda il prezzo del petrolio e i tassi di cambio si utilizza una 'ipotesi tecnica' nella quale si assume come media quella relativa agli ultimi 10 giorni lavorativi antecedenti l'inizio del processo di previsione. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali disponibili. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni esterne internazionali e quelle di finanza pubblica vengono aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi per l'anno in corso ovvero nel caso in cui siano considerate superate rispetto agli sviluppi più recenti.
2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene internazionali, il *Judgement Based Model*³ (JBM) e il modello econometrico ITEM⁴ effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT, sia per il conto risorse ed impieghi che per il

² Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.

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

Un recente modello a frequenza mista per la previsione a breve è documentato in:

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/WP_n.3_2010.pdf

³ Cfr. http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.

⁴ Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf

valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati trimestrali di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli econometrici e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed 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 storiche⁵. 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. Il modello fornisce indicazioni circa l'impatto dell'aggiornamento della base dati in occasione della pubblicazione dei conti economici trimestrali, tenendo conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*⁶). 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.

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 del modello QUEST III per l'Italia. Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) sviluppato dalla Commissione Europea e adattato dal Dipartimento del Tesoro all'economia italiana. Esso costituisce un robusto strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a *shock* di varia natura e interventi di *policy*.

3. *Definizione del quadro macroeconomico.* I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del gruppo di lavoro sulle previsioni e sulla modellistica costituito presso il Dipartimento del Tesoro. Tale gruppo di lavoro ha anche lo scopo di potenziare i modelli previsivi utilizzati e di sviluppare nuovi strumenti quantitativi. Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni interne e di consenso, formulate da alcuni Istituti italiani indipendenti che effettuano ricerche e previsioni economiche (CER, RUEF e Prometeia) e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione Europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi delle singole economie, 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 nonché per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in

⁵ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

⁶ 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.

cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva. In caso di eventuali incoerenze, si elabora una nuova versione del quadro macroeconomico e si avvia una seconda fase del ciclo previsivo fino alla coerenza delle stime macroeconomiche con quelle di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

2 I criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle Amministrazioni Pubbliche

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 SEC95⁷. 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 giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate fiscali (tributarie e contributive) e per alcune componenti della spesa corrente⁸, 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.

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, commi 1 e 2 della Legge n. 196/2009, spetta all'ISTAT individuare "gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore delle Amministrazioni Pubbliche" ed effettuare una ricognizione annuale sulla base delle definizioni e dei criteri stabiliti dai regolamenti comunitari. L'ISTAT è dunque tenuto a pubblicare in Gazzetta ufficiale entro il 31 luglio di ogni anno, la lista delle Amministrazioni Pubbliche (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.

Il saldo del conto economico – in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie – è l'indebitamento netto (o deficit)¹⁰. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹¹ (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo

⁷ Il SEC95, è stato adottato quale *Regolamento del Consiglio (CE)*. Si tratta del Regolamento n. 2223/96 del 25 giugno 1996. Nei conti nazionali italiani le prime stime secondo il SEC95 sono state pubblicate nel 1999.

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. 171 del 24 luglio 2010.

¹⁰ 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.

¹¹ Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al paragrafo 3.1.

economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i 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 sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e le stime del debito sono effettuate 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 le 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 recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno.

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 e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la 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 (Fonte Banca d'Italia), 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 *forward* dei Btp decennali.

2.1 Le entrate

2.1.1 Entrate tributarie ed extratributarie

La scansione temporale dei documenti di programmazione indicata nella Premessa individua nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) il punto di partenza per le stime dell'anno corrente e di quelle per l'anno successivo.

Le previsioni delle entrate tributarie dell'anno di presentazione della predetta Relazione utilizzano come dati di base quelli relativi all'anno precedente nella versione di preconsuntivo e contengono gli effetti della manovra di finanza pubblica per l'anno corrente approvata dal Parlamento. Le stesse previsioni rappresentano poi i dati di base per le stime delle entrate tributarie del triennio successivo.

Con la presentazione della DFP le previsioni di entrata, sia dell'anno in corso che di quelli successivi, vengono rielaborate, rispetto a quelle contenute nella RUEF, per tener conto di:

- eventuali aggiornamenti delle variabili del quadro macroeconomico;
- valutazioni sull'andamento del gettito (incluso quello dell'autoliquidazione) noto al momento e derivanti dall'attività di monitoraggio mensile delle entrate tributarie;
- eventuali effetti prodotti dagli interventi normativi della manovra di finanza pubblica.

Altra eventuale revisione delle stime potrebbe essere operata in occasione dell'aggiornamento del Programma di Stabilità.

Le procedure di previsione descritte si traducono nel modello di previsione¹² delle entrate tributarie che assume come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse comprese le imposte locali (circa 700).

Dal punto di vista operativo, il modello è costituito da una serie di variabili di "approssimazione" (derivate dal quadro macroeconomico), individuate singolarmente per ciascuna voce d'imposta, che vengono utilizzate come tassi di crescita delle basi imponibili e del tributo. La scelta delle variabili è collegata all'evoluzione del quadro macroeconomico e a valutazioni di tipo storico-statistico.

Le previsioni tendenziali delle entrate tributarie a legislazione vigente, formulate in sede di predisposizione dello schema di Decisione di Finanza Pubblica, sono elaborate, operando, inoltre, una distinzione tra l'anno corrente e gli anni successivi: tale distinzione deriva dal fatto che, per l'anno in corso, la revisione delle stime contenute nella RUEF si basa sul monitoraggio dell'andamento delle entrate e sulla conseguente proiezione su base annua del gettito registrato. In questo modo l'anno in corso diventa l'anno base per la previsione del triennio successivo; la revisione di quest'ultimo è anche determinata dal nuovo quadro macroeconomico e dagli effetti delle eventuali manovre fiscali.

In dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie della DFP sono costruite:

- con riferimento all'anno in corso:
 - sulla base del monitoraggio dell'andamento del gettito dei singoli tributi (capitoli/articoli di bilancio), con riferimento particolare alle imposte autoliquidate (IRE, IRES, IRAP), alle altre imposte dirette, con scadenze predeterminate di versamento, e a quelle indirette versate mensilmente;

¹² 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 modello previsionale delle entrate tributarie è un modello che durante il ciclo delle previsioni incorpora tutte le informazioni che si rendono nel tempo disponibili, per poter elaborare delle stime statisticamente "robuste". Ad ogni momento del ciclo di previsione sono utilizzate tutte le informazioni disponibili per fornire le migliori stime ad ogni dato tempo. Il modello di previsione delle entrate tributarie è un modello in continua evoluzione ed adattamento, così da cogliere eventuali mutamenti nella dinamica dei comportamenti dei contribuenti.

Il modello è ormai, dopo più di un decennio di utilizzo e sviluppo, ben tarato sulla struttura economico-fiscale del Paese, ed è ormai considerato come uno dei più affidabili modelli di stima (assieme al già ricordato modello della Banca d'Italia e a quello del Fondo Monetario Internazionale).

- tenendo conto dell'andamento delle poste correttive (in particolare rimborsi d'imposta e compensazioni);
 - elaborando una proiezione dei gettiti e delle poste correttive sull'intero anno anche in relazione all'entità del gettito rateizzato in sede di autoliquidazione;
 - considerando i fattori legislativi intervenuti nell'anno i cui effetti si riflettono sul livello degli incassi dell'esercizio finanziario corrente (ad es. variazioni di aliquote di imposta, variazioni della misura delle percentuali di acconto, variazioni delle basi imponibili);
- con riferimento agli anni successivi:
 - calcolando l'effetto base, ossia l'impatto dell'eventuale variazione risultante dall'elaborazione della proiezione dell'anno corrente sugli anni successivi;
 - tenendo conto dei nuovi andamenti macroeconomici tendenziali;
 - considerando gli effetti correlati a provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alle previsioni già formulate nell'ultimo documento di finanza pubblica presentato al Parlamento.

La previsione delle entrate tributarie indicata nella Decisione di Finanza Pubblica è riferita al sottosettore Amministrazioni centrali e al sottosettore Amministrazioni locali ed è ripartita tra imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale. Alla costruzione di detti aggregati si perviene, secondo i criteri suindicati, partendo dai singoli tributi e, in particolare, per il bilancio dello Stato, dall'unità elementare del bilancio, vale a dire il capitolo o, qualora questo sia articolato, il capitolo/articolo, considerando la tipologia di introiti che sono destinati ad affluirvi. Una volta determinata la previsione per tali unità elementari, il dato previsionale relativo agli aggregati esposti nella DFP deriva dalla somma degli importi relativi ai capitoli e agli articoli che trovano collocazione nei predetti aggregati di ordine superiore.

Per entrate extratributarie si intendono le entrate relative ai proventi dei beni dello Stato e delle altre AP, nonché gli utili di gestione delle imprese pubbliche.

Il modello di finanza pubblica effettua la previsione di cassa del complesso delle categorie economiche che compongono tale aggregato, tra le quali si ricordano i proventi speciali; quelli derivanti dai servizi minori offerti dalle AP, i proventi dei beni dello Stato, le entrate derivanti dagli utili di gestione delle ex-società pubbliche e i prodotti netti delle aziende autonome, le multe inflitte dall'autorità giudiziaria, le oblazioni in materia di tutela delle strade, gli interessi attivi ed altre entrate a vario titolo.

La previsione utilizza come base di partenza l'ultimo anno di consuntivo disponibile, depurato di eventuali entrate non ricorrenti. Storicamente si è verificata una sostanziale stabilità, in termini di rapporto al PIL di questa eterogenea categoria di entrate, la cui evoluzione storica è ben approssimata dal deflatore dei consumi delle famiglie.

La previsione di competenza si ottiene applicando la stessa dinamica della corrispondente voce di cassa, tranne casi particolari di entrate accertate in un esercizio (a seguito di una gara o asta pubblica) e incassate in più esercizi successivi, in quanto per tali cespiti se ne prevede la possibilità di rateizzazione (tipico il caso delle licenze UMTS). Tali entrate di carattere eccezionale costituiscono variabili esogene per il modello e vengono previste sulla base di informazioni istituzionali.

2.1.1.1 Le previsioni delle entrate tributarie contenute nella Decisione di Finanza Pubblica

La previsione per l'anno 2010 si attesta a 447,8 miliardi di euro con una variazione positiva rispetto a quella della RUEF 2010 di 0,8 miliardi; la revisione delle stime tiene conto dell'attività di monitoraggio del gettito tributario e degli effetti del D.L. n. 78/2010¹³.

Tabella 2.1.1.1-1 Previsioni delle entrate tributarie per l'anno 2010 (in miliardi di euro)

	Anno 2010				
	RUEF 2010	Monitoraggio	D.L. n. 78	DFP 2010-2013	Variazione
Imposte dirette	233,5	-7,6	0,5	226,4	-7,1
Imposte indirette	211,9	7,3		219,2	7,3
Imposte conto capitale	1,6	0,6		2,2	0,6
Totale entrate tributarie	447,0	0,3	0,5	447,8	0,8

Per l'anno in esame, la revisione delle stime, connessa essenzialmente alle risultanze del monitoraggio sull'andamento del gettito, propone una variazione, nel complesso, di modesta entità ma significativa nella composizione tra imposte dirette e imposte indirette. Le imposte dirette fanno registrare una revisione (-7,6 miliardi) riconducibile all'andamento dell'IRPEF e dell'IRES versate in autoliquidazione e all'andamento negativo, superiore alle attese, delle ritenute su interessi e premi corrisposti da aziende e istituti di credito. Le imposte indirette fanno registrare un andamento più favorevole del previsto (+7,3 miliardi) imputabile al risultato dell'IVA sia per la componente degli scambi interni, sia per la componente delle importazioni. Da sottolineare che la componente legata agli scambi interni risente favorevolmente delle consistenti minori compensazioni d'imposta che si traducono, secondo le regole della contabilità nazionale, in un incremento dell'entrata netta. Infine, le imposte in conto capitale vengono riviste al rialzo (+0,6 miliardi) per tener conto delle maggiori entrate conseguenti dalla riapertura dei termini in materia di rimpatrio delle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori dal territorio dello Stato (+0,6 miliardi).

Di modesta entità, invece, gli effetti sul 2010 derivanti dal citato D.L. n. 78 che ha previsto maggiori entrate nette per circa 0,5 miliardi.

Per il biennio 2011-2012, le previsioni delle entrate tributarie sono state riviste tenendo conto di:

- effetti di trascinamento della revisione dell'anno base derivanti dal monitoraggio;
- effetti del nuovo quadro macroeconomico;
- effetti del D.L. n. 78/2010.

Tabella 2.1.1.1-2 Previsioni delle entrate tributarie per l'anno 2011 (in miliardi di euro)

	Anno 2011					
	RUEF 2010	Monitoraggio	Effetto quadro	D.L. n.78	DFP 2010-2013	Variazione
Imposte dirette	236,9	8,7	-1,4	1,9	228,7	-8,2
Imposte indirette	218,4	7,6	-0,6	1,4	226,8	8,4
Imposte conto capitale	0,7	0,2		0,1	1,0	0,3
Totale entrate tributarie	456,0	-0,9	-2,0	3,4	456,5	0,5

¹³ Convertito, con modificazioni, nella Legge n. 122/2010.

Tabella 2.1.1.1-3 Previsioni delle entrate tributarie per l'anno 2012 (in miliardi di euro)

	Anno 2012					
	RUEF 2010	Monitoraggio	Effetto quadro	D.L. n.78	DFP 2010-2013	Variazione
Imposte dirette	246,7	-8,4	-2,2	7,4	243,5	-3,2
Imposte indirette	226,7	7,6	-0,8	2,2	235,7	9,0
Imposte conto capitale	0,6	0,2		0,1	0,9	0,3
Totale entrate tributarie	474,0	-0,6	-3,0	9,7	480,1	6,1

Il monitoraggio delle entrate tributarie per il 2010 si riflette nel biennio successivo generando una riduzione al ribasso di modesta entità complessiva (-0,9 miliardi nel 2011 e -0,6 miliardi nel 2012); la variazione è significativa nella composizione tra imposte dirette e indirette: riduzione del livello del gettito delle imposte dirette e aumento del gettito previsto per le imposte indirette.

Le previsioni delle entrate tributarie del biennio in esame sono costruite sulla base degli indicatori del nuovo quadro macroeconomico - di cui si dà conto nella DFP - che maggiormente influenzano le basi imponibili delle imposte e, conseguentemente, il gettito.

La manovra correttiva attuata attraverso il D.L. n. 78, prevede un aumento delle entrate tributarie quasi interamente determinato da interventi mirati al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Le previsioni per l'anno 2013, annualità non compresa nel periodo di riferimento della RUEF, sono state elaborate sulla base delle stime del 2012 e degli indicatori del quadro macroeconomico di riferimento; le entrate tributarie ammontano a 497,8 miliardi e rappresentano una crescita del 3,7 per cento rispetto al 2012 (+17,7 miliardi).

2.1.2 Entrate contributive

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai lavoratori 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, le variabili esplicative sono le stesse utilizzate nelle previsioni di cassa. La differenza è determinata dalla necessità di definire le stime secondo la competenza economica (*accrual*) e cioè dalla regola di registrazione secondo la quale la contabilizzazione degli incassi contributivi dipende dal periodo in cui la prestazione di lavoro è stata effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

Per quanto riguarda la componente privata, si considera il dato accertato relativo al valore delle entrate contributive di fonte INPS. Tale valore viene rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che consente di tener conto degli importi accertati ma che presumibilmente non saranno mai riscossi. Tale coefficiente viene stimato sulla base dell'esperienza passata e proiettato mantenendo costante il valore dell'ultimo anno di consuntivo, oppure sulla base delle aspettative/informazioni relative alla effettiva esigibilità degli importi accertati.

Per quanto riguarda la componente pubblica, l'ammontare in termini di competenza economica registrato dalla contabilità nazionale viene proiettato in funzione della dinamica delle retribuzioni del settore pubblico.

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.

Le previsioni di cassa e di contabilità nazionale delle entrate contributive prese a riferimento per la Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013, sono state elaborate, per la stima di preconsuntivo dell'anno 2010, tenendo conto delle indicazioni desumibili dall'attività di monitoraggio mensile sull'andamento in corso d'anno delle entrate contributive, desunte dai flussi di cassa pervenuti dagli enti fino a tutto il mese di luglio. Le nuove stime considerano, inoltre, gli specifici interventi previsti dall'ultima manovra di finanza pubblica (D.L. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010) e da precedenti provvedimenti normativi.

In particolare, le previsioni considerano:

- per gli incassi contributivi dell'INPDAP, la dinamica delle retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici;
- per il calcolo della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato, l'andamento delle retribuzioni lorde dell'Amministrazione Centrale;
- gli effetti degli interventi disposti dal D.L. n. 112/2008¹⁴, dal D.L. n. 78/2009¹⁵, dalla legge n. 191/2009 (Legge Finanziaria per il 2010) e, come anticipato, dal D.L. n. 78/2010.

¹⁴ Convertito nella legge n. 133/2008

¹⁵ Convertito nella legge n. 102/2009.

2.1.3 Flussi finanziari Italia-UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) dà luogo, annualmente, a reciproci movimenti 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. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, la contribuzione comunitaria - che può variare a seconda delle diverse tipologie di intervento - rappresenta in linea di massima il 50 per cento della spesa complessiva del progetto; la parte rimanente è a carico dello Stato e delle altre Amministrazioni Pubbliche. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso una quota in conto anticipazione, mentre la restante parte viene trasferita a rimborso previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della certificazione delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari di specifici programmi.
- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario¹⁶ (cfr. par. 2.2.4).

2.1.3.1 Fondi Strutturali, FEASR, 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 - FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, 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:

- a) i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- b) l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- c) 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 FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate che rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

¹⁶ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, i prelievi agricoli, le risorse calcolate sull'imponibile IVA, definito a livello comunitario, e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

Facendo leva su tale meccanismo, 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.

Sulla base di queste considerazioni, la variabile che segnala 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 :

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

dove CP_{t-i} è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno $t-i$ per il singolo intervento e il singolo fondo e DOM_{t-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno $t-i$ per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno t (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno $t-1$ che si tradurrà in accrediti nella prima parte dell'anno t . Sulla base delle variabili note al momento della previsione dell'anno t , il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande (DOM) e gli accrediti (ACC) dell'anno t :

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

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

Le previsioni degli accrediti per l'anno t , devono tener conto sia del residuo di cassa sia del fatto che una parte degli ammontari dell'anno t saranno rimborsati nell'anno $t+1$. Tali previsioni assumono valori 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 membri¹⁷, l'impatto sull'indebitamento netto degli accrediti effettuati dall'UE in favore dell'Italia e destinati alle Amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati, è limitato, in linea di principio, alla quota nazionale di compartecipazione (Fondo di rotazione nazionale). Per la quota comunitaria, vengono registrate in entrata le somme corrisposte dall'UE per rimborso delle spese sostenute e rendicontate a consuntivo. Da tali importi sono escluse le anticipazioni¹⁸. Di conseguenza, nel

¹⁷ Eurostat (2005), *The treatment of transfers from the EU budget to the Member States*, 15 February.

¹⁸ Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto della A.P.

conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari¹⁹ dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto per il 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 ultimi contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Anche 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".

Riquadro: 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.

2.2 Le spese

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa degli enti che concorrono alla definizione della Pubblica Amministrazione. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, 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

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

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.

2.2.1 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 istituzionale²⁰, è elaborata seguendo un approccio di tipo differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base della previsione è costruita depurando il dato di consuntivo più recente per la quota relativa agli arretrati contrattuali²¹ e per gli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente. Rispetto 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 l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

La previsione può essere letta come il risultato dell'aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²² - 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 salariale²³.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità^{24,25}. 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

²⁰ Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, così come definiti nell'ambito della lista S13 dell'ISTAT.

²¹ In quanto componente *una tantum* che non si consolida nella retribuzione.

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

²³ 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.).

²⁴ Per un'esposizione delle problematiche relative all'applicazione del criterio della legislazione vigente, con riferimento anche ad altre tipologie di spesa, si rimanda al DPEF 2008-2011, paragrafo III.3 "Legislazione vigente e altre spese", pagg. 31-35.

²⁵ Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di stabilità.

stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali²⁶, 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 esistenti²⁷, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate, qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁸, in occasione della predisposizione della *Decisione di Finanza Pubblica*, nonché 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 completate²⁹.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni di fatto e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali³⁰ 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 lavoro³¹ e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo 2.1.2*.

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

²⁶ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁷ Per esempio, la Legge Finanziaria per il 2009 ha integrato le risorse previste per il biennio economico 2008-09. In questo caso, si è adottata l'ipotesi di conclusione di tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 entro l'anno 2009.

²⁸ 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.

²⁹ L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. 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.

³⁰ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

³¹ In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC95, è compresa fra le imposte.

pubblica che non individuano la componente³² (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

Le previsioni della spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche per la DFP 2011 -2013 sono state elaborate tenendo conto sia degli accordi contrattuali in essere, sia di quelli che presumibilmente saranno conclusi nel periodo considerato.

Le nuove stime considerano, inoltre, gli specifici interventi correttivi previsti dalle manovre di finanza pubblica. Per la stima di preconsuntivo per l'anno 2010 si sono considerate anche le indicazioni desumibili dall'attività di monitoraggio, incentrata sull'andamento in corso d'anno delle entrate fiscali e contributive relative ai pubblici dipendenti e dei pagamenti per retribuzioni lorde del Bilancio dello Stato.

In particolare, le previsioni scontano:

- la sottoscrizione, entro l'anno 2010, di tutti i rinnovi contrattuali e delle procedure negoziali ancora in attesa di definizione relative ai bienni economici 2006-07 e 2008-09;
- l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2010-2012;
- l'adeguamento della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato e l'incremento dei contributi figurativi sulla base delle tendenze medie degli ultimi anni;
- una stima degli effetti di slittamento salariale determinata sulla base delle risultanze dell'ultimo quinquennio;
- gli effetti degli interventi correttivi della spesa disposti dal D.L. n. 112/2008³³ e dal D.L. n. 78/2010³⁴;
- i maggiori oneri per spese di personale recati dal D.L. n. 180/2008³⁵ e dalla legge n. 191/2009 (Legge finanziaria per il 2010).

2.2.2 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 aggr e commissioni di riscossione dei tributi erariali, nonché i servizi di ricerca e sviluppo, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci.

Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunta, per convenzione contabile, una posta che rappresenta il valore dei servizi di intermediazione bancaria ed assicurativa (SIFIM) che non trova riscontro nei dati di cassa. Il valore dei SIFIM deriva dall'attività di raccolta del risparmio

³² E' questo, per esempio, il caso delle misure che coinvolgono gli Enti locali, per cui è configurato un obiettivo complessivo di contenimento della spesa per il personale, funzionale al rispetto dei limiti del Patto di stabilità.

³³ Convertito nella legge n. 133/2008.

³⁴ Convertito nella legge n. 122/2010.

³⁵ Convertito nella legge n. 1/2009.

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. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo.

Le regole del SEC95 stabiliscono 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 tecniche previsive dei 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. 4.1*).

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.

Nell'ambito dei consumi intermedi una voce rilevante è costituita dalle spese per le cosiddette forniture militari. Quest'ultime, nonostante i relativi stanziamenti siano iscritti in bilancio tra le spese in conto capitale, sono contabilizzate - secondo il SEC95 - tra i consumi intermedi (negli investimenti fissi rimane la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile). Per tale voce si iscrive, sul conto, il valore dei beni militari 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.

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 di rispetto del Patto di stabilità interno. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del Conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali importi. Per gli altri enti minori dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa preponderante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è data dalla 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 e le prestazioni sociali in natura.

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 SSN attraverso gli enti produttori di servizi sanitari (Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e policlinici).

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura³⁶ ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN (Servizio Sanitario Nazionale) di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati³⁷ ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi di assistenza sanitaria ricompresi nell'aggregato sono:

- medicina di base;
- assistenza farmaceutica convenzionata;
- ospedaliera;
- riabilitativa;
- integrativa;
- specialistica;
- psichiatrica;
- altre prestazioni sanitarie (anziani, tossicodipendenti, ecc).

Con riferimento ai consumi intermedi, il profilo di spesa per il periodo previsionale di riferimento viene definito tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica dell'aggregato (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. In particolare, con riferimento al periodo 2011–2013, il D.L. n. 78/2010 ha operato una manovra di contenimento della spesa per i prodotti farmaceutici ospedalieri per un importo annuo pari a 600 milioni di euro.

³⁶ Il SEC95 definisce tale componente di spesa come "trasferimenti sociali in natura finalizzati a sgravare le famiglie dall'onere finanziario rappresentato dai rischi o dai bisogni sociali".

³⁷ Cliniche private, ambulatori privati accreditati, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, policlinici privati.

Con riferimento alla componente delle prestazioni sociali in natura, in linea generale la dinamica dell'aggregato si basa sulle informazioni più aggiornate sulla dinamica delle diverse tipologie di spesa incluse nell'aggregato³⁸ (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. Un discorso specifico deve essere fatto con riferimento alla spesa per le prestazioni per la medicina di base. Relativamente a tale voce di spesa, infatti, le previsioni tengono anche conto, analogamente a quanto operato per il personale dipendente, dei rinnovi delle convenzioni e, conseguentemente, delle valutazioni quantitative circa il costo del loro rinnovo. Con riferimento al periodo 2011-2013, in linea con quanto stabilito per il personale dipendente, il D.L. n. 78/2010 ha previsto il riconoscimento della sola indennità di vacanza contrattuale.

Con riferimento alla farmaceutica convenzionata, il profilo di spesa previsto per il periodo 2011-2013 ipotizza un andamento coerente con il rispetto del tetto del 13,3 per cento della spesa farmaceutica territoriale.

2.2.3 Prestazioni sociali in denaro

La spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni a cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio³⁹ dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro⁴⁰ 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 AP, 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 '95). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni

³⁸ L'adozione, a partire dal 2008, del nuovo modello di rilevazione CE caratterizzato da un incremento del livello di dettaglio delle voci di spesa, ha incrementato la possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

³⁹ 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.

⁴⁰ L'aggregato di spesa in esame ingloba la spesa pensionistica, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali per i cittadini con età pari o superiore a 65 anni e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro.

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. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni.

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 (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Riquadro: 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 dai diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;*
- *predisporre, tra il mese di dicembre dell'anno di riferimento e di gennaio dell'anno successivo, una stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'ISTAT per la predisposizione della stima annuale. Ciò nell'ambito dell'attività di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;*
- *fornire i necessari elementi per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'ISTAT (sulla base di specifica convenzione tra il Dipartimento della RGS e l'ISTAT);*
- *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 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, 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 Istituto⁴¹.

⁴¹ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS-ISTAT sopra citata.

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:

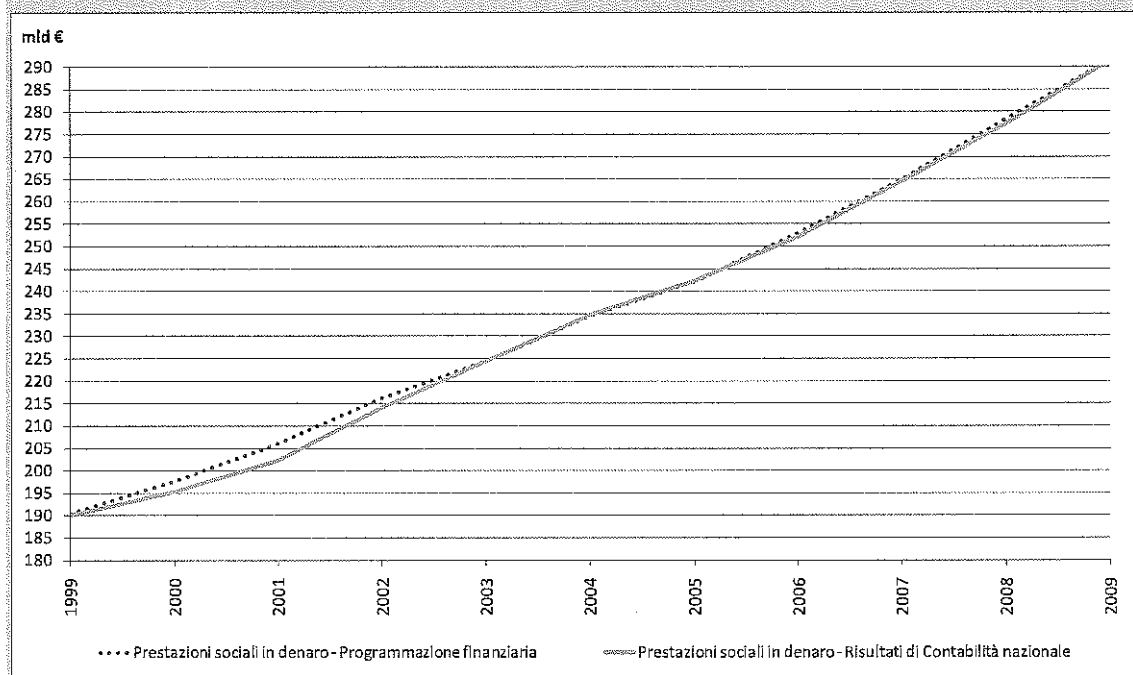
- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di 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

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'ultimo 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 εOG_t :

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

Il parametro ε esprime la sensitività del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁷⁴ 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

⁷⁴ 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 η_R . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

Le elasticità di entrate, η_R , e spese, η_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 ε 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*_t).

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. 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 esaustiva⁷⁵, 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.

⁷⁵ 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

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 dell'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 ripartire⁷⁶ 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

⁷⁶ 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)⁷⁷, 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.

⁷⁷ 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, SIOPE⁷⁸, 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.

⁷⁸ 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 mista⁷⁹ 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.

⁷⁹ 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 condizionerà 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'ISTAT⁸⁰. 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 2010-2012⁸¹; 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;

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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* farmaceutico⁸² 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.

⁸² 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.