

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XI
n. 2

PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

(Anno 2020)

(Articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
(D'INCÀ)

—————
Comunicato alla Presidenza il 16 ottobre 2019
—————

INDICE

Lettera di trasmissione	<i>Pag.</i>	V
Progetto di documento programmatico di bilancio.....	»	1
Allegato – Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	»	61



16 OTT. 2019

*Al Ministro
per i rapporti con il Parlamento*
DRP/I/XVIII/163/19

Roma, 16 ottobre 2019

Cara Presidente

trasmetto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2020, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2019.

Giulia Martini

Federico D'Incà

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

**PROGETTO DI DOCUMENTO
PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2020**

INDICE

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE	1
Tendenze recenti e prospettive di breve periodo	1
Contesto internazionale ed evoluzione delle variabili esogene	4
Previsioni macroeconomiche a legislazione vigente	6
Aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente	7
Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche per gli anni 2020-2022	8
Validazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'ufficio parlamentare di bilancio	13
Tasso di inflazione programmata per il 2020	13
Evoluzione del debito pubblico	14
Flessibilità di bilancio per eventi eccezionali	15
II. LE RIFORME STRUTTURALI	19
Le Raccomandazioni del Consiglio Europeo al Paese	20
III. TAVOLE	21
IV. NOTE METODOLOGICHE	49
IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati	49
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	49
IGEM – Italian General Equilibrium Model	50
QUEST III - Italy	50
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	50
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali	52
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	53

INDICE DEI BOX

Le misure di contrasto all'evasione e alle frodi	10
Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019	16

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Crescita del PIL reale e contributo netto della domanda interna e della componente estera (variazioni percentuali)	2
Tabella I.1-2 : Variabili esogene della previsione	5
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I)	21
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.A)	21
Tabella III.1-3 Prezzi (1.B)	22
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.C)	22
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.D)	22
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A)	23
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.B)	23
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	24
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A)	25
Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B)	25
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C)	26
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A)	27
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.B)	33
Tabella III.1-14 Raccomandazioni specifiche per il paese (6.A)	38
Tabella III.1-15 Target fissati dalla strategia europea per la crescita e l'occupazione (6.B)	43
Tabella III.1-16 Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7)	47
Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU	52

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : PIL reale (tasso di crescita percentuale)	1
Figura I.1-2 : Tassi di crescita delle esportazioni (variazioni percentuali a/a, dati di contabilità nazionale)	2
Figura I.1-3 : Occupazione e tasso di disoccupazione	3
Figura I.1-4 : indicatore del clima di fiducia dell'Italia e dell' Area EURO	4
Figura I.1-5 : Saldo di bilancio come percentuale del PIL (totale e primario) 2010-2019	7
Figura I.1-6 : Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL (scenario programmatico) 2007-2022	9
Figura I.1-7 : Evoluzione del rapporto tra debito e PIL	15

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE

Tendenze recenti e prospettive di breve periodo

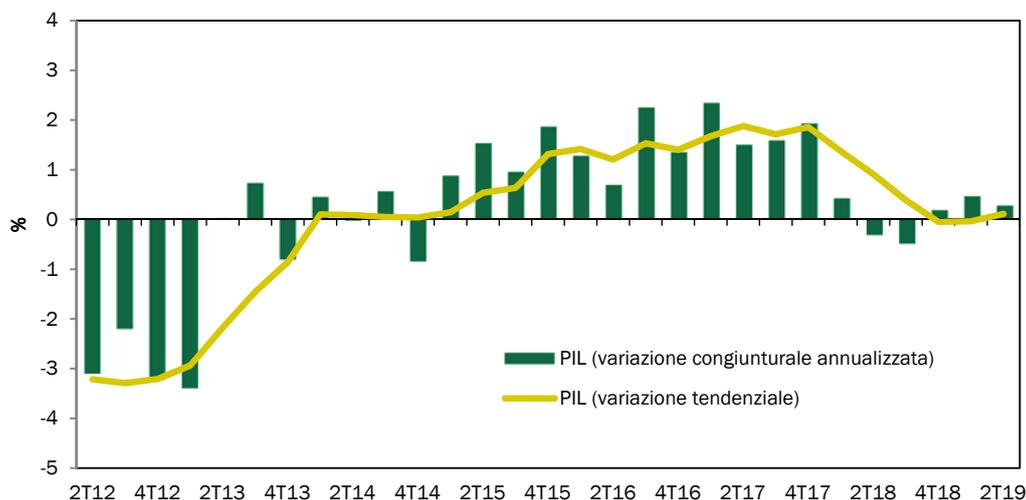
Nel 2018 la ripresa dell'economia Italiana ha subito una battuta d'arresto sebbene il tasso di crescita annuale sia stato pari allo 0,8 per cento. Il PIL si è infatti contratto leggermente nel secondo e terzo trimestre dell'anno a causa di un marcato rallentamento dei consumi interni e delle esportazioni in un contesto in cui il commercio mondiale fletteva e le imprese tagliavano le scorte.

Gli ultimi dati ufficiali indicano che l'andamento del PIL si è stabilizzato nel trimestre finale del 2018 ed ha poi lievemente recuperato nel primo semestre di quest'anno. Secondo stime interne, il PIL ha registrato una variazione pressoché nulla nel terzo trimestre e crescerà dello 0,1 per cento nel quarto. Dato questo profilo trimestrale, nel 2019 il PIL reale crescerebbe dello 0,3 per cento in corso d'anno e dello 0,1 per cento in media rispetto al 2018, un tasso leggermente inferiore allo 0,2 per cento previsto nel Programma di Stabilità di aprile.

La modesta crescita del PIL di quest'anno sarebbe il portato di una crescita lenta della domanda interna e di un contributo netto positivo del commercio internazionale, compensati negativamente da un accentuato calo delle scorte.

Un aspetto positivo degli andamenti più recenti è che nel primo semestre le esportazioni di beni e servizi sono cresciute del 3,3 per cento in termini tendenziali e sono previste aumentare complessivamente del 2,8 per cento nel 2019, in accelerazione rispetto all'1,8 per cento dello scorso anno.

FIGURA I.1-1 : PIL REALE (TASSO DI CRESCITA PERCENTUALE)

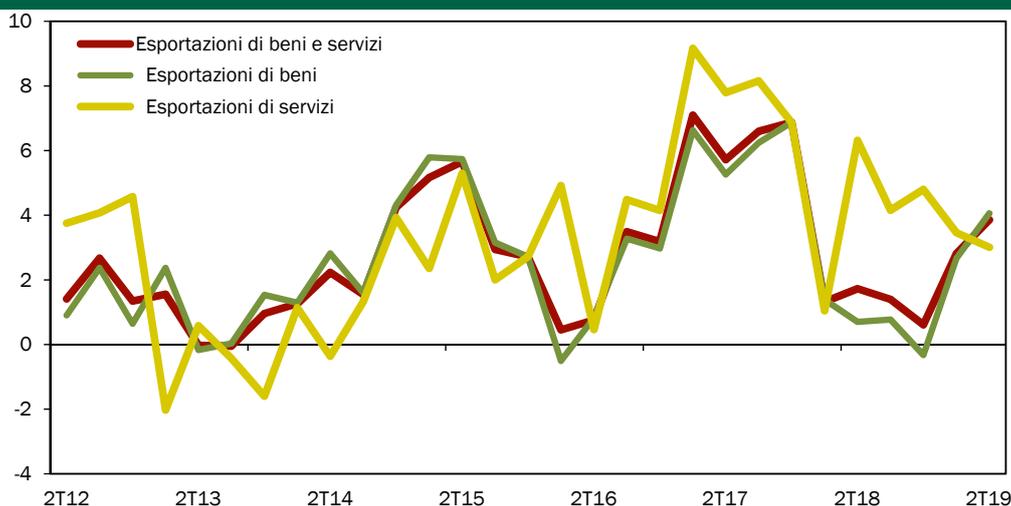


Fonte: ISTAT.

Mentre le esportazioni di beni intermedi e capitali sono state influenzate negativamente dal calo della domanda estera, i beni di consumo hanno registrato tassi di crescita consistenti. A fronte di un aumento atteso delle importazioni pari a solo lo 0,7 per cento (contro il 3,0 per cento nel 2018), il commercio estero fornirebbe un contributo netto di 0,6 punti percentuali alla crescita annua del PIL.

In linea con l'aumento dell'avanzo commerciale, si prevede che quest'anno l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti salirà al 2,7 per cento, dal 2,5 per cento del 2018.

**FIGURA I.1-2 : TASSI DICRESCITA DELLE ESPORTAZIONI
(VARIAZIONI PERCENTUALI A/A, DATI DI CONTABILITÀ NAZIONALE)**



Fonte: ISTAT.

Per quanto riguarda la domanda interna, dopo una ripresa nel quarto trimestre dello scorso anno, nel primo semestre del 2019 i consumi delle famiglie sono rimasti sostanzialmente invariati; ciò in quanto la propensione al risparmio è salita all'8,5 per cento del reddito disponibile, da una media dell'8,2 per cento nel 2018. La crescita dei consumi delle famiglie nel 2019 probabilmente non andrà oltre lo 0,4 per cento, che non solo risulterebbe in calo rispetto allo 0,8 per cento del 2018, ma costituirebbe anche il dato più debole dal 2014 ad oggi.

TABELLA I.1-1 CRESCITA DEL PIL REALE E CONTRIBUTO NETTO DELLA DOMANDA INTERNA E DELLA COMPONENTE ESTERA (VARIAZIONI PERCENTUALI)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 P
Crescita annua	0,0	0,8	1,3	1,7	0,8	0,1
<i>Contributi</i>						
Domanda finale	-0,4	1,3	1,6	1,4	1,1	0,6
Scorte	0,5	0,0	0,2	0,2	-0,1	-1,1
Esportazioni nette	-0,1	-0,4	-0,5	0,1	-0,3	0,6
Crescita T4/T4 (*)	0,0	1,3	1,4	1,9	0,0	0,3

(*) Basata su dati di contabilità nazionale trimestrale, destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi.

Fonte: elaborazioni e previsioni MEF basate su dati ISTAT.

Gli investimenti fissi lordi sono cresciuti del 2,4 per cento su base tendenziale nel primo semestre e nel totale dell'anno in corso dovrebbero registrare un aumento del 2,1 per cento, in calo rispetto al 3,2 per cento del 2018.

Secondo le previsioni aggiornate, la variazione delle scorte sottrarrà 1,1 punti percentuali al tasso di crescita reale del PIL di quest'anno, dopo aver sottratto 0,1 punti l'anno scorso. Il contributo negativo molto rilevante attualmente stimato per il 2019 suggerisce che, nell'eventualità di un miglioramento delle prospettive a livello

interno e internazionale, il PIL reale potrebbe registrare un rimbalzo di proporzioni rilevanti.

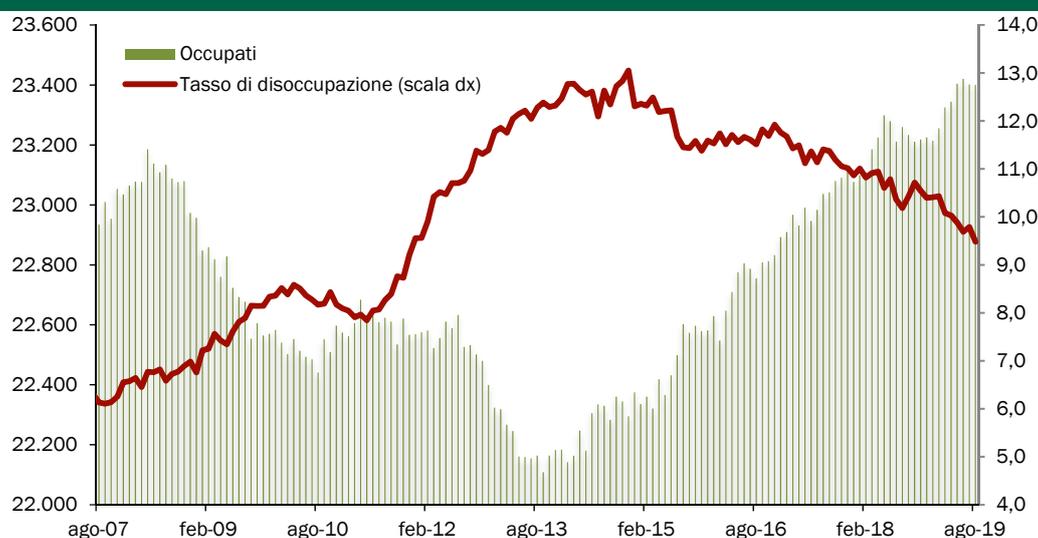
Le pressioni inflazionistiche restano modeste. Nel mese di settembre il tasso di inflazione armonizzato (indice IPCA) su base annua è sceso allo 0,3 per cento, in forte calo dal picco dell'1,9 per cento raggiunto a luglio 2018. Si è trattato principalmente di un calo dei prezzi dell'energia, giacché l'inflazione di fondo (al netto dei prodotti alimentari ed energetici) ha oscillato intorno allo 0,5 per cento negli ultimi due anni.

Anche per i prezzi alla produzione si segnala una fase di debolezza. L'ultima lettura (agosto 2019) evidenzia un calo del 2,1 per cento su base annua dell'indice dei prezzi alla produzione per il mercato interno e una variazione nulla dello stesso indice al netto di alimentari e bevande. Nel primo semestre dell'anno, la crescita del deflatore del PIL su base annua è risultata in media pari allo 0,5 per cento.

Le nuove previsioni ufficiali scontano un tasso medio di inflazione IPCA dello 0,8 per cento quest'anno e una crescita dei deflatori dei consumi privati e del PIL rispettivamente dello 0,8 e 0,9 per cento.

Anche la crescita dei salari rimane molto contenuta. Nel 2018 il costo unitario del lavoro è aumentato del 2,2 per cento, principalmente a causa di un aumento delle retribuzioni del settore pubblico. Passato l'effetto di tale aumento, si prevede che quest'anno la crescita del costo del lavoro rallenti all'1,3 per cento.

FIGURA I.1-3 : OCCUPAZIONE E TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: ISTAT.

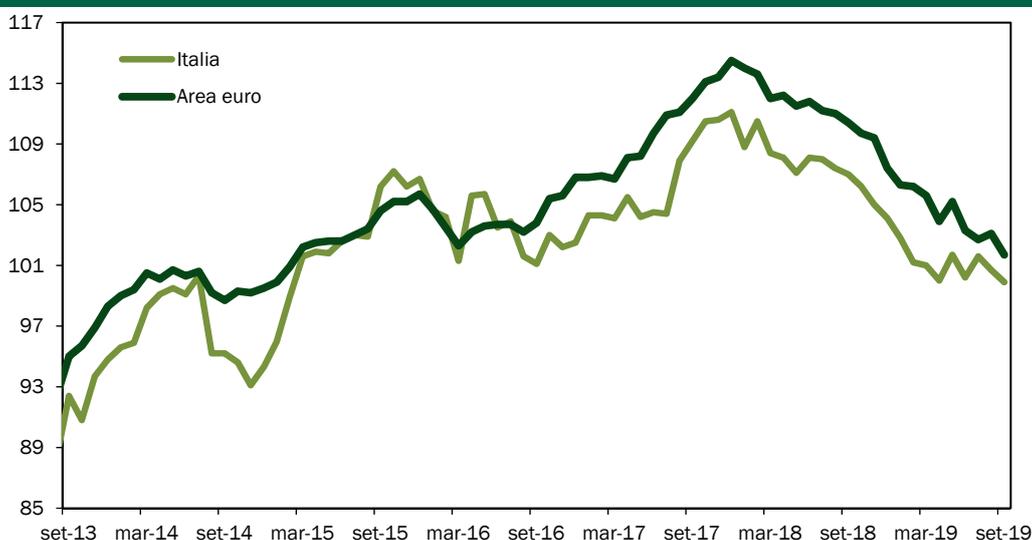
La moderazione salariale riflette non solo le deboli pressioni inflazionistiche a livello internazionale, ma anche il permanere di un sotto utilizzo del lavoro nell'economia italiana. L'occupazione nel 2019 dovrebbe crescere dello 0,6 per cento in termini di ore lavorate e dello 0,5 per cento in termini di organici. Il tasso di occupazione ha raggiunto un nuovo valore massimo, pari al 59,2 per cento della popolazione in età lavorativa. Ciò nonostante, il tasso di disoccupazione medio nei primi otto mesi dell'anno è stato pari al 10,0 per cento – più di quattro punti percentuali al di sopra del livello pre-crisi.

Il calo del tasso di disoccupazione ha accelerato negli ultimi mesi, in particolare in agosto, quando è sceso al 9,5 per cento. Tuttavia, il miglioramento è stato in parte dovuto a una discesa del tasso di partecipazione. La previsione annuale del tasso di disoccupazione è del 10,1 per cento, anche in base al presupposto che le nuove politiche attive del mercato del lavoro, introdotte in aprile nell'ambito del Reddito di Cittadinanza, portino ad un aumento del tasso di partecipazione. Se questo effetto tardasse a manifestarsi, il tasso di disoccupazione potrebbe risultare inferiore al 10 per cento in media d'anno.

Contesto internazionale ed evoluzione delle variabili esogene

La tendenza degli indicatori economici europei e mondiali è ancora al peggioramento. Il deterioramento della fiducia delle imprese che si è manifestato da inizio 2018 era inizialmente limitato all'industria manifatturiera, il settore più colpito dai cambiamenti nella politica commerciale degli Stati Uniti e dal rallentamento delle principali economie emergenti. Più recentemente, tuttavia, si è anche manifestato un indebolimento del settore dei servizi nella maggior parte delle economie avanzate, anche se i livelli di occupazione e dei consumi privati rimangono generalmente elevati.

FIGURA I.1-4 : INDICATORE DEL CLIMA DI FIDUCIA DELL'ITALIA E DELL' AREA EURO



Fonte: Commissione Europea.

Le principali banche centrali, in particolare la Fed e la BCE, hanno risposto al rallentamento dell'attività economica, dapprima modificando la comunicazione riguardo al futuro corso della politica monetaria (*forward guidance*) e in seguito attuando concreti provvedimenti espansivi. Ciò ha portato ad un calo dei tassi d'interesse e ad un complessivo accomodamento delle condizioni finanziarie.

Il dibattito di politica economica a livello internazionale si è quindi gradualmente spostato verso la politica di bilancio, in particolare in Europa. Diverse istituzioni, tra cui la BCE, hanno invitato i governi ad attuare politiche fiscali espansive, con particolare riferimento a paesi dell'area euro che hanno bilanci

pubblici in avanzo. In considerazione della crescente attenzione rivolta al cambiamento climatico e alla sostenibilità sociale e ambientale, tali stimoli dovrebbero concentrarsi in particolare sugli investimenti pubblici e sullo sviluppo delle infrastrutture. Tuttavia, se da un lato vi è un ampio consenso sull'idea che nell'eventualità di una grave crisi economica vi sarebbero ampi spazi per attuare vigorose misure di stimolo fiscale, nel breve termine è lecito attendersi solo un limitato sostegno alla crescita da parte della politica fiscale dell'area euro.

Al momento della redazione del presente documento, sono emersi segnali positivi dai negoziati commerciali USA-Cina e dai preparativi per la Brexit. Tuttavia, l'incertezza sul futuro andamento della politica commerciale degli Stati Uniti nei confronti non solo della Cina ma anche dell'Unione europea è destinata a persistere; ciò graverà non solo sull'andamento del commercio mondiale ma anche sulle decisioni di investimento e di produzione delle imprese.

Le previsioni macroeconomiche ufficiali si basano sulle proiezioni della crescita reale del PIL mondiale e della crescita delle importazioni nei partner commerciali dell'Italia effettuate da previsori indipendenti¹. A livello mondiale la crescita del PIL in termini reali dovrebbe rallentare dal 3,9 per cento nel 2018 al 3,3 per cento quest'anno e al 3,0 per cento nel 2020, per poi migliorare gradualmente fino al 3,3 per cento nel 2021 e al 3,5 per cento nel 2022. La crescita media dei mercati di esportazione dell'Italia dovrebbe scendere dal 4,1 per cento nel 2018 all'1,5 per cento quest'anno, per poi risalire all'1,9 per cento l'anno prossimo, al 3,0 per cento nel 2021 e al 3,2 per cento nel 2022. Queste proiezioni sono notevolmente inferiori rispetto a quelle alla base del Programma di Stabilità redatto lo scorso aprile (tabella I.2).

TABELLA I.1-2 : VARIABILI ESOGENE DELLA PREVISIONE

	2019		2020		2021-2022	
	PS 2019	DBP 2020	PS 2019	DBP 2020	PS 2019	DBP 2020
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	0,0	-0,3	0,8	-0,3	2,1	0,3
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	2,7	1,6	3,1	1,2	3,6	1,6
Commercio internazionale (variazioni percentuali)	2,5	0,6	3,7	1,7	3,8	3,3
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	64,8	63,3	64,6	57,3	62,9	56,3
Cambio dollaro/euro	1,13	1,12	1,13	57,3	1,13	1,11

Fonte: Elaborazioni MEF su dati di fonte Bloomberg e Oxford Economics.

Simulazioni effettuate con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro (ITEM) suggeriscono che le revisioni al ribasso delle proiezioni sul commercio mondiale sottrarranno un decimo di punto percentuale al tasso di crescita reale del PIL dell'Italia nel 2019, 0,5 punti percentuali nel 2020 e 0,2 punti percentuali nel 2021.

Per quanto riguarda le altre variabili esogene internazionali, il tasso di cambio dell'euro e i prezzi del petrolio rimangono a livelli relativamente favorevoli. Tuttavia, il tasso di cambio dell'euro ponderato in base agli scambi commerciali

¹La crescita reale del PIL mondiale e le proiezioni di crescita del commercio internazionale si basano su previsioni aggiornate fornite da *Oxford Economics* al momento della chiusura delle previsioni ufficiali.

risulta leggermente meno competitivo rispetto al momento della redazione del Programma di Stabilità. Per contro, le previsioni sul prezzo del petrolio derivanti dai contratti *futures* sono inferiori e, di conseguenza, maggiormente favorevoli per la crescita nel 2020 e 2021.

Nell'insieme, le variabili esogene internazionali hanno registrato un'evoluzione sfavorevole rispetto al Programma di Stabilità e comportano una revisione al ribasso delle previsioni di crescita. Le variabili interne sono invece notevolmente migliorate, in particolare per quanto riguarda lo *spread* sui titoli sovrani e più in generale le condizioni finanziarie. I tassi di interesse sono diminuiti in previsione dell'allentamento delle condizioni monetarie da parte della BCE e lo *spread* di rendimento dei titoli di Stato contro Bund è tornato su livelli di inizio 2018, con livelli dei rendimenti ai minimi storici. Le stime econometriche indicano che a parità di altre condizioni il calo dello *spread* sul debito sovrano rispetto al Programma di Stabilità di quest'anno aggiungerebbe 0,1 punti percentuali al tasso di crescita del PIL nel 2019, 0,4 punti percentuali nel 2020 e quindi 0,7 e 0,8 punti percentuali, rispettivamente, nei due anni successivi.

Nel complesso, le variazioni delle variabili esogene delle previsioni in confronto al Programma di Stabilità giustificherebbero una riduzione di 0,1 punti percentuali delle previsioni di crescita per quest'anno, nessuna modifica per il 2020 e una revisione al rialzo per i due anni successivi. Tuttavia, alla luce dei notevoli rischi di medio termine, le nuove previsioni di crescita per il 2021-2022 incorporano solo parzialmente il miglioramento delle variabili esogene.

Previsioni macroeconomiche a legislazione vigente

La modesta crescita reale del PIL registrata nel primo semestre di quest'anno è stata in linea con le previsioni del Programma di Stabilità. Tuttavia, per il secondo semestre del 2019 il tasso di crescita ora previsto è notevolmente inferiore a quello preventivato in tale documento. Ciò comporta un calo dell'effetto di trascinamento del 2019 sul 2020. Di conseguenza, anche in considerazione dei livelli di fiducia delle imprese ancora deboli e dell'evoluzione negativa delle prospettive globali discusse in precedenza, la previsione di crescita del PIL reale per il 2020 è stata ridotta dallo 0,8 per cento nel Programma di Stabilità allo 0,4 per cento dello scenario tendenziale del presente documento.

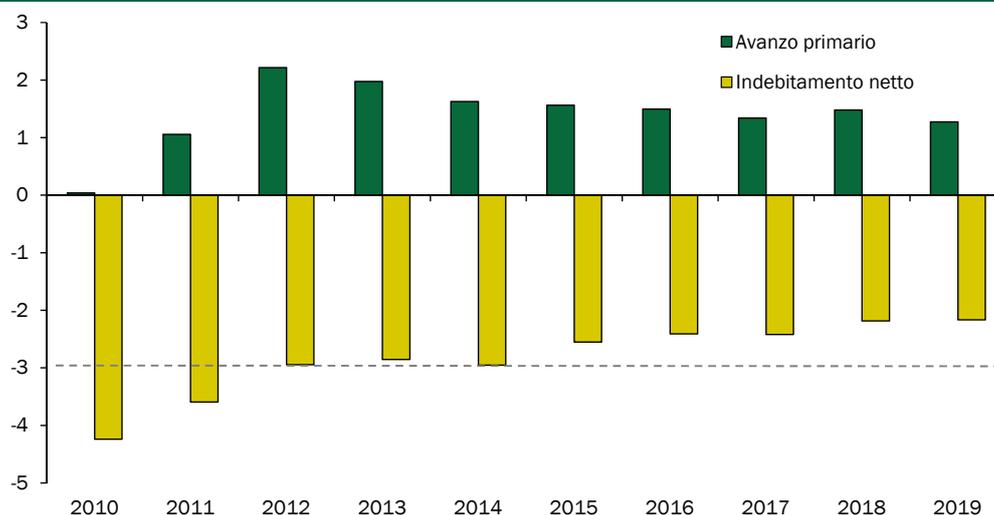
La legislazione vigente (in particolare la manovra 2019-2021) prevede un aumento delle imposte indirette (per lo più IVA) pari all'1,3 per cento del PIL nel gennaio 2020 e un ulteriore aumento di 0,3 punti percentuali nel gennaio 2021. Secondo le simulazioni effettuate con il modello econometrico ITEM, tenuto conto degli impatti ritardati, l'aumento delle imposte indirette ridurrebbe di circa 0,4 punti percentuali il tasso di crescita del PIL reale nel 2020, 0,6 nel 2021 e 0,1 nel 2022. Ricordando anche gli effetti stimati delle variabili esogene, la crescita del PIL reale seguirebbe una tendenza di graduale accelerazione, salendo allo 0,4 per cento nel 2020 e quindi allo 0,8 per cento nel 2021 e all'1,0 per cento nel 2022. Anche se l'aumento dell'IVA fosse solo parzialmente traslato sui prezzi, la crescita del deflatore del PIL aumenterebbe comunque rispetto al risultato del 2019. Di conseguenza, la crescita nominale del PIL aumenterebbe dall'1,0 per cento di quest'anno, al 2,3 per cento nel 2020 e nel 2021 e al 2,5 per cento nel 2022.

Aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente presentato in questo documento aggiorna la stima delle entrate tributarie contenuta nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019 (Nadef). Sono divenuti disponibili di recente i dati di monitoraggio relativi ai versamenti del 30 settembre dei contribuenti ai quali si applicano gli ISA e degli altri soggetti che applicano il regime forfettario agevolato, che cifrano in circa 10,7 miliardi di euro il gettito versato alla fine di settembre. Sulla base di tali dati, le proiezioni dei risultati dell'autoliquidazione per l'anno in corso mostrano uno scostamento positivo di circa 1.500 milioni di euro rispetto alle previsioni su base annua incluse nella Nadef. Le maggiori entrate hanno natura permanente e strutturale, pertanto si ripercuotono sull'intero periodo di previsione. Il decreto legge fiscale varato dal consiglio dei Ministri ha disposto una rimodulazione di alcuni versamenti. L'indebitamento previsto per l'anno 2019 si conferma perciò in linea con la Nadef, mentre per l'anno 2020 si stimano complessivamente maggiori entrate per circa 3 miliardi di euro.

In particolare, anche a seguito della revisione dei dati di consuntivo effettuata da ISTAT il 23 settembre scorso², il disavanzo tendenziale per quest'anno dovrebbe attestarsi al 2,2 per cento del PIL, un livello inferiore rispetto al 2,4 per cento del PIL previsto nel Programma di Stabilità ma leggermente superiore al 2,0 per cento previsto nella comunicazione del 1° luglio alla Commissione Europea. Il saldo primario dovrebbe raggiungere un avanzo dell'1,3 per cento del PIL (1,2 per cento nel Programma di Stabilità) e gli interessi dovrebbero essere di poco inferiori al 3,4 per cento del PIL.

FIGURA I.1-5 : SALDO DI BILANCIO COME PERCENTUALE DEL PIL (totale e primario) 2010-2019



Fonte: ISTAT. Dal 2019 previsioni a legislazione vigente della Nota di Aggiornamento del DEF.

² Il 23 settembre ISTAT ha pubblicato i dati rivisti relativi al PIL e ai conti dei settori istituzionali. A seguito di un leggero ampliamento del perimetro del settore delle amministrazioni pubbliche, il disavanzo del 2018 è stato portato dal 2,1 al 2,2 per cento del PIL.

L'indebitamento netto a legislazione vigente scenderà all'1,3 per cento del PIL nel 2020, all'1,1 per cento nel 2021 e allo 0,8 per cento del PIL nel 2022, grazie a un miglioramento dell'avanzo primario fino al 2,1 per cento del PIL nel 2022 e alla diminuzione dei pagamenti per interessi, in discesa al 2,9 per cento del PIL nel 2022.

Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche per gli anni 2020-2022

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica, creando al contempo spazi fiscali per completare l'attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica nel segno della sostenibilità ambientale e sociale e dello sviluppo delle competenze. Fra le principali misure previste dalla nuova Legge di Bilancio si segnala la sterilizzazione totale della clausola di salvaguardia per il 2020 e la riduzione parziale di quelle previste per il 2021 e 2022, le iniziative a favore degli investimenti pubblici e privati, la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, l'aumento delle risorse destinate all'istruzione e alla ricerca scientifica e tecnologica ed un piano di forte contrasto all'evasione fiscale. Sono, inoltre, rifinanziate le cosiddette 'politiche invariate'. In particolare, per quanto riguarda gli investimenti pubblici, sono stanziati circa 9 miliardi aggiuntivi nel triennio 2020-22 - e oltre 55 miliardi complessivi su un orizzonte di 15 anni - in favore di due nuovi fondi di investimento, la cui gestione sarà affidata a Stato ed Enti territoriali. Con riferimento specifico al tema dell'ambiente, una delle priorità del Governo è la realizzazione di un Green New Deal, che prevede, in primo luogo, la realizzazione di un piano di investimenti pubblici sinergici a quelli privati.

Gli interventi previsti dalla legge di Bilancio per l'anno 2020 si collocano all'interno dell'obiettivo di indebitamento netto del 2,2 per cento.

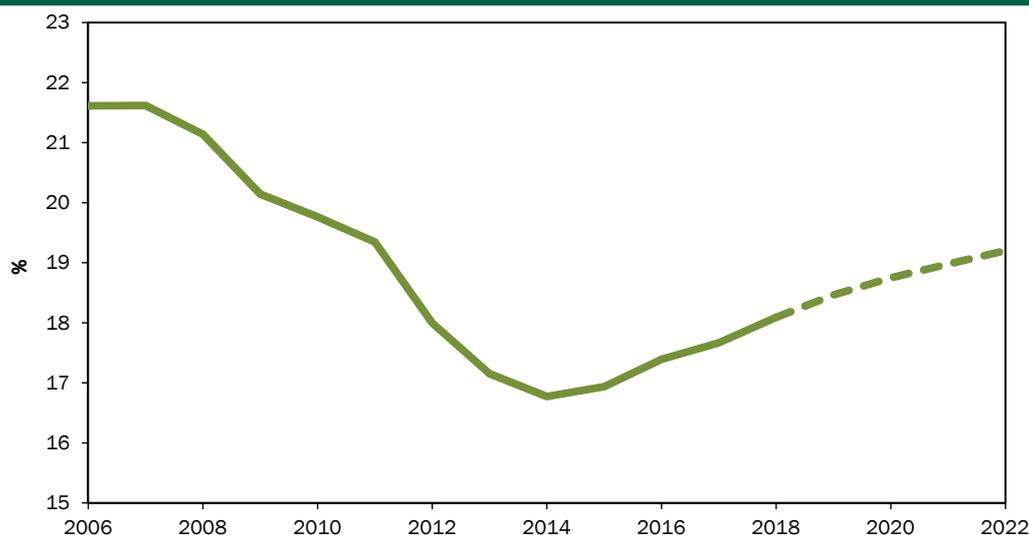
Per quanto riguarda il biennio successivo, il piano di bilancio aggiornato illustrato nel presente documento prevede un calo del disavanzo pubblico all'1,8 per cento del PIL nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022. La prevista diminuzione del deficit beneficia degli effetti permanenti delle misure strutturali da introdurre con la manovra 2020 e le leggi ad essa collegate.

Lo scenario programmatico comporta una politica di bilancio meno restrittiva rispetto allo scenario a legislazione vigente nel 2020 e nel 2021, e leggermente più restrittiva nel 2022, anno in cui si attuerebbe un ulteriore consolidamento fiscale. L'impatto netto sul PIL reale è quantificato in via prudenziale in 0,2 punti percentuali di crescita aggiuntiva sia nel 2021 che nel 2022 rispetto allo scenario tendenziale. Le previsioni di crescita del PIL reale dello scenario programmatico sono quindi dello 0,6 per cento per il 2020 e dell'1,0 per cento per il 2021. Il tasso di crescita previsto per il 2022 è identico a quello dello scenario a legislazione vigente, ossia l'1,0 per cento, grazie agli effetti ritardati dell'orientamento meno restrittivo della politica di bilancio nel 2020 e nel 2021.

Considerando le componenti del PIL dal lato della domanda, la crescita dei consumi delle famiglie dovrebbe aumentare moderatamente rispetto al 2019, supportata da misure quali la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Si prevede che gli investimenti fissi lordi evolvano a tassi poco superiori a quelli previsti per quest'anno. Gli investimenti in costruzioni saranno la componente più dinamica nel periodo 2020-2021 grazie anche alla ripresa prevista degli investimenti pubblici. Per le esportazioni è prevista una variazione in linea con le proiezioni del commercio

mondiale, con una crescita più lenta nel 2020 e un successivo miglioramento. La crescita delle importazioni dovrebbe riprendere col migliorare della domanda interna, mentre il contributo delle scorte alla crescita del PIL è previsto ancora negativo nel 2020, per poi diventare leggermente positivo nel 2021-2022.

FIGURA I.1-6 : INVESTIMENTI FISSI LORDI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario programmatico) 2007-2022



Fonte: elaborazioni MEF su dati ISTAT. Previsioni programmatiche dal 2019.

Con riferimento al mercato del lavoro, la crescita dell'occupazione dovrebbe seguire gli sviluppi ciclici, con un aumento del tasso di occupazione al 60,5 per cento e una riduzione del tasso di disoccupazione al 9,1 per cento, nell'ultimo anno della previsione. Al pari dello scenario tendenziale, le previsioni programmatiche riflettono l'aspettativa che le politiche di attivazione (in particolare il Reddito di Cittadinanza e le misure a sostegno della partecipazione femminile al mercato del lavoro) comportino un aumento significativo del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Se, al contrario, il tasso di partecipazione rimanesse ai livelli attuali, il tasso di disoccupazione scenderebbe al di sotto dell'8 per cento nel 2022.

Alla luce della crescita nominale tuttora insoddisfacente e dei rischi che caratterizzano l'attuale congiuntura, il Governo ritiene che un'intonazione della politica di bilancio sostanzialmente neutrale, tenuto conto degli eventi straordinari moderatamente espansiva, sia necessaria a mitigare il potenziale impatto di un peggioramento macroeconomico.

Infine, l'inflazione è attesa rimanere moderata nei prossimi tre anni, sebbene le previsioni relative al deflatore dei consumi e al deflatore del PIL siano influenzate dalle misure di politica di bilancio programmate, e in particolar modo dal residuo aumento delle imposte indirette nel biennio 2021-2022.

Per quanto riguarda il saldo strutturale, il 2019 dovrebbe chiudersi con un disavanzo strutturale dell'1,2 per cento del PIL, in calo rispetto all'1,5 per cento del 2018, segnando così un miglioramento di 0,3 punti percentuali. Il disavanzo strutturale dovrebbe poi aumentare leggermente all'1,4 per cento del PIL nel 2020, prima di scendere all'1,2 per cento nel 2021 e all'1,0 per cento del PIL nel 2022. Tenuto conto degli arrotondamenti, il deterioramento strutturale nel 2020 sarebbe di 0,1 punti percentuali e non rappresenterebbe una deviazione significativa alla luce

della richiesta del governo di 0,2 punti percentuali di PIL di flessibilità per investimenti per mitigare il rischio idrogeologico e sismico e la riparazione e manutenzione delle infrastrutture e della rete viaria.

La manovra individua risorse a copertura degli interventi per circa 15 miliardi di euro. Nel dettaglio le azioni di revisione e rimodulazione della spesa pubblica a livello centrale consentiranno di reperire risorse per circa 2,7 miliardi; la rimodulazione selettiva delle agevolazioni fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente, nonché l'aumento della tassazione sugli imballaggi di plastica per promuovere la sostenibilità dell'ambiente determina maggiori risorse per oltre 2 miliardi di euro. Nel decreto-legge fiscale vengono messe in campo un insieme di misure per il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali che assicureranno complessivamente maggiori entrate per quasi 3,2 miliardi, cfr. focus seguente. Oltre 4,3 miliardi di euro verranno reperiti da un pacchetto di ulteriori misure fiscali, tra le quali 1) un intervento per limitare gli abusi della cosiddetta *flat tax* per le partite Iva, 2) il "blocco" per il periodo d'imposta 2019 della deducibilità delle poste di avviamento pregresse 3) interventi sui giochi.

Infine come evidenziato nel paragrafo relativo all'aggiornamento di finanza pubblica, rispetto alle stime della NadeF, si registra un significativo miglioramento delle entrate tributarie che si ripercuote sull'intero periodo di previsione. Per l'anno 2020 si stimano complessivamente maggiori entrate per circa 3 miliardi di euro.

FOCUS**Le misure di contrasto all'evasione e alle frodi**

Con la manovra di bilancio, il Governo intende adottare alcune misure per il contrasto all'evasione puntando su una strategia complessiva volta a reperire risorse che consentiranno di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti onesti.

Le principali misure**Estensione del regime del reverse charge per contrastare l'illecita somministrazione di manodopera**

La misura intende contrastare l'illecita somministrazione di manodopera. Attraverso la costituzione di false cooperative e false imprese, i soggetti coinvolti nelle frodi evitano di assumere manodopera interna delegando il reperimento delle risorse a finte società affidatarie che aggirano le norme contrattuali, evadono l'Iva e non procedono al versamento delle ritenute operate sui redditi dei lavoratori.

Le finte cooperative e le finte imprese interposte non versano le ritenute sui redditi dei lavoratori e l'Iva e conseguentemente possono realizzare l'attività economica a un costo inferiore a quello che verrebbe sostenuto dal committente.

La circostanza che i soggetti interposti non siano patrimonializzati e dunque non "aggredibili" con la riscossione coattiva comporta l'impossibilità dell'Amministrazione finanziaria di recuperare le risorse finanziarie sottratte illecitamente.

Per contrastare tali fenomeni, di ampia diffusione, rilevanti e che coinvolgono ampi settori del mondo produttivo, sono state previste due misure:

- la prima estende il regime del *reverse charge* agli appalti caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera (logistica, servizi alle imprese, settore alimentare, meccanica e, in generale, tutti i settori caratterizzati dal consistente utilizzo di manodopera)
- la seconda consiste nel contrasto all'omesso versamento di ritenute in presenza di appalti e subappalti e prevede che il debito di imposta sorga in capo alla società appaltante anche a fronte di ritenute maturate sulle retribuzioni dei dipendenti delle società affidatarie o subappaltatrici.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 400 milioni su base annua.**Introduzione del controllo preventivo delle compensazioni di crediti per imposte dirette effettuate tramite modello F24**

1. La misura intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni.
2. Una precedente misura adottata con il DL 78/2009 mirava a contrastare le indebite compensazioni IVA introducendo i) la preventiva presentazione della dichiarazione annuale per poter fruire della compensazione dei crediti con altri debiti tributari e ii) il requisito del visto di conformità per la compensazione dei crediti al di sopra di una determinata soglia. Questa misura aveva ridotto le compensazioni Iva di circa 5,7 miliardi di euro nel 2010.
3. La misura introdotta con la manovra di Bilancio intende estendere al trattamento delle compensazioni sulle imposte dirette quanto già previsto per l'Iva. In particolare la norma prevede che l'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta che emergono dalle dichiarazioni relative alle imposte dirette sia subordinato: i) alla dichiarazione dalla quale emerge il credito, per importi del credito superiori a 5 mila euro annui; e ii) alla presentazione del modello F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, anche per i soggetti non titolari di partita IVA.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 1.084 milioni per l'anno 2020 e € 878 milioni per i successivi.

Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione

La misura intende contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni effettuate mediante l'accollo del debito tributario da parte di soggetti che ne effettuano il pagamento tramite compensazione con crediti inesistenti precostituiti in capo a società cartiere.

Per effetto della misura, al soggetto che ha assunto l'obbligo di provvedere al pagamento delle imposte (mediante l'istituto dell'accollo) è vietato versarle mediante compensazione con propri crediti tributari.

Effetti finanziari: € 288 milioni su base annua.

Cessazione partita IVA ed inibizione compensazione

La norma intende contrastare l'abuso del meccanismo degli indebiti utilizzi di crediti da parte di soggetti titolari destinatari dei provvedimenti di cessazione della partita IVA, subordinando a specifiche verifiche l'utilizzo in compensazione dei crediti di imposta.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 200 milioni su base annua.

Frodi Iva auto provenienza UE

La norma è finalizzata a contrastare il fenomeno delle frodi Iva nella compravendita di autoveicoli e motoveicoli di provenienza comunitaria da parte di società cartiere che non adempiono agli obblighi di versamento dell'Imposta sul Valore Aggiunto, dichiarando falsamente che le transazioni riguardano veicoli usati, per cui l'Iva è dovuta nel paese di origine.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 208 milioni su base annua.

Sanzione per commercianti infedeli

La norma introduce una specifica sanzione per coloro che rifiutano il codice fiscale dei contribuenti o il suo invio al fine di partecipare alla c.d. "lotteria degli scontrini". Si tratta di uno strumento di pressione a disposizione dei clienti, che rafforza il contrasto di interesse tra le parti. La lotteria degli scontrini, infatti, incentiva il cliente a chiedere lo scontrino al venditore, che lo trasmette telematicamente.

Effetti finanziari: maggiori entrate per € 4,5 milioni su base annua.

Pacchetto contrasto frodi e illegalità nel settore dei carburanti

Nell'ambito dello specifico settore dei carburanti la legge di bilancio per l'anno 2020 intende aumentare l'efficacia delle disposizioni antifrode già messe in campo, con i commi da 937 a 959, della legge di bilancio per il trascorso anno 2018. L'Italia continua, infatti, ad essere interessata da importanti traffici fraudolenti finalizzati a immettere in consumo, in ogni parte del territorio nazionale, grandi volumi di carburanti per autotrazione ad un prezzo inferiore a quello ordinariamente praticabile, se non addirittura sotto costo; ciò attraverso il sistematico mancato pagamento dell'IVA e dell'accisa sfruttando artificialmente le pieghe della legislazione unionale sulla libera circolazione dei prodotti in parola tra i Paesi dell'Ue.

Misure di contrasto alle frodi in materia di accisa

Al fine di contrastare taluni fenomeni fraudolenti finalizzati all'evasione fiscale nell'ambito delle cessioni di prodotti carburanti (nello specifico benzina e gasolio), il legislatore nazionale è intervenuto rafforzando il sistema di informatizzazione e monitoraggio per via telematica delle movimentazioni dei prodotti sottoposti ad accisa in regime sospensivo (sistema EMCS), provvedendo ad introdurre un termine temporale maggiormente restrittivo, rispetto all'attuale, entro il quale il predetto regime sospensivo deve obbligatoriamente concludersi (ventiquattr'ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario). Inoltre, si è ritenuto necessario introdurre anche talune disposizioni volte a uniformare e coordinare i requisiti di affidabilità e onorabilità che i soggetti, operanti nei vari passaggi della filiera distributiva dei prodotti carburanti in questione, devono possedere.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 75 milioni su base annua.

Disposizioni in materia di prevenzione delle frodi IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti

Al fine di rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto delle frodi IVA nel settore della vendita di alcuni carburanti, è stata introdotta una disposizione volta ad impedire l'utilizzo delle false dichiarazioni d'intento, per tutte le cessioni e le importazioni definitive che riguardano la benzina e il gasolio destinato ad essere utilizzati come carburanti per motori.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 200 milioni su base annua.

Disposizioni in materia di utilizzo illecito di idrocarburi ed altri prodotti

Al fine di contrastare l'uso fraudolento, nel territorio nazionale, di taluni prodotti classificabili come oli lubrificanti, che vengono illecitamente venduti e utilizzati come carburanti per autotrazione o, in misura minore come combustibili per riscaldamento, si introduce un nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti lubrificanti nel territorio nazionale. Tali prodotti, individuati dalla norma mediante i relativi codici di nomenclatura combinata, avranno l'obbligo di circolare nel territorio nazionale, nella fase antecedente alla loro immissione in consumo e per ciascun trasferimento dei medesimi, con la scorta di un "Codice amministrativo di riscontro", emesso dal sistema informatizzato dell'Agenzia dogane e monopoli, da annotare sulla prescritta documentazione di trasporto.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 60 milioni su base annua.

Estensione del sistema Infoil presso i depositi fiscali di prodotti energetici di mero stoccaggio

La disposizione in esame consente l'applicazione del sistema informatizzato di controllo in tempo reale del processo di gestione della produzione, detenzione e movimentazione dei prodotti sottoposti ad accisa di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (c.d. sistema INFOIL), già adottato presso gli impianti di produzione nazionali, anche ai depositi fiscali di prodotti energetici di mero stoccaggio.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 120 milioni su base annua (60 milioni per il 2020).

Avvio della presentazione telematica del DAS nella filiera distributiva dei carburanti

La misura prevede l'obbligatorietà da parte degli operatori che spediscono gasolio e benzina per uso carburazione nell'intera filiera logistica nazionale della presentazione esclusivamente in forma telematica del documento di accompagnamento previsto per la circolazione dei medesimi prodotti, rendendo più difficoltosa la falsificazione di tali documenti (e, quindi, l'illecita immissione in consumo dei carburanti che essi scortano nel territorio dello Stato).

Effetti finanziari: maggiori entrate per 480 milioni su base annua (240 per il 2020).

Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale

La disposizione è volta a garantire la trasmissione telematica dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale fatturate da parte dei venditori e quelle fornite a ciascun venditore da parte dei distributori. Ciò al fine di consentire all'Amministrazione finanziaria di acquisire, con maggiore tempestività rispetto all'attuale cadenza annuale, le informazioni utili a controlli.

Effetti finanziari: maggiori entrate per 240 milioni su base annua (120 per il 2020).

Validazione delle previsioni macroeconomiche da parte dell'ufficio parlamentare di bilancio

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha approvato le previsioni macroeconomiche per il periodo 2019-2020 presentate nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) approvata dal Consiglio dei ministri il 30 settembre. La previsione tendenziale (a legislazione vigente) oggetto della NADEF è stata approvata il 23 settembre 2019, a seguito di consultazioni tra l'UPB e il Tesoro. Le previsioni programmatiche sono state successivamente validate l'8 ottobre. L'UPB ha ritenuto plausibili le proiezioni ufficiali, pur evidenziando che vi sono rischi al ribasso e che tali rischi sono particolarmente rilevanti in un orizzonte temporale più lungo, che copre gli anni 2021-2022. Le previsioni relative a tale biennio, tuttavia, non sono soggette ad approvazione ufficiale da parte dell'UPB in occasione della NADEF.

Il presente documento conferma lo scenario programmatico della NADEF.

Tasso di inflazione programmata per il 2020

Il Dipartimento del Tesoro pubblica regolarmente il tasso di inflazione programmata per l'anno successivo. L'indicatore rilevante è l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) esclusi i prodotti del tabacco.

Il tasso d'inflazione programmata è il parametro di riferimento per l'aggiornamento sia di alcune poste di bilancio, sia di alcune tariffe o sussidi fissati per legge (ad esempio, appalti pubblici, affitti, assegni familiari, colazioni scolastiche ecc.). Esso costituisce, inoltre, la base per l'aggiornamento del canone televisivo annuale nazionale, dell'acqua e dei rifiuti, nonché dei pedaggi autostradali (per i concessionari diversi dalla Autostrade S.p.A., i cui pedaggi sono adeguati in

base all'inflazione effettiva), ed è anche preso in considerazione nel calcolo dei premi di assicurazione per la responsabilità civile auto.³

Il tasso di inflazione programmata è normalmente pubblicato nella NADEF. Quest'anno viene reso noto nel presente documento. Nei primi otto mesi del 2019 il tasso medio di inflazione su base annua per il FOI esclusi i tabacchi è stato dello 0,6 per cento. La stima annuale aggiornata è dello 0,6 per cento, contro un tasso programmato del 1,2 per cento.

Il tasso d'inflazione programmata (FOI esclusi i tabacchi) per il 2020 è pari allo 0,8 per cento.

Evoluzione del debito pubblico

Il 23 settembre, sulla base di una revisione contabile dei conti nazionali, l'ISTAT ha innalzato i livelli nominali del PIL fino al 2018. Ciò avrebbe portato ad una revisione al ribasso del rapporto debito/PIL alla fine del 2018, dal 132,2 al 131,5 per cento. Tuttavia, nella stessa data la Banca d'Italia ha pubblicato una serie del debito pubblico aggiornata secondo il nuovo manuale Eurostat sul disavanzo e il debito pubblico. I nuovi dati rivedono il debito pubblico al 134,8 per cento del PIL a fine 2018 a causa della ridefinizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e di una riclassificazione dei Buoni postali fruttiferi (BPF) che furono trasferiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2003 a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni.

L'ultima serie dei BPF scadrà nel 2033, ma i titolari avranno la possibilità di ritardare il rimborso per dieci anni dopo la scadenza (anche se in questo periodo aggiuntivo essi non matureranno interessi). Tutte le previsioni contenute nel presente documento comprendono la componente degli interessi maturati, in piena coerenza con il nuovo trattamento statistico stabilito da Eurostat. La riclassificazione non inciderà sul disavanzo pubblico, poiché gli interessi maturati sui BPF erano già inclusi nel conto della PA.

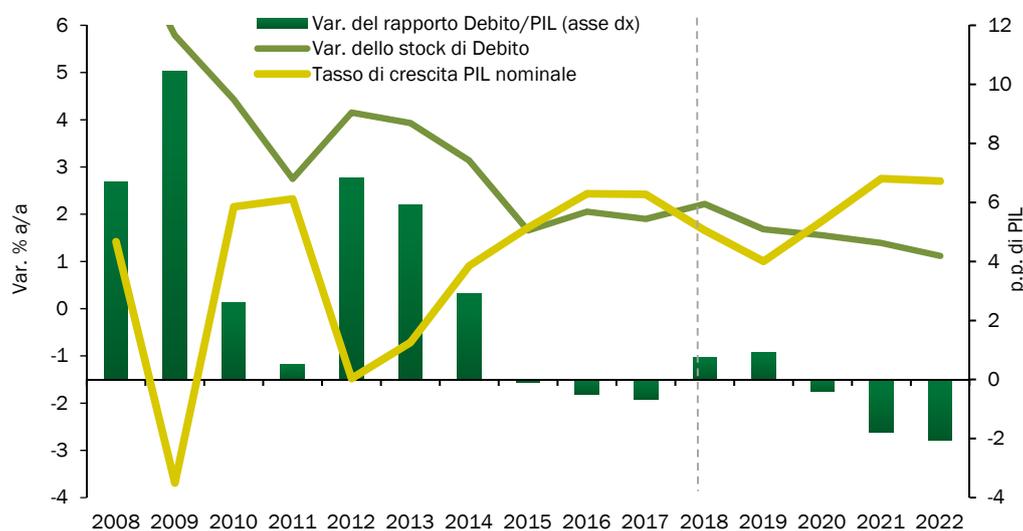
Il rapporto debito/PIL è atteso salire al 135,7 per cento alla fine di quest'anno, principalmente a causa del basso tasso di crescita nominale dell'economia e degli effetti ritardati dell'elevato livello dello spread sul debito sovrano nel 2018 e nel primo semestre di quest'anno. Il governo precedente aveva fissato un obiettivo di proventi da privatizzazioni pari ad un punto percentuale di PIL, che non è stato realizzato. La vendita di beni immobili prevista è invece a buon punto, sebbene la maggior parte dei proventi sarà realizzata nel 2020.⁴

Il nuovo governo ha fissato un obiettivo pari a 0,2 punti percentuali di PIL per le privatizzazioni e altre entrate afferenti al fondo di ammortamento del debito pubblico per ciascuno dei prossimi tre anni. Inoltre, l'avanzo primario, dopo la discesa all'1,1 per cento del PIL del prossimo anno, è previsto migliorare all'1,3 per cento nel 2021 e all'1,6 per cento del PIL nel 2022.

Dato il quadro macroeconomico sopra descritto, il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico scenderebbe al 135,2 per cento nel 2020, al 133,4 per cento nel 2021 e al 131,4 per cento nel 2022.

³ Il tasso di inflazione programmata rappresenta il valore soglia sopra il quale, nell'eventualità di un aumento del premio, gli automobilisti possono decidere di non rinnovare contratti assicurativi in scadenza.

⁴ Il profilo aggiornato dei proventi del piano straordinario di dismissioni immobiliari è di 100 milioni di euro nel 2019, 1 miliardo nel 2020 e 150 milioni nel 2021.

FIGURA I.1-7 : EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA DEBITO E PIL

Fonte: ISTAT. Obiettivi programmatici dal 2019.

Flessibilità di bilancio per eventi eccezionali

Negli ultimi anni i danni ingenti causati dall'esposizione del Paese a fenomeni calamitosi hanno evidenziato le debolezze di un investimento pubblico sul territorio insufficiente, disorganico e di stampo prevalentemente emergenziale. Un'azione efficace per la difesa del suolo e il contrasto al dissesto idrogeologico richiede un impegno significativo dal punto di vista finanziario e della capacità di sviluppare una strategia pluriennale. Solo con una programmazione di medio - lungo periodo è possibile predisporre interventi in grado di incidere strutturalmente sulle debolezze del territorio, superando definitivamente la gestione per emergenza.

Tenuto conto proprio dell'orizzonte pluriennale del piano straordinario avviato, era stata anticipata nell'*Aggiornamento del quadro macroeconomico e di bilancio* di dicembre 2018 l'intenzione di richiedere la flessibilità di bilancio anche per le spese affrontate successivamente al 2019. In continuità con tale impostazione, il Governo chiede alla Commissione Europea che vengano riconosciute anche per il 2020 le spese eccezionali che dovrà affrontare per la salvaguardia del territorio, quantificabili nell'ordine di circa 0,2 punti percentuali di PIL. Rispetto a precedenti iniziative, la messa di campo di una strategia coordinata tra i molteplici attori coinvolti e le misure di supporto individuate nel 2019 favoriscono, assieme all'accelerazione della realizzazione degli interventi, la prevenzione dei rischi e la sostenibilità ambientale.

L'intervento pubblico deve poi tener conto anche del ruolo e del contributo che il settore privato può svolgere nell'ambito della predetta strategia. Questo in considerazione sia dell'ingente entità di risorse necessarie, sia del fatto che il settore privato può contribuire all'efficace gestione dei rischi ambientali e beneficiare dei risultati degli interventi in termini di mitigazione dei danni provocati dai disastri naturali.

In questa direzione, il Governo intende proseguire il programma di investimenti pubblici, prevedendo allo stesso tempo incentivi fiscali per i privati per sostenere la riqualificazione del patrimonio edilizio ed il miglioramento dell'efficienza energetica.

FOCUS**Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019**

Nell'ambito della valutazione *ex-ante* del percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, la Commissione Europea ha ritenuto ammissibile per il 2019 una flessibilità di bilancio pari allo 0,18 per cento del PIL, in considerazione degli oneri di natura eccezionale derivanti dagli eventi alluvionali verificatisi a fine 2018 e della necessità di predisporre un piano straordinario di manutenzione della rete viaria, portata in evidenza dal crollo del ponte Morandi a Genova.

Per fronteggiare i danni ingenti conseguenti agli eventi sismici e a quelli meteorologici, come alluvioni, tempeste o uragani e siccità, ma anche alle frane e agli smottamenti e superare lo stato di vulnerabilità del territorio, è stato avviato un piano straordinario di interventi volto a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete stradale, in particolare viadotti, ponti, gallerie. A tale piano sono state dedicate risorse già appostate in bilancio negli esercizi precedenti - fra cui i finanziamenti del fondo sviluppo e coesione e le risorse pluriennali presenti nel bilancio del Ministero dell'Ambiente - e risorse aggiuntive della legge di bilancio 2019-2021. L'onere straordinario previsto per il 2019 è stato quantificato in circa 2,1 miliardi di euro (0,12 per cento del PIL) con riferimento al contrasto al dissesto e 1,1 miliardi di euro (0,06 per cento del PIL) con riferimento alla rete stradale.

Nell'intento di accelerare la realizzazione degli interventi rispetto alle esperienze del passato, sono state intraprese iniziative di semplificazione e accelerazione delle procedure decisionali e attuative, nonché misure per rafforzare le competenze tecniche nelle pubbliche amministrazioni. Con l'approvazione del cd. decreto *Sblocca-cantieri*⁵, sono state introdotte modifiche al quadro normativo in materia di contratti e di progettazione di opere pubbliche intervenendo, in particolare, sulle soglie per l'affidamento di lavori (incluse quelle consentite per i subappalti), la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella scelta di avvalersi del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del massimo ribasso e il rafforzamento dei poteri dei commissari straordinari per interventi ritenuti prioritari, per esempio su dighe, ponti, strade, gallerie. Sono state, inoltre, previste alcune misure di semplificazione temporanee, fino al 31 dicembre 2020, permettendo l'appalto integrato e procedure più snelle per l'affidamento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria. E' stata, infine, disposta l'istituzione della società 'Italia Infrastrutture Spa', con capitale sociale di 10 milioni detenuto interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e sottoposta al controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gestire al meglio i cantieri delle opere pubbliche in ritardo.

Di seguito si riportano i primi risultati di monitoraggio delle spese sostenute fino al mese di settembre per le iniziative straordinarie connesse alla messa in sicurezza dei territori colpiti dalle alluvioni e della rete di collegamenti.

Dissesto idrogeologico

Nel caso delle misure di contrasto al rischio idrogeologico, la diffusione degli interventi tra vari livelli di governo e migliaia di enti a livello locale rende particolarmente complesso il monitoraggio. La spesa realizzata tra gennaio e settembre 2019 è stimata pari a circa 1 miliardo di euro (pari a circa lo 0,06 per cento del PIL) e relativa a oltre 6 mila interventi in corso di realizzazione su tutto il territorio nazionale.

⁵ D.L. n. 32/2019 recante 'Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici', convertito con modificazioni dalla L. n. 55 del 14 giugno 2019.

La stima rappresenta i pagamenti relativi a progetti infrastrutturali per sottosectori di intervento considerati utili al contrasto, alla mitigazione e alla prevenzione del dissesto⁶ tracciati dal Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) / Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)⁷ ed altre spese erogate direttamente dal bilancio dello Stato, dal bilancio della Protezione civile o da contabilità speciali. Sono incluse, in particolare, le erogazioni dirette dei Commissari straordinari regionali per “Piani strategici nazionali rischio idrogeologico”⁸ e la spesa effettuata dalle contabilità speciali della Protezione civile su cui confluiscono le risorse appositamente attivate nel corso della definizione della legge di bilancio per il 2019-2021⁹, affidate alla Protezione civile tramite procedure di urgenza.

Gli interventi sono coordinati nell’ambito del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *Proteggitalia*) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2019. Il Piano comprende modalità per l’avvio di interventi a immediata cantierabilità e una *governance* rafforzata del sistema (basata sul raccordo tra la cabina di regia Strategia Italia e il Ministero dell’Ambiente), per valorizzare (ovvero penalizzare) le Regioni in base alla capacità di realizzazione degli interventi e per assicurare una maggiore disponibilità di cassa, anche tramite il passaggio dal sistema del rimborso a quello degli acconti garantiti.

Si attende un’accelerazione della spesa nell’ultimo trimestre dell’anno in considerazione, in particolare, delle specifiche misure incluse nel Piano degli investimenti 2019 della Protezione Civile¹⁰. Per assicurare l’avvio immediato degli interventi, è stato disposto il trasferimento immediato del 30 per cento dell’importo relativo alla prima annualità. Nel caso di mancata stipula dei contratti di affidamento degli interventi, è stato previsto di riassegnare, entro il 30 settembre, le risorse non utilizzate in favore dei soggetti che documentano di aver avviato almeno il 70 per cento degli investimenti previsti nel piano e ne garantiscono l’impiego entro il 31 dicembre di ciascuna annualità.

Interventi straordinari sulla rete viaria

Come nel caso del dissesto idrogeologico, la diffusione degli interventi tra una molteplicità di attori rende particolarmente complesso il monitoraggio. Una prima stima prudenziale della spesa realizzata fra gennaio e settembre 2019 per la manutenzione straordinaria della rete viaria si colloca nell’ordine di 600 milioni di euro (pari a circa lo 0,03 per cento del PIL). Si sottolinea la provvisorietà di tale quantificazione, che sarà consolidata in sede di rendicontazione a consuntivo.

⁶ Interventi classificati come attività di ‘Difesa del suolo’, realizzazione di ‘Altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale’, ‘Bacini irrigui, traverse e strutture minori di accumulo’, ‘Mezzi ed impianti per la prevenzione e il ripristino da calamità naturali’, ‘Opere per l’accrescimento della resilienza e del pregio ambientale degli ecosistemi forestali’, ‘Investimenti non produttivi a finalità agro-climatico-ambientale’, ‘Mezzi e impianti per il ripristino e la prevenzione da eventi calamitosi’, ‘Reti di monitoraggio agrometeorologico’, ‘Tecnologie per la salvaguardia dell’ambiente’ ‘Sistemi di monitoraggio, prevenzione rischi e allerta precoce in campo ambientale’.

⁷ Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), tramite l’integrazione tra varie fonti, mira a divenire un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate riguardanti tutte le opere pubbliche, secondo il set informativo già previsto per il monitoraggio dei fondi comunitari della Ragioneria Generale dello Stato.

⁸ I Commissari speciali sono stati istituiti mediante DL 24 giugno 2014, n. 91 recante ‘Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea’ convertito con modifiche nella Legge n. 116 del 11 agosto 2014.

⁹ Le misure per la mitigazione generale del rischio idraulico della legge 145/2018, articolo 1, comma 1028 e idrogeologico e quelle contro il dissesto nelle zone colpite dagli eventi calamitosi di settembre e ottobre 2018 del decreto legge 119/2018 all’art. 24-quater.

¹⁰ decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2019

La stima rappresenta i pagamenti relativi alla manutenzione straordinaria stradale tracciati dal Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) / Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Il Governo, in considerazione della strategicità e della priorità riconosciute al piano per la messa in sicurezza della rete di collegamenti italiana, con particolare riguardo alla manutenzione straordinaria e agli interventi su ponti, viadotti e gallerie, nel corso del 2019 ha posto in essere specifiche azioni al fine di consentire l'avvio e sostenere la realizzazione degli interventi ritenuti più urgenti, anche attraverso la rimodulazione di programmi di spesa già avviati e il supporto alla realizzazione delle opere in corso attraverso gruppi di lavoro di carattere tecnico tra le Amministrazioni pubbliche e i soggetti realizzatori coinvolti nelle procedure in essere al fine di analizzare l'eventuale presenza di ostacoli nella realizzazione degli interventi e promuovere le più opportune iniziative amministrative per il loro superamento. In particolare, nell'ambito della flessibilità riconosciuta nel contratto di programma ANAS 2016-2020, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha individuato gli interventi di messa in sicurezza più urgenti e riprogrammato conseguentemente il piano degli investimenti e la finalizzazione delle risorse disponibili: nell'aggiornamento 2018-2019 dello stesso contratto, approvato dal CIPE nel mese di luglio, è stata recepita tale rimodulazione e sono state destinate ulteriori risorse per la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza della rete stradale.

II. LE RIFORME STRUTTURALI

Il Governo intende perseguire una politica economica che metta al centro il rilancio dell'economia e lo sviluppo inclusivo e sostenibile, garantendo l'equilibrio dei conti pubblici, secondo le linee di riforma e le priorità indicate nella Nota di Aggiornamento del DEF.

Fulcro della strategia è la realizzazione di un *Green New Deal* orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, allo sviluppo dell'economia circolare e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale. È prevista l'introduzione di due nuovi fondi di investimento destinati ad attivare progetti sostenibili di rigenerazione urbana e di riconversione energetica e per incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili. Tali fondi, destinati a finanziare gli investimenti dello Stato e degli Enti Territoriali per oltre 55 miliardi euro nell'arco di 15 anni, si andranno a sommare ai fondi già esistenti. L'attuazione del *Green New Deal* si ricollega, inoltre, anche alle politiche per la messa in sicurezza del territorio e all'accelerazione della ricostruzione delle aree terremotate.

Queste risorse saranno, inoltre, accompagnate da interventi mirati a sostenere gli investimenti privati e il rinnovo dei sistemi produttivi in maniera sostenibile ed ecocompatibile (e.g. Industria 4.0).

La piena attuazione della eco-innovazione verrà perseguita anche sfruttando gli strumenti di finanza sostenibile, in corso di predisposizione a livello europeo, e rivedendo progressivamente le agevolazioni dannose per l'ambiente. Ulteriori interventi riguarderanno, inoltre, incentivi per la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale, l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano.

Il Governo si opererà anche per rendere più attrattivi il Mezzogiorno e le aree interne offrendo nuove opportunità occupazionali, in particolare a giovani e donne, rafforzando la coesione territoriale e sociale.

Una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro costituisce un'ulteriore priorità, da favorire mediante misure a sostegno delle famiglie e del welfare e azioni di contrasto alle disegualianze di genere.

Altri ambiti su cui si concentrerà l'azione del Governo saranno: la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro; l'avvio di un articolato processo di riforma per la riduzione dei tempi della giustizia civile e penale; l'adozione di ulteriori misure per il rafforzamento del settore bancario e la tutela del risparmio; l'ampliamento dei canali di accesso al credito e al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese; il rafforzamento dell'*export* e degli strumenti di promozione del *Made in Italy*; il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

A copertura di tali interventi si provvederà con la revisione della spesa pubblica, la rimodulazione selettiva delle agevolazioni fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente, il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, l'introduzione di misure fiscali indirizzate ad una maggiore equità e con il pieno utilizzo della flessibilità prevista nelle regole europee.

Nel quadro della strategia di lotta all'evasione fiscale il Piano per la rivoluzione *Cashless* avrà un ruolo fondamentale. I punti qualificanti di tale Piano sono nell'ambito della cd. lotteria degli scontrini, l'istituzione di estrazioni e premi speciali per le spese pagate con moneta elettronica e l'esenzione della tassazione dei

premi stessi, l'introduzione di sanzioni per la mancata accettazione dei pagamenti con carte di debito e credito, l'implementazione di una piattaforma per emettere la fattura elettronica e lo scontrino digitale attraverso il pagamento *cashless*.

L'Italia, infine, intende assumere un ruolo da protagonista nel promuovere il rilancio, il rinnovamento e il rafforzamento dell'Unione europea in modo favorire l'inclusione, la coesione sociale, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo del modello di *welfare* europeo.

Le Raccomandazioni del Consiglio Europeo al Paese

Il Consiglio Ecofin del 9 luglio 2019 ha approvato le Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia, nelle quali si chiede di adottare provvedimenti in cinque ambiti:

- i)* la riduzione del rapporto debito/PIL, la tassazione e la spesa pubblica;
- ii)* il miglioramento del mercato del lavoro, garantendo in particolare l'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali, e il rafforzamento della qualità dell'istruzione, in particolare nell'ambito delle competenze digitali;
- iii)* la promozione degli investimenti, l'efficienza della pubblica amministrazione e la tutela della concorrenza;
- iv)* la riduzione dei tempi della giustizia, anche attraverso il completamento della riforma dell'insolvenza e un miglioramento delle politiche anticorruzione;
- v)* il risanamento del sistema bancario, da perseguire tra l'altro tramite lo smaltimento dei crediti deteriorati, e lo sviluppo di un sistema più agevole per l'accesso al credito non bancario per le piccole e medie imprese innovative.

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

	2018	2019	2020
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	-0,3	-0,3
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	2,5	1,6	1,2
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,2	1,1	1,1
Tasso di cambio effettivo nominale	2,8	-0,5	0,2
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	4,2	3,6	3,3
Tasso di crescita del PIL UE	2,0	1,4	1,3
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	4,1	1,5	1,9
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	3,6	-1,6	1,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	71,3	63,3	57,3

TABELLA III.1-2 PROSPETTIVE MACROECONOMICHE (1.A)

	Codifica ESA	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Livello Milioni di euro	var. %				
1. PIL reale	B1*g	1.718.515	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,2	0,2	0,0
2. PIL Potenziale		1.742.724	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
contributi :							
- lavoro			0,3	0,4	0,2	0,3	0,2
- capitale			0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
- produttività totale dei fattori			0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
3. PIL nominale	B1*g	1.765.421	1,7	1,0	2,0	2,7	2,6
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	1.041.378	0,8	0,4	0,7	0,8	0,6
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	319.084	0,4	-0,2	-0,2	0,3	0,1
6. Investimenti fissi lordi	P.51	310.883	3,2	2,1	2,2	2,3	2,2
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		-0,1	-1,1	-0,2	0,1	0,2
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	540.662	1,8	2,8	2,2	2,9	3,1
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	502.438	3,0	0,7	2,3	3,3	3,4
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna			1,1	0,6	0,8	0,9	0,8
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53		-0,1	-1,1	-0,2	0,1	0,2
12. Esportazioni nette	B.11		-0,3	0,6	0,1	-0,1	0,0

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

	Codifica ESA	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Livello	var. %				
1. Deflatore del PIL		102,7	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
2. Deflatore dei consumi privati		102,3	0,9	0,8	1,0	1,9	1,8
3. HICP		102,5	1,2	0,8	1,0	1,9	1,8
4. Deflatore dei consumi pubblici		105,2	2,3	0,3	1,6	0,8	0,8
5. Deflatore degli investimenti		100,8	0,6	0,5	1,0	1,7	1,6
6. Deflatore delle esportazioni		102,7	1,8	0,7	1,2	1,1	1,4
7. Deflatore delle importazioni		101,7	2,6	0,5	1,3	1,3	1,4

Nota: L'indice dei prezzi al consumo FOI (netto tabacchi) è previsto in aumento dello 0,6% nel 2019 e dello 0,8% nel 2020. L'incremento dello 0,8% rappresenta il "tasso di inflazione programmata" ufficiale per il 2020.

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

	Codifica ESA	2018	2018	2019	2020
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.359	0,9	0,5	0,3
2. Monte ore lavorate		43.691.511	1,1	0,6	0,4
3. Tasso di disoccupazione (%)			10,6	10,1	10,0
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		67.768	-0,1	-0,4	0,3
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		39	-0,3	-0,5	0,2
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	708.925	3,5	2,0	1,8
7. Costo del lavoro		41.409	2,2	1,3	1,3

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

	Codifica ESA	2018	2019	2020
		% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ indebitamento netto con il resto del mondo	B.9	2,6	2,8	2,7
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		2,5	2,9	2,9
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		0,0	-0,1	-0,2
Conto capitale		0,0	0,0	0,0
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	4,7	5,0	4,9
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-2,2	-2,2	-2,2
4. Discrepanza statistica				

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

	Codific a ESA	2019	2020	2021	2022
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Accreditamento netto(+)/indebitamento netto (B.9) per sottosettore					
1. Amministrazioni pubbliche	S.13	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4
1a. Amministrazioni centrali	S.1311	-2,5	-2,5	-2,0	-1,6
1b. Stato	S.1312				
1c. Amministrazioni locali	S.1313	0,1	0,1	0,1	0,1
1d. Enti di previdenza	S.1314	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Spesa per interessi	EDP D.41	3,4	3,3	3,1	2,9
3. Saldo primario		1,3	1,1	1,3	1,6
4. Una-Tantum e altre misure temporanee		0,1	0,1	0,1	0,1
5. Tasso di crescita reale		0,1	0,6	1,0	1,0
6. Tasso di crescita potenziale (%)		0,5	0,5	0,6	0,6
<i>contributi :</i>					
- lavoro		0,4	0,2	0,3	0,2
- capitale		0,1	0,1	0,1	0,2
- produttività totale dei fattori		0,1	0,2	0,2	0,2
7. Output gap (% del PIL potenziale)		-1,8	-1,7	-1,3	-1,0
8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)		-1,0	-0,9	-0,7	-0,5
9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-1,2	-1,2	-1,0	-0,9
10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		2,3	2,0	2,1	2,1
11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)		-1,2	-1,4	-1,2	-1,0

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

	Codifica ESA	2019	2020	2021	2022
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
1. Livello		135,7	135,2	133,4	131,4
2. Variazioni del debito lordo		0,9	-0,5	-1,8	-2,0
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario		-1,3	-1,1	-1,3	-1,6
4. Interessi	EDP D.41	3,4	3,3	3,1	2,9
5. Effetto Stock-flow		0,1	-0,1	0,1	0,1
<i>di cui:</i>					
- Differenza tra cassa e competenza		0,1	0,3		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,3	0,0		
<i>di cui:</i>					
- Introiti da privatizzazioni		0,0	-0,2		
- Effetti di valutazione del debito e altro		-0,3	-0,4		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		2,6	2,4		
Altri fattori rilevanti					
6. Asset finanziari liquidi					
7. Debito finanziario netto					
8. Ammortamento del debito (titoli esistenti) dalla fine dell'anno precedente					
9. Percentuale del debito denominato in valuta estera					
10. Maturity media					

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

	Codifica		
	ESA	2019	2020
Amministrazioni pubbliche (S13)			
1. Entrate totali a politiche invariate	TR	46,5	47,2
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,3	15,3
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,0	13,8
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,5	13,5
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	1,0	0,9
1.6. Altre entrate		3,6	3,6
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,0	42,7
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	48,7	48,5
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,7	9,6
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,6	5,6
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.632	23,0	23,1
di cui sussidi di disoccupazione			
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,4	3,2
2.5. Sussidi	D.3	1,5	1,4
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,3	2,3
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,1	1,0
2.8. Altre uscite		2,2	2,2

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

	Codifica ESA	2019	2020
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali - obiettivo	TR	46,5	46,5
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,3	14,3
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,0	14,1
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,5	13,5
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	1,0	0,9
1.6. Altre entrate		3,6	3,6
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		41,9	42,0
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	48,7	48,7
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,7	9,6
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,6	5,6
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.632	23,0	23,3
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		0,8	0,8
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,4	3,3
2.5. Sussidi	D.3	1,5	1,4
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,3	2,4
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,1	1,0
2.8. Altre uscite		2,2	2,2

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

	Codice ESA	2018	2018	2019	2020
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE		1.819	0,1	0,1	0,1
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE		856	0,0	0,1	0,1
2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione *		1.382	0,1	0,1	0,0
3. Effetti delle misure di entrata discrezionali		1.625	0,1	0,1	0,1
4. Incrementi di entrata già individuati per legge		0	0	0	0

* calcolata in base all'unemployment gap

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

Voce di spesa	Informazioni disponibili
Istruzione	La spesa per istruzione ¹ in rapporto al PIL si attesta in media al 3,4% nel quinquennio 2015-2019 (3,4% nel 2017). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base della metodologia e dello scenario definito in ambito europeo (<i>Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA</i>) ²
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media al 6,6% nel quinquennio 2015-2019 (6,5% nel 2017). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario nazionale e quello elaborato in ambito europeo (<i>Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA</i>) ²
Interventi di politica occupazionale e del lavoro ³	Nel 2015 la spesa complessiva per le politiche attive del lavoro in rapporto al PIL è risultata pari allo 0,45%, in crescita rispetto allo 0,32% del 2014, alla luce dell'implementazione delle disposizioni della Legge Delega n. 183/2014. Nel biennio 2016 - 2017, pur non essendo ancora disponibile il dato complessivo di spesa sulle politiche attive del lavoro, dall'analisi delle misure rientranti nella categoria di Incentivo all'occupazione è possibile registrare una crescita della spesa. In particolare si tratta delle misure relative agli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, per le assunzioni effettuate nel 2015 (L. n. 190/2014, Legge di stabilità 2015): 6 miliardi 360 milioni di euro nel 2016 e 5 miliardi 416 milioni nel 2017. In aggiunta si considera l'incrementato contributo fornito dal Bonus biennale (legge 208/2015 art.1 c.178), che passa da 354 milioni nel 2016 a 968 milioni nel 2017, per le assunzioni effettuate nel 2016, nonché il proseguimento delle misure legate al programma "Garanzia Giovani". Con riferimento a quest'ultima categoria, oltre agli incentivi all'assunzione per i giovani ammessi al programma, cresciuto nel biennio 2016 e 2017 (circa 100 milioni di euro), si aggiunge quello per giovani 16-24 anni delle aree poco sviluppate, per le assunzioni effettuate nel 2017 (pari a circa 172 milioni di euro - D.D. n. 367 del 16/11/2016). Per il complesso degli elementi disponibili, nel 2017 la spesa per le politiche attive del lavoro, nell'ambito degli incentivi all'occupazione, appare in linea con quella osservata nel 2016, in cui era stato rilevato un consistente incremento rispetto al 2015.

¹ L'aggregato corrisponde alla definizione adottata in ambito EPC-WGA. Comprende i livelli di istruzione ISCED 1-6 secondo la classificazione OECD. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*)

² Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2019), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Luglio 2019" e Nota di Aggiornamento al DEF 2019.
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2019/Rapporto-n-20.pdf

³ La spesa per interventi di politica occupazionale e del lavoro include la spesa per le politiche attive e per servizi di orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro.
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di bilancio	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Disattivazione totale dell'aumento IVA per il 2020 e parziale per gli anni successivi	D.2	efficacia immediata	E	-1,269	-0,558	-0,180
Cuneo fiscale	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale e il costo del lavoro Contenuto delle misure: Viene istituito un Fondo per l'avvio di un percorso strutturale di riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori, le cui modalità sono da definire con appositi provvedimenti normativi.	D.5	successivi provvedimenti normativi	E	-0,165	-0,268	-0,261
Agevolazioni fiscali per Industria 4.0	Motivazione: Stabilizzare le agevolazioni fiscali per Industria 4.0 Contenuto delle misure: a) Estensione al triennio del Iperammortamento, con una supervalutazione del 170% degli investimenti in beni nuovi, strumentali, materiali e ad alto contenuto tecnologico, atti a favorire i processi di trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0 e in maniera sostenibile ed ecocompatibile b) Estensione al triennio del Superammortamento, con una supervalutazione del 130% degli investimenti in beni strumentali nuovi. Per chi beneficia dell'Iperammortamento possibilità di fruire anche di una supervalutazione del 140% per gli investimenti in beni strumentali immateriali (software e sistemi IT)	D.5	efficacia immediata	E	0,000	-0,030	-0,059
Incentivi per Industria 4.0	Motivazione: Stabilizzare gli incentivi per Industria 4.0 e aumentare la competitività delle imprese in situazioni di svantaggio Contenuto delle misure: a) Rifi naziamento del Fondo centrale per le PMI per il prossimo triennio, per sostenere l'accesso al credito delle PMI, incluse le start-up innovative e le imprese che acquistano beni strumentali ad uso produttivo e hardware, software e tecnologie digitali (secondo la "Nuova Sabatini") b) Proroga del credito di imposta per spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di Formazione 4.0 . c) Rifi naziamento delle agevolazioni cd. "Nuova Sabatini" d) Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e) Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone terremotate centro Italia	D.9	efficacia immediata	S	-0,007	-0,050	-0,041

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Politiche per la famiglia	Motivazione: Promuovere politiche di sostegno alla famiglia Contenuto delle misure: Fondo per promuovere politiche di sostegno alla famiglia, anche tramite l'assegno di natalità e contributi per gli asili nido	D.62	delega collegata alla manovra	S	-0,033	-0,056	-0,065
Sostegno per i diversamente abili	Motivazione: Riordino della disciplina in materia di sostegno alla disabilità e alla non autosufficienza Contenuto delle misure: a) Costituzione del "Fondo per la disabilità" per attuare la delega in materia, collegata alla manovra finanziaria b) Nuove risorse per il diritto al lavoro dei lavoratori diversamente abili c) Nuove risorse per le esigenze di mobilità dei diversamente abili d) Nuove risorse per assistenza	D.62	delega collegata alla manovra	S	-0,005	-0,014	-0,025
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie e eco-bonus	Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio, anche per aumentare la resilienza e sostenibilità Contenuto delle misure: 1) Proroga al 31 dicembre 2020 della detrazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali). 2) Proroga al 31 dicembre 2020 della detrazione al 50 o 65 per cento per gli interventi di efficienza energetica come l'installazione di pannelli solari, di impianti dotati di caldaie a condensazione almeno in classe A con sistemi di termoregolazione evoluti, di micro-cogeneratori, di dispositivi per il controllo da remoto degli impianti (da suddividere in 10 quote annuali), anche per gli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari 3) Proroga per il 2020 della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione 4) Introduzione per il 2020 di una detrazione dell'90% per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici ("Bonus facciate")	D.5	efficacia immediata	E	0,002	-0,036	-0,064
Rilancio investimenti a livello nazionale	Motivazione: Favorire gli investimenti, la messa in sicurezza del territorio e la sostenibilità ambientale Contenuto delle misure: Un Fondo nazionale pluriennale per investimenti in infrastrutture pubbliche e sostegno agli investimenti privati per materie di competenze dello Stato, con particolare attenzione a investimenti volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale, la riduzione del divario tra il sud e il nord e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali	P.51	da ripartire tramite un DPCM	S	-0,010	-0,027	-0,052

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020	2021	2022
					% PIL	% PIL	% PIL
Rilancio investimenti a livello territoriale	Motivazione: Favorire gli investimenti a livello territoriale Contenuto delle misure: Un Fondo pluriennale per gli investimenti degli enti territoriali	D.9	da ripartire tramite un DPCM	S	-0,028	-0,054	-0,104
Altri interventi a livello territoriale	Motivazione: Altri interventi a livello territoriale Contenuto delle misure: a) risorse per il sostegno alla fusione dei piccoli comuni b) un fondo per le Regioni a Stato Speciale, per la conclusione degli accordi conseguenti alcune sentenze della Corte Costituzionale	P.2 e D.3	efficacia immediata	S	-0,015	-0,022	-0,022
Cashback	Motivazione: Promuovere forme di pagamento tracciabile Contenuto delle misure: In settori in cui è ancora diffuso l'uso del contante, verrà premiato chi paga con strumenti tracciabili	D.759	efficacia immediata	S	0,000	-0,161	-0,156
Sanità	Motivazione: Riduzione del superticket Contenuto delle misure: Riduzione del cd. superticket sanitario che a seconda delle Regioni può arrivare fino a 10 euro sulle visite specialistiche e prestazioni diagnostiche, senza alcuna riduzione di risorse al settore	D.62	efficacia immediata	E	-0,009	-0,026	-0,026
Politiche invariate	Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta. Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni di pace, la proroga dello stato emergenza per il sisma Centro Italia e delle misure di prevenzione rischio sismico della protezione civile, Operazione Strade Sicure e le risorse necessarie per il rinnovo dei contratti del personale dello Stato 2019-2021, nonché ulteriori risorse a partire dal 2022	varie (in maggior parte P.2)	efficacia immediata	S	-0,047	-0,107	-0,106
Revisione e rimodulazione della spesa a livello centrale	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato Contenuto delle misure: a) Risparmi prodotti attraverso la revisione delle procedure amministrative o organizzative, il defianziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità e la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa b) Rimodulazione di altre spese in base alle priorità e della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori, mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.	varie	efficacia immediata	S	0,133	0,125	0,111

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Contrasto evasione ed elusione fiscale	<p>Motivazione: Contrastare l'evasione fiscale e contributiva e le frodi fiscali</p> <p>Contenuti delle misure: Le nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali agiscono, in particolare, su:</p> <p>a) la filiera della distribuzione dei carburanti (tra cui, disposizioni volte a limitare i casi di utilizzo della dichiarazione d'intento per la non applicazione dell'IVA, a modificare i requisiti di affidabilità e onorabilità dei soggetti operanti nei vari passaggi della filiera distributiva, l'obbligo per i depositi fiscali sopra una certa soglia di adottare il sistema informatizzato cd. Infoil per la gestione dei prodotti energetici, la trasmissione telematica del cd. DAS per il trasporto di carburanti e dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale trasportati e forniti ai consumatori finali)</p> <p>b) gli strumenti per il contrasto delle indebite compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24 (tra cui l'obbligo della presentazione telematica del modello F24 e misure che inibiscono l'utilizzo delle compensazione ai destinatari di provvedimenti di cessazione della partita IVA) e il divieto dell'utilizzo della compensazione da parte dell'accollante nel caso di accollo di debiti di imposta altrui</p> <p>c) l'estensione anche ai soggetti privati della trasmissione di dati per poter usufruire della non applicazione dell'IVA nel caso di acquisto intracomunitario di veicoli</p> <p>d) strumenti per l'inasprimento dell'accertamento in materia di giochi</p> <p>e) interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione di strumenti di pagamento tracciabili</p> <p>f) regime del reverse charge per contrastare l'illecita somministrazione di manodopera e introduzione di un meccanismo che pone a carico del committente l'obbligo del versamento delle trattenute effettuate dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici</p>	D.2	efficacia immediata	E	0,181	0,260	0,237
Tassazione sui giochi	<p>Motivazione: Revisione della tassazione sui giochi</p> <p>Contenuti delle misure: Viene incrementato il prelievo erariale unico applicabile agli apparecchi da intrattenimento ed effettuati altri interventi minori nel settore</p>	D.2	efficacia immediata	E	0,031	0,027	0,034

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Revisione delle tax expenditures	<p>Motivazione: Revisione delle tax expenditures</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>a) Introduzione di un soglia di reddito oltre la quale l'agevolazione IRPEF relativa a oneri detraibili al 19% si azzererebbe con gradualità; sono fatte salve le detrazioni per spese per interessi passivi sui mutui</p> <p>b) Introduzione di un'imposta di bollo a 2,4 euro per foglio per i certificati rilasciati da organi dell'autorità giudiziaria relativi alla materia penale</p> <p>c) Innalzamento delle imposte ipotecaria e catastale sui trasferimenti immobiliari soggetti all'imposta di registro (Prima casa, altri immobili) da euro 50 a euro 150 ciascuna e, contestualmente, al fine di equiparare il prelievo tributario di queste imposte sui trasferimenti immobiliari, viene prevista la riduzione da euro 200 a euro 150 per ciascuna imposta sui trasferimenti immobiliari soggetti ad IVA (Prima casa e altri immobili).</p> <p>d) Riduzione delle esenzioni vigenti per i buoni pasto cartacei a 4 euro e contestuale aumento dell'esenzione a 8 euro per i buoni pasto elettronici</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,012	0,019	0,016
Promuovere la sostenibilità dell'ambiente	<p>Motivazione: Promuovere una maggiore sostenibilità ambientale</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>Vengono rivisti alcuni sussidi dannosi e attivata la leva fiscale per promuovere una maggiore sostenibilità dell'ambiente:</p> <p>a) Eliminazione del beneficio sul gasolio utilizzato per il trasporto di merci e passeggeri dei veicoli di categoria Euro3 + Euro4 dal 2021</p> <p>b) Introduzione di una tassa per prodotti inquinanti impiegati per la produzione di energia</p> <p>c) Incremento dal 30% al 100% nella determinazione della base imponibile ai fini IRPEF del reddito ritraibile per le auto aziendali più inquinanti</p> <p>d) Introduzione di una imposta sugli imballaggi di plastica con decorrenza dal 1° giugno 2020 (aliquota 1 euro per kg)</p>	D.2	efficacia immediata	E	0,099	0,136	0,120
Riequilibrare il regime di tassazione	<p>Motivazione: Riequilibrare il regime di tassazione</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>a) Per limitare abusi, viene abrogata "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 euro e 100.000 euro</p> <p>b) Vengono rivisti i parametri del "regime dei minimi" con limiti di spese personale 20.000 euro, limite beni strumentali 20.000 euro, regime analitico determinazione reddito, regime premiale fatturazione elettronica, esclusione se reddito > 30.000 euro</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,014	0,104	0,073

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Deducibilità poste avviamento pregresse	Motivazione: Deducibilità poste avviamento pregresse Contenuto delle misure: "Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle seguenti deduzioni: Deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti; Differimento in dieci esercizi della deducibilità, ai fini IRES e IRAP, della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'IFRS 9; Rimodulazione deducibilità DTA su avviamento.	D.5	efficacia immediata	E	0,090	0,000	0,000
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie		E	0,173	0,090	0,113
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	0,017	0,048	0,026
Altro entrate / interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,007	-0,018	-0,036
Altro spese / interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,058	-0,070	-0,083
				TOTALE	-0,898	-0,686	-0,550

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)							
Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di bilancio	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Disattivazione totale dell'aumento IVA per il 2020 e parziale per gli anni successivi	D.2	efficacia immediata	E	-1,269	-0,558	-0,180
Cuneo fiscale	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale e il costo del lavoro Contenuto delle misure: Viene istituito un Fondo per l'avvio di un percorso strutturale di riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori, le cui modalità sono da definire con appositi provvedimenti normativi.	D.5	successivi provvedimenti normativi	E	-0,165	-0,268	-0,261
Agevolazioni fiscali per Industria 4.0	Motivazione: Stabilizzare le agevolazioni fiscali per Industria 4.0 Contenuto delle misure: a) Estensione al triennio del Iperammortamento, con una supervalutazione del 170% degli investimenti in beni nuovi, strumentali, materiali e ad alto contenuto tecnologico, atti a favorire i processi di trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0 e in maniera sostenibile ed ecocompatibile b) Estensione al triennio del Superammortamento, con una supervalutazione del 130% degli investimenti in beni strumentali nuovi. Per chi beneficia dell'Iperammortamento possibilità di fruire anche di una supervalutazione del 140% per gli investimenti in beni strumentali immateriali (software e sistemi IT)	D.5	efficacia immediata	E	0,000	-0,030	-0,059
Incentivi per Industria 4.0	Motivazione: Stabilizzare gli incentivi per Industria 4.0 e aumentare la competitività delle imprese in situazioni di svantaggio Contenuto delle misure: a) Rifinanziamento del Fondo centrale per le PMI per il prossimo triennio, per sostenere l'accesso al credito delle PMI, incluse le start-up innovative e le imprese che acquistano beni strumentali ad uso produttivo e hardware, software e tecnologie digitali (secondo la "Nuova Sabatini") b) Proroga del credito di imposta per spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di Formazione 4.0. c) Rifinanziamento delle agevolazioni cd. "Nuova Sabatini" d) Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e) Proroga al 2020 del credito di imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone terremotate centro Italia	D.9	efficacia immediata	S	-0,007	-0,050	-0,041
Politiche per la famiglia	Motivazione: Promuovere politiche di sostegno alla famiglia Contenuto delle misure: Fondo per promuovere politiche di sostegno alla famiglia, anche tramite l'assegno di natalità e contributi per gli asili nido	D.62	delega collegata alla manovra	S	-0,033	-0,056	-0,065

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2020	2021	2022
					% PIL	% PIL	% PIL
Sostegno per diversamente abili	<p>Motivazione: Riordino della disciplina in materia di sostegno alla disabilità e alla non autosufficienza</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>a) Costituzione del "Fondo per la disabilità" per attuare la delega in materia, collegata alla manovra finanziaria</p> <p>b) Nuove risorse per il diritto al lavoro dei lavoratori diversamente abili</p> <p>c) Nuove risorse per le esigenze di mobilità dei diversamente abili</p> <p>d) Nuove risorse per assistenza</p>	D.62	delega collegata alla manovra	S	-0,005	-0,014	-0,025
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie e eco-bonus	<p>Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio, anche per aumentare la resilienza e sostenibilità</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>1) Proroga al 31 dicembre 2020 della detrazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali).</p> <p>2) Proroga al 31 dicembre 2020 della detrazione al 50 o 65 per cento per gli interventi di efficienza energetica come l'installazione di pannelli solari, di impianti dotati di caldaie a condensazione almeno in classe A con sistemi di termoregolazione evoluti, di micro-cogeneratori, di dispositivi per il controllo da remoto degli impianti (da suddividere in 10 quote annuali), anche per gli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari</p> <p>3) Proroga per il 2020 della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione</p> <p>4) Introduzione per il 2020 di una detrazione dell'90% per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici ("Bonus facciate")</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,002	-0,036	-0,064
Rilancio investimenti a livello nazionale	<p>Motivazione: Favorire gli investimenti, la messa in sicurezza del territorio e la sostenibilità ambientale</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>Un Fondo nazionale pluriennale per investimenti in infrastrutture pubbliche e sostegno agli investimenti privati per materie di competenze dello Stato, con particolare attenzione a investimenti volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale, la riduzione del divario tra il sud e il nord e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali</p>	P.51	da ripartire tramite un DPCM	S	-0,010	-0,027	-0,052
Cashback	<p>Motivazione: Promuovere forme di pagamento tracciabile</p> <p>Contenuto delle misure:</p> <p>In settori in cui è ancora diffuso l'uso del contante, verrà premiato chi paga con strumenti tracciabili.</p>	D.759	efficacia immediata	S	0,000	-0,161	-0,156
Politiche invariate	<p>Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta.</p>	varie (in maggior parte)	efficacia immediata	S	-0,047	-0,107	-0,106

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2020	2021	2022
					% PIL	% PIL	% PIL
	Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni di pace, la proroga dello stato emergenza per il sisma Centro Italia e delle misure di prevenzione rischio sismico della protezione civile, Operazione Strade Sicure e le risorse necessarie per il rinnovo dei contratti del personale dello Stato 2019-2021, nonché ulteriori risorse a partire dal 2022	P.2)					
Revisione e rimodulazione della spesa a livello centrale	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato Contenuto delle misure: a) Risparmi prodotti attraverso la revisione delle procedure amministrative o organizzative, il defianziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità e la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa b) Rimodulazione di altre spese in base alle priorità e della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori, mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.	varie	efficacia immediata	S	0,133	0,125	0,111
Contrasto evasione ed elusione fiscale	Motivazione: Contrastare l'evasione fiscale e contributiva e le frodi fiscali Contenuti delle misure: Le nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali agiscono, in particolare, su: a) la filiera della distribuzione dei carburanti (tra cui, disposizioni volte a limitare i casi di utilizzo della dichiarazione d'intento per la non applicazione dell'IVA, a modificare i requisiti di affidabilità e onorabilità dei soggetti operanti nei vari passaggi della filiera distributiva, l'obbligo per i depositi fiscali sopra una certa soglia di adottare il sistema informatizzato cd. Infoil per la gestione dei prodotti energetici, la trasmissione telematica del cd. DAS per il trasporto di carburanti e dei quantitativi di energia elettrica e di gas naturale trasportati e forniti ai consumatori finali) b) gli strumenti per il contrasto delle indebitate compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24 (tra cui l'obbligo della presentazione telematica del modello F24 e misure che inibiscono l'utilizzo delle compensazione ai destinatari di provvedimenti di cessazione della partita IVA) e il divieto dell'utilizzo della compensazione da parte dell'accollante nel caso di accollo di debiti di imposta altrui c) l'estensione anche ai soggetti privati della trasmissione di dati per poter usufruire della non applicazione dell'IVA nel caso di acquisto intracomunitario di veicoli d) strumenti per l'inasprimento dell'accertamento in materia di giochi e) interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione di strumenti di pagamento tracciabili f) regime del reverse charge per contrastare l'illecita somministrazione di manodopera e	D.2	efficacia immediata	E	0,181	0,260	0,237

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)							
Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
	introduzione di un meccanismo che pone a carico del committente l'obbligo del versamento delle trattenute effettuate dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici						
Tassazione sui giochi	Motivazione: Revisione della tassazione sui giochi Contenuti delle misure: Viene incrementato il prelievo erariale unico applicabile agli apparecchi da intrattenimento ed effettuati altri interventi minori nel settore	D.2	efficacia immediata	E	0,031	0,027	0,034
Revisione delle tax expenditures	Motivazione: Revisione delle tax expenditures Contenuto delle misure: a) Introduzione di un soglia di reddito oltre la quale l'agevolazione IRPEF relativa a oneri detraibili al 19% si azzererebbe con gradualità; sono fatte salve le detrazioni per spese per interessi passivi sui mutui b) Introduzione di un'imposta di bollo a 2,4 euro per foglio per i certificati rilasciati da organi dell'autorità giudiziaria relativi alla materia penale c) Innalzamento delle imposte ipotecaria e catastale sui trasferimenti immobiliari soggetti all'imposta di registro (Prima casa, altri immobili) da euro 50 a euro 150 ciascuna e, contestualmente, al fine di equiparare il prelievo tributario di queste imposte sui trasferimenti immobiliari, viene prevista la riduzione da euro 200 a euro 150 per ciascuna imposta sui trasferimenti immobiliari soggetti ad IVA (Prima casa e altri immobili). d) Riduzione delle esenzioni vigenti per i buoni pasto cartacei a 4 euro e contestuale aumento dell'esenzione a 8 euro per i buoni pasto elettronici	D.5	efficacia immediata	E	0,012	0,019	0,016
Promuovere la sostenibilità dell'ambiente	Motivazione: Promuovere una maggiore sostenibilità ambientale Contenuto delle misure: Vengono rivisti alcuni sussidi dannosi e attivata la leva fiscale per promuovere una maggiore sostenibilità dell'ambiente: a) Eliminazione del beneficio sul gasolio utilizzato per il trasporto di merci e passeggeri dei veicoli di categoria Euro3 + Euro4 dal 2021 b) Introduzione di una tassa per prodotti inquinanti impiegati per la produzione di energia c) Incremento dal 30% al 100% nella determinazione della base imponibile ai fini IRPEF del reddito ritraibile per le auto aziendali più inquinanti d) Introduzione di una imposta sugli imballaggi di plastica con decorrenza dal 1° giugno 2020 (aliquota 1 euro per kg)	D.2	efficacia immediata	E	0,099	0,136	0,120
Riequilibrare il regime di tassazione	Motivazione: Riequilibrare il regime di tassazione Contenuto delle misure: a) Per limitare abusi, viene abrogata "flat tax" per le persone fisiche esercenti attività	D.5	efficacia immediata	E	0,014	0,104	0,073

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2020 % PIL	2021 % PIL	2022 % PIL
	d'impresa o di lavoro autonomo con redditi compresi tra 65.000 euro e 100.000 euro b) Vengono rivisti i parametri del "regime dei minimi" con limiti di spese personale 20.000 euro, limite beni strumentali 20.000 euro, regime analitico determinazione reddito, regime premiale fatturazione elettronica, esclusione se reddito>30.000 euro						
Deducibilità poste avviamento pregresse	Motivazione: Deducibilità poste avviamento pregresse Contenuto delle misure: "Blocco" per il periodo d'imposta 2019 delle seguenti deduzioni: Deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti; Differimento in dieci esercizi della deducibilità, ai fini IRES e IRAP, della riduzione di valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'IFRS 9; Rimodulazione deducibilità DTA su avviamento.	D.5	efficacia immediata	E	0,090	0,000	0,000
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie		E	0,173	0,090	0,113
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	0,017	0,048	0,026
Altro entrate / interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,007	-0,018	-0,036
Altro spese / interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,058	-0,070	-0,083
TOTALE					-0,847	-0,584	-0,398

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
Racc. 1 - Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 per cento nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL. Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL [...]	Per gli obiettivi di finanza pubblica si rimanda alle tabelle precedenti.	SALDI DI FINANZA Finanza pubblica
	Sono state definite le modalità di attuazione del Piano straordinario di dismissioni, che comprende immobili per un valore stimato di circa 1,2 miliardi nel triennio 2019-2021. Al conseguimento degli obiettivi fissati per il 2019-2021, contribuiranno anche i proventi derivanti dalla dismissione degli immobili di provenienza pubblica per 610 milioni conferiti a fondi immobiliari gestiti da Invimit Sgr.	DEBITO PUBBLICO Dismissioni
	Gli introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari saranno pari a 0,2 punti annui nel triennio 2020-2022.	DEBITO PUBBLICO Privatizzazioni
	Previsto un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL nel 2020 da misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.	CONTENIMENTO DELLA SPESA Finanza pubblica
	Introdotte disposizioni ordinamentali in materia di gestione contabile del bilancio dello Stato per assicurare la disponibilità delle risorse finanziarie compatibile con la tempistica di realizzazione degli investimenti. Introdotta la riforma del Testo unico in materia di contabilità e Tesoreria.	SEMPLIFICAZIONI CONTABILI Finanza pubblica
	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Misure di semplificazione fiscale volte a ridurre i tempi di attesa e il carico amministrativo per i contribuenti e a rendere più efficaci i controlli da parte dell'Amministrazione. Previsto un disegno di legge collegato alla Legge di Bilancio.
Per ridurre il costo del lavoro, sono state riviste le tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.		CONTRIBUTI INAIL Politica fiscale
Si intende ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e a tal fine è previsto un disegno di legge collegato alla manovra di bilancio. L'impegno necessario alla riduzione del cuneo fiscale nel 2020 è valutato in 0,16 punti percentuali di PIL e 0,26 punti nel 2021.		CUNEO FISCALE Politica fiscale
La riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente è una priorità del Governo. La revisione dei sussidi, in parte anche di quelli ambientali, consentirà nel complesso di aumentare il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL. La revisione delle agevolazioni fiscali sarà mirata e orientata a rendere il sistema tributario più equo.		TAX EXPENDITURES Politica fiscale
Facilitazioni fiscali per il rientro dei cervelli (cd 'impatriati', ricercatori e docenti) ed estensione dei benefici per coloro che trasferiscono la residenza in Italia a partire dal 2020. È stata estesa la durata del regime di favore fiscale da 4 a 6 anni per i docenti e ricercatori. In particolare, il regime prevede: abbattimento dell'imponibile dal 50 al 70 per cento per ulteriori 5 periodi di imposta in presenza di specifiche condizioni. Regime di favore per i soggetti che avviano un'impresa in Italia.		RIENTRO DEI LAVORATORI E IMPRENDITORI DALL'ESTERO Politica fiscale
Incremento progressivo della quota di deducibilità dal reddito d'impresa e dal reddito professionale dell'IMU dovuta sui beni strumentali, che diventerà totalmente deducibile a decorrere dal 2023. Parallelamente, è allo studio una possibile razionalizzazione delle imposte IMU e TASI.		IMU E TASI Politica fiscale
Riduzione aliquota dell'IRES agevolata (dal 22,5 per cento del 2019 al 20 per cento del 2023) sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda. Allo studio la possibilità di sostituirla con la reintroduzione dell'ACE.		RIDUZIONE IRES Politica fiscale
Imposta del 3 per cento sui ricavi delle grandi imprese che forniscono servizi digitali sul territorio dello Stato (Web Tax) a partire dal 2020.		WEB TAX Politica fiscale
Obbligo, dal 2021, per le piattaforme digitali di trasmettere i dati delle vendite effettuate per loro tramite, in attuazione della Direttiva UE sull'IVA nel commercio elettronico.		IVA PER VENDITA SU PIATTAFORME DIGITALI Politica fiscale

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	Il Governo intende rafforzare la lotta all'evasione fiscale (tax gap totale di 110 miliardi annui): la stima di recupero di introiti è di circa 8 miliardi nel biennio 2020-2021.	CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE Politica fiscale
	Dal 1° luglio 2019 è in vigore l'obbligo dello scontrino elettronico per i soggetti che esercitano il commercio al minuto e le attività similari. Dal primo gennaio 2020 è prevista l'istituzione della lotteria degli scontrini. Si intende aumentare l'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento, anche attraverso la riduzione dei costi di transazione e meccanismi incentivanti nei settori dove il tax gap risulta elevato.	CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE Politica fiscale
	Potenziamento degli indici sintetici di affidabilità (ISA) che costituiscono il principale strumento di promozione della compliance fiscale di piccole e medie imprese e professionisti.	TAX COMPLIANCE Politica fiscale
	Disegno di legge per riordino dei giochi, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022.	RIFORMA FISCALE Politica fiscale
Racc. 1 - Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica.	Si prevede la proroga delle misure 'Opzione Donna' e 'APE sociale'.	SISTEMA PREVIDENZIALE Lavoro e welfare
Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. [...]	Rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione a carico del quale prevedere interventi di sostegno ai soggetti in difficoltà nel mercato del lavoro; misure in favore dei lavoratori disabili.	POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO Lavoro e welfare
	Verrà rafforzato il contrasto al lavoro sommerso, in particolare il caporalato. Sarà istituito un Osservatorio Nazionale del Lavoro.	OCCUPAZIONE Lavoro e welfare
	Istituzione di un Piano nazionale per la famiglia (c.d. <i>Family Act</i>) per il rafforzamento delle misure di sostegno alle famiglie. Fra gli interventi vi sono: misure volte a incrementare la possibilità di accesso agli asili nido e il potenziamento del supporto economico alle famiglie per le relative spese.	PIANO NAZIONALE PER LA FAMIGLIA Sostegno alla famiglia
	Prevista l'implementazione di un 'Piano Casa'. (cfr. Tab. 6b)	PIANO PER LA CASA Sostegno alla famiglia
	Proroga e potenziamento del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente	SERVIZI PER LA FAMIGLIA Sostegno al lavoro femminile
	Racc. 2 - [...] Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.	Emanato un bando per la selezione di docenti, esperti in materia di scuola digitale. (cfr. Tab. 6b)
Potenziamento del Piano Nazionale della Scuola Digitale. (cfr. Tab. 6b)		SCUOLA DIGITALE Istruzione e competenze
Aggiornamento del Piano Educativo Individualizzato (PEI). (cfr. Tab. 6b)		DISABILI Istruzione e competenze
Revisione delle norme contenute del Codice degli Appalti, al fine dell'adozione di un nuovo Testo Unico. Attuazione delle norme contenute nel decreto 'Sblocca Cantieri'.		APPALTI PUBBLICI Investimenti
Racc. 3 - Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]	Piano Straordinario per la promozione del <i>Made in Italy</i> e l'Attrazione degli Investimenti. La tutela del <i>Made in Italy</i> riguarderà anche la valorizzazione del turismo e dell'industria culturale e il settore agricolo e agroalimentare anche attraverso il Piano Strategico del Turismo 2017-2022.	MADE IN ITALY
	Introduzione del 'marchio storico di interesse nazionale', e del Fondo per la tutela di tali marchi.	Investimenti
	Modifiche al Testo Unico dell'edilizia, per razionalizzare la disciplina, nonché per favorire i processi di riduzione del consumo del suolo e di rigenerazione urbana.	TESTO UNICO DELL'EDILIZIA Investimenti

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	Piano 'Rinascita urbana' per la riqualificazione urbana al fine di contrastare il degrado edilizio, la carenza di servizi e migliorare la sicurezza urbana.	RIQUALIFICAZIONE URBANA Investimenti
	In corso di approvazione lo schema di decreto per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni.	RIQUALIFICAZIONE PICCOLI COMUNI Investimenti
	Green New Deal per la transizione ecologica. Saranno introdotti due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi per 15 anni (cfr. Tab. 6b). Gli interventi del Governo saranno mirati a incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi e la transizione verso la Quarta rivoluzione industriale (digitalizzazione e intelligenza artificiale).	GREEN NEW DEAL Investimenti
	Manutenzione e potenziamento delle infrastrutture stradali, marittime e ferroviarie: Piano per la messa in sicurezza del territorio. Aggiornamento del Contratto di Programma RFI 2017-2021 con potenziamento dell'intermodalità con porti ed aeroporti.	INFRASTRUTTURE VIARIE Investimenti
	Investimenti relativi al Piano 'Impresa 4.0', alle Strategie nazionali sulla tecnologia Blockchain e sull'Intelligenza Artificiale e alla Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e sviluppo della tecnologia 5G (cfr. Tab. 6b). Erogazione di un voucher alle PMI per prestazioni consulenziali finalizzate a processi di trasformazione tecnologica e digitale nell'ambito del Piano nazionale 'Impresa 4.0'.	IMPRESA 4.0 e COMPETENZE 4.0
	Proroga al 2020 del super-ammortamento per investimenti in beni strumentali fino a 2,5 milioni. Incrementate le detrazioni IRPEF e le deduzioni IRES per gli investimenti effettuati in start up e PMI innovative.	
	Istituito il Bonus 'Formazione 4.0' entro il limite massimo annuale di 300 mila euro (per le grandi imprese il limite massimo annuale è di 200 mila euro).	Investimenti
	Approvato dal CdM un decreto legge in materia di sicurezza cibernetica (cfr. Tab. 6b)	CYBERSECURITY Infrastrutture tecnologiche
	Proroga del credito di imposta per R&S al 2023, attraverso l'introduzione di una nuova media di riferimento per calcolare l'incremento agevolabile.	CREDITO D'IMPOSTA PER R&S Investimenti
	Eliminazione dell'obbligo di <i>ruling</i> ai fini della fruizione del <i>Patent Box</i> .	PATENT BOX Investimenti
	E in via di completamento l'iter per rendere operativo il Fondo Nazionale per l'Innovazione che agirà come fondo di fondi attraverso investimenti diretti in <i>start up</i> e PMI innovative.	FONDO NAZIONALE INNOVAZIONE Infrastrutture tecnologiche
	Previsto un disegno di legge in materia di economia dell'innovazione e attrazione degli investimenti.	ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI Investimenti
	Sono stati definiti gli aspetti organizzativi e funzionali della Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici.	CENTRALE PER LA PROGETTAZIONE Investimenti
	Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) attraverso il Piano Grandi Investimenti ZES favorendo l'insediamento delle imprese con specifici programmi di investimento. Il Piano ha una dotazione di 50 milioni per il 2019, 150 per il 2020 e 100 milioni per il 2021.	ZES Divari territoriali
	Monitoraggio dell'implementazione del vincolo di destinazione del 34 per cento della spesa in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche centrali, per investimenti nelle aree del Mezzogiorno	INVESTIMENTI NEL MEZZOGIORNO Divari territoriali
	Introdotta un incentivo fiscale per favorire le aggregazioni di impresa in base al quale le attività fiscali differite (DTA) delle imprese derivanti dall'aggregazione possono trasformarsi in crediti di imposta (versando una quota	CREDITO D'IMPOSTA PER IL SUD Divari territoriali

Racc. 3 - Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
	annua pari al 1.5 per cento della differenza tra le DTA e l'imposta pagata).	
	Sarà rilanciata la Strategia nazionale per le Aree interne, al fine di aumentare i territori coinvolti e l'impatto sul miglioramento dei servizi di istruzione, salute e mobilità.	AREE INTERNE Divari territoriali
	Introdotte modalità semplificate per le imprese interessate ai fini della chiusura degli interventi agevolati nell'ambito dei Patti territoriali e dei Contratti d'Area. Assegnazione e riprogrammazione delle risorse a favore del Fondo Sviluppo e Coesione per il periodo 2021-2027.	PATTI TERRITORIALI Divari territoriali
	A partire dall'anno 2020, è stato costituito un fondo da destinare ai Comuni per interventi di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile e messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici pubblici. (Cfr. Tab.6b)	ENTI TERRITORIALI Qualità delle infrastrutture
	Disegno di legge 'CantierAmbiente' per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio.	DISSESTO IDROGEOLOGICO Infrastrutture
	Tassazione ridotta sui redditi per le persone che trasferiscono la loro residenza nelle regioni del Mezzogiorno in Comuni con popolazione non superiore a 20000 abitanti. A partire dal 1° gennaio 2019, i redditi "esteri" possono essere assoggettati a un'imposta sostitutiva del 7% per i primi 5 periodi di imposta.	CREDITO D'IMPOSTA PER IL SUD Divari territoriali
Racc. 3 - [...] Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	Misure per l'efficienza della PA per prevenire il fenomeno dell'assenteismo e garantire assunzioni mirate favorendo il ricambio generazionale in tempi rapidi e migliorando il grado di digitalizzazione della PA (Legge Concretezza).	MODERNIZZAZIONE DELLA PA Efficienza della PA
	Presentato un disegno di legge che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il miglioramento della PA. Le deleghe riguardano la riforma del lavoro alle dipendenze della PA, l'accesso al pubblico impiego, il merito e la premialità e il riordino della disciplina della dirigenza.	RIFORMA DELLA PA
	Disegno di legge per una maggiore semplificazione e codificazione normativa.	Efficienza della PA
	Patto per la Salute 2019-2021: rafforzamento del sistema della <i>governance</i> sanitaria; valutazione dei fabbisogni di personale e dei riflessi sulle necessità assunzionali e sulla formazione di base e specialistica; revisione del sistema di compartecipazione al fine di promuovere maggiore equità nell'accesso alle cure; riorganizzazione delle reti di assistenza ospedaliera e territoriale, con particolare riferimento alla cronicità e alle liste di attesa.	SETTORE SANITARIO Efficienza della PA
	In corso di approvazione la riforma costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari da 945 a 600.	RIFORME COSTITUZIONALI Efficienza della PA
	Previsto un disegno di legge per favorire l'autonomia differenziata delle Regioni.	AUTONOMIA DIFFERENZIATA Efficienza della PA
	Previsto un disegno di legge di revisione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).	ENTI LOCALI Efficienza della PA
		SISTEMA PORTUALE Concorrenza
Racc. 3 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Attuazione della riforma delle Autorità di sistema portuale prevedendo strumenti operativi di coordinamento tra le stesse Autorità di sistema.	
	Approvato un decreto legge recante modifiche alla disciplina sostanziale e procedurale in materia di poteri speciali (<i>Golden Power</i>) sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.	GOLDEN POWER Concorrenza
Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse	Riforma del processo civile: semplificazione del processo civile monocratico tramite l'individuazione di un rito unico semplificato; modifica degli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita; revisione del codice civile.	EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE Giustizia

TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
quelle già prese in considerazione dal legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza [...]	Riforma ordinamentale della magistratura: introduzione di modifiche relative all'accesso alla magistratura, al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati; riforma del sistema elettorale del CSM e delle norme che incidono sul suo funzionamento.	MAGISTRATURA E CSM Giustizia
	Rafforzamento della digitalizzazione del processo civile e penale. Riforma dell'organizzazione giudiziaria: introduzione di una dotazione flessibile di magistrati a livello distrettuale; spese di funzionamento degli uffici giudiziari e dell'edilizia giudiziaria.	TEMPI DELLA GIUSTIZIA Giustizia
	Ridefinizione dell'assetto delle strutture periferiche dell'amministrazione giudiziaria. Approvati due disegni di legge governativi: gratuito patrocinio di cui al testo unico delle spese di giustizia; magistratura onoraria.	EFFICACIA ORGANIZZATIVA Giustizia
Racc. 4 - [...] Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.	Riforma del processo penale: riattivazione o rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi e misure per razionalizzare, snellire e accelerare il procedimento penale attraverso l'introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni.	RIFORMA DEL PROCESSO PENALE Giustizia
	Si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la PA e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati. A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, è previsto un Disegno di legge per la razionalizzazione delle misure di trasparenza e anticorruzione.	LEGGE ANTICORRUZIONE Giustizia
	Norme in materia di prescrizione: dal 2020 saranno in vigore le nuove norme.	PRESCRIZIONE Giustizia
Racc. 5 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.	Confermate la Garanzie per la Cartolarizzazione delle Sofferenze ('GACS'). Allo studio norme volte a facilitare le operazioni di trasferimento delle inadempienze probabili (UTP) e ampliare le modalità di intervento delle società di cartolarizzazione. Operativo il Fondo della Società di Gestione Attività (SGA), in cui verranno convogliati i crediti semi-deteriorati di natura immobiliare.	SOFFERENZE Sistema bancario
	In via di definizione il processo di riforma del settore del credito cooperativo con la costituzione dei due gruppi facenti capo rispettivamente a ICCREA e a Cassa Centrale Banca.	CREDITO COOPERATIVO Sistema bancario
	In corso di elaborazione il primo decreto correttivo della riforma dell'insolvenza per superare le criticità dell'attuale assetto.	INSOLVENZA Sistema bancario
	Operativo il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR) per i risparmiatori coinvolti dai crac bancari.	FIR Sistema bancario
	Semplificazioni per l'utilizzo del Fondo per la concessione di garanzie destinate alla copertura dei finanziamenti erogati a medie imprese e <i>Small Mid Cup</i> per investimenti in beni materiali.	FONDO CENTRALE DI GARANZIA
	Istituita una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI destinata alla concessione, a titolo oneroso, di garanzie a copertura di finanziamenti erogati alle imprese fino a 500 dipendenti.	Accesso al credito
	Sarà dato impulso al sostegno al credito e al migliore coordinamento con gli strumenti finanziari di sostegno all' <i>export</i> , di <i>equity</i> e di garanzia, anche attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.	SOSTEGNO AL CREDITO Accesso al credito
	Previsto un disegno di legge per l'istituzione di una Banca degli Investimenti pubblica.	BANCA DEGLI INVESTIMENTI Accesso al credito
	Introdotta la Società di Investimento Semplice (SIS), al fine di gestire direttamente il patrimonio raccolto ed investire in PMI non quotate. Adottate anche misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese.	SIS Accesso al credito

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
1-Tasso di occupazione [67-69%]	Riforma dei centri per l'impiego (Cpl): quasi tutte le Regioni hanno proceduto all'assunzione dei <i>navigator</i> con funzioni di consulenza dei Cpl e per ogni Regione è stato predisposto un piano operativo.	OCCUPAZIONE Tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro
	Riduzione dei premi assicurativi INAIL contro gli infortuni sul lavoro	OCCUPAZIONE
	Riduzione del cuneo fiscale (cfr. Tab. 6a)	Costo del lavoro
	Proroga del credito di imposta per la formazione digitale nell'ambito del Piano 'Impresa 4.0'. (cfr. Tab. 6a).	OCCUPAZIONE Politiche attive del lavoro
	A settembre è entrato in vigore un decreto legge per garantire la tutela economica e normativa di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli. In particolare il decreto è rivolto ai lavoratori iscritti alla gestione separata, a coloro che operano tramite piattaforme digitali (<i>riders</i>), ai lavoratori socialmente utili (LSU) e di pubblica utilità (LPU) e ai lavoratori disabili.	OCCUPAZIONE Tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro
2 - R&S [1,53% del PIL]	Incrementato di 150 milioni il Fondo per la crescita sostenibile per il sostegno di iniziative di R&S nei settori applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente.	FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE R&S
	<i>Voucher Manager</i> per sostenere processi di trasformazione digitale. (cfr. Tab. 6a)	TRASFORMAZIONE DIGITALE R&S
	Rifinanziamento della 'Nuova Sabatini', che consente finanziamenti a tasso agevolato per le PMI per le tecnologie 4.0.	PIANO 'IMPRESA 4.0' R&S
	La realizzazione del <i>Green New Deal</i> consentirà un ripensamento dei modelli produttivi, al fine d'incrementare l'uso di tecnologie a basso impatto ambientale (cfr. Target n.3 e Tab. 6a).	GREEN NEW DEAL R&S
	Rafforzamento del <i>venture capital</i> e del Piano 'Impresa 4.0' e promozione dell'innovazione tecnologica per sostenere le imprese nelle attività di ricerca e innovazione.	VENTURE CAPITAL R&S
	Sperimentazione delle aree 'a zero burocrazia per l'innovazione'.	AREE A ZERO BUROCRAZIA R&S
	Promozione di Strategie nazionali sulla tecnologia <i>Blockchain</i> e sull'Intelligenza Artificiale: i) creato un Fondo per lo sviluppo di dette tecnologie (15 milioni annui dal 2019 al 2021); ii) adottata una prima cornice normativa per la tecnologia <i>Blockchain</i> e gli <i>smart contract</i> ; iii) la strategia nazionale per l'intelligenza artificiale è stata sottoposta a consultazione pubblica.	INNOVAZIONE <i>Blockchain</i> e intelligenza artificiale
	Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e sviluppo della tecnologia 5G: approvato nel 2019 il lancio della seconda fase del Piano per intervenire nelle 'aree grigie' del Paese e sostenere la domanda di servizi ultraveloci attraverso i <i>voucher</i> per la connettività.	BANDA LARGA Tecnologia 5G
	In via di completamento l'iter per rendere operativo il Fondo Nazionale Innovazione (FNI). (cfr. Tab. 6a).	FONDO NAZIONALE INNOVAZIONE R&S
	Approvato un decreto legge in materia di sicurezza nazionale cibernetica: istituzione di un meccanismo teso ad assicurare un <i>procurement</i> più sicuro per i soggetti inclusi nel perimetro che intendano procedere all'affidamento di forniture di beni e servizi ICT.	CYBERSECURITY R&S
	Revisione del credito di imposta per la R&S. (cfr. Tab. 6a).	INNOVAZIONE R&S
A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo presenterà un disegno di legge recante istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico.	INNOVAZIONE R&S	

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
3 - Emissioni di gas serra [-13%] *	Disegno di legge collegato alla Legge di Bilancio 2020 sulla strategia 'Green New Deal', che reindirizzerà i piani di investimento pubblico alla protezione dell'ambiente, anche attraverso il miglioramento dei parametri e dei livelli di inquinamento ambientali, il ricorso alle fonti rinnovabili, la protezione della biodiversità e dei mari, il contrasto ai cambiamenti climatici ed il miglioramento della qualità dell'aria.	GREEN NEW DEAL
	Approvato un decreto legge che prevede: a) l'istituzione di un 'buono mobilità' nelle aree sotto infrazione UE di 500 o 1.500 euro per l'acquisto di un motociclo o di un auto poco inquinante, di abbonamenti al trasporto pubblico locale (TPL) o di biciclette entro il 2021; b) l'istituzione di un fondo per la creazione o l'ammodernamento di corsie preferenziali per il TPL; c) contributi ai comuni situati nelle aree ad infrazione UE per il trasporto scolastico dei bambini della scuola dell'infanzia attraverso mezzi di trasporto ibridi o elettrici; d) il finanziamento di un programma sperimentale di riforestazione; e) l'istituzione di un fondo di sostegno per la realizzazione di 'green corner' (vendita di prodotti alimentari e detersivi sfusi o alla spina).	
	Saranno introdotti due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi per 15 anni per attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili.	Politiche ambientali
	Definito un quadro di monitoraggio per l'economia circolare a livello nazionale, assicurandone la complementarità con quello proposto dalla Commissione Europea.	ECONOMIA CIRCOLARE
	Introdotta un credito d'imposta nella misura del 36 per cento delle spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di prodotti riciclati.	
	Disegno di legge 'SalvaMare' per la promozione del recupero dei rifiuti in mare (in particolare in plastica) e per l'economia circolare.	Gestione sostenibile delle risorse
	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, strutturato secondo 5 dimensioni: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.	PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA Politiche ambientali
	Riforma del sistema fiscale in chiave ambientale in base al progetto Commissione Europea-OCSE per il Piano di Azione per la Riforma Fiscale Ambientale. Revisione delle agevolazioni dannose per l'ambiente.	TASSAZIONE AMBIENTALE Riduzione delle emissioni
Strategia forestale nazionale, in coerenza con la prospettiva europea di sviluppo sostenibile applicata al settore boschivo.	FORESTE Riduzione delle emissioni.	
Predisposizione uno schema di intervento normativo per l'attuazione di misure di incentivazione all'adozione di stili di vita più sostenibili nelle Città Metropolitane situate nelle zone interessate dalle procedure di infrazione.	PIANO STRATEGICO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE Riduzione delle emissioni	
4 - Fonti rinnovabili [17%]	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima: emanato il decreto ministeriale FER1, che sostiene la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il provvedimento prevede incentivi per la diffusione di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici e a gas di depurazione. <i>Green New Deal</i> e vincolo ai piani di investimento pubblico alla protezione dell'ambiente, anche attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili (cfr. target n.3).	ENERGIE RINNOVABILI Politiche ambientali
	Presentato il disegno di legge che reca disposizioni in materia di semplificazione e codificazione nei settori dell'energia e delle fonti rinnovabili.	ENERGIE RINNOVABILI Semplificazioni
	Approvato il Piano Nazionale per la ricerca di sistema elettrico che promuove progetti relativi a nuove architetture di rete, finalizzate a rendere più flessibile il sistema elettrico e ad assicurare la gestione in sicurezza.	PIANO NAZIONALE PER LA RICERCA DI SISTEMA ELETTRICO Politiche ambientali

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
5 - Efficienza energetica [15,5 Mtep/anno]**	Proroga al 2020 delle detrazioni per interventi di efficienza energetica (50 per cento e 65 per cento, nei limiti di spesa già previsti per il 2018), ristrutturazione edilizia (50 per cento delle spese sostenute entro il limite massimo di 96.000 euro per unità immobiliare).	RIQUALIFICAZIONE EDIFICI
	Estese le detrazioni fiscali per gli interventi di adeguamento antisismico realizzati tramite demolizione e ricostruzione di interi edifici (c.d. sisma bonus) anche agli immobili delle zone classificate a rischio sismico 2 e 3.	
	Applicazione dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa sui trasferimenti di edifici a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che realizzino interventi di riqualificazione energetica.	Efficienza energetica
	Destinate risorse per 500 milioni per il 2019 a favore di tutte le amministrazioni comunali per progetti di miglioramento dell'efficienza energetica sul patrimonio edilizio pubblico, progetti di sviluppo territoriale sostenibile e messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici pubblici. A tali risorse, sono aggiunte per l'anno 2019 nuove risorse a valere sulle disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Inoltre, a partire dall'anno 2020 è costituito un fondo da destinare ai Comuni anche per interventi di efficientamento energetico. Per finalità analoghe, sono assegnate per l'anno 2019 nuove risorse a valere sulle disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione.	RIQUALIFICAZIONE PATRIMONIO EDILIZIO PUBBLICO
	L'Agenzia del Demanio ha intrapreso diverse iniziative per ridurre e razionalizzare la spesa legata al consumo di energia, sia attraverso la pianificazione di interventi di efficientamento energetico, sia con la promozione comportamenti virtuosi nell'utilizzo dei beni pubblici.	Efficienza energetica
6 -Abbandoni scolastici [16%]	Modifica delle procedure da seguire per la redazione e l'aggiornamento del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e le modalità di svolgimento del servizio di istruzione domiciliare da parte dei docenti di sostegno. Approvato un decreto per l'inclusione scolastica per gli studenti con disabilità. Approvato un decreto legge sulla formazione iniziale e sull'abilitazione del personale docente, oltre che per la messa in ruolo di 24.000 nuovi insegnanti.	INCLUSIONE SCOLASTICA Istruzione
	A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, alcune misure del DDL per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (<i>Family Act</i>) saranno finalizzate alla riduzione dell'abbandono scolastico.	INCLUSIONE SCOLASTICA Istruzione
	Misure per il reclutamento di 120 docenti esperti in scuola digitale e promozione dell'innovazione didattica e digitale sul territorio, per la promozione e la diffusione di nuove metodologie didattiche e la creazione di ambienti di apprendimento innovativi nelle scuole. Politiche di valorizzazione del capitale umano (formazione, ricerca e sviluppo, rientro dei cervelli ad alta specializzazione).	PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE Istruzione
	A luglio 2019 è stato dato il via libera all'assunzione fino a 53.627 docenti. Entro la fine del 2019 sarà bandito un concorso ordinario per coprire 16.959 posti della scuola dell'infanzia e primaria.	ASSUNZIONE DOCENTI Istruzione
7 - Istruzione universitaria [26-27%]	Agevolazioni per l'accesso di studenti alla formazione universitaria e all'Alta formazione artistica musicale e coreutica.	ISTRUZIONE UNIVERSITARIA
	Prevista l'istituzione di un'Agenzia Nazionale per le istituzioni di alta formazione e di ricerca al fine di accrescere la qualità e l'efficacia delle politiche pubbliche per la ricerca.	Istruzione
	Revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato nelle Università. Nuove forme di finanziamento e incentivi al partenariato pubblico-privato.	ACCESSO ALL'ISTRUZIONE TERZIARIA Istruzione universitaria e GREEN
	A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo presenterà un DDL recante riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione e delle università.	ISTRUZIONE UNIVERSITARIA Istruzione

TABELLA III.1-15 TARGET FISSATI DALLA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (6.B)

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Area di policy
8 - Contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro]	Piano Nazionale della Famiglia (<i>Family Act</i>). (cfr Tab. 6a)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Povertà e inclusione
	Piano Casa con misure per il sostegno alla locazione al fine di agevolare l'accesso all'affitto alle famiglie in difficoltà e il recupero di alloggi popolari.	PIANO PER LA CASA Povertà e inclusione
	A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo presenterà un DdL per la riforma delle norme per la tutela dei disabili con relativo fondo dedicato: i) riordino della disciplina per la tutela dei disabili; ii) servizi per l'inclusione sociale educativa e occupazionale; iii) diritto alla vita adulta e contrasto alla segregazione.	DISABILITA' Povertà e inclusione

* l'obiettivo italiano di riduzione del 13 per cento delle emissioni rispetto al 2005 al 2020 riguarda i settori non ETS.

** L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi sugli usi finali così come previsto dalla Direttiva UE.

TABELLA III.1-16 DIFFERENZE RISPETTO ALL'ULTIMO PROGRAMMA DI STABILITÀ (7)

	Codice ESA	2018	2019	2020
		% PIL	% PIL	% PIL
Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche	B.9			
Programma di Stabilità		-2,1	-2,4	-2,1
Documento Programmatico di Bilancio		-2,2	-2,2	-2,2
Differenze		0,1	-0,2	0,1
Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate	B.9			
Programma di Stabilità		-2,1	-2,4	-2,0
Documento Programmatico di Bilancio		-2,2	-2,2	-1,3
Differenze		0,1	-0,2	-0,7

IV. NOTE METODOLOGICHE

Con riferimento agli aspetti metodologici e ai modelli utilizzati per le stime contenute nel DPB, si forniscono due note:

1. una nota contenente una breve descrizione della modellistica utilizzata nel DPB¹¹ per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2019, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica¹².

IV.1 BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi - effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia, Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo mentre le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo.

Nel 2016 è stata effettuata una importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa abbia indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere

¹¹ Per maggiori informazioni, cfr.

http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/

¹² In particolare, cfr. capitoli I-III.

in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su una esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura ed anche per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, questa ulteriore differenziazione permette di simulare una vasta gamma di misure di politica economica anche dal lato della domanda e di replicare i principali fatti stilizzati in linea con la letteratura corrente.

QUEST III - Italy

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

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) sviluppato sulle caratteristiche del sistema economico italiano per quantificare l'impatto disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma ipotizzati.

Sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione, il modello MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle

funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali.

La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro.

Gli effetti degli interventi di policy sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la performance dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali sia nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

Nella sua versione attuale, il modello MACGEM-IT è statico, disaggregato, multi output e multi input. Ciascun operatore viene rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (multi-output production function), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (multi-input production function).

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato in dettaglio, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

In base alle sue caratteristiche, il modello MACGEM-IT risulta funzionale alla stima di quelle policy che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare l'impatto generale ma anche la ricaduta settoriale. La simulazione delle politiche fiscali orientate a incentivare differenti tipologie di domanda finale, a sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, sono solo alcuni delle possibili applicazioni del modello MACGEM-IT.

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

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'output gap dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas¹³ le cui specifiche vengono discusse e decise dall'Output Gap Working Group (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE.

Le stime del presente documento sono state prodotte sulla base del quadro macroeconomico programmatico di riferimento per il presente DPB per gli anni 2019-2022. Per il calcolo del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU*) sono stati utilizzati i parametri riportati nella Tabella IV.2-1; si scostano lievemente da quelli impiegati dalla Commissione Europea nelle Spring Forecasts 2019.

Anche per il calcolo della *Total Factor Productivity* si è reso necessario apportare delle modifiche alle *priors* del modello di scomposizione trend-ciclo, per tenere debitamente conto dello scenario macroeconomico sottostante. In particolare la media dell'innovazione del ciclo è posta pari a 0,00156, la deviazione standard a 0,00142; la media dell'ampiezza del ciclo economico pari a 0,632 e la sua deviazione standard pari a 0,215; la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend pari a 3,539e-007, la media del *drift* del *trend* pari a 0,0175 e la sua deviazione standard paria 0,004591, la media della *slope* del trend pari a 0,69 e la sua deviazione standard pari a 0,0781; la media e la deviazione standard della varianza dell'errore della seconda equazione pari a 0,00555, la media del coefficiente angolare pari a 1,3 e la sua deviazione standard a 0,575¹⁴.

TABELLA IV.2-1 PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

Scenario Tendenziale e Scenario Programmatico		Valore
LB Trend innovation variance		0
LB Trend slope variance		0,01
LB Cycleinnovation variance		0
LB Innovation variance 2nd eq.		0
UB Trend innovation variance		0,05
UB Trend slope variance		0,045
UB Cycle innovation variance		0,155
UB Innovation variance 2nd eq.		0,00081614
NAWRU Anchor		9,3509

¹³ Per maggiori dettagli si veda: Havik et al., 2014, 'The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, *European Economy*', (Economic Papers n. 535), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

¹⁴ Per dettagli sulla metodologia e i parametri applicati, si veda "Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali".

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

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

ALLEGATO

NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

INDICE

INTRODUZIONE	I
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO.....	1
I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	1
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	1
IGEM – Italian General Equilibrium Model	1
QUEST III - Italy	2
ORANI-IT & TERMITY.....	3
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana.....	3
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	4
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.	9
II.1 Le entrate	11
Entrate tributarie ed extratributarie	11
Entrate contributive	12
Flussi finanziari Italia – UE	13
II.2 Le spese	16
Redditi da lavoro dipendente	17
Consumi intermedi.....	19
Prestazioni sociali in denaro.....	21
Altre Spese correnti.....	28
Interessi passivi.....	29
Investimenti fissi lordi	32
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	34
III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO.....	37
III.1 Saldo strutturale di bilancio	37
III.2 La regola della spesa.....	42
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	43
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	44
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico	45
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	51
Province e Comuni	51
Le Università e gli Enti di ricerca	51
IV.3 La spesa sanitaria.....	52

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC).....	16
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro	22
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2018	24

INDICE DELLE TABELLE

tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle PA – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	26
Tabella III.1-1 I parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU.....	40

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro Conto PA - Confronto tra Programmazione finanziaria e Risultati	25
---	----

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2019. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con il quadro di regole fiscali e di bilancio europee e nazionali. Sono, inoltre, tracciate le modifiche più rilevanti dal punto di vista metodologico intervenute nel corso dell'ultimo anno.

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.1 I MODELLI MICRO E MACRO-ECONOMICI DEL MEF: BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi - effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia simulativi per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo, mentre, le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo. Nel 2016 è stata effettuata un'importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa avesse indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti, sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su un'esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura e per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali, ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove

convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti nel modello volte a cogliere specifici aspetti dell'economia italiana.

Nella variante IGEM-PA il capitale pubblico è in grado di accrescere la produttività del settore privato, mentre il settore pubblico, a sua volta, impiega beni e capitale in combinazione con il pubblico impiego per la produzione e la fornitura di beni e servizi. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di dover quantificare il possibile impatto macroeconomico di complessi scenari di riforma, tra i quali una vasta area di intervento riguarda il settore pubblico ed il suo funzionamento. Inoltre con IGEM-PA è possibile effettuare un'analisi dettagliata sui moltiplicatori fiscali, distinguendo tra le diverse categorie di spesa pubblica, quali acquisti di beni e servizi, pubblico impiego, variazioni di capitale pubblico in grado di aumentare la dotazione di infrastrutture dell'economia, sia a supporto della produzione pubblica, sia a supporto di quella privata.

Nella variante FIGEM la presenza del settore bancario permette di cogliere gli aspetti legati alle condizioni di offerta di credito verso le imprese. Attraverso questa versione è, infatti, possibile introdurre gli effetti indotti dalla presenza di razionamento del credito e dalla riduzione del valore del capitale bancario. In particolare, la presenza di frizioni finanziarie introduce forti ostacoli all'accesso a finanziamenti esterni condizionando le difficoltà delle imprese nel reperimento di risorse finanziarie. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di valutare l'impatto di riforme strutturali e interventi fiscali in presenza di diverse condizioni di offerta di credito. Inoltre con FIGEM è possibile valutare l'impatto di interventi volti a consolidare il settore bancario ed a ridurre le inefficienze nel mercato del credito.

QUEST III - Italy

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

ORANI-IT & TERMITY

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

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) sviluppato sulle caratteristiche del sistema economico italiano per quantificare l'impatto disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma ipotizzati.

Sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione, il modello MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali.

La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro.

Gli effetti degli interventi di *policy* sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la *performance* dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

Nella sua versione attuale, il modello MACGEM-IT è statico, disaggregato, multi output e multi input. Ciascun operatore viene rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (*multi-output production function*), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (*multi-input production function*).

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato in dettaglio, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

In base alle sue caratteristiche, il modello MACGEM-IT risulta funzionale alla stima di quelle *policy* che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare l'impatto generale ma anche la ricaduta settoriale. La simulazione delle politiche fiscali orientate a incentivare differenti tipologie di domanda finale, a sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, sono solo alcuni delle possibili applicazioni del modello MACGEM-IT.

I.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model (JBM)*¹. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie

¹ Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documen ti_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

metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2014.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics*, mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio si utilizzano delle ipotesi tecniche e rispettivamente: i) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi; ii) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei *futures* di fonte *Bloomberg*. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.
2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene, il JBM e il modello econometrico ITEM² effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT sia per il conto risorse ed impieghi che per il 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 ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche³. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di

² Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

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

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

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

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

3. *Definizione del quadro macroeconomico.* I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*⁴). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro, seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.
4. *Validazione delle previsioni.* In attuazione del Regolamento UE n. 473/2013⁵ e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243⁶, in data 15 settembre 2014 è stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, Documento

⁴ I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

⁵ Il Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il regolamento prevede che la validazione delle previsioni del Programma di Stabilità da parte di un organismo nazionale indipendente.

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

programmatico di Bilancio) ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:

- a. trasmissione dal MEF all'Upb del quadro macroeconomico;
- b. eventuale formulazione di rilievi da parte dell'Upb;
- c. eventuale invio da parte del MEF all'Upb della versione modificata del quadro macroeconomico;
- d. validazione finale dell'Upb (che può essere positiva o negativa).

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

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

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010⁷. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente⁸, mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali. Per le entrate contributive la base di partenza è la cassa.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)⁹. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche di aprile ed ottobre ad Eurostat, ISTAT può riclassificare nel sottosectore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosectori¹⁰. In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

⁷ Il SEC2010 - che rivede il SEC 95 - è stato adottato quale Regolamento del Consiglio (CE). Si tratta del Regolamento n. 549/2013 del 21 maggio 2013. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC 2010 stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Cfr. ISTAT (2014), "I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 - anni 2009-2013" in Report 22 settembre 2014.

⁸ Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

⁹ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018.

¹⁰ Per esempio, in sede di Notifica di aprile 2019, l'ISTAT ha riclassificato nel settore delle AP diverse unità, fra cui RFI s.p.a. e Invitalia, in precedenza non comprese nel perimetro della PA.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)¹¹. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹² (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, sono fra i principali parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e, in particolare, per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

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

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

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei saldi.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato¹³. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima autonomamente 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.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione

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

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

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

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

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie ed extratributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)¹⁴, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

Tale modello considera unicamente le entrate tributarie, ossia quelle rientranti tra le Entrate correnti (Titolo I) e le imposte in Conto capitale del Bilancio. Queste rappresentano nel complesso oltre il 60% del totale delle entrate della Pubblica Amministrazione. La previsione delle altre entrate è invece di competenza dei rispettivi uffici della Ragioneria Generale dello Stato.

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati, invece non includono gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, si fa presente che il modello fornisce le previsioni delle entrate tributarie per l'anno in corso (t) e per il triennio successivo (da t+1 a t+3).

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

- l'ammontare delle entrate consuntivate nell'anno t-1 che rappresenta l'anno base per la proiezione del gettito nel periodo successivo t (c.d. *effetto Trascinamento*);
- l'impatto della congiuntura economica sull'evoluzione delle entrate (c.d. *effetto Quadro macroeconomico QME*);
- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti per i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in caso

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

- si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. *effetto Normativo*);
- 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 e successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (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).

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

Tale previsione fornisce già il valore di gettito finale stimato per il periodo di riferimento e si basa su criteri di tipo statistici. Per ottenere una previsione finale più consistente, però, 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 Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a

finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione è coerente con il metodo di calcolo adottato dall'ISTAT a partire dalla notifica di aprile 2014 e basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata¹⁵".

Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

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

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

Flussi finanziari Italia - UE

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

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi

¹⁵ Fino alla notifica di ottobre 2013, la base della stima ISTAT era rappresentata dall'accertamento delle entrate contributive nei rendiconti finanziari degli enti pubblici; per le casse privatizzate, in regime di contabilità civilistica, la base - rimasta inalterata anche nel nuovo metodo - è il valore dei contributi sociali che risultano dal conto economico. Per quanto riguarda gli enti pubblici, il valore complessivo degli accertamenti delle entrate contributive veniva rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che, basato su un'analisi storica dei dati di bilancio, teneva conto del fenomeno del mancato versamento.

pagamenti a rimborso delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari degli interventi, previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della documentazione relativa alla rendicontazione di tale certificazione delle spese;

- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario¹⁶ (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEAMP (ex FEP) e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEAMP - ex FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, inizialmente a titolo di anticipazioni sui singoli programmi (secondo quanto stabilito dalla specifica normativa comunitaria di settore) e successivamente a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

- i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - ex FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate¹⁷. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Sulla base di tale meccanismo istituzionale, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico. La variabile che coglie il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno t-2 e l'importo cumulato delle spese

¹⁶ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorsa IVA basata su un'aliquota di prelievo dello 0,30% della base imponibile nazionale armonizzata e la risorsa complementare correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL). A partire dal 2018, invece, non è più applicata la risorsa basata sul contributo alla produzione di zucchero e isoglucosio.

¹⁷ Per il periodo di programmazione 2007-2013 vale l'obbligo comunitario della regola nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma. Per il periodo 2014-2020 vale invece la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

rendicontate fino all'anno t-1. Questa variabile RES_t viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

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

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

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

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

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

Per ottenere una previsione triennale degli accrediti si applica la metodologia della previsione annuale anche ai due anni successivi al primo. In particolare, le proiezioni degli accrediti e delle domande relative al primo anno di previsione vengono utilizzate per generare una previsione del residuo di competenza e del residuo di cassa del secondo anno. Mediante queste informazioni si simula il modello ottenendo una previsione degli accrediti e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accrediti anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accrediti, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse 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, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri¹⁸, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento

¹⁸ Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

della spesa sostenuta e quello della rendicontazione non necessariamente coincidono. L'esistenza di sfasamenti nel profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rende necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate.

Da tali importi sono escluse le anticipazioni¹⁹. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari²⁰ dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

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

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

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

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

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

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

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 modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, nonché delle variabili

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*).

²⁰ Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base di riferimento è la serie storica dei dati ISTAT. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali²¹ e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

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

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²² - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale²³.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità²⁴. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni

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

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

23 Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc.).

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

elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali²⁵, sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁶ o in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate²⁷.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali²⁸ e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro²⁹ e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

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

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia,

²⁵ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁶ Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

²⁷ L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

²⁸ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

²⁹ In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC2010, è compresa fra le imposte.

ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

Consumi intermedi

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

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunto il valore della produzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), in precedenza escluso dalla stima del PIL. Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento.

Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo in quanto non ha impatto sul saldo.

Alla luce dei cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, la nuova serie storica, oltre ad aver risentito dell'ampliamento del perimetro delle A.P., è stata depurata da alcune componenti, quali la spesa per armamenti, la spesa per ricerca e sviluppo e per assegni di ricerca.

Le regole del 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 e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsionali dei principali comparti.

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

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

Nell'ambito dei consumi intermedi non è più ricompresa la voce, prima rilevante, delle spese per forniture militari.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul trend storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell'ottica del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell'introduzione per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, a decorrere dall'esercizio 2019, del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali per le Regioni a statuto ordinario per il biennio 2019-2020 (a decorrere dall'esercizio 2021 anche le Regioni a statuto ordinario sono tenute al rispetto del risultato di competenza non negativo). Al riguardo si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali importi. Per gli altri enti minori dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

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

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi degli enti sanitari 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 servizi sanitari³⁰.

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 privati³¹ ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;
- assistenza ospedaliera in case di cura private;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, anziani, tossicodipendenti, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura³² viene effettuata tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica degli aggregati (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto delle valutazioni quantitative circa il costo del rinnovo delle relative convenzioni³³.

Prestazioni sociali in denaro

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

L'attività di previsione e monitoraggio 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.

³⁰ Aziende sanitarie locali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Aziende ospedaliere e Policlinici universitari, nonché Stato, Enti locali e Altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

³¹ Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

³² L'adozione, a partire dall'anno 2012, del nuovo modello di rilevazione di Conto Economico (CE) ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci di spesa del modello di rilevazione adottato a partire dall'anno 2008, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

³³ Benché di importo non rilevante, devono considerarsi anche i costi delle convenzioni dei Sumai inclusi nell'Assistenza medico-specialistica.

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

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

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

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 PA da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare in via continuativa informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio mensile, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto³⁴.

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.

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.

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

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

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;

³⁴ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

- realizzare, per il periodo di previsione, un sistema informativo coerente, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

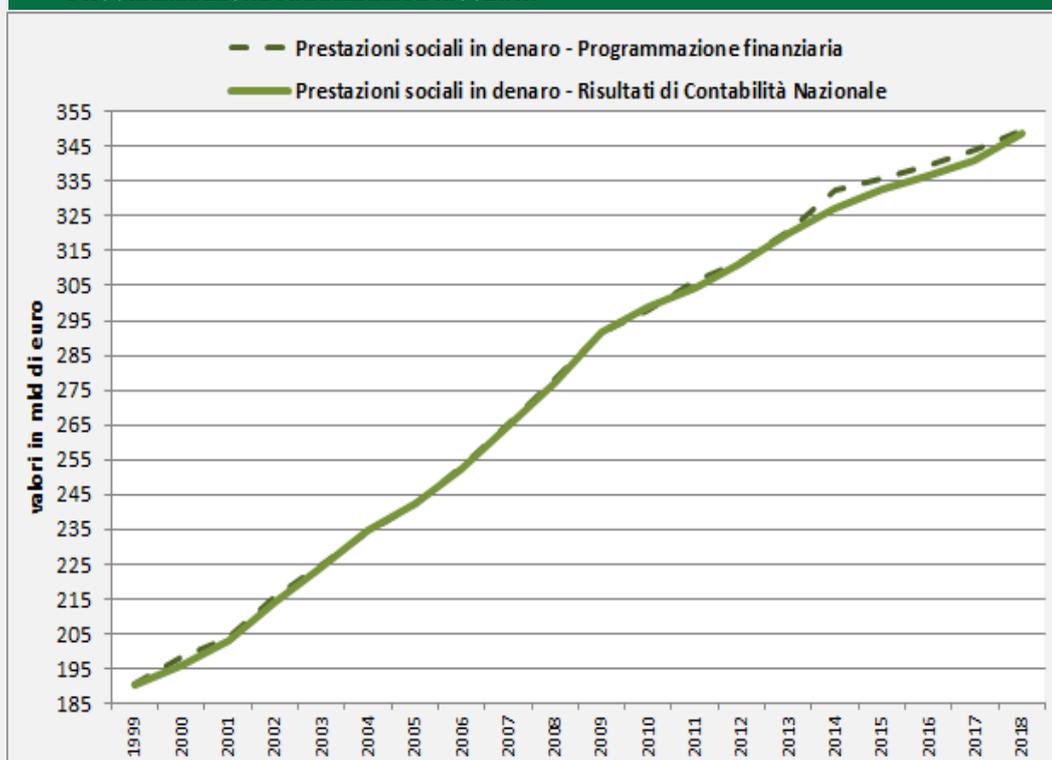
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2018

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della spesa complessiva corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni - 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 1999-2018. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno n andrebbe effettuato tra le previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno $n-1$ in RPP dell'anno n ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno $n-1$ (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero (successivamente al 2011) in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno n e i risultati dell'anno n , il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti. Sul piano metodologico, invero, il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)³⁵ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle pubbliche amministrazioni. 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 programmatico 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

³⁵In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 con la legge n. 190/2014 e per l'anno 2015 è stato adottato il DL 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, in attuazione dei principi della sentenza C.C. n. 70/2015.

Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n³⁶ e, successivamente, con l'aggiornamento della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)³⁷.

FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO PA - 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 PA 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 PA (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente³⁸. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

³⁶ 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).

³⁷ 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 stabilità.

³⁸ Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2018) si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza limitata (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto

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

		Previsioni Conto PA	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	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	304,5
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	313,9	311,4
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	

programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4%, considerando anche gli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1%).

Previsioni Conto PA		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	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	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	326,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	332,8
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	336,4
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
Anno 2017	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	341,3
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	<u>Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018</u>	<u>343,9</u>	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	348,9
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019	349,8	

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

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

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

(4) Con effetti DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

(5) Comprende gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

(6) Comprende gli effetti del DL 98/2011, convertito con legge n. 111/2011

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011.

(8) Comprende gli effetti degli interventi previsti dal DL n. 54/2013, convertito con legge n. 85/2013, dal DL n. 63/2013, convertito con legge n. 90/2013, dal DL n. 76/2013, convertito con legge n. 99/2013, e dal DL n. 102/2013 afferenti, con particolare riferimento al DL n. 54/2013 e al DL n. 102/2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Comprende gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

(10) Comprende anche gli effetti del DL n. 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, secondo le regole di registrazione previste dalla Contabilità Nazionale (SEC 2010).

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione³⁹, gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese. Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte⁴⁰, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata sia in entrata sia come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE⁴¹.

Per definire l'entità del contributo da versare alla UE a titolo di Risorsa RNL (c.d. Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE.

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 europeo⁴². Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

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

³⁹ I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia vendita 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).

⁴⁰ Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai contributi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

⁴¹ La modifica non comporta alcun impatto su *deficit* in quanto l'aumento del livello di spesa corrente è compensato da un incremento, di pari importo, delle imposte indirette in entrata (l'IVA è registrata al lordo della componente destinata all'UE).

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

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

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

Interessi passivi

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

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 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 sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale⁴³ e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni

⁴³ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva *spot* e *forward* dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP Area Euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica⁴⁴.

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC2010).

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

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

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, saranno coperte con tali *swap*⁴⁵.

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli

⁴⁴ È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCTeu).

⁴⁵ 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.

interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato alla curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo.

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

Nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura dei titoli in valuta estera (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

Inoltre, a partire dall'anno 2018 è stata inserita la spesa per interessi relativa alla giacenza giornaliera della garanzia bilaterale versata a fronte di alcune posizioni in derivati. Tale flusso si può configurare come un'entrata o un'uscita a seconda della combinazione di due fattori: il verso della garanzia, che essendo bilaterale può essere versata alla controparte o ricevuta dalla controparte, e il segno dei tassi di interesse del mercato monetario (normalmente il tasso EONIA), 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'EONIA rilevato in coerenza temporale con le altre previsioni.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁴⁶ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁷, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)⁴⁸. 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 Stato⁴⁹.

⁴⁶ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁷ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁸ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁴⁹ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

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'Italia⁵⁰, 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)⁵¹ che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza, del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale⁵², nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

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

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

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel 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 assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione, in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. In caso di

⁵⁰ Vale la pena ricordare che questi interessi negli ultimi anni sono diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

⁵¹ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵² Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga erogato sulla base di stime di avanzamento lavori. 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.

Per classi di investimento medie, sia con riferimento alla complessità che agli importi, si può ipotizzare una erogazione nell'arco di 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio.

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. 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 contributo⁵³.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto, ovvero finanziamento concesso dall'istituto finanziatore) annuo in relazione con il valore degli stati di avanzamento lavori previsti.

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

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

⁵³ 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.

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 SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S.

Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si 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.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica, ovvero l'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata, che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico, opportunamente rivisto tenendo conto del cambiamento dei vincoli di finanza pubblica per il comparto.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

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

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

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

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a

prenotazione/autorizzazione, comunichi l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

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

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

Le nuove regole contabili introdotte dal SEC2010 prevedono la classificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Si tratta, in particolare, delle DTA (*deferred tax Asset*).

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. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

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

Va inoltre evidenziato che, con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 (tramite il cosiddetto *Six Pack*) e la successiva approvazione della L. n. 243/2012, che ha recepito a livello nazionale la normativa europea, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"⁵⁴, misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico, ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza multilaterale.

Per favorire la comprensione di tali aspetti, questo capitolo è dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio e dell'evoluzione del debito.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

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

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e del saldo strutturale è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁵⁵ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sull'*output gap* (*Output Gap Working Group* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per la stima del PIL potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas a rendimenti

⁵⁴ Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

⁵⁵ Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

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 ARIMA. 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*⁵⁶.

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

$$\begin{aligned}
 (4) \quad U_t &= N_t + G_t \\
 (5) \quad N_t &= N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} & \varepsilon_{1t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1)) \\
 (6) \quad \lambda_t &= \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} & \varepsilon_{2t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2)) \\
 (7) \quad G_t &= \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} & \varepsilon_{3t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3)) \\
 (8) \quad \Delta W_t &= \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \varepsilon_{4t} & \varepsilon_{4t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))
 \end{aligned}$$

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro⁵⁷.

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, il MEF utilizza una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale⁵⁸. La Commissione Europea ha convenuto che la soluzione italiana per la selezione dei parametri di inizializzazione delle componenti non osservate è migliorativa della metodologia e l'ha integrata nella procedura ufficiale. I parametri utilizzati per la stima del NAWRU nel presente

⁵⁶ L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione *panel* ad effetti fissi su un sotto-campione di Paesi europei (AT, BE, DE, DK, ES, FR, FI, IE, IT, NL, PT, SE, UK), in cui la variabile endogena è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente, mentre tra le esogene sono incluse alcune determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e alcune variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni). 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 il *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

In caso di scarso *fit* del modello è prevista l'applicazione di una “*prudent rule*”: in questo caso, l'àncora del NAWRU si ottiene come media tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf.

Programma di Stabilità, sono riportati nella Tabella III.1-1 e corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione in occasione delle Previsioni di Autunno del 2018.

TABELLA III.1-1 I PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

LB Trend (ε_1)	0
LB slope (ε_2)	0,01
LB Cycle (ε_3)	0
LB 2nd eq. (ε_4)	0
UB Trend (ε_1)	0,1
UB slope (ε_2)	0,045
UB Cycle (ε_3)	0,155
UB 2nd eq. (ε_4)	0,000816
NAWRU anchor	9,7535

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)⁵⁹. 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):

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

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

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

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

⁵⁹ Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. In occasione del DEF 2019, sono state utilizzate delle *priors* differenti da quelle impiegate dalla Commissione europea nelle Autumn Forecast 2018 (<https://circabc.europa.eu/outputgaps>) per tenere opportunamente in considerazione il quadro macroeconomico. In particolare la media e la deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono poste pari a 0.0014, la media dell'ampiezza del ciclo economico pari a 0.632 e la sua deviazione standard pari a 0.215; la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend pari a 3.539e-007, la media del *drift* del trend pari a 0.0175 e la sua deviazione standard pari a 0.004591, la media della *slope* del trend pari a 0.72 e la sua deviazione standard pari a 0.0781; la media e la deviazione standard della varianza dell'errore della seconda equazione pari a 0.00555, la media del coefficiente angolare pari a 1.4 e la sua deviazione standard a 0.705.

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

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁶⁰ 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 .

A settembre 2018 sono stati aggiornati per ogni Paese i parametri che rappresentano i pesi specifici delle singole misure di sensitività, ossia quelle che misurano per ciascuna voce di entrata e di spesa la reattività al ciclo economico. Per l'Italia il valore del parametro è rimasto sostanzialmente stabile, passando da 0,539 a 0,544.

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

$$(13) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

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. Non esiste una metodologia concordata che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede con valutazioni caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva⁶¹, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- condoni fiscali;

⁶⁰ 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>

⁶¹ La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- entrate/uscite straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

III.2 LA REGOLA DELLA SPESA

La regola della spesa⁶² indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, come perseguire l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola identifica un tetto al tasso di crescita della spesa che permette al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

Il Patto di Stabilità e Crescita mette a confronto l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. La regola della spesa, infatti, permette all'aggregato di spesa di evolvere fino ad un valore di riferimento.

Per ottenere il tasso di crescita dell'aggregato di riferimento è necessario calcolare due aggregati di spesa. Il primo aggregato (G) è pari alla somma delle spese totali della Pubblica Amministrazione a cui si sottraggono le seguenti voci: i) spesa per interessi; ii) spesa per programmi EU interamente coperta da fondi europei; iii) spesa per investimenti calcolata come media su quattro anni (tre precedenti e l'anno base)⁶³; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato (Gn) è pari al primo (G) depurato delle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* ($DTMn$). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno e si aggiungono quelle dell'anno precedente.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento al tempo t (TS_t) è dato quindi dalla differenza tra l'aggregato di spesa al tempo (t) depurato dalle $DTMn$ e l'aggregato di spesa al tempo ($t-1$) non depurato dalle $DTMn$.

$$TS_t = Gn_t - G_{t-1}$$

I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT⁶⁴, viene fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica⁶⁵. Per

⁶² La regola della spesa è stata inserita con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011, che ha rivisto il Regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Per maggiori dettagli, si rimanda alla pubblicazione annuale della Commissione Europea del *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2018-edition_en.

⁶³ Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della quota di spesa coperta da fondi europei.

⁶⁴ Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni (μPot).

⁶⁵ Dal 2015 è stato introdotto un aggiornamento annuale del valore di riferimento per il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale e il margine di convergenza. I valori vengono pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*".

calcolare tale *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale (μPot) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza (C) funzione della quota della spesa primaria (ossia 0,5/spesa primaria); iii) il margine di convergenza ricalibrato (C_c) calcolato tenendo presente la matrice delle condizioni economiche, eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza.

$$EB_t = \mu Pot_t - Cc_t$$

Per calcolare la deviazione dal *benchmark* (*DB*) si effettua in primo luogo la differenza tra il benchmark (*EB*) ed il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (*TS*). Successivamente, questo differenziale si moltiplica all'aggregato di spesa (*G*) dell'anno precedente (non depurato dalle misure discrezionali) per ottenere il valore in euro dello scostamento. Infine, questo valore rapportato al PIL restituisce il valore della deviazione espressa in punti percentuali. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti se calcolata anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni (*DB2*) su due anni il valore medio non deve superare 0,25. La rilevanza della deviazione è sempre valutata sia sull'anno che su due anni. In sintesi:

$$DB_t = ((EB_t - TS_t) * G_{t-1})/PIL. \quad \leq 0,5$$

$$DB2_t = ((DB_{t-1} + DB_t)/2)/PIL \quad \leq 0,25$$

Si ricorda che nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il percorso di convergenza verso l'OMT è valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità⁶⁶, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento e una riduzione dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento con un conseguente impatto sulla crescita del PIL.

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

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto per il ciclo negli scenari di alta e bassa crescita, 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

⁶⁶ Si veda: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 2012.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale. Per contro, le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo vengono semplicemente ribasate rispetto al nuovo livello del prodotto potenziale. Rispettivamente, R_A^{ca} e E_A^{ca} , vengono ricalcolate come segue:

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

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

dove \bar{Y}_B e \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 più bassa o alta 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 che prevarrebbe negli scenari di maggiore o minore crescita.

III.4 METODOLOGIA PER LA PROIEZIONE DI MEDIO PERIODO DEL PRODOTTO POTENZIALE

Il DEF, nella sezione del Programma di Stabilità, presenta le simulazioni sulla dinamica del rapporto debito/PIL che coprono un orizzonte di medio periodo, pari a otto anni rispetto all'ultimo anno di previsione. Tali proiezioni si basano su uno scenario di crescita in cui la serie del PIL potenziale viene ottenuta applicando, per gli anni dell'orizzonte temporale del DEF, la funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1); per gli anni successivi, seguendo la metodologia europea relativa alle proiezioni di medio periodo, le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i fattori produttivi capitale e lavoro e la TFP, stimati al loro livello strutturale/potenziale, sono estrapolati *out-of-sample* attraverso semplici modelli ARIMA (è il caso di investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* (per la *Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura totalmente meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo anno dell'orizzonte temporale del DEF, aumentato della differenza tra i dati dei due anni precedenti moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene mantenuto costante.

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

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare,

con una velocità massima dell'1 per cento, del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (si veda il paragrafo III.1).

- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo attuale (si veda il paragrafo III.1).
- **Stock di capitale:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.
- **Tasso di partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del cosiddetto *Cohort Simulation Model* (CSM), elaborato in sede di *Ageing Working Group*, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry* e *exit rates*).
- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del *trend* delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima.

III.5 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

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

- per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale, che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al Settore Statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche i proventi delle dismissioni 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 tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle nuove regole emanate da Eurostat in

corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC 2010, in relazione alle operazioni in derivati;

- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

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

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

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

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

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

Qualora il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si utilizzano le informazioni più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui presunti al 31 dicembre dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

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

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio. Le previsioni considerano, inoltre, la facoltà concessa alle amministrazioni di disporre la reinscrizione nella competenza degli esercizi successivi (con la futura legge di bilancio) delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti⁶⁷, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica⁶⁸.

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

⁶⁷ Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

⁶⁸ L'art 34-ter comma 5 della legge n.196/2009 prevede che, annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti ai residui passivi perenti eliminati dal Conto del patrimonio possono essere reinscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi Fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

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 sotto elencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁶⁹ di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

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

Per il Fondo sviluppo e coesione, rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziato. In proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 dispone che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014-2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione, siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987.

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.

La stima tiene conto, inoltre, di un' ipotesi di riparto del fondo per gli interventi infrastrutturali del Paese in relazione ai settori di intervento previsti dalla normativa di riferimento dal 2018 al 2033.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate 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

⁶⁹ I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

A partire dal 2016 il volume di riassegnazioni si è notevolmente ridotto rispetto agli esercizi precedenti, in quanto, a partire dalla Legge di Bilancio 2016, una parte di entrate con carattere stabile e monitorabile nel tempo, che fino al 2015 era oggetto di riassegnazione in corso d'anno, è stata stabilizzata negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio. Con la riforma di contabilità, disposta con la legge n.196 del 2009, questa "stabilizzazione" è stata istituzionalizzata prevedendo l'iscrizione negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione di importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nell'esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività⁷⁰.

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 SEC 2010. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato.

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

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

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

⁷⁰ Cfr. art 23 legge n.196 del 2009

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE⁷¹, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

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

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2019 e successivi. In particolare, per l'anno 2019 è previsto, per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), mentre per le Regioni a statuto ordinario, per il biennio 2019-2020, il rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali (a decorrere dall'esercizio 2021 anche le Regioni a statuto ordinario sono tenute al rispetto del risultato di competenza non negativo). Al riguardo, si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

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

Con riferimento al conto delle Regioni a Statuto ordinario, la distribuzione delle voci è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi precedenti.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto

⁷¹ 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.

legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

La sanità

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

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

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. In particolare, a decorrere dall'anno 2019 tutti gli Enti locali sono tenuti al rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). Di conseguenza, tra le entrate e le spese finali non solo è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento, ma anche l'avanzo di amministrazione e l'accensione prestiti. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di operazioni di investimento, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La trasposizione delle nuove regole di finanza pubblica in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti delle nuove regole sulla cassa e dall'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati ipotizzando il rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 971-977, della legge n. 145/2018 - che hanno rivisto, per le sole Università, le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto del comparto - e prevedendo, per i principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), non più soggetti alla regola del fabbisogno a decorrere dall'esercizio 2019, andamenti di spesa coerenti con l'eliminazione della citata regola.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT⁷².

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL⁷³) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate⁷⁴. Il Conto, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁷⁵, fornisce anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono prodotte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. In tale contesto, oltre all'analisi delle tendenze storiche registrate per i principali aggregati di spesa sanitaria, si pone particolare attenzione:

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

Gli andamenti tendenziali previsti per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente e confrontati con gli andamenti effettivi della spesa desunti dai modelli di Conto economico (CE⁷⁶) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁷⁷) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale⁷⁸.

⁷² Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del Conto economico consolidato della sanità sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t-1) che per quanto riguarda gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) fanno riferimento ai dati di conto economico del quarto trimestre.

⁷³ Si tratta di quattro specifiche tipologie di enti del servizio sanitario nazionale: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari.

⁷⁴ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁷⁵ La spesa sanitaria complessiva viene, infatti, suddivisa in Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e Altre uscite.

⁷⁶ Il CE rappresenta la base informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

⁷⁷ Regolamento CE n. 458/2007.

⁷⁸ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo le quali, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello *stock* di capitale e un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).

A partire dall'edizione 2017 del Conto, l'ISTAT, a seguito di una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, ha quantificato la spesa sanitaria al netto degli interessi passivi, decurtando annualmente l'aggregato residuale delle Altre uscite di un importo compreso tra i 250 e i 300 milioni di euro.

