

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CCXL**
n. **2** – Allegato V

DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2026

*(Articolo 21 del regolamento (UE) 2024/1263, in coerenza con le risoluzioni
n. 7-00380 della V Commissione della Camera dei deputati e n. 7-00039 della 5^a
Commissione del Senato della Repubblica)*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(MELONI)

ALLEGATO

ALLEGATO V – Allegato alla Sezione II – Nota metodologica sui criteri di formulazione
delle previsioni tendenziali

Trasmesso alla Presidenza il 24 aprile 2026

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	V
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO	1
I.1 I modelli micro e macroeconomici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati	1
Modello Econometrico ITEM sull'economia italiana	1
QUEST III - Italy.....	1
ITFIN	2
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	2
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	4
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....	7
II.1 Le entrate	9
Entrate tributarie	9
Entrate contributive	10
Flussi finanziari Italia – UE.....	11
II.2 Le spese.....	14
Redditi da lavoro dipendente.....	14
Consumi intermedi	15
Prestazioni sociali in denaro	17
La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro	19
Altre Spese correnti	25
Interessi passivi	27
Investimenti fissi lordi	31
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	33
III. ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO, LIMITI ALLA SPESA NETTA E SALDI STRUTTURALI	35
III.1 DSA e tassi di crescita massimi della spesa netta	35
III.2 Crescita potenziale, output gap e saldi strutturali di bilancio.....	38
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	43
III.4 Evoluzione dello stock di debito pubblico	44
IV. ANALISI TEMATICHE	47
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello stato.....	47
IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato.....	49
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano	50
La sanità.....	50
Province e Comuni.....	51
Le Università e gli Enti di ricerca	52
IV.3 La spesa sanitaria.....	52

INDICE DEI BOX

Previsione degli accreditati dell'Unione Europea relativi al Piano Strategico Nazionale della PAC.....	13
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro.....	19

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle AP – un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro)	22
---	----

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle AP - confronto tra programmazione finanziaria e risultati	22
---	----

INTRODUZIONE

In conformità a quanto emerso nel corso delle attività del Gruppo di lavoro costituito nell'ambito delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati¹ e tenuto conto della normativa nazionale in vigore², la presente Nota espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente contenute nel Documento di finanza pubblica 2026. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con le regole di bilancio europee, in vigore a decorrere dal 30 aprile 2024³.

¹ Si vedano la Risoluzione n. 7/00380 approvata in Commissione V - Bilancio, tesoro e programmazione - della Camera dei deputati in data 1° aprile 2026 e la Risoluzione n. 7-00039 approvata in Commissione 5° - Programmazione economica e bilancio - del Senato della Repubblica in data 8 aprile 2026.

² Art. 10, comma 4 della legge n. 196 del 2009.

³ Gli atti legislativi approvati sono i seguenti:

- a) Regolamento (UE) 2024/1263, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, che abroga il Regolamento (CE) n. 1466/97;
- b) Regolamento (UE) 2024/1264, recante modifica del Regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi
- c) Direttiva (UE) 2024/1265, recante modifica della Direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

PAGINA BIANCA

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.1 I MODELLI MICRO E MACROECONOMICI DEL MEF: BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze ed è ampiamente utilizzato nelle attività di analisi e programmazione economica. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia per le previsioni di breve e medio periodo condizionate al quadro economico internazionale, sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili esogene internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM consiste nel formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda risultano predominanti nel determinare l'evoluzione di breve periodo, mentre le condizioni dal lato dell'offerta influenzano l'andamento dell'economia nel medio periodo. La recente crisi energetica del 2022 ha posto l'esigenza di introdurre nel modello il prezzo del gas oltre a quello del petrolio. In tal modo è possibile distinguere gli effetti sull'economia delle dinamiche di prezzo di ciascuno dei due combustibili fossili.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione europea.⁴ È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a *shock* di varia natura o ad interventi di *policy*. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali dalla Commissione europea. La crescita endogena che caratterizza QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte a favorire la crescita. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non

⁴ Roeger, W., Varga, J., in't Veld, J. (2022). *The QUEST III R&D Model*. In: Akcigit, U., Benedetti Fasil, C., Impullitti, G., Licandro, O., Sanchez-Martinez, M. (eds) *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies. International Economic Association Series*. Palgrave Macmillan, Cham.

perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, a titolo esemplificativo, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

ITFIN

ITFIN è un modello econometrico trimestrale dell'economia italiana, caratterizzato da una struttura che assicura la coerenza tra gli *stock* e i flussi (c.d. *stock-flow consistent model*). Il modello presenta una disaggregazione dettagliata dei settori istituzionali e tiene traccia della loro interdipendenza generata dalle transazioni finanziarie e non finanziarie. L'evoluzione delle diverse tipologie di attività e passività finanziarie di ogni settore discende, oltre che dall'andamento dei prezzi di mercato degli *asset*, anche dai flussi finanziari che le alimentano, assicurando così coerenza tra *stock* e flussi.

Come ITEM, anche ITFIN è un modello fortemente orientato ai dati. In ITFIN, le relazioni tra le variabili presenti nelle diverse equazioni di comportamento, pur derivando dalla teoria economica, incorporano una forte componente dinamica che riproduce quella osservata nei dati. ITFIN sfrutta il potenziale di due diverse basi di dati che forniscono informazioni complementari sull'economia: i conti finanziari e i conti dei settori istituzionali all'interno della contabilità nazionale. La prima fonte include una descrizione dettagliata delle diverse attività e passività finanziarie dei vari settori, mentre la seconda contiene informazioni sui flussi di spesa e di reddito, inclusi quelli delle attività finanziarie.

Una caratteristica di ITFIN è la ricostruzione dettagliata del funzionamento del settore bancario, monetario e finanziario. Il modello considera un'ampia disaggregazione anche riguardo alla tipologia di strumenti finanziari emessi da ciascuno dei diversi settori considerati. Particolare attenzione è rivolta alla modellizzazione della domanda e offerta di titoli di stato e dei meccanismi di trasmissione del rischio sovrano al livello dell'attività economica, tramite canali che riguardano in gran parte il settore bancario e finanziario.

La struttura e le proprietà del modello sono documentate in lavori di ricerca recenti⁵ e il suo sviluppo è proseguito con l'introduzione di una sezione sulla determinazione dei prezzi e i salari che consente di analizzare anche aspetti relativi alla dinamica dell'inflazione.

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il dipartimento di Economia e diritto dell'Università degli studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Generale (CGE) costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano allo scopo di quantificare l'impatto aggregato, diretto ed indiretto, degli scenari di *policy* sulle principali variabili macroeconomiche. È possibile, inoltre, quantificare l'impatto disaggregato delle *policy* sui vari settori di attività economica e sui Settori Istituzionali (quali le famiglie e la Amministrazione pubblica).

MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo ed accumulazione) che generano i rapporti

⁵ Barbieri Hermitte, R., Cagnazzo, A., Favero, C. A., Felici, F., Macaudo, V., Nucci, F., & Tegami, C. (2023). ITFIN: A stock-flow consistent model for the Italian economy. *Economic Modelling*, 119, 106113.

di interdipendenza, rispettivamente, tra le attività produttive, i fattori primari di produzione ed i settori istituzionali. La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio la Pubblica Amministrazione e il mercato del lavoro.

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

L'impatto economico degli interventi di *policy* è osservato a un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; gli interventi sono valutati attraverso la *performance* dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; gli effetti sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per Settore Istituzionale.

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica⁶, dinamica e multiregionale con una connotazione *multi-output* e *multi-input* per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi a esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (funzione di produzione *multi-output*), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari o beni intermedi all'interno del processo produttivo (funzione di produzione *multi-input*).

Nella versione statica del modello, si è introdotta la disaggregazione del fattore lavoro per genere e competenze formali in tre livelli (basso, medio, alto). Al ruolo della Pubblica Amministrazione il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico.

Il modulo fiscale è modellato con un ampio livello di disaggregazione, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive ed i tributi e le imposte legati ai settori istituzionali.

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta particolarmente funzionale alla stima di impatto anche di *policy* e proposte di

⁶ Si veda M. Ciaschini, Felici F., Pretaroli R., Severini F. e Socci C., "MACGEM-IT A SAM based CGE model for the Italian Economy", 2020, *Working Paper* del Dipartimento del Tesoro, n. 1, 03./2020 https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/working_papers/WP_1_-_2020.pdf. C. Socci, Felici F., Pretaroli R., Severini F. e Loiero R., "The Multisector Applied Computable General Equilibrium Model for Italian Economy (MACGEM-IT)", 2021, *Italian Economic Journal: A Continuation of Rivista Italiana degli Economisti and Giornale degli Economisti*, Springer, Società Italiana degli Economisti (*Italian Economic Association*), vol. 7(1), pages 109-127, Marzo 2021.

riforma a forte connotazione selettiva o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto, poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di *policy* di tipo puntuale che MACGEM-IT può realizzare sono ampie. In particolare, il modello può valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure il sostegno a specifiche attività di impresa, attività produttiva o prodotto, nonché l'utilizzo di strumenti di *policy* nella redistribuzione del reddito. Il modello nella versione statica è anche in grado di distinguere gli effetti differenziali sull'occupazione per genere e competenze formali.

Infine, con riferimento alle emergenti questioni energetiche e climatiche, i modelli statico e dinamico possono valutare l'impatto derivante dall'introduzione di imposte ambientali, con la possibilità di stimare gli effetti sulle emissioni atmosferiche, sull'occupazione e sull'efficienza del sistema fiscale. Infatti, è stato introdotto un modulo ambientale endogeno nel quale i consumi intermedi di beni energetici vengono modellati, al pari dei fattori di produzione primari, come dipendenti dai prezzi relativi. Le emissioni di anidrite carbonica dipendono dall'impiego dei fattori energetici nei singoli settori di attività. Questo modulo è stato elaborato in base ai Conti dei Flussi Fisici di Energia (PEFA) ed ai conti NAMEA elaborati dell'ISTAT.

I.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model* (JBM)⁷. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2022.

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. Per le variabili esogene relative a commercio mondiale, PIL mondiale e mercati esteri rilevanti per l'Italia, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics*, mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio e del gas naturale si utilizzano generalmente delle ipotesi tecniche: i) per il tasso di cambio la media degli ultimi 10 giorni

⁷ 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

lavorativi precedenti la *cut-off date*; ii) per il prezzo del petrolio e del gas naturale la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei futures di fonte Haver precedenti la *cut-off date*. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

2. Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale. Una volta definite le variabili esogene, il JBM e il modello econometrico ITEM⁸ effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT sia per il conto risorse e impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato e ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche⁹. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM.

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

3. Definizione del quadro macroeconomico. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models* e *modelli a frequenza mista*¹⁰). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto

⁸ Oltre alla pubblicazione sopra citata si veda:

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

⁹ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

¹⁰ 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.

anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro, seguendo gli sviluppi dei singoli Paesi europei, in particolare dei principali partner commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come input per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.

4. Validazione delle previsioni. In attuazione del Regolamento (UE) 2013/473 e della legge n. 243 del 2012, è stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio - da ultimo aggiornato il 13 maggio 2022 - in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di Finanza Pubblica, Documento Programmatico di Finanza Pubblica e Documento programmatico di Bilancio)¹¹ ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:
 - a) trasmissione dal MEF all'UPB del quadro macroeconomico;
 - b) eventuale formulazione di rilievi da parte dell'UPB;
 - c) eventuale invio da parte del MEF all'UPB della versione modificata del quadro macroeconomico;
 - d) validazione finale dell'UPB (che può essere positiva o negativa).

Le lettere di validazione con i relativi rilievi sono pubblicate sul sito web dell'UPB dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento a cui si riferiscono.

¹¹ Saranno prossimamente concordate le opportune modifiche e integrazioni al Protocollo d'intesa, al fine di allinearle alle esigenze derivanti dalla nuova *governance* economica europea.

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

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010¹². Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza economica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie e di alcune componenti della spesa corrente¹³ mentre, per le spese in conto capitale, di regola, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che, per la spesa per investimenti, seguono gli stati di avanzamento dei lavori. Per le entrate contributive la base di partenza è costituita dai dati di cassa. 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 (settore S13). Ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge n. 196 del 2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)¹⁴. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, dove le unità istituzionali sono classificate nel settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Il SEC2010 ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, in conseguenza della quale il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche EDP trasmesse ad Eurostat ogni anno nei mesi di aprile e ottobre, ISTAT può riclassificare nel settore delle Amministrazioni Pubbliche unità in precedenza appartenenti ad altri settori istituzionali oppure singole operazioni effettuate per conto delle Amministrazioni pubbliche da unità non incluse nella lista S13. In tal caso, il conto delle AP viene rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o *deficit*). L'indebitamento netto nominale, insieme

¹² Il SEC 2010 - che ha rivisto il SEC95 - è stato adottato con il Regolamento 2013/549. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC2010 stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Si veda ISTAT (2014), *"I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC2010 - anni 2009-2013"* in Report 22 settembre 2014.

¹³ 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.

¹⁴ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2024.

all'indebitamento strutturale¹⁵, al debito delle AP in rapporto al PIL e all'indicatore di spesa netta introdotto dal Reg. (UE) 2024/1263, sono fra i principali parametri di riferimento nell'ambito della *governance* economica europea. In particolare, a seguito della recente riforma, l'indicatore di spesa netta rappresenta l'unico parametro operativo per la sorveglianza di bilancio¹⁶.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito pubblico sono prodotte dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e del debito pubblico sono elaborati, rispettivamente, dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora delle previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente, a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono elaborate sulla base di un modello specifico e recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento. Esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei bilanci.

Per il calcolo della spesa per interessi viene utilizzato come input esogeno il saldo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato¹⁷. In seguito all'adozione del SEC2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima con un modello specifico la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

Il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica recepisce, dopo gli opportuni confronti, la previsione elaborata dal modello specifico. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di

¹⁵ Indebitamento al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico; si rinvia al paragrafo III.2 per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima.

¹⁶ Per i dettagli definitivi si rinvia al paragrafo III.1.

¹⁷ La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato dal Dipartimento del Tesoro.

interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*), sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

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

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono formulate a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati; non includono invece gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, il modello fornisce le previsioni delle entrate tributarie per l'anno in corso (t) e per il periodo successivo (da $t+1$ a $t+n$).

Nella sua versione attuale, il modello è statico, disaggregato, *multi output* e *multi input*. È statico in quanto, nel rispetto del principio di prudenza, non considera gli effetti comportamentali dei contribuenti. È disaggregato poiché adotta come unità elementare di calcolo il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di entrata, compresi i tributi locali che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse (circa 700). È *multi output* in quanto il processo di previsione si divide in diverse fasi e in ognuna di queste si ottengono delle previsioni intermedie (dalle previsioni tendenziali alle previsioni a legislazione vigente, fino alle previsioni finali). È *multi input* poiché il modello è alimentato da quattro macro-classi di *input*, ossia:

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

Nel dettaglio, le previsioni per l'anno t utilizzano come base di calcolo i risultati relativi all'anno precedente $t-1$, ossia i dati di preconsuntivo pubblicati dall'Istat il 1° marzo successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (cd. effetto "trascinamento").

Con riferimento a ciascuna delle unità elementari del bilancio viene identificata la migliore *proxy* macroeconomica. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura

dell'imposta. A questo punto il QME viene calato all'interno del modello di previsione per ottenere una proiezione tendenziale (effetto QME).

Alla previsione così ottenuta vengono poi aggiunti gli effetti finanziari dei provvedimenti normativi. In particolare, i provvedimenti di nuova adozione vengono considerati integralmente sulla base delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche allegate ai medesimi provvedimenti. Per le misure degli anni precedenti si considerano gli effetti differenziali rispetto all'anno base di riferimento. Inoltre, per quei provvedimenti per i quali si è riscontrata una variazione di gettito non in linea con quanto stimato *ex-ante* nelle relazioni tecniche si provvede a un'analisi *ex-post*, il cui risultato va a modificare le stime iniziali su tutto il periodo o solo in alcuni degli anni considerati. Sommando gli effetti finanziari della manovra si determina una previsione a legislazione vigente (effetto Normativo).

Tale previsione fornisce già il valore di gettito finale stimato per il periodo di riferimento e si basa su criteri di tipo statistici. Per ottenere una previsione finale più consistente si affianca a tale stima statistica una stima basata su un'analisi di tipo *judgmental* che, tra le altre cose, considera i risultati derivanti dal monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (effetto Monitoraggio).

Entrate contributive

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore degli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come, a titolo esemplificativo, i contributi pagati dai dipendenti privati, dai lavoratori autonomi,) 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, in linea con le ipotesi di sottoscrizione dei contratti del pubblico impiego delle tornate contrattuali ricomprese nel periodo previsionale. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica.. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione tiene conto anche degli specifici criteri di registrazione definiti dal SEC2010.

In particolare, la valutazione del gettito contributivo è effettuata sulla base del metodo di calcolo adottato dall'ISTAT, basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata". Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

Con riferimento ai contributi sociali dei dipendenti pubblici, le previsioni sono definite in coerenza con la metodologia sottostante il profilo dei redditi da lavoro dipendente, dettagliatamente illustrata nella sezione dedicata a tale componente di spesa.

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

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

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

Flussi finanziari Italia – UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) si accompagna, annualmente, a un circuito di flussi finanziari connessi:

- a) 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 (dal 2023 Piano Strategico Nazione della Pac - si veda *Box* successivo) e altre linee di finanziamento del Bilancio UE;
- b) dal lato delle entrate, con particolare riferimento ai Fondi Strutturali, ai rimborsi comunitari effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi. Indicativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata a mezzo di prefinanziamenti e successivi pagamenti a rimborso delle spese certificate dalle Amministrazioni titolari degli interventi;
- c) dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario (si veda par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEAMP/FEAMPA, ALTRI FONDI (FAMI ISF IPA JTF BMVI) e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo Sociale europeo - FSE FSE+, comprensivi delle quote REACT EU), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca) e la programmazione del PSN per la PAC, pervengono all'Italia mediante accreditamento

su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF per essere successivamente trasferite alle amministrazioni titolari dei programmi.

La previsione degli accrediti annuali tiene conto delle seguenti informazioni:

- a) i piani finanziari dei singoli programmi;
- b) l'ammontare delle spese certificate Amministrazioni responsabili, per ogni specifico periodo contabile;
- c) gli importi accreditati dalla UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

La previsione tiene conto del meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate. Esso rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze fissate dai regolamenti.

Le rendicontazioni sono stimate sulla base dell'ammontare delle spese che le autorità italiane dovranno rendicontare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico, previsto nella normativa comunitaria per la programmazione di interesse. Gli accrediti annuali tengono conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si potrebbe tradurre in accrediti nella prima parte dell'anno t.

Per ottenere una previsione pluriennale, salvo le eventuali modifiche regolamentari che intervengano si applica la metodologia della previsione annuale anche agli anni successivi.

Per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziare.

Le previsioni degli accrediti sono espresse in termini di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, in base alle definizioni del SEC 2010 e del *Manual on Government Deficit and Debt*¹⁸, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno impatto sul conto delle AP in quanto si configurano come contributi a fondo perduto al settore privato. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Pubblica Amministrazione), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto delle AP nel momento in cui l'unità sostiene effettivamente la spesa indipendentemente dal momento dell'accredito. La registrazione in entrata nel momento di sostenimento della spesa non determina impatti sul *deficit*.

Il momento del sostenimento della spesa e quello della sua rendicontazione non coincidono. Gli sfasamenti nel profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rendono necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate. Da tali importi sono escluse le anticipazioni¹⁹.

¹⁸ Si veda Eurostat (2022), *Manual on Government Deficit and Debt*, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

¹⁹ Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto delle AP (Par. II.6.2.3, *ibidem*).

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

L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

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

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi al Piano Strategico Nazionale della PAC

Per l'attuazione delle misure del PSN 2023-2027 gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA e FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia).

Gli accrediti comunitari sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dagli organismi pagatori regionali e dall'organismo pagatore nazionale. Da tali importi rendicontati non sono comprese le anticipazioni.

Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del PSN quota FEAGA 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 imputate al FEASR, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dagli organismi pagatori regionali e dall'organismo pagatore nazionale.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle regole di contabilizzazione del SEC2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La metodologia adottata ai fini del presente documento per la previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente (sia per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia per sottosettore istituzionale) in analogia a quella utilizzata a partire dal DEF 2024 nonché nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, tiene conto della modifica adottata dall'ISTAT in occasione della revisione complessiva delle serie storiche pubblicata nel mese di settembre del 2024.

La principale caratteristica di tale metodologia riguarda il momento di registrazione degli effetti dei rinnovi contrattuali che, in linea con il criterio di competenza previsto dalle regole di contabilità nazionale (SEC2010), devono rappresentare la maggiore retribuzione della prestazione lavorativa imputabile a ciascun anno, indipendentemente dalla tempistica di stipula dei contratti e dal riconoscimento di eventuali arretrati.

Per ogni tornata contrattuale, con riferimento al personale contrattualizzato, sono imputate ad ogni anno le somme destinate alla contrattazione dalla legislazione vigente (generalmente tali somme sono definite nelle leggi di bilancio) o, per i trienni per i quali non sono stati ancora effettuati stanziamenti, il valore previsto dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC)²⁰.

Salvo quanto sopra, la previsione è stata effettuata secondo le linee adottate nei precedenti documenti di programmazione.

In particolare, è stato definito un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e riduzione della spesa, ovvero la dinamica dell'occupazione, l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle modifiche normative intervenute.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²¹ - 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.

²⁰ Con riferimento al personale in regime di diritto pubblico con adeguamento automatico della retribuzione, sono imputate, per ogni anno, le quote di aggiornamento della retribuzione calcolate mediante l'applicazione dell'indice ISTAT (che tiene conto delle somme erogate a seguito della sottoscrizione dei contratti).

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

La stima degli effetti delle norme coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della disposizione normativa sui saldi di finanza pubblica, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro 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 tali circostanze si utilizzano, ove disponibili, informazioni che consentano una stima della quota effettivamente relativa ai redditi da lavoro dipendente o, in mancanza, 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.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali i consumi intermedi includono il costo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM). Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento. Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo, in quanto non ha impatto sul saldo.

Le regole del SEC2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market*). In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica convenzionata, per l'assistenza medico-generica convenzionata e per le altre prestazioni sanitarie erogate da operatori privati

accreditati²² con il Servizio Sanitario Nazionale) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le modalità di previsione per i principali comparti:

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (si veda *par. IV.1*).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno. Un elemento importante è costituito dalla spesa per assistenza sanitaria per stranieri.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa su *trend* storici e tiene conto delle spese finanziate con le risorse del PNRR degli aumenti conseguenti al costo dei beni energetici e dell'inflazione; in merito a quest'ultimo aspetto, la stima tiene conto delle clausole di revisione dei prezzi previste nei contratti di acquisto di beni e servizi inserite nei documenti di gara delle procedure di affidamento. Le previsioni considerano, inoltre, l'andamento positivo degli investimenti, trainati dal PNRR e PNC, che si riflette anche sulla spesa dei citati consumi.

Le previsioni scontano, inoltre, gli effetti di quanto disposto dai commi 784 e successivi dell'articolo 1 della legge n. 207 del 2024, in base alle quali, per il quinquennio 2025-2029, il comparto degli enti territoriali è chiamato a limitare la propria spesa corrente attraverso la creazione di un accantonamento di importo pari al contributo annuale alla finanza pubblica - il fondo obiettivi di finanza pubblica - aggiuntivo rispetto a quello a legislazione vigente. Conseguentemente la previsione dei consumi intermedi tiene conto dell'effetto di riqualificazione della spesa: la limitazione della spesa corrente, con la creazione del fondo obiettivi di finanza pubblica, è destinata a tradursi in maggiore spesa per investimenti negli esercizi successivi per gli enti in avanzo. Per gli enti in situazione di criticità finanziaria, il contributo richiesto a titolo di concorso alla finanza pubblica è destinato a ridurre il disavanzo.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa rilevante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è quella relativa alla componente "consumi intermedi" della spesa sanitaria.

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati:

²² Principalmente costituiti da case di cura, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, ambulatori, laboratori, policlinici universitari gestiti da università non statali e ospedali classificati.

i consumi intermedi degli enti che erogano assistenza sanitaria e le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio sanitario nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di prestazioni sanitarie²³.

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati che operano in accreditamento con il SSN²⁴ ed erogati alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- a) farmaceutica convenzionata;
- b) assistenza medico-generica;
- c) assistenza medico-specialistica;
- d) assistenza ospedaliera;
- e) assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- f) altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc.).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, viene effettuata tenendo conto delle informazioni sulla dinamica degli aggregati e degli effetti derivanti dai provvedimenti normativo-istituzionali in vigore. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa tengono anche conto degli oneri per il rinnovo degli accordi relativi al trattamento economico del personale convenzionato con il SSN²⁵.

Prestazioni sociali in denaro

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

L'attività di previsione e monitoraggio²⁶ dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

²³ Oltre agli enti del SSN, ossia le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere (AO) e le Aziende ospedaliere universitarie (AOU), si annoverano anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce Rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

²⁴ Come detto in precedenza, si tratta principalmente di case di cura, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, ambulatori, laboratori, policlinici universitari gestiti da università non statali e ospedali classificati.

²⁵ Si tratta del personale che fornisce l'assistenza medico-generica e l'assistenza medico-specialistica ambulatoriale interna. È da precisare che, diversamente dall'orientamento consolidato fino al 2023, le previsioni non scontano nell'anno di perfezionamento degli accordi gli arretrati poiché ritenuti da contabilizzare nelle annualità di rispettiva competenza.

²⁶ Dalla fine del 1998 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato opera l'Ispettorato Generale per la Spesa Sociale - IGESPE tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del Conto delle Amministrazioni Pubbliche, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*, EPC-WGA). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale e assistenziale.

Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del Conto delle Amministrazioni Pubbliche dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre, la stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'Istat nonché l'elaborazione dei dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di riferimento. Ciò nell'ambito del protocollo di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;
- fornire le risultanze dell'attività di monitoraggio mensile all'Istat per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione delle disposizioni normative.

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.

In particolare, tali dati anche di provenienza varia ed eterogenea affiancano all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame. In tal modo, il monitoraggio assume carattere di completezza e continuità, consentendo di analizzare le motivazioni di eventuali scostamenti.

L'*output* dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio mensile, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto²⁷.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

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

²⁷ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

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

È assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

Le singole componenti del modello di previsione sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- a) 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);
- b) ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- c) garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- d) 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 normativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2025

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2025.

Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta.

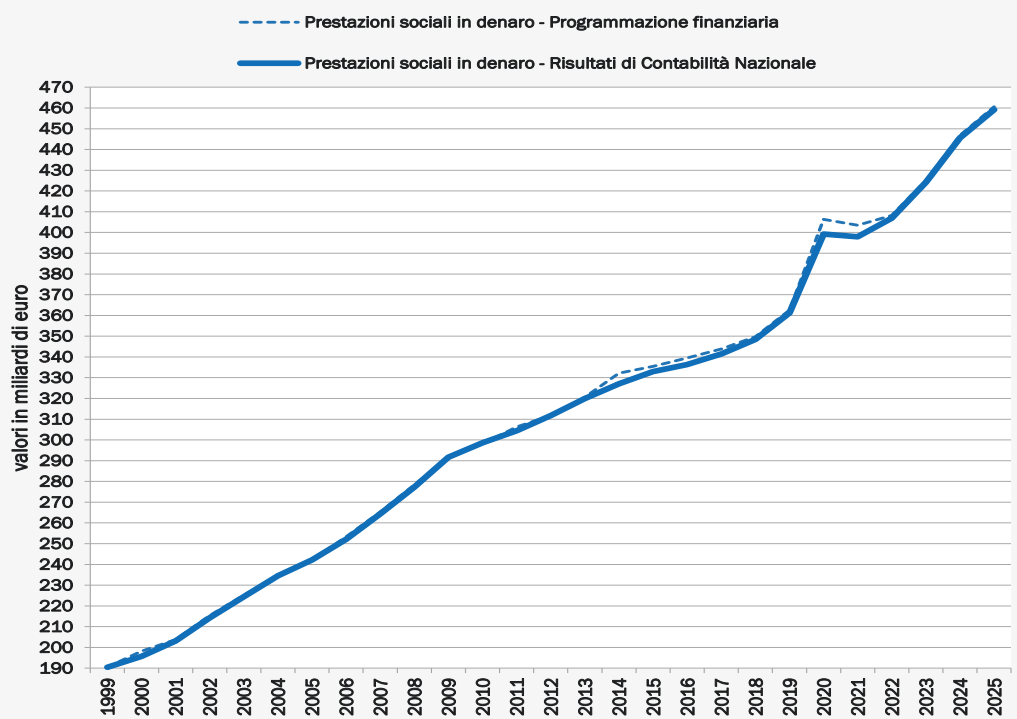
Sul piano metodologico il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)²⁸ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle Amministrazioni Pubbliche. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno n e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno n riferentesi alla programmazione da n+1) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n²⁹ e, successivamente, con l'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio e della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)³⁰.

Come stabilito dalla governance economica europea, nel 2024 è stato redatto il Piano strutturale di bilancio di medio-termine (PSBMT) e dal 2025 è prevista la presentazione della relativa Relazione annuale sui progressi compiuti (entro il mese di aprile), ricompresa, nel 2025, come Sezione I, nel Documento di finanza pubblica, aggiornato dal Documento programmatico di finanza pubblica, cui fa seguito la presentazione del Documento Programmatico di Bilancio.

²⁸ In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 66 del 2014, messa a regime dal 2015 con la legge n. 190 del 2014 e per l'anno 2015 è stato adottato il decreto-legge n. 65 del 2015, in attuazione dei principi della sentenza C.C. n. 70/2015.

²⁹ La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n in termini di tempistica dei documenti di finanza pubblica ha sostituito di fatto la Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP (I sezione).

³⁰ La Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 ha sostituito di fatto la RPP (II Sezione). Dal 2017 la Nota tecnico-illustrativa è allegata al disegno di legge di bilancio, che a partire dalla programmazione finanziaria per il triennio 2017-2019, ingloba i caratteri sostanziali in precedenza contenuti nella legge di bilancio. Il Documento Programmatico di Bilancio viene presentato alla Commissione europea a ottobre e recepisce, nel quadro programmatico, gli effetti derivanti dalla manovra di finanza pubblica.

FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE AP - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI


Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno *n* contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle AP contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle AP sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente³¹. È stata, pertanto, assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

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

Previsioni Conto AP			Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,4
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	203,1
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	

Anno 2003	RPP 2003	224,5	
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpof 2004-2007	225,2	224,4
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpof 2005-2008	234,6	234,6
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpof 2006-2009	242,2	242,2
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpof 2007-2011	253,3	252,1
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	
	RUEF 2007	264,2	
	Dpof 2008-2011 (1)	265,1	264,4
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	
	RUEF 2008	278,3	
	Dpof 2009-2013	278,3	277,3
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpof 2010-2013	291,3	291,6
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	
	RUEF 2010	298,0	298,7
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	304,5
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	311,7
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	320,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	327,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	332,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	336,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2016e	344,7	
Anno 2017	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	341,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	

³¹ Nel periodo riscontrabile si è registrata tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza contenuta (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4 per cento, tenuto conto degli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1 per cento).

Anno 2018	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	348,5
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019	349,8	
Anno 2019	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	361,2
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019 (11)	365,2	
	DEF 2019 e Agg Prog Stabilità (2019) (12)	364,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	362,5	
Anno 2020	Nota Aggiornamento DEF 2019	374,5	399,2
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	375,2	
	DEF 2020 e Agg Prog Stabilità (2020)	386,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2020 (13)	410,5	
	DPB 2021 (13)	407,5	
	DPB 2021 + DL 137/2020 L 176/2020 (13)	406,3	
Anno 2021	Nota Aggiornamento DEF 2020	389,9	397,9
	NTI legge bilancio 2021 e DPB 2021 (14)	398,0	
	DEF 2021 e Agg Prog Stabilità (2021) (15)	402,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2021 (16)	404,0	
	NTI legge bilancio 2022 + DL 209/2021 (17)	403,5	
Anno 2022	Nota Aggiornamento DEF 2021	403,8	406,9
	NTI legge bilancio 2022 e DPB 2022 (18)	403,6	
	DEF 2022 e Agg Prog Stabilità (2022) tendenziale	401,6	
	DEF 2022 e Agg Prog Stabilità (2022) programmatico (19)	408,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2022 (20)	409,2	
	NTI legge bilancio 2023 e DPB 2023 (21)	408,2	
Anno 2023	Nota Aggiornamento DEF 2022	428,3	424,5
	NTI legge bilancio 2023 e DPB 2023 (22)	425,3	
	DEF 2023 e Agg Prog Stabilità (2023)	424,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2023	424,0	
	NTI legge bilancio 2024 e DPB 2024 (23)	425,1	
Anno 2024	Nota Aggiornamento DEF 2023	448,8	445,6
	NTI legge bilancio 2024 e DPB 2024 (24)	447,8	
	DEF 2024	447,1	
	PSBMT	447,0	
	NTI legge bilancio 2025 e DPB 2025 (25)	446,8	
Anno 2025	PSBMT	455,6	459,2
	NTI legge bilancio 2025 e DPB 2025 (26)	461,7	
	DFP 2025	461,1	
	DPFP 2025	460,6	
	NTI legge bilancio 2026 e DPB 2026	460,6	

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

(2) Comprende l'onere di circa 170 milioni di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159 del 2007, facente parte della complessiva manovra di bilancio.

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

(4) Comprende gli effetti del decreto-legge n. 78 del 2010.

(5) Comprende gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225 del 2010.

(6) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 98/2011.

(7) Comprende anche gli effetti di contenimento di cui al decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214/2011.

(8) Comprende gli effetti degli interventi previsti dal decreto-legge n. 54 del 2013, dal decreto-legge n. 63 del 2013, dal decreto-legge n. 76 del 2013 e dal decreto-legge n. 102 del 2013 afferenti, con particolare riferimento al decreto-legge n. 54 del 2013 e n. 102 del 2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Comprende gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 66 del 2014, messa a regime dal 2015 dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

(10) Comprende anche gli effetti del decreto-legge n. 65 del 2015, secondo le regole di registrazione previste dalla Contabilità Nazionale (SEC 2010).

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

(12) Comprende gli effetti derivanti dagli interventi deliberati con il decreto-legge n. 4 del 2019.

(13) Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti, dapprima a recepire (DEF 2020 e NADEF 2020) gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico derivanti dall'emergenza epidemiologica, contenuti nei relativi provvedimenti, e, successivamente, nell'ultimo trimestre dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio progressivamente disponibili, ancorché parziali. La previsione NADEF 2020 è stata quindi oggetto di successive revisioni. In particolare, il livello di spesa previsto è stato ridotto di 3.000 milioni di euro in sede di DPB 2021, scenario tendenziale. Successivamente, nella parte finale dell'anno, nella predisposizione degli interventi di ristori per specifici settori economici, di cui al decreto-legge n. 137 del 2020 sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti per la spesa per prestazioni sociali in denaro derivandone una riduzione complessiva della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 mln di euro, che ha contribuito alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 milioni di euro.

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

(15) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 41 del 2021 (c.d. DL sostegni).

(16) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 73 del 2021 (c.d. DL sostegni-bis).

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

(18) Comprende, per la verifica di congruità della programmazione finanziaria dell'aggregato di spesa in esame, anche gli effetti complessivi derivanti dal decreto legislativo n. 230 del 2021 in materia di assegno unico e universale (in particolare l'importo di 3,7 miliardi di euro per l'anno 2022 finanziato mediante soppressione delle detrazioni per figli a carico fino a 21 anni di età utilizzare a parziale copertura dell'assegno unico e universale, si veda nota 14 in NTI legge bilancio 2022).

(19) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 50 del 2022.

(20) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 115 del 2022 e dal decreto-legge n. 144 del 2022.

(21) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 176 del 2022 e dal decreto-legge n. 179 del 2022, rifuso nella legge di conversione del decreto-legge n. 176 del 2022. Con tali provvedimenti sono state stabilite riduzioni di spesa conseguenti alle risultanze derivanti dalla progressiva attività di monitoraggio con riduzione per circa 1.050 milioni di euro della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri programmi di spesa.

(22) Comprende gli effetti derivanti dalla legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), tra cui, dimensionalmente, rileva in particolare la misura di deindicizzazione per il biennio 2023-2024 delle pensioni di importo superiore a quattro volte il trattamento minimo INPS.

(23) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 145 del 2023. Con tale provvedimento è stato stabilito l'anticipo al 2023 del conguaglio per la rivalutazione delle pensioni per 0,8 punti percentuali e, a parziale compensazione dei relativi maggiori oneri, riduzioni di spesa per prestazioni sociali in denaro per circa 960 milioni di euro conseguenti alle risultanze derivanti dalla progressiva attività di monitoraggio.

(24) Comprende gli effetti derivanti dalla legge n. 213 del 2023 (legge di bilancio 2024) nonché le corrispondenti economie derivanti dall'anticipo del conguaglio per la rivalutazione delle pensioni per 0,8 punti percentuali al 2023 come stabilito dal decreto-legge n. 145 del 2023.

(25) Comprende gli effetti derivanti dal decreto-legge n. 155 del 2024 con una riduzione di spesa per prestazioni sociali in denaro per 200 milioni di euro conseguente alle risultanze derivanti dalla progressiva attività di monitoraggio.

(26) Comprende gli effetti derivanti dalla legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio 2025).

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione³², gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese.

Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel Bilancio comunitario. Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse

³² I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia venduta a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. Le Risorse Proprie comprendono i dazi doganali, la risorsa calcolata sull'imponibile IVA nazionale, il contributo sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclata e la risorsa correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

Le Risorse Proprie Tradizionali sono entrate comunitarie derivanti dai dazi doganali riscossi dall'Italia per conto dell'Unione europea. Tali flussi non compaiono nel conto delle AP, fatta eccezione per la quota trattenuta a titolo di rimborso per spese di riscossione.

La Risorsa IVA è calcolata applicando un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento alle basi imponibili IVA nazionali.

La Risorsa propria basata su contributi nazionali calcolati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati è calcolata su base statistica ed è in linea con la strategia europea che intende incentivare ciascuno Stato membro a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso e a promuoverne il riciclo per dare impulso all'economia circolare. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo e viene calcolata sul totale del peso degli imballaggi di plastica generati meno quelli riciclati in un determinato anno.

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE a titolo di Risorsa RNL (Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE. I versamenti effettuati dall'Italia a titolo di Risorse Proprie sono rappresentati, per la maggior parte, proprio dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL).

Nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo previsto per l'Italia sulla base del bilancio di previsione UE proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo³³. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) 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. Fanno eccezione i contributi alla produzione e i trasferimenti correnti a famiglie erogati attraverso il meccanismo dei crediti d'imposta classificati come "pagabili" ai sensi del SEC 2010 (liquidabili indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale del beneficiario, anche mediante rimborso). Questi sono registrati secondo il criterio della competenza economica in linea con le indicazioni del Manuale sul *deficit* e sul debito, come rivisto nell'edizione 2022, indipendentemente dall'effettivo utilizzo di cassa.

Tra i contributi alla produzione rientrano anche gli sgravi contributivi selettivi (si veda il paragrafo dedicato alle entrate contributive).

Un'ulteriore eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le

³³ In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

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

Interessi passivi

Le previsioni su base annua della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro dei saldi primari di cassa³⁴ delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni centrali e territoriali.

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 (SEC2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello di competenza economica (SEC2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto dello *stock* di titoli in circolazione, delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale³⁵ e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input coadiuvati da 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 risultato 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

³⁴ Il saldo primario del Bilancio dello Stato è consolidato con la gestione di Tesoreria statale.

³⁵ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che determini un livello ritenuto adeguato di 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 domestica e dell'Area Euro e - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulle curve governative spot e *forward* italiana e tedesca, nonché il relativo spread, nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento e determina in questo modo una previsione base sull'evoluzione dei tassi di interesse sui titoli di Stato italiani per l'orizzonte temporale oggetto del documento ³⁶. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP ex-tabacco Area Euro) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime ufficiali della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica.

Sulla base della totalità di questi input, un programma di calcolo denominato SAPE³⁷, 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 (SEC2010).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del documento viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi in formato non domestico, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizzano volumi in emissione compatibili con quanto assorbibile dal mercato a condizioni di costo generalmente inferiori rispetto al finanziamento sul mercato interno, tenendo conto dell'ammontare di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi sui volumi delle emissioni nei mercati non domestici è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è, quindi, ipotizzabile una programmazione delle emissioni.

Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto, a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve il medesimo flusso in dollari e paga un flusso in euro (fisso o variabile) predefinito 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 gli ammontari scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per

³⁶ È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono per stimare le nuove emissioni/tranche dei titoli di Stato domestici a tasso fisso nonché per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli in circolazione a tasso variabile (come i CCTeu)

³⁷ Il programma SAPE, "Software di Analisi dei Portafogli di Emissione", in uso da molti anni presso il Dipartimento del Tesoro e oggetto di numerose evoluzioni, è ampiamente illustrato nelle edizioni del Rapporto Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico:

http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/

Una più esaustiva illustrazione del modello è contenuta nella pubblicazione "An integrated approach to Cost-risk analysis in Public Debt management" disponibile sul sito del Debito Pubblico al seguente indirizzo:

https://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/Public_Debt_Management_Network/ebook/

interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, siano coperte con tali *swap*³⁸.

Sui titoli non domestici indicizzati ad un tasso variabile, e sull'eventuale swap di copertura, gli interessi a pagare e a ricevere, il cui tasso è fissato con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* in euro rilevata contestualmente alle altre curve di tasso. Pertanto, tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della conformazione della curva swap di riferimento. È questo, peraltro, anche il caso di tutti i titoli domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso Euribor a 6 mesi.

Anche per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza il programma SAPE, in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato in tempo reale alle curve dei tassi di interesse e di cambio che vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Le stime della spesa per interessi includono ovviamente gli strumenti di gestione della liquidità del Tesoro, quali le operazioni pronti contro termine (repo) e le operazioni di deposito non collateralizzate.

Inoltre, nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli swap di copertura, puntuale o per massa, del rischio di tasso di interesse sui titoli domestici (*interest rate swap*), nonché su quelli in valuta estera (*cross currency swap*). L'impatto degli *swap* sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità sopra richiamate per i titoli a tasso fisso e a tasso variabile, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime ed eventualmente a quelli provenienti da future transazioni.

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

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

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del settore statale includono anche quella relativa ai: Buoni Postali Fruttiferi³⁹ di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, mutui a carico dello Stato

³⁸ Si evidenzia che attualmente la quota di titoli in valuta estera rappresenta meno dell'1 per cento dello *stock* complessivo di titoli di Stato, di cui larga parte è coperta attraverso *cross-currency swap*, per cui la componente rimasta in valuta originaria ammonta a solo lo 0,1 per cento del totale.

³⁹ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁰, Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)⁴¹. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto-legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo stock esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato⁴².

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia⁴³, che vengono stimati in base ai tassi monetari coerenti con lo scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si consideri la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁴⁴ 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 i dati storici.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza, del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito degli altri enti dell'Amministrazione Centrale⁴⁵, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza, delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali e agli Enti di Previdenza a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni Locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di Previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di interesse anch'essi coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato.

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

⁴⁰ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴¹ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁴² Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁴³ Vale la pena ricordare che questi interessi negli anni passati erano diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

⁴⁴ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁴⁵ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione, in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. Si segnala che, a partire dalla notifica di aprile 2021, ISTAT ha modificato il criterio di registrazione per il calcolo degli investimenti delle amministrazioni locali, utilizzando il criterio della competenza rinforzata in luogo della cassa, poiché considerato più vicino a quello della competenza economica.

Le previsioni sugli investimenti realizzati da RFI vengono comunicate dall'ente o, alternativamente, sono elaborate sulla base degli ultimi dati disponibili del relativo bilancio di esercizio. Nel caso degli investimenti effettuati dall'ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto del cronoprogramma dei lavori, e dei conseguenti pagamenti annuali, previsti nell'ambito del contratto di programma tra la società ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di vigilante e aggiornati periodicamente sulla base dell'effettivo avanzamento degli stessi.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano anche i contributi pluriennali (di norma quindicennali) destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. Sono utilizzati soprattutto nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo - Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali. Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un'operazione di finanziamento/raccolta fondi presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁴⁶.

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

⁴⁶ Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del “tiraggio” (ricavo netto, ovvero finanziamento concesso dall’istituto finanziatore) annuo in relazione con il valore degli stati di avanzamento lavori previsti.

I contributi di cui al punto 1 possono essere “attualizzati” nei limiti delle risorse precostituite nell’apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull’apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull’indebitamento netto derivanti dall’attualizzazione dei contributi stessi.

Secondo il SEC2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull’andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S. Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell’avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello, mentre la previsione di spesa in R&S è funzione di variabili macroeconomiche.

Infine, in merito alla stima per sottosettori, per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori. Per quanto riguarda gli Enti territoriali, nel rispetto delle nuove regole di *governance* che impongono il conseguimento dell’equilibrio di bilancio inteso come l’effettiva capacità dell’ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata - che prevede l’iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell’esercizio di riferimento - la previsione viene effettuata proiettando l’andamento storico e tenendo conto dell’esigibilità degli stati di avanzamento lavori che matureranno nell’arco previsivo preso in considerazione in correlazione ai contributi agli investimenti messi a disposizione con le leggi di bilancio degli ultimi anni, a partire dal 2018, e con il PNRR, il Fondo Sviluppo e Coesione ed il PNC. Nella stima sono stati altresì considerati gli investimenti indotti dalla nuova manovra di finanza pubblica che per gli enti territoriali prevede un concorso finanziario il cui importo è oggetto di accantonamento e utilizzabile, l’anno successivo, dagli enti in avanzo, per il finanziamento di investimenti. Si è tenuto conto, altresì, della riduzione degli stanziamenti dei contributi degli investimenti finanziati dallo Stato, disposta dai commi 796-804 dell’art. 1 della legge n.207/2024.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

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

I contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488 del 1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a scadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle famiglie e alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta. I crediti classificati come "pagabili" ai sensi del SEC2010 (liquidabili indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale del beneficiario, anche mediante rimborso) sono registrati in spesa tra i trasferimenti secondo il criterio della competenza, in linea con le indicazioni del Manuale sul *deficit* e sul debito, come rivisto nell'edizione 2022, indipendentemente dall'effettivo utilizzo di cassa. Rientrano in questa categoria anche le cosiddette *Deferred Tax Assets* (DTA) del settore bancario, registrate come altri trasferimenti in conto capitale.

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).

In tale voce rientrano anche gli oneri per le garanzie concesse dalle pubbliche amministrazioni (principalmente dallo Stato). Le regole di contabilità nazionale distinguono due tipologie di garanzie: le standardizzate e le *one-off*. Sono considerate standardizzate le garanzie concesse per un numero elevato di operazioni aventi caratteristiche molto simili tra loro, generalmente di importo unitario non rilevante, e sulla base di procedure operative standard. Si tratta di garanzie per le quali è possibile effettuare ex ante, sulla base di criteri statistici, valutazioni attendibili sul rischio complessivo del portafoglio garantito. Per tali garanzie, l'impatto sul conto delle pubbliche amministrazioni in ciascun anno è dato dalle perdite attese delle garanzie concesse nell'anno al netto dei recuperi e di eventuali premi versati dai soggetti garantiti. Ai fini del calcolo delle perdite attese, laddove, nelle fonti utilizzate, non siano disponibili stime puntuali, si considerano le somme accantonate dai soggetti gestori a presidio dei rischi di escussione, eventualmente corrette laddove vi siano elementi per ritenere che le percentuali applicate non rappresentino, per eccessiva o insufficiente prudenzialità, le perdite effettivamente attese. Le principali garanzie standardizzate sono quelle concesse dal Fondo per le piccole e medie imprese (PMI) e dal Fondo per la prima casa. Con riferimento al Fondo per le PMI, a partire dal conto della PA pubblicato nel mese di marzo 2026, l'ISTAT ha operato una modifica del metodo di stima delle perdite attese dalla quale è derivata una revisione al

ribasso, lungo l'intera serie storica, degli altri trasferimenti in conto capitale per garanzie. La riduzione cumulata della spesa fino all'anno 2024, in base ad una regola di registrazione relativa specificamente al caso di revisioni delle serie storiche delle sole garanzie pubbliche (denominata *Delayed revenue approach*), ha fatto sorgere per lo Stato un credito da utilizzare negli anni successivi, ossia a partire dal 2025. In virtù di tale credito, la spesa per le garanzie relativa al Fondo per le PMI sarà azzerata fino all'esaurirsi dello stesso. Sulla base delle previsioni effettuate sulle perdite attese, l'onere per le garanzie del fondo sarà pari a zero fino all'anno 2028.

Per le restanti garanzie, dette *one-off*, ossia quelle che non presentano le predette caratteristiche, l'impatto avviene al momento dell'effettiva escussione delle garanzie, quindi secondo un criterio di cassa.

Come base per le previsioni, si utilizzano di norma i dati inclusi nei piani di attività delle singole misure o dati ad hoc forniti dai soggetti gestori riguardanti l'evoluzione prevista dell'importo garantito, delle somme accantonate, delle perdite liquidate e degli incassi per premi e recuperi.

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

III. ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO, LIMITI ALLA SPESA NETTA E SALDI STRUTTURALI

La riforma della *governance* economica entrata in vigore il 30 aprile 2024 non ha previsto modifiche ai Trattati, ma interventi sulla normativa di diritto europeo derivato⁴⁷. L'indebitamento netto e il rapporto debito/PIL continuano a rappresentare i due indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

La riforma ha rivisto in modo sostanziale il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), introducendo l'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, DSA). Tale analisi è finalizzata a verificare che il percorso di bilancio programmato dai Paesi membri assicuri una riduzione graduale e plausibile del rapporto debito pubblico sul PIL verso livelli prudenti nel medio termine e sia tale da rispettare salvaguardie numeriche comuni sul debito e sul disavanzo, nonché la correzione strutturale minima richiesta nella Procedura per Deficit Eccessivi (PDE).

Nel nuovo contesto, è consentito un percorso più graduale di correzione dei conti pubblici in presenza di riforme e investimenti che rafforzano la crescita economica, e attraverso questo canale, la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il nuovo strumento di programmazione pluriennale è il Piano di bilancio strutturale di medio termine, che integra in un solo documento il Programma di stabilità e il Piano Nazionale di Riforma, ed è presentato con cadenza quinquennale, in linea con la durata della legislatura italiana.

Il percorso di crescita massimo della spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali (d'ora in poi spesa netta) che è concordato con la Commissione in sede di presentazione del Piano, ed è successivamente approvato dal Consiglio, diventa l'indicatore unico operativo per la sorveglianza multilaterale di bilancio a livello della UE.

Per favorire la comprensione degli aspetti principali della nuova *governance* in questo capitolo si descrivono le metodologie utilizzate in ambito MEF per effettuare la DSA e identificare i tassi di crescita massimi consentiti per la spesa netta, stimare la crescita potenziale dell'economia e i saldi strutturali di bilancio. Viene, inoltre, illustrata la metodologia alla base dell'analisi di sensitività dei principali indicatori di finanza pubblica, tra cui il rapporto debito/PIL, effettuata in risposta a scenari macroeconomici alternativi a quello di riferimento dei documenti di programmazione presentati con cadenza annuale.

III.1 DSA E TASSI DI CRESCITA MASSIMI DELLA SPESA NETTA

Nel nuovo *framework* europeo, per i paesi con un disavanzo o un debito superiore alle soglie previste dai Trattati, i Piani includono un percorso di

⁴⁷ I testi normativi alla base della riforma sono i seguenti: il Regolamento (UE) n. 1263 del 2024, che sostituisce il Regolamento (CE) 1466 del 1997 (il cd. braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita), il Regolamento (UE) n. 1264 del 2024, che modifica il Regolamento (CE) n. 1467 del 1997 (il cd. braccio correttivo) e la Direttiva (UE) 1265 del 2024, che modifica la Direttiva (UE) n. 85 del 2011 sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

aggiustamento di bilancio, e un percorso di spesa netta compatibile con le regole entrate in vigore a fine aprile 2024 e che assicuri il rispetto dei requisiti di sostenibilità del debito pubblico e gli altri *benchmark* e salvaguardie introdotte nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Per identificare tale sentiero di aggiustamento, è utilizzata una metodologia comune fondata sulla DSA (*debt sustainability analysis*) della Commissione. Per la preparazione dei primi Piani, la metodologia è stata descritta nel *Debt Sustainability Monitor 2023*⁴⁸. Per i Piani successivi si utilizzerà la metodologia concordata nel gruppo di lavoro sulla DSA, istituito nel 2024 in ambito del Comitato Economico Finanziario, nella sua formazione degli esperti, al fine di esplorare possibili miglioramenti metodologici, incluse le assunzioni macro-fiscali. I cambiamenti concordati dal gruppo di lavoro sono illustrati nei DSM pubblicati dalla Commissione ogni anno, cui si rimanda per la descrizione delle ipotesi e della metodologia aggiornate.

I criteri strettamente richiesti dalla DSA richiedono che alla fine del periodo di aggiustamento e in assenza di ulteriori misure correttive di bilancio:

- 1) il rapporto debito/PIL si deve collocare su un sentiero di riduzione plausibile o rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 per cento nel medio termine;
- 2) il disavanzo si deve mantenere al di sotto del parametro del 3 per cento del PIL nel medio termine.

Questi criteri devono risultare soddisfatti anche in tre scenari alternativi con ipotesi di shock avversi di natura deterministica. Nel primo, ‘shock finanziario’, si assume un aumento temporaneo di 100 punti base dei tassi di interesse governativi a breve e lungo termine, con l’aggiunta di un premio al rischio applicato ai Paesi con elevati livelli di debito, nel primo anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento. Nel secondo, ‘minore saldo primario di bilancio’, si assume che dopo la fine del periodo di aggiustamento, il saldo primario strutturale in rapporto al PIL non rimanga costante, ma peggiori di 0,5 punti percentuali in due anni, per poi rimanere a questo livello inferiore. Nel terzo, ‘aumento dell’effetto *snow-ball*’, si assume, a partire dal primo anno dopo la fine del periodo di aggiustamento, uno shock permanente simultaneo di 50 punti base di minore crescita reale e di maggiori tassi di interesse governativi, con il risultato di un aumento permanente dell’effetto *snow-ball*.

Nel 2025, nell’ambito del DSAWG si è già raggiunto un accordo sulla revisione del moltiplicatore fiscale, assunto comune a tutti gli Stati membri, sceso da 0,75 a 0,6. Di conseguenza, l’effetto di retroazione del consolidamento di bilancio sul PIL che sarà utilizzato nei Piani successivi al primo risulterà ridimensionato, con un impatto positivo, sebbene limitato, sull’andamento del rapporto debito/PIL.

La DSA è integrata dalle proiezioni di natura stocastica del rapporto debito/PIL. A differenza degli *shock* deterministici, questa metodologia consente di costruire una distribuzione di proiezioni derivanti da diversi *shock* sulle variabili determinanti la dinamica del debito: saldo primario, crescita del PIL nominale, tassi di interesse a breve e lungo termine⁴⁹. Come ulteriore requisito delle regole europee, la traiettoria di aggiustamento di bilancio deve garantire che il rapporto debito/PIL sia decrescente in almeno il 70 per cento delle proiezioni stocastiche

⁴⁸ Il DSM 2023 pubblicato il 22 marzo 2024 è disponibile al seguente link: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debtsustainability-monitor-2023_en.

⁴⁹ Per i Paesi non appartenenti all’Area Euro, anche il tasso di cambio.

con orizzonte di 5 anni. Anche la metodologia per le simulazioni stocastiche è stata modificata dal DSAWG nel corso del 2025⁵⁰.

Le salvaguardie numeriche comuni per tutti i Paesi introdotte nel nuovo *framework* richiedono, in aggiunta ai criteri specifici per Paese identificati dalla DSA, che durante il periodo di aggiustamento (esclusi gli anni in cui sia attiva una Procedura per disavanzi eccessivi) sia assicurato:

- 1) il rispetto di una salvaguardia comune sul debito (*debt safeguard*) che prevede una riduzione media minima annua del rapporto debito/PIL (calcolata dall'anno precedente l'inizio della traiettoria (2024), o dall'anno in cui si prevede l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi, fino alla fine del periodo di aggiustamento) pari a 1 punto percentuale del PIL per i Paesi con un debito superiore al 90 per cento del PIL e a 0,5 punti percentuali per i Paesi con un debito tra il 60 e il 90 per cento;
- 2) il rispetto di una salvaguardia di resilienza relativa al *deficit* (*deficit resilience safeguard*), che prevede che l'aggiustamento di bilancio continui, se necessario, fino al raggiungimento di un livello di disavanzo strutturale pari all'1,5 per cento del PIL, con un miglioramento annuale del saldo primario strutturale pari a 0,4 punti percentuali del PIL (ridotto a 0,25 punti in caso di estensione a sette anni).

Per i Paesi nei confronti dei quali è in corso una procedura per *deficit* eccessivi il percorso di bilancio deve, inoltre, assicurare un aggiustamento annuo minimo del saldo di bilancio strutturale di 0,5 punti percentuali del PIL (*minimum benchmark*), in linea con le regole preesistenti del PSC. Nel triennio 2025-27, è stata prevista una norma transitoria di maggior favore in base alla quale si tiene in considerazione l'aumento previsto della spesa per interessi in rapporto al PIL e quindi, l'aggiustamento richiesto si applica al saldo primario strutturale.

Attraverso la DSA viene identificato l'aggiustamento annuo del saldo primario strutturale tale da garantire il rispetto di tutti i criteri, salvaguardie e *benchmark* sopra descritti, ed è quindi il percorso di crescita massimo della spesa netta, concordato con la Commissione in sede di presentazione del Piano e successivamente approvato dal Consiglio, che diventa l'indicatore unico operativo che sarà sottoposto alla sorveglianza fiscale da parte della Commissione, per il quale sono richieste le necessarie informazioni per verificare annualmente i progressi raggiunti.

Ai fini della sorveglianza fiscale, tale indicatore è definito come la spesa finale delle amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi, delle spese per i programmi dell'Unione interamente finanziati dai trasferimenti provenienti dalla UE⁵¹, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dalla UE, della componente ciclica della spesa per disoccupazione, delle misure discrezionali dal lato delle entrate e delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee di bilancio. La componente ciclica della spesa è misurata dalla quota di spesa per prestazioni sociali in denaro relativa alla funzione disoccupazione legata alle fluttuazioni della congiuntura economica. La stima di questa componente è data dal prodotto tra il *gap* di disoccupazione, a sua volta dato dalla differenza tra il tasso di disoccupazione e quello strutturale, e la spesa per prestazioni sociali in

⁵⁰ È stata introdotta una modifica nel processo di generazione degli *shock*, che ora sono simulati attraverso una procedura di *bootstrap* di modelli autoregressivi. L'innovazione permette di eliminare le assunzioni di *shock* normalmente distribuiti e non persistenti, con l'effetto di ridurre la variabilità delle distribuzioni simulate. Per ulteriori dettagli si rimanda al DSM 2025 pubblicato il 12 febbraio 2026.

⁵¹ Spese finanziate con i fondi strutturali dell'UE e con le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Le spese finanziate dai prestiti RRF sono invece ricomprese nell'aggregato di spesa soggetto a sorveglianza.

denaro relative alla funzione disoccupazione come classificate in base alla funzione 10.5 della COFOG (Classificazione della spesa pubblica per funzione).

III.2 CRESCITA POTENZIALE, OUTPUT GAP E SALDI STRUTTURALI DI BILANCIO

Modello per la stima del prodotto potenziale

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'output gap dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è denominata EUCAM (EU Commonly-Agreed Methodology). Le specifiche vengono discusse e decise dal *Potential Output Working Group* (POWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE.

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

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

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 (0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003. Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori è che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro, secondo una funzione così rappresentata:

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

Secondo la funzione (2), la TFP è spiegata dall'efficienza dei fattori lavoro (E_L) e capitale (E_K) e dal loro grado di utilizzo (rispettivamente, U_L e U_K).

Per passare dal livello del PIL reale a quello del PIL potenziale è necessario ottenere una stima del livello potenziale (o di *trend*) dei fattori lavoro e capitale e della TFP . Le serie storiche utilizzate coprono, di norma, il periodo che va dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato.

Le componenti di *trend* del fattore lavoro si ottengono attraverso filtri statistici univariati (filtro di Hodrick-Prescott, HP) e bivariati (filtro di Kalman). Una delle più rilevanti limitazioni del filtro HP risiede nel cosiddetto *end-point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. In considerazione di ciò, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie grezze vengano estrapolate per un periodo di 6 anni oltre l'orizzonte temporale di previsione; i filtri statistici vengono poi applicati sulla serie così estesa.

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età

lavorativa, il livello di *trend* delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del NAWRU. Analiticamente:

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

dove $PARTS_t$ è il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica di riferimento, estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* della media di ore lavorate per addetto, ottenuto applicando il filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA⁵². Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello del tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano pressioni inflazionistiche sui salari) viene stimato applicando un filtro di Kalman per la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione con l'ausilio di un'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (secondo un modello basato sulla c.d. "curva di Phillips"). La serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. "àncora" del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*⁵³.

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

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

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

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

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

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

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la

⁵² In occasione delle *Spring Forecasts 2020*, per evitare una distorsione eccessiva nella stima del trend delle ore lavorate per occupato, la Commissione Europea ha sostituito il dato grezzo per il 2020 con un'interpolazione tra il valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione è stata inclusa dalla Commissione anche negli esercizi di stima successivi ed è stata riportata anche nel presente Documento.

⁵³ L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione *panel* ad effetti fissi. La metodologia è stata revisionata da OGWG e approvata da EPC a febbraio 2020; i risultati sono aggiornati ogni anno in occasione delle *Autumn Forecasts*. Il modello di stima comprende tutti i Paesi della UE-27 e la variabile dipendente è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente. Tra le esogene sono incluse determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni, indice di fiducia del settore manifatturiero). Il modello tiene conto della composizione demografica della forza lavoro, imponendo una correzione della variabile dipendente in linea con i tassi di disoccupazione specifici per classi d'età. I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'àncora viene calcolato come *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche. In presenza di residui non stazionari o di un andamento divergente del *fit* e della variabile dipendente NAWRU per gli ultimi due anni di campione, se la distanza tra *fit* e NAWRU è superiore a 1 p.p. è prevista l'applicazione di una "prudent rule": in questi casi, l'àncora si ottiene come media ponderata tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

Per approfondimenti sulla metodologia originale, si veda: Orlandi F. (2012), "Structural unemployment and its determinants in the EU countries",

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf.

specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro⁵⁴.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3$ e ε_4 . La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare l'elemento discrezionale nella scelta, la Commissione Europea ha accolto la proposta italiana di utilizzare una procedura automatica di *grid search* come strumento di supporto⁵⁵. I parametri di inizializzazione utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo il pieno utilizzo dello *stock* di capitale esistente, i.e. $U_K = 1$. Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa nei sei anni successivi attraverso un processo autoregressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

Per la stima della componente di *trend* della TFP si utilizza un filtro di Kalman bayesiano (KF) bivariato e viene stimata un'equazione che mette in relazione la componente ciclica della TFP e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS)⁵⁶. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL reale, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale e risolvendo poi per la TFP.

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

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

Proiezione di medio periodo (t+10) delle componenti del prodotto potenziale

Oltre l'orizzonte di previsione di breve periodo, le componenti del PIL potenziale sono proiettate per otto anni (fino all'orizzonte c.d. "t+10") facendo ricorso a tecniche statistiche o a regole di convergenza verso parametri strutturali. Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione considerato per la stima del prodotto potenziale¹⁴, i fattori produttivi capitale e lavoro e la TFP,

⁵⁴ Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il software GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (JRC) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri. A questo proposito, si veda: Planas C. e Rossi A. (2009), "Program GAP - Technical Description and User-manual", http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf.

⁵⁵ Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze delle componenti non osservate nella stima del NAWRU, si veda il Box "Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti" pubblicato nella Sezione I (Programma di Stabilità) del DEF 2015: http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilita_xdeliberatox_on-line.pdf.

⁵⁶ Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Anche in questo caso, i parametri utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

stimati al loro livello strutturale/potenziale, sono estrapolati *out-of-sample* attraverso modelli ARIMA (per investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un Kalman filter bayesiano (per la TFP). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo anno di previsione considerato, aumentato della differenza tra i valori dei due anni precedenti (2023-2024) moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene mantenuto costante.

Per i successivi cinque anni le singole componenti del tasso di crescita potenziale sono proiettate in base ad alcune ipotesi di consenso, concordate a livello europeo in seno al preesistente OGWG. Tali ipotesi prevedono:

- a) NAWRU: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione considerato e, per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima di 1 p.p. verso il basso (i.e. se l'ancora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'ancora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo;
- b) TFP: per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo considerato, la proiezione prevede l'estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo del Kalman filter bayesiano;
- c) Stock di capitale: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto cinque anni oltre l'orizzonte $t+10$.
- d) Tasso di partecipazione: per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione, il tasso di partecipazione strutturale tiene conto della dinamica del *Cohort Simulation Model* (CSM), elaborato in sede di Ageing Working Group (AWG) del CPE, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche. Da $t+6$ a $t+8$ si usa una regola di *smoothing* per legare la serie ARIMA (*time-series driven*) a quella del CSM (*demographics driven*);
- e) Ore lavorate: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra il valore dell'anno precedente e dei due anni prima. Come risultato, la variazione è molto ridotta nel medio periodo.

Output gap e saldi strutturali di bilancio

Il saldo di bilancio strutturale è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici depurata della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali, ed è il risultato del prodotto tra l'*output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico. A sua volta, l'*output gap* è la distanza in termini percentuali tra il PIL reale e il prodotto potenziale, definibile

come il livello di PIL massimo che un'economia può raggiungere senza che si generino pressioni inflazionistiche.

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

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

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

$$(11) \quad CAPB_t = pb_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁵⁷ e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

Dal lato delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo quattro aree: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore η_R . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

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

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

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

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

$$(13) \quad SPB_t = CAPB_t - oneoffs_t$$

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. La classificazione delle misure come *una tantum* avviene sulla base di valutazioni caso per caso seguendo

⁵⁷ Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G. et al. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy, Economic Papers* n. 536, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf e Price R.W. et al. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>.

regolamenti europei e sotto la supervisione di Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva⁵⁸, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- a) modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- b) condoni fiscali;
- c) vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- d) entrate/uscite straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- e) sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

Il saldo di bilancio strutturale complessivo, o indebitamento netto strutturale, è ricavato aggiungendo al saldo primario strutturale la spesa per interessi in percentuale del PIL, come da formula (14).

$$(14) \quad SB_t = SPB_t + int_t.$$

III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari macroeconomici alternativi, progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione previsione dei documenti di programmazione presentati con cadenza annuale, un aumento e una riduzione dei tassi di crescita del PIL e/o dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento.

L'impatto della diversa crescita economica viene veicolato attraverso una revisione del saldo primario di bilancio in rapporto al PIL. Il saldo primario viene rideterminato sia nella sua componente ciclica sia nella sua componente "corretta per il ciclo". Nell'ordine, la componente ciclica viene ricavata dal prodotto tra semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico (il parametro ε descritto nella sezione precedente) e l'*output gap* dello scenario alternativo ottenuto sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo (si veda la sezione III.1).

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto negli scenari alternativi viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale (R_A^{ca}). Per contro, le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL (E_A^{ca}) nello scenario

⁵⁸ La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2015), "Report on Public Finances in Emu", Institutional Paper n.14, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en.

alternativo vengono semplicemente aggiustate rispetto al nuovo livello del prodotto potenziale. Rispettivamente, R_A^{ca} e E_A^{ca} , vengono ricalcolate come segue:

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

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

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

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della differente crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello *stock-flow adjustment* rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui si ottiene il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello di indebitamento netto.

III.4 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

- a) per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del settore statale, che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche gli effetti delle transazioni necessarie per le operazioni di acquisizione o di dismissione di partecipazioni azionarie dello Stato. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene, quindi, elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato). Si considerano, inoltre, le passività - già contratte nonché quelle future -con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU. Si tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle regole emanate da Eurostat in corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC2010, in relazione alle operazioni in strumenti derivati;
- b) per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- c) per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

PAGINA BIANCA

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato, in quanto esse rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali di diverse voci del conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo riguardano gli Enti territoriali e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

La previsione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente del bilancio dello Stato è definita sulla base degli stanziamenti disposti con la legge di bilancio triennale, integrati con gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi successivi all'approvazione della legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali, delle più recenti informazioni degli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio degli impegni e dei pagamenti e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Poiché il consuntivo relativo all'ultimo anno non è ancora disponibile alla data di definizione dei tendenziali di spesa, si utilizzano le informazioni più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui presunti al 31 dicembre dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

In sede di previsione, le informazioni relative alle risultanze di bilancio degli anni precedenti sono organizzate in serie storica, applicando metodologie omogenee che consentano una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. Ciò comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio.

Le previsioni sono definite sia per la competenza che per la cassa (rispettivamente, impegni e pagamenti) e articolate secondo la classificazione economica di bilancio. Tali categorie sono ulteriormente dettagliate in relazione ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sottoelencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁵⁹ di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

- a) per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, la ripartizione prevista tra le singole categorie economiche di

⁵⁹ I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 13 (fondi da ripartire di parte corrente) e 27 (fondi da ripartire 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.

spesa è stimata sulla base delle evidenze degli ultimi esercizi finanziari disponibili e delle ulteriori informazioni di cui si abbia conoscenza al momento delle formulazioni delle previsioni;

- b) per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione è valutata sulla base degli stanziamenti di bilancio e della consistenza dei residui passivi risultanti dalle informazioni disponibili più aggiornate, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- c) per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione negli esercizi precedenti e che si presume andranno in perenzione con riferimento all'ultimo esercizio (in attesa di avere disponibili le informazioni derivanti dal Rendiconto generale dello Stato) e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti.

Per la ripartizione dei fondi, oltre a quanto risulta dalle evidenze empiriche, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia delle richieste formulate dalle Amministrazioni stesse.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate (al netto delle entrate stabilizzate negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio⁶⁰), che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate consentono di definire una stima degli stanziamenti definitivi di competenza e cassa che saranno utilizzati ai fini della previsione di impegni e pagamenti.

Su questa base, si procede quindi all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle delle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC2010. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (quali i redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi) 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.

⁶⁰ Si veda l'articolo 23, comma 1-bis della legge n.196 del 2009.

IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO

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

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

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale, delle Autorità Amministrative Indipendenti 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, SIOPE⁶¹, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui al decreto del Ministero della salute del 24 maggio 2019).

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

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2025 e successivi e, pertanto, il conseguimento di un saldo non negativo tra tutte le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonamenti non utilizzati nel corso dell'esercizio (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - c.d. Equilibrio di Bilancio).

Ciò premesso, si precisa che l'Equilibrio di Bilancio prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

⁶¹ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009. Nel 2017 la rilevazione SIOPE è stata estesa ai Consigli regionali e agli enti strumentali degli enti territoriali in contabilità finanziaria. Nel 2019 alle Autorità portuali e nel 2020 alle Fondazioni liriche e alle Autorità amministrative indipendenti inserite nella lista S13.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

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

Le previsioni sono formulate ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica destinate alle Regioni che prevedono, ai sensi dell'articolo 1, comma 785 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, che a decorrere dall'anno 2025 l'equilibrio di cui all'articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018 n.145, è rispettato in presenza di un saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio.

Ciò premesso, nelle stime si è tenuto conto di quanto disposto dai commi 786 e 787 della citata legge 207 del 2024, che prevedono per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 un contributo alla finanza pubblica aggiuntivo rispetto a quello a legislazione vigente per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale.

A tal fine, per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 le regioni devono accantonare, in un apposito fondo di parte corrente, il contributo annuale alla finanza pubblica cui sono tenute e pertanto, considerato che detto fondo è finanziato con risorse di parte corrente, è stata ipotizzata nelle stime una proporzionale contrazione della spesa corrente negli anni di riferimento. Poiché gli accantonamenti possono essere utilizzati negli anni successivi dalle Regioni, sia per il ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione ove esistente, sia per finanziare investimenti nel caso di enti con un risultato di amministrazione pari a zero o positivo, nelle previsioni sono stati considerati i possibili effetti in termini di maggiori investimenti nel comparto.

Per quanto riguarda la spesa per il personale, le stime comprendono gli aumenti contrattuali previsti negli anni di riferimento.

Nella formulazione delle previsioni è stata, altresì, considerata l'abrogazione del regime di tesoreria unica mista in applicazione dal comma 780 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, nonché gli effetti derivanti dall'aumento dei prezzi dei beni energetici e dell'inflazione, che per le regioni si riflettono anche sui trasferimenti correnti alla Sanità oltre che sull'acquisto di beni e servizi.

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 di diritto pubblico e alle Aziende ospedaliere universitarie e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

La previsione tiene conto, anche per il comparto Sanità, dell'abrogazione del regime di tesoreria unica mista in applicazione dal comma 780 della legge 30 dicembre 2024, n. 207. Le stime risentono dell'incremento delle spese di

personale determinato dai rinnovi contrattuali del comparto e degli effetti delle code contrattuali nel periodo di riferimento, nonché delle spese relative a progetti PNRR. È stato considerato, inoltre, nelle previsioni l'aumento della spesa per acquisto di beni e servizi causato dall'inflazione e dai rincari dei costi energetici.

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica e contributi agli investimenti. In particolare, ai sensi del comma 788 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, a decorrere dal 2025 e per tutto il quinquennio 2025-2029, il comparto degli enti locali è chiamato a limitare la propria spesa corrente attraverso la creazione di un accantonamento di importo pari al contributo annuale alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello a legislazione vigente. Gli importi a carico di ciascun ente locale sono stati determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, del 4 marzo 2025. Alla fine di ciascun esercizio, il fondo confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione per essere destinato al finanziamento di investimenti o, per gli enti in disavanzo, al ripristino degli equilibri finanziari.

Contestualmente, per gli enti locali, è stato definito l'equilibrio di bilancio inteso come saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria del bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate vincolate e accantonate non utilizzate nel corso dell'esercizio.

Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di operazioni di investimento, da realizzare con i contributi agli investimenti messi a disposizione con le leggi di bilancio a partire dal 2018, con le risorse del PNRR e del PNC e, infine, con le risorse accantonate, in sede di bilancio di previsione, nel fondo obiettivi di finanza pubblica e relative al concorso alla finanza pubblica del quinquennio 2025-2029 che, per espressa previsione legislativa, sono destinate a spese di investimento.

Le stime risentono dell'abrogazione del regime di tesoreria mista disposto dal comma 780 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 - legge di bilancio 2025. Le stime incorporano, altresì, gli effetti derivanti dal generalizzato aumento dei beni energetici e dell'inflazione che si riflettono su contratti di servizio oltre che sull'acquisto di beni; inoltre, con riferimento alla spesa per il personale le stime incorporano gli aumenti contrattuali.

Le previsioni considerano, altresì, le ulteriori manovre a carico del comparto degli enti locali:

- a) il contributo alla finanza pubblica previsto per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 dal comma 533 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213;
- b) il contributo alla finanza pubblica previsto per ciascuno degli anni 2024-2025 dall'articolo 1, comma 850, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020, come modificato dall'articolo 6-ter del decreto-legge del 29

settembre 2023, n.132, convertito nella legge 27 novembre 2023, n. 170.

Dell'incremento crescente di risorse dal 2022 al 2030 disposto con la legge di bilancio n. 234 del 2021 e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di servizio sugli asili nido, sul trasporto disabili e sui servizi sociali, in attesa della definizione dei LEP, unitamente alle risorse da destinare ai comuni per le spese sostenute per assistenza ai minori, ne è stato tenuto in debito conto nelle stime di entrata e di spesa, analogamente ai nuovi contributi statali per le province e le città metropolitane per il finanziamento e lo sviluppo delle loro funzioni fondamentali.

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati ipotizzando il rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 971-977, della legge n. 145/2018 - che hanno rivisto, per le sole Università, le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto del comparto - e prevedendo, per il comparto degli Enti pubblici di ricerca, andamenti coerenti con la dinamica storica delle principali voci di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE) . Anche per questi comparti le previsioni tengono conto della spesa sia corrente che per investimenti finanziata con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria che l'ISTAT riporta annualmente nel Conto economico consolidato della sanità⁶².

In quest'ultimo viene quantificata la spesa corrente sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali si annoverano gli enti del SSN⁶³, ma anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori⁶⁴ in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate.

Elaborato secondo i principi del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁶⁵) e in accordo con i criteri di Contabilità

⁶² Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del Conto economico consolidato della sanità sono desunte fondamentalmente dai modelli di consuntivo del Conto economico (CE) degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), ad eccezione dell'ultimo anno in quanto relativo al CE del quarto trimestre. Dal 2019 l'adozione di un nuovo modello di CE ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci contabili disponibili, consentendo un potenziamento delle possibilità di analisi. La medesima base dati è presa come riferimento anche dal Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze con l'intesa tra lo Stato e le Regioni del 23 marzo 2005, per la valutazione dei risultati di esercizio degli enti del SSN e dei servizi sanitari regionali.

⁶³ Aziende sanitarie locali (ASL), Aziende ospedaliere (AO), Aziende ospedaliere universitarie (AOU) e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico.

⁶⁴ Croce Rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁶⁵ Regolamento CE n. 458/2007.

nazionale⁶⁶, il Conto fornisce, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁶⁷, anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono predisposte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, sulla scorta delle informazioni relative al *trend* storico degli aggregati economici nonché degli effetti derivanti dai parametri normativo-istituzionali vigenti⁶⁸. In tale contesto, viene posta particolare attenzione:

- a) alla coerenza tra le dinamiche di spesa e le risorse programmate per il settore sanitario;
- b) agli interventi di programmazione della spesa sanitaria;
- c) agli effetti delle misure di efficientamento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali stimati per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente sulla base della dinamica effettiva della spesa desunta dai modelli CE degli enti del SSN, anche ai fini di una loro eventuale rivalutazione.

⁶⁶ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010 (Regolamento UE 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati. Ad esempio, a partire dall'edizione del 2017, per una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, la spesa sanitaria è quantificata al netto degli interessi passivi. Da settembre 2019, invece, per una modifica ai criteri contabili voluta dall'EUROSTAT, gli investimenti in ricerca e sviluppo e i relativi ammortamenti sono registrati nella COFOG implicando una revisione a ribasso della spesa. In ultimo, dall'edizione di ottobre 2019, il Conto è stato oggetto di revisioni che hanno comportato una variazione in alcune particolari componenti di spesa (ad esempio, la produzione vendibile è stata revisionata al rialzo per la riclassificazione di alcune voci di costo nei consumi intermedi, come ad esempio l'*intramoenia*).

⁶⁷ La spesa sanitaria complessiva viene suddivisa in redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e altre componenti di spesa.

⁶⁸ Sia le risultanze del conto economico della sanità dell'ISTAT che i correlati valori previsionali quantificano la spesa sanitaria corrente inglobando annualmente gli oneri per i rinnovi dei contratti del personale dipendente e degli accordi del personale convenzionato con il SSN accantonati, secondo il criterio della competenza economica, nei CE della medesima annualità. In precedenza, il trattamento contabile di tali costi veniva effettuato ricorrendo a un approccio di cassa secondo il quale gli oneri arretrati per rinnovi, accantonati nei CE di trascorse annualità, erano attribuiti alla spesa sanitaria corrente nell'anno di perfezionamento delle pertinenti procedure negoziali, in un'unica soluzione.



192400193350