

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XI**  
**n. 3**

## **PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO**

(Anno 2021)

*(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 19 ottobre 2020

---



## 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 .....	»	59





19 OTT. 2020

*Al Ministro  
per i rapporti con il Parlamento*  
DRPI/XVIII/261/20

Roma, 19 ottobre 2020

*Gra Parobite*

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 2021, approvato dal Consiglio dei ministri il 18 ottobre 2020.

*Enzo Lotti*

Federico D'Incà

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



**PROGETTO DI DOCUMENTO  
PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2021**





## INDICE

<b>I.</b>	<b>QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO</b>	<b>1</b>
I.1	Tendenze recenti dell'economia	1
I.2	Previsione macroeconomica a legislazione vigente	3
I.3	Aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente	6
	Scenario avverso di recrudescenza dell'epidemia	6
I.4	Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche	8
I.5	Obiettivi 2024-2026 e sostenibilità del debito	14
I.6	Validazione delle previsioni ufficiali da parte dell'UPB	16
<b>II.</b>	<b>LE RIFORME STRUTTURALI</b>	<b>17</b>
<b>III.</b>	<b>TAVOLE</b>	<b>19</b>
<b>IV.</b>	<b>NOTE METODOLOGICHE</b>	<b>49</b>
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 -Il 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	52

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella I.4-1 : Quadro riassuntivo provvisorio di utilizzo risorse recovery plan (miliardi a valori 2018)*	10
Tabella I.4-2 : Quadro macroeconomico programmatico sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)	11
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I)	19
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.A)	19
Tabella III.1-3 Prezzi (1.B)	20
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.C)	20
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.D)	20
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A)	21
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.B)	21
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	22
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A)	23
Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B)	23
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C)	24
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A)	25
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.B)	28
Tabella III.1-14 Raccomandazioni specifiche per il paese (6.A)	31
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 III.1-17 Ipotesi sulle entrate e sulle spese delle Amministrazioni pubbliche (S.13) nell'ambito del recovery and resilience facility (RRF) (8)	47
Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU	52

## INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : Prodotto interno lordo e produzione industriale	1
Figura I.1-2 : Clima di fiducia delle imprese italiane	2
Figura I.2-1 : Casi registrati di infezioni da coronavirus in Italia	4
Figura I.4-1 : Previsioni tendenziali e programmatica del PIL in termini reali (mld di euro valori concatenati)	12
Figura I.4-2 : Deficit e debito pubblico in rapporto al PIL – Scenario programmatico 2020-2023 (%)	13
Figura I.5-1 : Sentiero programmatico del rapporto debito\PIL al 2026 ed estrapolazione al 2023 mantenendo invariato il saldo primario strutturale del 2020	15



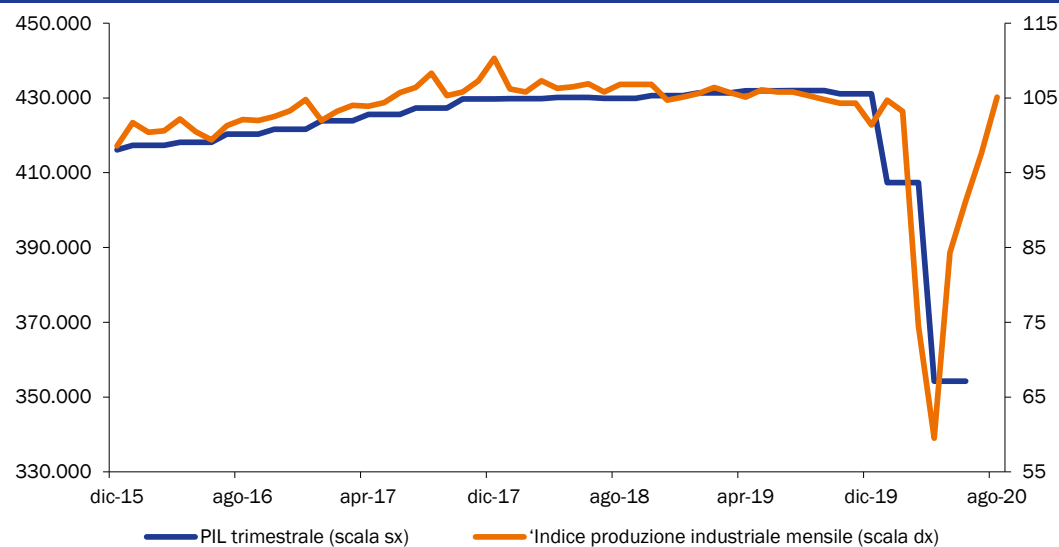
## I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

### I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA

A partire dall'ultima decade di febbraio, l'andamento dell'economia italiana è stato sconvolto dall'epidemia da Covid-19. Le necessarie misure di distanziamento sociale e di chiusura di settori produttivi attuate da metà marzo ai primi di maggio, hanno infatti causato un'inedita caduta dell'attività economica. A partire dal mese di maggio, gli indicatori economici hanno recuperato grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e ad una serie di poderosi interventi di politica economica a sostegno dell'occupazione, dei redditi e della liquidità di famiglie e imprese. Nel complesso, tali interventi sono stati pari a 100 miliardi (6,1 punti percentuali di PIL) in termini di impatto stimato *ex ante* sull'indebitamento netto della PA.

Pur in marcata ripresa, l'attività economica resta a tutt'oggi inferiore ai livelli dello scorso anno. Restano infatti in vigore alcune restrizioni, ad esempio relativamente a grandi eventi sportivi e artistici. Ultimamente, a seguito di una ripresa dei nuovi contagi, il Governo ha dovuto adottare misure precauzionali per ridurre i rischi di trasmissione del virus. Al contempo, l'epidemia ha continuato a diffondersi a livello globale, tornando ad accelerare in Europa e rendendo necessarie misure precauzionali in tutti i principali Paesi del mondo. Il commercio internazionale e le esportazioni italiane hanno recuperato terreno negli ultimi mesi, ma restano nettamente inferiori al normale.

FIGURA I.1-1 : PRODOTTO INTERNO LORDO E PRODUZIONE INDUSTRIALE



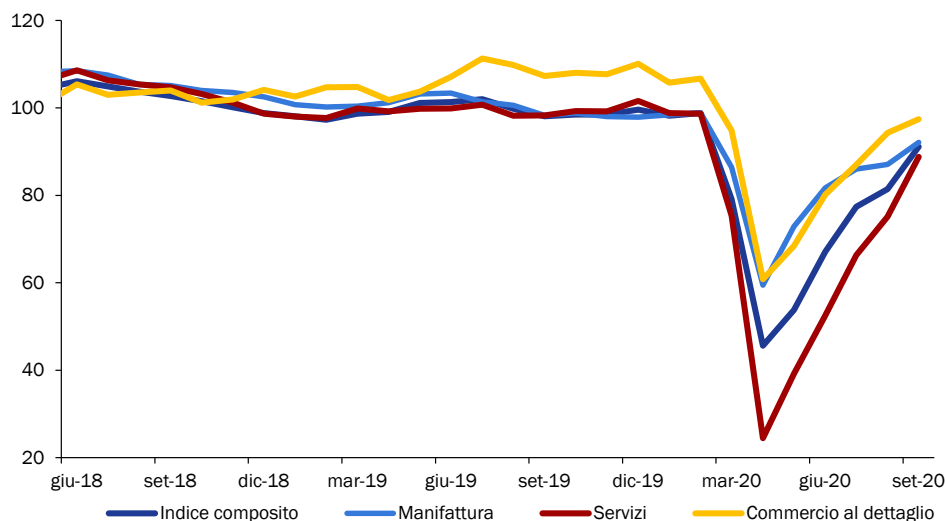
Fonte: ISTAT.

Secondo le ultime stime dell'Istat, il PIL è caduto del 5,5 per cento nel primo trimestre e del 13,0 per cento nel secondo, in termini congiunturali. Per il terzo trimestre, la previsione ufficiale incorpora un rimbalzo congiunturale pari al 13,6 per cento: gli ultimi indicatori disponibili tracciano, infatti, un andamento del PIL in crescita nei mesi estivi. In particolare, la produzione industriale è cresciuta sia in luglio che in agosto, registrando un livello medio dell'indice destagionalizzato superiore del 29,4 per cento rispetto al secondo trimestre. In luglio, anche la produzione del settore delle costruzioni ha continuato a riprendersi (+3,5 per cento su giugno, con un trascinarsi sul terzo trimestre di 41 punti percentuali). Inoltre, i dati relativi alle fatture digitali indicano un netto recupero del fatturato in confronto ai mesi precedenti anche nei servizi di mercato<sup>1</sup>.

Dal lato della domanda, la fiducia dei consumatori è salita nel terzo trimestre e le vendite al dettaglio in luglio e agosto hanno registrato un livello medio superiore del 12,7 per cento alla media del secondo trimestre. Nel trimestre estivo sono anche nettamente cresciute le immatricolazioni di auto nuove, che in settembre risultavano superiori del 9,4 per cento ad un anno prima.

Anche gli indici di fiducia delle imprese italiane sono in netta ripresa, in tutti i settori produttivi. Si segnala in particolare il miglioramento fra le imprese manifatturiere produttrici di beni strumentali e le aziende attive nella costruzione di edifici e in lavori specializzati. In netto aumento anche la fiducia nei servizi, in particolare nei servizi turistici.

**FIGURA I.1-2 : CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE**



Fonte: Istat e stime MEF per il mese di aprile 2020, in cui l'indagine non è stata pubblicata.

Per quanto riguarda i conti con l'estero, nei primi sette mesi dell'anno il surplus commerciale è salito di 3 miliardi in confronto allo stesso periodo del 2019, a

<sup>1</sup> Per la precisione, dato che la serie storica dei dati mensili parte da gennaio 2019, non è possibile effettuare una destagionalizzazione. I dati indicano che la contrazione tendenziale dell'imponibile della fatturazione elettronica (corretta per i giorni lavorativi) si è molto ridotta in luglio e agosto in confronto a giugno, il che con tutta probabilità implica un aumento congiunturale del fatturato e del valore aggiunto.

32,7 miliardi, mentre l'avanzo delle partite correnti si è lievemente ridotto, principalmente a causa di un maggior deficit nei servizi<sup>2</sup>. Su quest'ultimo ha pesato la caduta delle presenze e della spesa dei turisti stranieri in Italia<sup>3</sup>.

L'andamento dell'inflazione nei primi nove mesi dell'anno ha riflesso la debolezza della domanda e la caduta dei prezzi del petrolio e delle materie prime durante il periodo di crisi più acuta a livello globale. Negli ultimi due mesi (agosto e settembre), l'indice dei prezzi al consumo è risultato in discesa di 0,5 punti percentuali in confronto ad un anno prima, avvicinandosi al minimo storico precedentemente segnato nel gennaio 2015<sup>4</sup>.

Ai fattori ciclici menzionati, a partire dal mese di giugno si è aggiunta un'altra spinta al ribasso dei prezzi, causata dal significativo apprezzamento del tasso di cambio dell'euro, pari a quasi 8 punti percentuali nei confronti del dollaro rispetto all'andamento medio durante i primi cinque mesi dell'anno. Nella media dei primi otto mesi dell'anno, il tasso di inflazione medio secondo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività è risultato pari al -0,1 per cento. Più favorevole l'andamento del deflatore del PIL, che nella media dei primi due trimestri è cresciuto dell'1,4 per cento in termini tendenziali.

Sul fronte del lavoro, la caduta delle ore lavorate nell'industria e servizi di mercato (-26,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) è stata addirittura superiore a quella del valore aggiunto (-20,4 per cento). Tuttavia, grazie anche alle misure adottate dal Governo, quali l'introduzione della Cassa integrazione in deroga, il numero di occupati è sceso in misura assai inferiore alla caduta dell'input di lavoro (-2,4 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) e ha recuperato parte del terreno perso già nel terzo trimestre. L'indagine mensile Istat sulle forze di lavoro indica infatti che l'occupazione è aumentata sia in luglio sia in agosto, con incrementi congiunturali dello 0,4 per cento in entrambi i mesi e un acquisito nel trimestre di 0,5 punti percentuali.

## **I.2 PREVISIONE MACROECONOMICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

La previsione ufficiale di variazione del PIL reale per il 2020 viene abbassata al -9,0 per cento (-9,1 per cento nella media dei dati trimestrali), dal -8,0 per cento della previsione del Programma di Stabilità (-8,1 per cento sui trimestrali). Il principale motivo della revisione al ribasso risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive in Italia e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile. Si è inoltre adottata una previsione assai più cauta di incremento del PIL nel quarto trimestre (ora cifrata in uno 0,4 per cento, a fronte del 3,8 per cento previsto nel Programma di Stabilità).

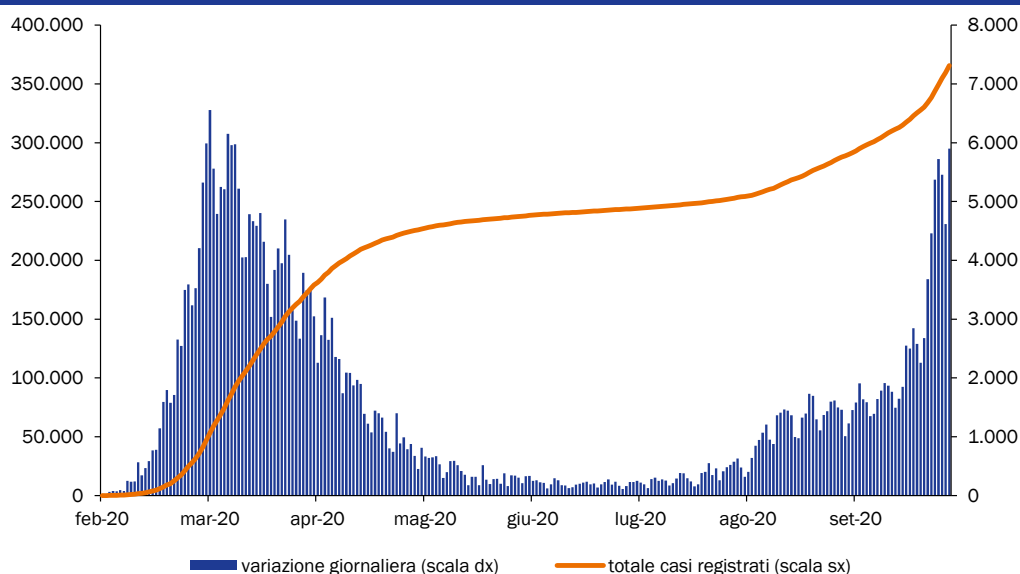
<sup>2</sup> Il surplus di partite correnti nei primi sette mesi dell'anno è risultato pari a 20,6 miliardi, in discesa da 25,4 miliardi nello stesso periodo del 2019. Il dato di luglio ha tuttavia registrato un miglioramento rispetto al corrispondente mese del 2019 (9,3 miliardi contro 8,7 miliardi) grazie alla componente merci (con un surplus di 9,8 miliardi contro 8,0 miliardi nel 2019).

<sup>3</sup> Ad esempio, a luglio il surplus per la componente 'viaggi' del saldo dei servizi ha registrato un surplus di 1,1 miliardi, contro 3,0 miliardi a luglio 2019. I crediti (ovvero la spesa degli stranieri in Italia) sono scesi dai 6,0 miliardi del luglio 2019 a 2,4 miliardi a luglio 2020.

<sup>4</sup> L'inflazione misurata in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività, al lordo dei tabacchi, segnò un minimo di -0,6 per cento a gennaio 2015.

La cautela circa l'aumento del PIL nel quarto trimestre riflette, da un lato, il forte rimbalzo stimato per il trimestre estivo e, dall'altro, la recente ripresa dei contagi da Covid-19, sia in termini assoluti sia in rapporto ai tamponi effettuati giornalmente. Rispetto ai minimi raggiunti nella seconda metà di luglio, sono anche risaliti il numero di pazienti Covid-19 ricoverati negli ospedali italiani e quello dei decessi. Da un punto di vista globale, la pandemia continua ad espandersi e in alcuni Paesi europei sono state reintrodotte misure di distanziamento sociale e *lockdown* selettivi, seppure meno drastiche in confronto alla scorsa primavera. Tutto ciò potrebbe frenare la ripresa delle esportazioni italiane osservata negli ultimi mesi.

**FIGURA I.2-1 : CASI REGISTRATI DI INFEZIONI DA CORONAVIRUS IN ITALIA**



Fonte: Refinitiv.

La disponibilità di test rapidi sempre più affidabili e l'elevato numero di tamponi effettuati giornalmente renderanno possibile un monitoraggio dell'epidemia sempre più efficace. Per essere in grado di individuare e circoscrivere nuovi focolai, è tuttavia necessario contenere il numero di nuove infezioni. La previsione per i prossimi due trimestri tiene pertanto conto della necessità di mantenere norme di comportamento prudentiali e dell'elevata probabilità che l'afflusso di turisti stranieri in Italia resti molto al disotto dei livelli pre-crisi.

Nel frattempo, sta proseguendo lo sviluppo di vaccini anti-Covid-19 da parte di numerose aziende farmaceutiche e si registrano importanti progressi nello sviluppo di terapie basate su anticorpi monoclonali. La Commissione Europea ha già firmato due accordi di fornitura di vaccini e ne sta discutendo altri quattro con altrettante aziende farmaceutiche<sup>5</sup>. La produzione di alcuni vaccini è già in corso mentre si

<sup>5</sup> Coronavirus: the Commission signs second contract to ensure access to a potential vaccine, Press release, Brussels, 18 September 2020. L'accordo firmato dalla Commissione Europea e AstraZeneca prevede la possibilità per l'UE di acquisire fino a 300 milioni di dosi del vaccino anti-Covid-19, con un'opzione su ulteriori 100 milioni di dosi. L'accordo tra la Commissione e Sanofi-GSK ne prevede 300 milioni. La Commissione sta negoziando ulteriori accordi con altri produttori di vaccini, Johnson & Johnson, CureVac, Moderna e BioNTech.



stanno effettuando i test clinici di terza fase. A conclusione di tale fase, i vaccini dovranno essere approvati dall'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA), che ne valuta l'efficacia e la sicurezza.

L'ipotesi di base adottata per la previsione macroeconomica rimane invariata rispetto al Programma di Stabilità, ovvero che la distribuzione di uno o più vaccini cominci entro il primo trimestre del 2021 e che a metà anno la disponibilità di nuove terapie e di vaccini sia tale da consentire al Governo di allentare la gran parte, se non tutte, le misure restrittive. Di conseguenza, il recupero dell'economia dovrebbe riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022.

I tassi di crescita del PIL della nuova previsione tendenziale sono pari a 5,1 per cento per il 2021, 3,0 per cento per il 2022 e 1,8 per cento nel 2023. Si tratta di incrementi che paiono elevati in confronto ai risultati dell'ultimo ventennio, ma va considerato che il punto di partenza è un crollo del PIL senza precedenti. Inoltre, nello scenario tendenziale il PIL trimestrale non ritornerebbe ai livelli di fine 2019 fino al secondo trimestre del 2023; infatti, in media d'anno, il livello del PIL reale nel 2023 sarebbe superiore al 2019 di soli 0,3 punti percentuali.

Per quanto riguarda le principali componenti della domanda aggregata, la caduta del PIL di quest'anno interessa tutte le componenti con l'eccezione dei consumi pubblici. Il calo dei consumi delle famiglie sarebbe in linea con quello del PIL, mentre gli investimenti fissi lordi registrerebbero una caduta assai più marcata. Le esportazioni di beni e servizi sono previste cadere più delle importazioni in media d'anno, il che darebbe luogo ad un contributo netto alla crescita degli scambi con l'estero di segno negativo.

Nel prossimo triennio la ripresa dell'economia sarà sostenuta sia dalla domanda interna, sia dagli scambi con l'estero e, in minor misura, dall'aumento delle scorte. Gli incrementi previsti dei consumi delle famiglie sono coerenti con una graduale discesa del tasso di risparmio nel triennio 2021-2023 dopo il netto incremento stimato per quest'anno. La ripresa degli investimenti prevista nel quadro tendenziale è caratterizzata da tassi di crescita più elevati nel prossimo triennio rispetto a quelli dei consumi, ma il loro recupero nel 2021 sarebbe più contenuto e prenderebbe più slancio (relativamente all'andamento complessivo dell'economia) nei due anni successivi. La proiezione di crescita delle esportazioni segue grosso modo l'evoluzione prevista del commercio internazionale, mentre l'andamento delle importazioni è coerente con quello della domanda interna e della produzione. In corrispondenza della ripresa delle esportazioni di beni e servizi, si prevede una risalita del surplus di partite correnti, di cui come già accennato si colgono già i primi segnali dai dati relativi al mese di luglio 2020.

Per quanto riguarda l'inflazione, se ne prevede una moderata ripresa dopo l'andamento mediamente nullo stimato per quest'anno. La previsione è principalmente spiegata dalla ripresa ciclica e dal recupero già in corso dei prezzi delle materie prime e del petrolio.

Infine, in tema di occupazione, le unità di lavoro sono previste aumentare in misura solo lievemente inferiore al PIL, dando luogo ad un moderato aumento della produttività. Il numero di occupati salirà in misura nettamente inferiore e la ripresa delle ore lavorate avverrà principalmente tramite il riassorbimento dei lavoratori per i quali nel 2020 le aziende hanno usufruito della Cassa integrazione.

### **I.3 AGGIORNAMENTO DEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente presentato in questo documento aggiorna le stime contenute nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2020 (Nadef). Sono, infatti, divenuti disponibili di recente elementi informativi di monitoraggio che indicano un miglioramento della previsione per l'anno in corso per complessivi 2.000 milioni circa, in ragione di minori spese per consumi intermedi ed investimenti e maggiori entrate per contributi sociali. Tali andamenti determinano degli effetti di trascinamento positivi sull'anno prossimo. Sono, inoltre, state acquisite nuove informazioni in merito ai dividendi che saranno versati l'anno prossimo allo Stato, che ne determinano una revisione al rialzo nell'anno 2021 per 800 milioni circa. Infine, sulla base degli ultimi elementi disponibili, di fonte INPS, circa l'effettivo utilizzo relativo alle misure di integrazione salariale, si riscontra per l'anno corrente un minor utilizzo di tali risorse per circa 3.000 milioni rispetto alle valutazioni contenute nella Nadef. Dette risorse verranno utilizzate nell'anno 2021. La previsione tendenziale aggiornata tiene conto quindi di tale situazione che, alla luce degli andamenti richiamati in precedenza, lascia invariato il saldo del conto delle Pubbliche Amministrazioni del 2021, nonché degli effetti del recente decreto legge che proroga la sospensione delle attività di notifica di nuove cartelle di pagamento, del pagamento delle cartelle precedentemente inviate e degli altri atti dell'Agente della Riscossione fino al 31 dicembre 2020.

La previsione rivista colloca l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2020 al 10,5 per cento del PIL. Come si è già ricordato, l'impatto previsto ex ante di tutte le misure di sostegno introdotte in risposta alla crisi pandemica era di 6,1 punti percentuali di PIL. Tuttavia, la nuova stima dell'indebitamento netto è inferiore di circa 1,6 p.p. di PIL al livello desumibile dalla stima del Programma di Stabilità, dalla revisione al ribasso della stima del PIL e dagli importi degli interventi effettuati in maggio e agosto. Ciò è dovuto non solo ad un minor utilizzo di alcune misure, ma anche ad un andamento delle entrate migliore del previsto anche per via di una serie di fattori tecnici (per esempio, la quota di contribuenti che ha preferito continuare ad effettuare versamenti in base al metodo 'storico' anziché a quello 'previsionale').

Guardando in avanti, il deficit a legislazione vigente è previsto diminuire al 5,7 per cento del PIL nel 2021 e quindi al 4,1 per cento nel 2022 e al 3,3 per cento nel 2023. Il saldo primario migliorerebbe nettamente già nel 2021, al -2,4 per cento del PIL, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi, raggiungendo il -0,1 per cento del PIL nel 2023.

Grazie al basso livello dei rendimenti sui titoli di Stato correnti e previsti (secondo la metodologia abitualmente utilizzata nelle proiezioni ufficiali), i pagamenti per interessi si ridurrebbero lievemente in termini assoluti nel 2021-2022, per poi aumentare di poco nel 2023. In rapporto al PIL, essi diminuirebbero dal 3,5 per cento di quest'anno, al 3,3 per cento nel 2021 e al 3,2 per cento nel 2022 e nel 2023.

#### **Scenario avverso di recrudescenza dell'epidemia**

Nella NADEF sono illustrati non solo i consueti scenari di rischio relativi alle variabili esogene della previsione (tasso di cambio dell'euro, prezzo del petrolio,

*spread* del BTP e condizioni finanziarie), ma anche uno scenario più sfavorevole per quanto riguarda l'evoluzione dell'epidemia da Covid-19 attualmente in corso. Tale scenario alternativo è stato formulato in termini di andamento dei contagi, efficacia dei nuovi strumenti diagnostici rapidi, medicinali e vaccini, nonché tempistica della distribuzione di massa dei vaccini stessi.

Nello scenario di rischio, a differenza di quanto ipotizzato nello scenario tendenziale, la ripresa dei contagi osservata a partire da agosto si aggraverebbe sensibilmente nei mesi finali del 2020, portando anche ad un sensibile aumento dei ricoveri ospedalieri. Ciò indurrebbe il Governo a reintrodurre misure precauzionali, peraltro meno drastiche che nella scorsa primavera. Dopo il rimbalzo del periodo estivo, il PIL subirebbe una nuova caduta nel quarto trimestre. Ipotizzando la continuazione di alcune misure restrittive nei primi mesi del prossimo anno, il PIL continuerebbe a scendere, sia pure in misura nettamente inferiore a quella della prima metà del 2020 (anche grazie alle conoscenze e agli strumenti protettivi acquisiti nel frattempo). L'andamento dell'epidemia migliorerebbe nei mesi primaverili, ma la distribuzione di massa dei vaccini avverrebbe più tardi di quanto ipotizzato nello scenario tendenziale. L'attività economica riprenderebbe già nel secondo trimestre. Ciononostante, il riavvicinamento alla situazione pre-crisi sarebbe più lento che nello scenario tendenziale e nell'ultimo trimestre del 2021 il PIL reale sarebbe inferiore di oltre un punto percentuale a quello tendenziale.

Il riacutizzarsi della crisi da Covid-19 sarebbe accompagnato da analoghi se non peggiori sviluppi in altri Paesi. L'economia italiana sarebbe pertanto impattata anche attraverso minori esportazioni di beni e servizi. Questo effetto è modellato separatamente sulla base di valutazioni per l'economia globale effettuate da *Oxford Economics*. L'impatto complessivo dei fattori domestici ed internazionali legati allo scenario di rischio pandemico comporterebbe per la previsione annuale una caduta del 10,5 per cento del PIL per il 2020 (1,5 p.p. maggiore che nel quadro tendenziale). La crescita del PIL nel 2021 si fermerebbe all'1,8 per cento, contro il 5,1 per cento del tendenziale. Viceversa, seguendo un sentiero di recupero (peraltro parziale e ritardato), il PIL crescerebbe poi del 6,5 per cento nel 2022 (contro il 3,0 per cento del tendenziale) e del 2,3 per cento nel 2023 (che si confronta con l'1,8 per cento dello scenario tendenziale).

Dal punto di vista della finanza pubblica, in via approssimata si può valutare che, a parità di altre condizioni (ad esempio il livello dei rendimenti sui titoli di Stato) ma tenuto conto dell'aggiornamento della finanza pubblica qui presentato, il deficit della PA sarebbe pari a circa l'11,2 per cento del PIL nel 2020 e al 7,8 per cento del PIL nel 2021. Il successivo rimbalzo del PIL darebbe luogo ad una marcata discesa del deficit nel 2022 e 2023. Tuttavia, il punto d'arrivo sarebbe un rapporto tra deficit della PA e PIL più alto di circa mezzo punto percentuale nel 2023. Queste valutazioni non includono il possibile impatto sul saldo di bilancio e sul debito di eventuali interventi aggiuntivi che si rendessero necessari nello scenario di forte recrudescenza dell'epidemia in Italia. Il quadro programmatico discusso nel paragrafo seguente prevede comunque risorse aggiuntive per sostenere l'economia nel 2021.

#### **I.4 OBIETTIVI PROGRAMMATICI E PREVISIONI MACROECONOMICHE**

Lo scenario programmatico è stato costruito alla luce dell'importante novità costituita dal *Recovery Plan* europeo, denominato *Next Generation EU* (NGEU), un pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea che sarà dotato di 750 miliardi di risorse nel periodo 2021-2026.

Il Governo ha assunto la funzione di indirizzo per la redazione del Programma di Ripresa e Resilienza (PNRR) previsto dalla decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio scorso<sup>6</sup> per il tramite del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE). A sua volta, il CIAE ha affidato la conduzione dei relativi lavori al suo sottocomitato, il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Quest'ultimo ad agosto ha avviato un'intensa attività di raccolta di proposte per progetti da finanziare tramite la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che costituisce la componente più rilevante del NGEU. Il 9 settembre il CIAE ha approvato e successivamente inviato al Parlamento le Linee Guida per la definizione del PNRR dell'Italia.

Tenuto conto degli indirizzi approvati dal Parlamento il 13 ottobre, nonché delle Linee Guida per la compilazione dei PNRR nel frattempo pubblicate dalla Commissione Europea, il Governo elaborerà a breve uno Schema del PNRR dell'Italia. Nei prossimi mesi, quest'ultimo sarà oggetto di interlocuzioni con la Commissione Europea, che a loro volta forniranno ulteriori elementi per la redazione finale del PNRR. La presentazione della versione finale del Programma è prevista a inizio 2021 e in ogni caso non oltre la scadenza di fine aprile prevista dal Semestre Europeo.

Com'è noto, la RRF prevede un pacchetto di sovvenzioni e prestiti. La programmazione di bilancio incorporerà entrambe le componenti ed è pertanto più complessa che in passato. La valorizzazione della componente sovvenzioni è particolarmente importante poiché essa consente di incrementare notevolmente gli investimenti materiali e immateriali della PA, aumentare la spesa per ricerca, istruzione e formazione, nonché stimolare maggiori investimenti privati, senza che ciò porti ad indebitamento aggiuntivo.

Il PNRR e la programmazione finanziaria devono pertanto essere pienamente coerenti. A questo fine, sebbene il presente Documento Programmatico di Bilancio si riferisca al triennio 2021-2023, il Governo ha anche elaborato proiezioni macroeconomiche e di finanza pubblica a sei anni, che costituiranno la base per valutare sia gli impatti del programma di investimenti e degli altri interventi finanziati da NGEU, sia per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.

I principali obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023 possono così essere riassunti:

- Nel breve termine, sostenere i lavoratori e i settori produttivi più colpiti dalla pandemia fintantoché perdurerà la crisi da Covid-19;
- Proseguire nell'opera di rafforzamento del sistema sanitario nazionale in termini sia di personale, sia di mezzi, per migliorarne la capacità di affrontare la pandemia in corso;
- Sostenere il sistema scolastico nello sforzo dello svolgimento delle attività nella difficile situazione attuale, destinando risorse alla didattica a distanza e per l'assunzione di insegnanti di sostegno;

<sup>6</sup> Tale decisione ha anche approvato il Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027.

- Investire nell'università e nella ricerca, in particolare per quanto riguarda il diritto allo studio, l'edilizia universitaria e i progetti di ricerca;
- In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, valorizzare appieno le risorse messe a disposizione dal NGEU per realizzare un ampio programma di investimenti e riforme di portata e profondità inedite e portare l'economia italiana su un sentiero di crescita sostenuta e equilibrata;
- Rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi da Covid-19 accentui le disparità fra le diverse aree del Paese.
- Attuare un'ampia riforma fiscale che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi, coordinandola con l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli;
- Rilanciare gli investimenti pubblici, accelerando la capacità di spesa dei Ministeri grazie all'assegnazione immediata dei fondi che saranno disponibili per impegni pluriennali il 1 gennaio 2021, per un ammontare complessivo in 15 anni di oltre 50 miliardi;
- Assicurare un miglioramento qualitativo della finanza pubblica, spostando risorse verso gli utilizzi più opportuni a garantire un miglioramento del benessere dei cittadini, dell'equità e della produttività dell'economia;
- Ipotizzando che la crisi sia gradualmente superata nei prossimi due anni, ricondurre l'indebitamento netto della PA verso livelli compatibili con una continua e significativa riduzione del rapporto debito/PIL.

Partendo dal quadro di finanza pubblica a legislazione vigente, la manovra 2021-2023 della Legge di Bilancio punterà a sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore spinta fiscale nel 2021, che si andrà riducendo nel 2022 per poi puntare ad un significativo miglioramento del saldo di bilancio nel 2023. Di conseguenza, gli obiettivi di indebitamento netto sono fissati al 7,0 per cento nel 2021, 4,7 per cento nel 2022 e 3,0 per cento nel 2023. Per gli anni seguenti, si prefigura un ulteriore e significativo miglioramento del saldo di bilancio, tale da assicurare una riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL in tutti gli anni della previsione.

Gli obiettivi di indebitamento netto si basano a loro volta sul rientro del deficit primario, che dovrebbe scendere dal 7,0 per cento del PIL di quest'anno al 3,7 per cento nel 2021 e all'1,6 nel 2022, per poi tramutarsi in un lieve avanzo (0,1 per cento del PIL) nel 2023. Nel quadro programmatico, i pagamenti per interessi (calcolati sulla base della medesima ipotesi sul costo implicito di finanziamento del debito utilizzato nel quadro tendenziale), scenderebbero dal 3,5 per cento di quest'anno al 3,1 per cento nel 2023.

In termini di ambiti principali della manovra, si prevede il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.). In secondo luogo si prevedono significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, segnatamente nei settori più impattati dall'emergenza Covid-19 e con particolare riferimento al primo anno di programmazione, il 2021. In terzo luogo, si completa il finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro) e si finanzia il taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente alla seconda metà del 2020.

Una componente di rilievo della programmazione triennale è l'introduzione di un'ampia riforma fiscale, che il Governo intende attuare nel 2022 sulla base di una

Legge delega che sarà parte integrante del PNRR e dei relativi obiettivi intermedi. La riforma si raccorderà all'introduzione, già nel 2021, dell'assegno unico e universale per i figli.

Un'ulteriore, importante componente della politica di bilancio per il 2021-2023 sarà, come già menzionato, il pieno utilizzo delle sovvenzioni e dei prestiti previsti da NGEU per incrementare gli investimenti pubblici in misura inedita e aumentare le risorse per la ricerca, la formazione, la digitalizzazione e la riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale. A tal scopo, la legge di Bilancio anticipa alle Amministrazioni gli stanziamenti necessari, iscrivendoli appositamente in bilancio, tenuto conto anche delle procedure e della tempistica previste in ambito europeo per l'assunzione degli impegni e il pagamento delle risorse.

Il quadro programmatico per il 2021-2023 ipotizza il completo utilizzo delle sovvenzioni previste dalla prima fase del *Recovery Plan* europeo, pari al 70 per cento dell'importo complessivamente stimato a favore dell'Italia, e di una prima parte del restante 30 per cento (limitatamente al 2023). Inoltre, si è assunto un esiguo ricorso ai prestiti della RRF in deficit. La restante parte della RRF e delle altre componenti del NGEU verrà utilizzata nel periodo 2024-2026, come illustrato nella Tavola I.4-1 e seguente.

**TABELLA I.4-1 : QUADRO RIASSUNTIVO PROVVISORIO DI UTILIZZO RISORSE RECOVERY PLAN (MILIARDI A VALORI 2018)\***

	Recovery and Resilience Facility			React EU	Totale RRF e React EU	Sviluppo Rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale NGEU
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10,0	11,0	21,0	4,0	25,0	..	..	..	..
2022	16,0	17,5	33,5	4,0	37,5	..	..	..	..
2023	26,0	15,0	41,0	2,0	43,0	..	..	..	..
2024	9,5	29,9	39,4	0,0	39,4	..	..	..	..
2025	3,9	26,7	30,6	0,0	30,6	..	..	..	..
2026	0,0	27,5	27,5	0,0	27,5	..	..	..	..
Totale	65,4	127,6	193,0	10,0	203,0	0,85	0,54	0,60	205,0

(\*) Valutazione preliminare. Gli importi potranno variare a seguito dei negoziati ancora in corso.

Va ribadito che le sovvenzioni andranno ad aumentare la spesa per investimenti pubblici, il sostegno agli investimenti privati e le spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione secondo le "Missioni" individuate dal PNRR per un ammontare di pari entità. I prestiti svolgeranno il medesimo ruolo, ma non si tradurranno in un equivalente aumento dell'indebitamento netto in quanto potranno in parte sostituire programmi di spesa esistenti (anche corrente) e in parte essere compensati da misure di copertura. La porzione di prestiti che si traduce in maggior deficit è determinata per ciascun anno coerentemente con gli obiettivi di indebitamento netto.

Per quanto riguarda le coperture della manovra, il quadro programmatico di bilancio per il 2021-2023 prevede, dal lato della spesa, l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa corrente della PA; dal lato delle entrate, un gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del PIL generata dal programma di investimenti descritto in precedenza. Tale retroazione fiscale, tuttavia, viene prudenzialmente inclusa nelle stime solo a partire dal 2022, anche per tenere conto dei ritardi temporali con cui il gettito risponde ad incrementi dell'attività economica.

Il Governo continuerà inoltre a perseguire politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e, in generale, di miglioramento della *compliance*, che negli ultimi anni hanno conseguito risultati notevoli e superiori alle aspettative. In via prudenziale, le proiezioni programmatiche non includono ulteriori aumenti del gettito derivanti dal contrasto all'evasione. Si prevede, invece, la costituzione di un fondo da alimentare con le entrate effettivamente generate da tale attività, che sarà destinato al finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico.

Escludendo il *Recovery Plan*, l'impulso alla crescita derivante dalla politica di bilancio sarà elevato nel 2021 e si andrà in seguito riducendo onde consentire una graduale diminuzione del deficit. Il *Recovery Plan* avrà invece un impatto positivo e crescente sul PIL nell'arco del triennio, sia per via delle maggiori risorse messe in campo, sia per effetti di composizione (aumento della quota di investimenti pubblici sulla quota delle risorse impiegate) e ritardi temporali dell'impatto sul PIL.

Il sentiero del PIL reale coerente con queste stime prefigura una crescita del 6,0 per cento nel 2021, 3,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023. Il PIL trimestrale nel quadro programmatico recupera il livello dell'ultimo trimestre pre-crisi (il quarto del 2019) nel terzo trimestre del 2022.

**TABELLA I.4-2 : QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1)  
(VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)**

	2019	2020	2021	2022	2023
PIL	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,8	1,3	1,2
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,7	1,2	1,2
PIL nominale	1,1	-8,0	6,8	5,1	3,7
Occupazione (ULA) (2)	0,2	-9,7	5,6	3,4	2,2
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,6	0,5	1,7	1,5
Tasso di disoccupazione	10,0	9,3	9,8	9,0	8,2
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	2,5	2,6	2,4	2,3

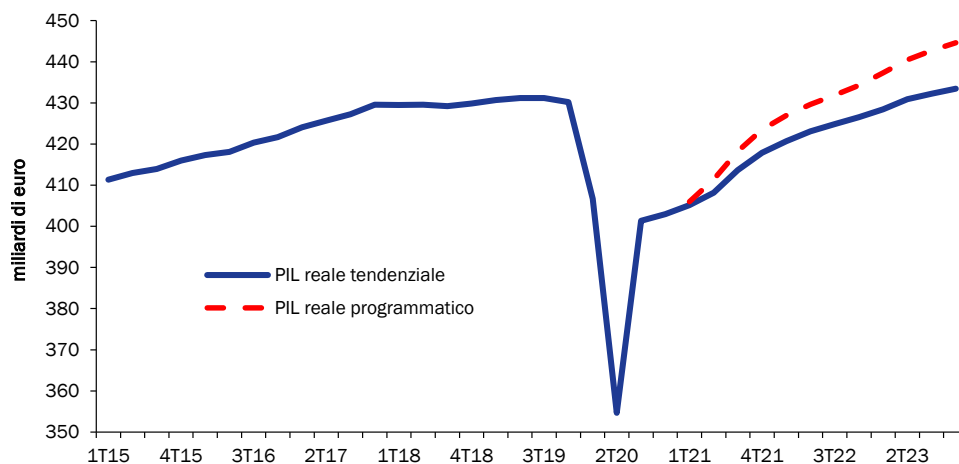
(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi. Questi ultimi, a loro volta, esercitano un effetto moltiplicativo sulla produzione e accrescono il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi delle famiglie. Le esportazioni risentono lievemente dell'impatto della crescita interna su costi e prezzi, ma nel tempo beneficiano della maggiore competitività dell'economia conseguita tramite i maggiori investimenti.

A commento di queste previsioni, è opportuno ribadire che nella prima parte del triennio il differenziale di crescita in confronto al quadro tendenziale è assicurato dall'impostazione più espansiva della politica di bilancio, motivata anche dall'esigenza di sostenere i redditi e l'occupazione in una fase in cui l'epidemia da Covid-19 influenzerà ancora negativamente l'attività economica.

**FIGURA I.4-1 : PREVISIONI TENDENZIALI E PROGRAMMATICHE DEL PIL IN TERMINI REALI (MLD DI EURO VALORI CONCATENATI)**

Fonte: elaborazioni MEF su dati ISTAT.

Nella seconda parte del periodo, invece, la spinta più rilevante alla crescita verrà dal PNRR e in particolare dalla componente sovvenzioni. Pertanto le previsioni poggiano in misura rilevante sul successo del PNRR stesso. Una minor crescita alimentata dal PNRR si ripercuoterebbe anche sull'andamento della finanza pubblica, sia pure senza pregiudicarne la sostenibilità.

D'altro canto, la previsione programmatica è stata impostata sulla base di stime di impatto prudenziali. Inoltre, non si è tenuto conto dell'impatto favorevole sulla crescita dell'ampio programma di riforme che sarà parte integrante del PNRR, né si è incluso l'impatto favorevole del *Recovery Plan* sul costo medio di finanziamento del debito<sup>7</sup>. Nel complesso, dunque, la previsione appare equilibrata sebbene il livello di incertezza economica resti molto elevato e vi sia un rischio di implementazione relativamente al PNRR (anche in considerazione che i relativi regolamenti devono ancora essere approvati).

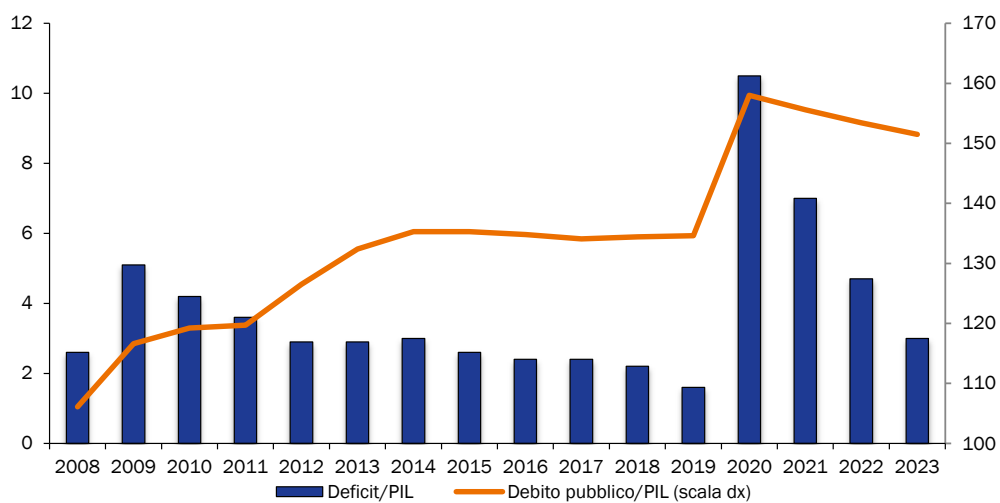
Alla luce del quadro macroeconomico programmatico, sebbene l'andamento del PIL potenziale risulti più favorevole, l'output gap si chiude più rapidamente nel triennio di previsione. Ciononostante, il saldo strutturale migliora significativamente in ciascun anno. In particolare, anche grazie al minor deficit nominale, il miglioramento del saldo strutturale è notevole anche nel 2023 in confronto al quadro tendenziale.

Per quanto riguarda l'andamento del rapporto debito/PIL, il quadro programmatico ne prevede una significativa discesa. Dal 158,0 per cento stimato per quest'anno, si scenderebbe infatti al 151,5 per cento nel 2023.

<sup>7</sup> La diminuzione del costo di finanziamento del debito della PA deriverebbe sia dal minor rendimento pagato sui prestiti previsti dalla RRF in confronto ai titoli di Stato, sia dalla riduzione dello *spread* su questi ultimi indotta dal successo del programma stesso in termini di innalzamento della crescita potenziale e miglioramento della sostenibilità del debito.



**FIGURA I.4-2 : DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL - SCENARIO PROGRAMMATICO 2020-2023 (%)**



Fonte: elaborazioni MEF su dati ISTAT.

## I.5 OBIETTIVI 2024-2026 E SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

L'obiettivo di più lungo termine è di riportare il debito della PA al disotto del livello pre-Covid-19 entro la fine del decennio tramite un ulteriore miglioramento del saldo primario e il mantenimento di un trend di crescita dell'economia nettamente superiore a quello del passato decennio.

Come già accennato, sebbene l'orizzonte di programmazione del DPB sia triennale, alla luce del fatto che il PNRR e le risorse messe a disposizione dal *Recovery Plan* europeo coprono il periodo 2021-2026, il Governo ha anche elaborato un quadro preliminare per il periodo 2024-2026. In tal modo, viene assicurata la coerenza fra le ipotesi formulate dal PNRR, il Bilancio 2021-2023 e la strategia di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il punto di partenza per la costruzione del programmatico 2020-2026 è consistito nell'estendere al 2024-2026 il quadro macroeconomico tendenziale e le relative proiezioni di finanza pubblica. Si è postulato che la crescita del PIL converga verso il tasso di crescita potenziale stimato con la metodologia "T+10" tradizionalmente adottata dalla Commissione Europea<sup>8</sup>. Essendo tale tasso di crescita pari a 1,1 per cento, si è posto il tasso di crescita effettivo all'1,5 per cento nel 2024 (in discesa dall'1,8 per cento del 2023) e quindi all'1,1 per cento nel 2025 e 2026.

Alla luce delle stime di finanza pubblica tendenziale, si sono poi proiettate le cosiddette politiche vigenti per pervenire ai saldi a politiche invariate. Su tale base, si sono inserite le ipotesi riguardanti il PNRR e se ne è stimato l'impatto netto sul PIL, che è positivo lungo tutto il periodo, ma lievemente decrescente, poiché il differenziale di maggiore spesa per investimenti pubblici ed altre politiche finanziate dalla RRF raggiunge un picco tra il 2023 e il 2024 e pertanto il suo impatto marginale sul PIL si riduce nei due anni finali dello scenario di previsione (sebbene i ritardi distribuiti degli impatti attutiscano questo effetto).

Tenuto conto di tali risultati, si sono fissati degli obiettivi di saldo primario della PA. L'avanzo primario programmatico sale dallo 0,1 per cento del PIL nel 2023 allo 0,6 per cento nel 2024, 1,7 per cento nel 2025 e 2,5 per cento nel 2026. Da tali obiettivi si ricava l'entità della manovra richiesta per centrarli; della manovra sono anche calcolate le retroazioni. La crescita del PIL reale nello scenario programmatico 2024-2026 è pari all'1,8 per cento nel 2024, 1,5 per cento nel 2025 e 1,4 per cento nel 2026.

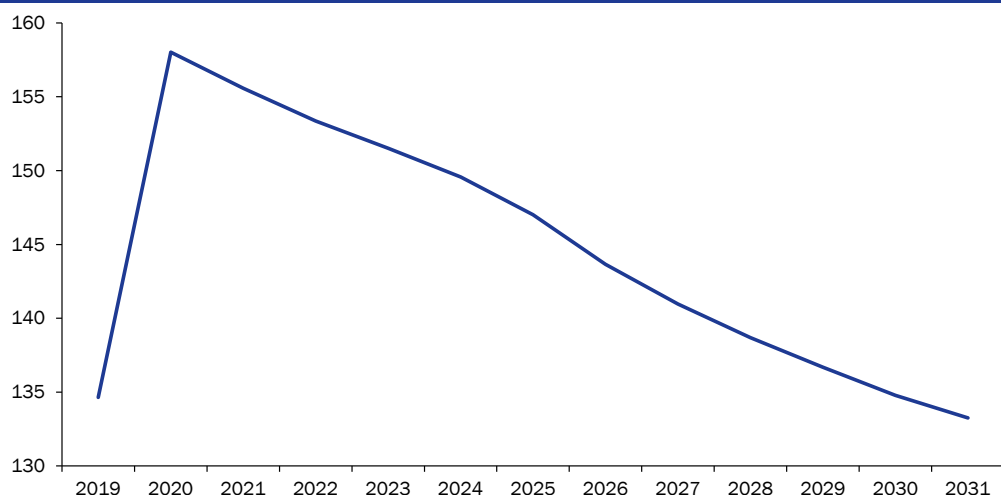
Al surplus primario dell'anno finale della proiezione, data la stima della spesa per interessi, corrisponde un indebitamento netto (deficit) della PA dello 0,5 per cento del PIL. L'entità della manovra richiesta è cifrata in poco più dello 0,4 per cento del PIL nel 2024 e un ulteriore decimo di punto percentuale di PIL nel 2025. L'aggiustamento dei conti richiesto per conseguire l'obiettivo di indebitamento netto allo 0,5 per cento del PIL nel 2026 è quindi relativamente contenuto, il che conferma che lo scenario proposto è credibile in quanto non richiede una politica di bilancio marcatamente restrittiva, che in passato si è rivelata insostenibile o controproducente per la tenuta economica e sociale del Paese.

<sup>8</sup> La stima menzionata nel testo parte dal quadro macroeconomico tendenziale 2021-2023 della presente Nota di Aggiornamento, estrapola la crescita potenziale fino al 2031 e ne deriva la crescita reale in linea con la chiusura meccanica dell'*output gap*. Per gli anni 2024-2026 la crescita stimata è di circa 1,1 per cento all'anno e negli anni successivi decresce fino allo 0,6 per cento nel 2030-2031.

Alla luce dello scenario programmatico 2021-2026, si è anche effettuata un'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis* - DSA) estesa fino al 2031. Tale analisi è normalmente effettuata partendo dal saldo primario dell'anno finale di programmazione triennale (che in questo caso è il 2023). A partire da tale saldo, si calcola il saldo primario strutturale (ovvero al netto delle misure temporanee e della componente ciclica) e lo si proietta su un orizzonte a dieci anni ipotizzando che l'economia segua il sentiero di crescita potenziale, che il deflatore converga verso il tasso di inflazione obiettivo della BCE e che il costo di finanziamento del debito segua un'evoluzione coerente con i rendimenti a termine calcolati dai recenti livelli di mercato.

Nella variante di DSA modificata qui riassunta si ipotizza, invece, che il saldo primario segua il sentiero programmatico fino al 2026 e poi rimanga a tale livello *in termini strutturali* nei cinque anni successivi. In base a tale ipotesi, e applicando il resto della metodologia DSA, si ottiene il sentiero del rapporto debito/PIL illustrato nella Figura I.6. Il rapporto debito/PIL si riduce costantemente e scende al di sotto del livello dell'anno scorso entro il 2031<sup>9</sup>.

**FIGURA I.5-1 : SENTIERO PROGRAMMATICO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL 2026 ED ESTRAPOLAZIONE AL 2031 MANTENENDO INVARIATO IL SALDO PRIMARIO STRUTTURALE DEL 2020**



Fonte: elaborazioni MEF.

Riassorbire un aumento del rapporto debito/PIL quale quello previsto per quest'anno (oltre 23 punti percentuali) nell'arco di un decennio sarebbe un ottimo risultato. Si potrebbe tuttavia argomentare che per proteggere la finanza pubblica da altri rischi che potrebbero materializzarsi nei prossimi anni sarebbe opportuno programmare un aggiustamento più rapido, anche in considerazione del fatto che la Regola di riduzione del debito non verrebbe pienamente soddisfatta nell'arco della previsione. Premesso che le regole fiscali europee saranno riconsiderate una volta superata l'emergenza pandemica, è evidente che se la ripresa dell'economia nei prossimi anni eccederà le aspettative si potrà successivamente considerare un sentiero di ancor più accentuato miglioramento del saldo primario, che a parità di

<sup>9</sup> Per ulteriori dettagli, si veda il paragrafo III.5 della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020.

altre condizioni consentirebbe di accelerare la discesa del debito pubblico in rapporto al PIL.

Ad ogni buon conto, la proiezione qui riportata conferma che un efficace utilizzo del *Recovery Plan* e una oculata ma non restrittiva gestione della finanza pubblica consentiranno di conseguire un elevato grado di sostenibilità del debito. Nell'immediato, gli sforzi del Governo si concentreranno sulla predisposizione di un PNRR di grande respiro ed efficacia. Su un orizzonte più lungo, sarà importante mantenere una costante attenzione al miglioramento della finanza pubblica, la cui resilienza è fondamentale per poter rispondere a shock inattesi come quello causato dall'attuale pandemia.

## **I.6 VALIDAZIONE DELLE PREVISIONI UFFICIALI DA PARTE DELL'UPB**

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato la previsione macroeconomica tendenziale 2020-2021 della NADEF in data 21 settembre 2020. L'UPB ha successivamente validato la previsione programmatica il 12 ottobre 2020. Le previsioni per il 2022-2023 non sono oggetto di validazione in occasione della NADEF.

Il presente documento conferma le previsioni programmatiche della NADEF apportando solamente marginali revisioni alle componenti del quadro 2021-2023 relative al lavoro e ai redditi, alla luce dei dati nel frattempo pubblicati dall'Istat. L'UPB è stato preventivamente informato di tali variazioni.

## II. LE RIFORME STRUTTURALI

Il Governo intende cogliere ogni opportunità per rilanciare la crescita del Paese in chiave di sostenibilità ambientale e sociale ed uscire dalla profonda recessione causata dalla crisi pandemica ancora in corso. Durante i mesi passati è stato prodotto uno sforzo senza precedenti per limitare le conseguenze della crisi sanitaria sui redditi delle famiglie, sui livelli occupazionali e sulla tenuta del sistema produttivo garantendo sostegno economico e liquidità al sistema. Al contempo, sono state garantite tutte le risorse necessarie al sistema sanitario per fornire le necessarie cure e contenere la pandemia. Tali sforzi dovranno essere proseguiti fino al superamento della crisi e i nuovi recenti interventi vanno in questa direzione.

Con la Legge di Bilancio per il 2021, è comunque necessario iniziare fin da ora a pianificare e mettere in campo gli strumenti necessari ad accelerare la ripresa dell'economia e aumentare il potenziale del Paese. Le scelte che si faranno oggi serviranno a disegnare un modello di sviluppo nazionale basato su innovazione tecnologica, digitalizzazione, sostenibilità ed equità. Queste finalità si devono raggiungere attraverso un importante piano di investimenti nazionali, accompagnato dai fondi europei previsti dal NGEU. Investire non sarà sufficiente a conseguire gli obiettivi che il Governo si è dato se non si accompagnerà il Piano con una serie di riforme che affrontino i nodi strutturali che da tempo frenano il Paese, quali l'elevata burocrazia, la bassa produttività, il pesante debito, un sistema fiscale non equilibrato e un mercato del lavoro troppo statico con carenze di competenze specifiche per gli scenari di cambiamento tecnologico che ci aspettano. Le sfide, le missioni e le azioni che il Governo intende perseguire sono illustrati nelle Linee Guida al PNRR. Ad esse seguirà la redazione di uno Schema di Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, che sarà oggetto di confronto con la Commissione Europea in vista della preparazione del Piano definitivo all'inizio del prossimo anno.

Le misure che impegneranno il Governo nei prossimi mesi guarderanno sia al sostegno delle famiglie e delle imprese nei settori più impattati dalla crisi sia alla realizzazione delle quattro sfide definite nelle Linee Guida per la redazione del PNRR: il miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, la riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi pandemica, il sostegno alla transizione verde e digitale, l'innalzamento del potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione. Oltre agli interventi volti ad accelerare la transizione ecologica e quella digitale e ad aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane, verrà dedicata particolare attenzione alla coesione territoriale, attraverso la fiscalità di vantaggio, gli investimenti infrastrutturali e il rafforzamento dei fattori abilitanti per la crescita. Particolari sforzi e risorse saranno anche indirizzati verso gli investimenti in istruzione e ricerca, con l'obiettivo di fare un salto significativo nella quantità delle risorse e nella qualità delle politiche, e il potenziamento e la modernizzazione del sistema sanitario.

Un ruolo cruciale all'interno del PNRR sarà svolto dagli investimenti pubblici non solo grazie alle maggiori risorse a disposizione, ma anche attraverso il miglioramento delle capacità di progettazione, di implementazione e di spesa da parte della pubblica amministrazione. Inoltre, è negli obiettivi del Governo promuovere maggiori investimenti privati sia verso l'innovazione tecnologica sia verso investimenti innovativi e verdi. Il Governo intende anche attuare - nel corso del

prossimo triennio - una riforma del fisco finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza del prelievo e alla riduzione della pressione fiscale. La riforma sarà disegnata in maniera coerente con la legge delega in materia di assegno unico, anche per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e aumentare la crescita demografica. Il Governo intende stabilire un patto fiscale con i cittadini che premi, incentivandola, la fedeltà fiscale e contributiva delle imprese e dei lavoratori.

A queste misure verranno affiancati specifici interventi volti a migliorare il mercato del lavoro in termini di competenze e politiche attive. Infine, verranno realizzate altre riforme volte ad affrontare i colli di bottiglia presenti in diverse aree come quella della giustizia, per superare la lentezza e la complessità del sistema, della Pubblica Amministrazione, per modernizzarla, digitalizzarla, svecchiarla.

Gli interventi che il Governo si appresta a realizzare nell'ambito del piano di rilancio europeo, insieme a quelli previsti con la prossima manovra di bilancio, consentiranno di innalzare il tasso di crescita dell'economia nel breve periodo e il livello del PIL potenziale nel medio-lungo termine, accrescendo la dotazione infrastrutturale e la competitività del Paese grazie a maggiori investimenti pubblici e privati. Si attueranno inoltre importanti riforme all'interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un'economia più innovativa e digitale, più sostenibile dal punto di vista ambientale e più inclusiva sotto il profilo sociale. Una crescita più dinamica rispetto al passato contribuirà alla graduale riduzione del debito pubblico.

I progetti e le iniziative di riforma definiti nell'ambito del PNRR saranno allineati con le CSR (2019 e 2020) e con le sfide e le priorità di policy individuate nell'ambito del Semestre Europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. Al fine di riflettere la nuova realtà socio-economica conseguente all'emergenza sanitaria, quest'anno le CSR si sono concentrate sugli investimenti in campo sanitario, sul sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, sulla liquidità delle imprese (in particolare le piccole e medie imprese) e sulle misure volte a sostenere una ripresa simmetrica e a salvaguardare l'integrità del Mercato Unico.

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

	2019	2020	2021
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	0,4	0,9
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	1,9	1,3	1,3
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,1	1,1	1,2
Tasso di cambio effettivo nominale	-0,7	1,9	1,4
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	3,0	-6,5	6,6
Tasso di crescita del PIL UE	1,4	1,3	1,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	1,6	-9,9	8,9
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	0,1	-12,3	5,2
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	64,3	42,4	48,1

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

	Codifica ESA	2019	2019	2020	2021	2022	2023
		Livello Milioni di euro	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
<b>1. PIL reale</b>	B1*g	1.726.724	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,6	0,4	-0,1
1.2. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dei fondi NGEU					0,3	0,4	0,8
<b>2. PIL Potenziale</b>		1.720.224	-0,1	-0,2	-0,1	0,9	1,3
contributi :							
- lavoro			-0,7	-0,7	-0,7	0,2	0,4
- capitale			0,0	-0,2	0,0	0,1	0,2
- produttività totale dei fattori			0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>3. PIL nominale</b>	B1*g	1.789.747	1,1	-8,0	6,8	5,1	3,7
Componenti del PIL reale							
<b>4. Consumi privati</b>	P.3	1.048.550	0,4	-8,8	5,7	3,7	2,3
<b>5. Spesa della P.A. e I.S.P.</b>	P.3	318.332	-0,2	2,9	0,8	-0,2	-0,4
<b>6. Investimenti fissi lordi</b>	P.51	315.217	1,6	-14,0	10,6	8,3	5,9
<b>7. Variazione delle scorte (in % del PIL)</b>	P.52 + P.53		-0,7	-0,1	0,2	0,0	0,0
<b>8. Esportazioni di beni e servizi</b>	P.6	545.214	1,0	-17,3	9,6	5,7	3,5
<b>9. Importazioni di beni e servizi</b>	P.7	504.464	-0,6	-13,8	8,8	6,0	3,8
Contributi alla crescita del PIL reale							
<b>10. Domanda interna</b>		-	0,5	-7,4	5,5	3,7	2,4
<b>11. Variazione delle scorte</b>	P.52 + P.53	-	-0,7	-0,1	0,2	0,0	0,0
<b>12. Esportazioni nette</b>	B.11	-	0,5	-1,5	0,3	0,0	0,0

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

	Codifica ESA	2019	2019	2020	2021	2022	2023
		Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. Deflatore del PIL		103,6	0,7	1,1	0,8	1,3	1,2
2. Deflatore dei consumi privati		102,7	0,5	0,0	0,7	1,2	1,2
3. HICP		103,2	0,6	-0,2	0,7	1,2	1,2
4. Deflatore dei consumi pubblici		105,3	0,4	2,6	-1,0	0,3	-0,2
5. Deflatore degli investimenti		102,5	0,7	0,5	0,7	1,3	1,2
6. Deflatore delle esportazioni		103,4	0,5	-0,4	0,6	1,1	1,2
7. Deflatore delle importazioni		101,6	-0,1	-3,5	1,1	1,1	1,3

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

	Codifica ESA	2019	2019	2020	2021
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.503	0,5	-2,2	0,5
2. Monte ore lavorate		43.804.247	0,4	-12,4	5,4
3. Tasso di disoccupazione (%)			10,0	9,3	9,8
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		67.708	-0,2	-6,9	5,4
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		39	0,0	3,9	0,5
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	720.102	1,8	-6,2	6,5
7. Costo del lavoro		41.953	1,5	2,0	1,3

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

	Codifica ESA	2019	2020	2021
		% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Accredito/ indebitamento netto con il resto del mondo</b>		2,8	2,4	2,6
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		3,1	2,5	2,6
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		-0,1	0,1	0,1
Conto capitale		-0,1	-0,1	-0,1
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	4,4	13,2	9,6
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-1,6	-10,8	-7,0
<b>4. Discrepanza statistica</b>				



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

	Codifica a ESA	2020	2021	2022	2023
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
<b>Accreditamento netto(+)/Indebitamento netto (B.9) per sottosettore</b>					
<b>1. Amministrazioni pubbliche</b>	S.13	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0
<b>1a. Amministrazioni centrali</b>	S.1311	-10,7	-7,3	-4,9	-3,2
<b>1b. Stato</b>	S.1312				
<b>1c. Amministrazioni locali</b>	S.1313	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>1d. Enti di previdenza</b>	S.1314	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>2. Spesa per interessi</b>	EDP D.41	3,5	3,3	3,1	3,1
<b>3. Saldo primario</b>		-7,0	-3,7	-1,6	0,1
<b>4. Una-Tantum e altre misure temporanee</b>		0,2	0,2	0,2	0,1
<b>5. Tasso di crescita reale</b>		-9,0	6,0	3,8	2,5
<b>6. Tasso di crescita potenziale (%)</b>		-0,2	-0,1	0,9	1,3
<i>contributi :</i>					
- lavoro		-0,7	-0,7	0,2	0,4
- capitale		-0,2	0,0	0,1	0,2
- produttività totale dei fattori		0,6	0,6	0,6	0,6
<b>7. Output gap (% del PIL potenziale)</b>		-8,4	-2,9	-0,1	1,1
<b>8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)</b>		-4,6	-1,6	-0,1	0,6
<b>9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)</b>		-5,9	-5,4	-4,6	-3,6
<b>10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)</b>		-2,4	-2,2	-1,5	-0,5
<b>11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)</b>		-6,1	-5,7	-4,8	-3,7

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

	Codifica ESA	2020	2021	2022	2023
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Livello</b>		158,0	155,6	153,4	151,5
<b>2. Variazioni del debito lordo</b>		23,4	-2,4	-2,2	-1,9
<b>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico</b>					
<b>3. Avanzo primario</b>		7,0	3,8	1,6	-0,1
<b>4. Interessi</b>	EDP D.41	3,5	3,3	3,1	3,1
<b>5. Effetto Stock-flow</b>		1,2	0,6	0,6	0,6
<i>di cui:</i>					
- Differenza tra cassa e competenza		0,0	0,0		
- Accumulazione netta di asset finanziari		1,1	0,9		
<i>di cui:</i>					
- Introiti da privatizzazioni		0,0	0,0		
- Effetti di valutazione del debito e altro		0,1	-0,3		
<b>p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito</b>		2,4	2,2		
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	2020	2021
<b>Amministrazioni pubbliche (S13)</b>		% PIL	% PIL
<b>1. Entrate totali a politiche invariate</b>	TR	47,7	47,8
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	13,9	14,5
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,9	14,8
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,7	13,6
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	1,2	1,0
1.6. Altre entrate		4,1	3,8
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,5	43,0
<b>2. Uscite totali a politiche invariate</b>	TE	58,2	53,5
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	10,8	10,4
2.2. Consumi intermedi	P.2	6,7	6,1
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.632	27,6	25,3
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		2,0	1,2
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,5	3,3
2.5. Sussidi	D.3	2,4	1,6
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,7	2,7
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,8	1,5
2.8. Altre uscite		2,6	2,6

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

	Codifica ESA	2020	2021
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
<b>1. Entrate totali - obiettivo</b>	TR	47,7	47,7
di cui			
<b>1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni</b>	D.2	13,9	14,4
<b>1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc</b>	D.5	14,9	14,6
<b>1.3. Entrate in conto capitale</b>	D.91	0,1	0,1
<b>1.4. Contributi sociali</b>	D.61	13,7	13,1
<b>1.5. Redditi patrimoniali</b>	D.4	1,2	1,0
<b>1.6. Altre entrate</b>		4,1	4,5
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,5	42,2
<b>2. Uscite totali a politiche invariate</b>	TE	58,2	54,8
di cui			
<b>2.1. Redditi da lavoro dipendente</b>	D.1	10,8	10,5
<b>2.2. Consumi intermedi</b>	P.2	6,7	6,2
<b>2.3. Prestazioni sociali</b>	D.62, D.632	27,6	25,3
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		2,0	1,2
<b>2.4. Spesa per interessi</b>	EDP D.41	3,5	3,3
<b>2.5. Sussidi</b>	D.3	2,4	1,8
<b>2.6. Investimenti fissi lordi</b>	P.51	2,7	3,4
<b>2.7. Trasferimenti in conto capitale</b>	D.9	1,8	1,7
<b>2.8. Altre uscite</b>		2,6	2,6

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

	Codice ESA	2019	2019	2020	2021
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
<b>1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE*</b>	1.169	0,1	0,4	0,9	
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE**	764	0,0	0,3	0,7	
<b>2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione ***</b>	1.133	0,1	0,1	0,1	
<b>3. Effetti delle misure di entrata discrezionali</b>	3.918	0,2	-0,6	0,3	
<b>4. Incrementi di entrata già individuati per legge</b>	0	0,0	0,0	0,0	

\* La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,8% del PIL.

\*\* La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation UE per lo 0,6% del PIL.

\*\*\* 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 <sup>1</sup> 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</i> , EPC-WGA) <sup>2</sup>
Sanità	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</i> , EPC-WGA) <sup>2</sup>
Interventi di politica occupazionale e del lavoro <sup>3</sup>	La spesa per le politiche attive del lavoro in rapporto al PIL ha registrato un incremento nel quinquennio 2014-2018, passando dallo 0,30% allo 0,38%. Già a partire dal 2015 è possibile osservare una crescita dei valori riconducibile all'implementazione delle disposizioni della Legge Delega n. 183/2014 e ad una maggior incidenza della componente della formazione professionale. Le misure più consistenti nel quinquennio 2014-2018 sono state quelle relative allo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato, per le assunzioni effettuate nel 2015 (Legge n. 190/2014): 6 miliardi 360 milioni di euro nel 2016, 5 miliardi 416 milioni nel 2017 e 2 miliardi 704 milioni nel 2018. In aggiunta si considera il contributo fornito dal Bonus biennale (legge 208/2015 art.1 c.178) per le assunzioni effettuate nel 2016: 354 milioni nel 2016, 968 milioni nel 2017 e a 523 milioni nel 2018, oltre e quello del programma "Garanzia giovani".

<sup>1</sup> 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*)

<sup>2</sup> Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2020), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a luglio 2020 - Nota di Aggiornamento del Rapporto n. 21".  
[http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/spesa\\_sanitaria/index.html](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_sanitaria/index.html)

<sup>3</sup> 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	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
Completamento del taglio del cuneo fiscale	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale e il costo del lavoro  Contenuto delle misure: E' resa permanente la detrazione di imposta per i redditi oltre i 28.000 e fino a 40.000 euro disposta dal DL 3/2020.	D.5	efficacia immediata	E	-0,122	0,020	0,004
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco-bonus	Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio, anche per aumentare la resilienza e sostenibilità e sostenere la ripresa del settore delle costruzioni.  Contenuto delle misure: a) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef al 50% delle spese sostenute per interventi di recupero edilizio. b) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione delle spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica, con le stesse aliquote previste per il 2020 (50% per infissi, biomassa e schermature solari, 65% per le rimanenti tipologie). c) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef al 50% delle spese sostenute per l'arredo di immobili ristrutturati. d) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione con aliquota del 90% delle spese sostenute per le opere di rifacimento delle facciate degli edifici ("Bonus facciate"). e) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef 36% delle spese sostenute per le opere di sistemazione a verde, coperture a verde e giardini pensili.	D.5	efficacia immediata	E/S	0,002	-0,039	-0,026
Incentivi per il Sud	Motivazione: Promuovere la coesione territoriale, colmare i gap di sviluppo regionale, sostegno all'occupazione.  Contenuto delle misure: a) È reso strutturale l'esonero del 30% dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro privati non agricoli con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente per le aziende del Sud. b) Proroga al 2021 del credito di imposta per gli investimenti nelle Regioni del Meridione.	D.61 e D.92	efficacia immediata	E	-0,385	0,152	-0,014
Interventi a livello territoriale	Motivazione: interventi a livello territoriale.  Contenuto delle misure: Risorse per il trasporto pubblico locale, in particolare quello scolastico, aumento delle risorse per il fondo di solidarietà comunale per il miglioramento dei servizi in campo sociale, altri interventi.	Varie (in maggior parte D.3 e P.2)	efficacia immediata	S	-0,055	0,017	-0,001
Interventi vari Ministeri	Interventi vari Ministeri. Sono comprese, fra gli altri, risorse per: Università, Ricerca, valorizzazione aree svantaggiate, indennità per il personale sanitario, ecc..	varie	efficacia immediata	S	-0,292	0,081	0,044

**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	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
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, dell'operazione 'strade sicure', del fondo crisi di impresa ed ulteriori risorse appostate su fondi.	Varie	efficacia immediata	S	-0,079	0,010	0,013
Politiche per la famiglia	Motivazione: Promuovere politiche di sostegno alla famiglia.  Contenuto delle misure: Confermati anche per il 2021 l'assegno di natalità e l'estensione a 7 giorni del congedo di paternità, e fino a tutto giugno 2021 il bonus vacanze.	D.62	efficacia immediata	S	-0,005	-0,004	0,008
Revisione e rimodulazione della spesa	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle Amministrazioni Pubbliche.  Contenuto delle misure: a) Risparmi prodotti attraverso la revisione delle procedure amministrative o organizzative, il definanziamento 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 complessivo delle risorse destinate agli interventi.	Varie	efficacia immediata	S	0,000	0,000	0,052
Riforma fiscale	Motivazione: Revisione dell'impianto fiscale per migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.  Contenuto delle misure: Stanziamiento di risorse per la riforma fiscale, introduzione dell'assegno unico, revisione delle <i>tax expenditures</i> .	D.5 e D.6	Successivi provvedimenti normativi	E	-0,171	-0,262	0,067
Sanità	Motivazione: finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale.  Contenuto delle misure: finanziamento del Fondo sanitario nazionale, costituzione di un fondo per l'acquisto di vaccini e per altre esigenze correlate all'emergenza Covid.	Varie	efficacia immediata	S	-0,080	0,080	0,000
Sostegno agli Investimenti	Motivazione: Supporto agli investimenti delle amministrazioni pubbliche.  Contenuto delle misure: Risorse per gli investimenti delle amministrazioni pubbliche, incluse quelle da destinare al Fondo Sviluppo e Coesione. Sono comprese, fra le altre, risorse per: edilizia sanitaria, ricerca, edilizia scolastica e digitalizzazione delle scuole, la tutela del patrimonio culturale e ambientale, ecc..	P.51	efficacia immediata	E	-0,094	-0,025	-0,014

**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	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
Sostegno alle imprese	Motivazione: Sostegno alle imprese in difficoltà a seguito dell'emergenza Covid e supporto all'ingresso nei mercati internazionali.  Contenuto delle misure: Istituzione di un Fondo per sostenere le imprese in difficoltà a causa della pandemia da Covid, proroga della moratoria sui mutui, risorse aggiuntive al Fondo per l'internazionalizzazione delle imprese, proroga delle misure a sostegno della ripatrimonializzazione delle piccole e medie imprese, nuove risorse per il fondo di garanzia PMI.	D.3 e D.92	efficacia immediata / da ripartire con tramite un DPCM	S	-0,299	0,188	0,056
Sostegno all'occupazione	Motivazione: sostenere l'occupazione, anche a fronte dell'emergenza Covid  Contenuto delle misure: sono finanziate ulteriori settimane di CIG Covid. Decontribuzione al 100% per 3 anni per le assunzioni di giovani di età fino a 35 anni.	D.6	efficacia immediata	S	-0,020	-0,018	0,001
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie		E	0,006	0,000	0,000
Altro entrate effetti di retroazione fiscale/coperture	Effetti di retroazione fiscale sulle entrate / coperture	varie		E	0,000	0,698	0,372
Altro entrate fondi UE/ coperture	Altro entrate fondi UE/ coperture - risorse europee nell'ambito dello strumento Next Generation EU utilizzate a copertura di oneri.	varie		E	0,199	-0,010	-0,007
Altro entrate/interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,044	0,036	-0,013
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	0,129	-0,108	0,051
Altro spese/interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,095	-0,069	0,264
				<b>TOTALE</b>	<b>-1,403</b>	<b>0,746</b>	<b>0,860</b>

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
Completamento del taglio del cuneo fiscale	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale e il costo del lavoro  Contenuto delle misure: E' resa permanente la detrazione di imposta per i redditi oltre i 28.000 e fino a 40.000 euro disposta dal DL 3/2020.	D.5	efficacia immediata	E	-0,122	0,020	0,004
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco-bonus	Motivazione: Favorire gli investimenti sul patrimonio edilizio, anche per aumentare la resilienza e sostenibilità e sostenere la ripresa del settore delle costruzioni.  Contenuto delle misure: a) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef al 50% delle spese sostenute per interventi di recupero edilizio. b) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione delle spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica, con le stesse aliquote previste per il 2020 (50% per infissi, biomassa e schermature solari, 65% per le rimanenti tipologie). c) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef al 50% delle spese sostenute per l'arredo di immobili ristrutturati. d) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione con aliquota del 90% delle spese sostenute per le opere di rifacimento delle facciate degli edifici ("Bonus facciate"). e) Proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef 36% delle spese sostenute per le opere di sistemazione a verde, coperture a verde e giardini pensili.	D.5	efficacia immediata	E/S	0,002	-0,039	-0,026
Incentivi per il Sud	Motivazione: Promuovere la coesione territoriale, colmare i gap di sviluppo regionale, sostegno all'occupazione.  Contenuto delle misure: a) È reso strutturale l'esonero del 30% dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro privati non agricoli con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente per le aziende del Sud. b) Proroga al 2021 del credito di imposta per gli investimenti nelle Regioni del Meridione.	D.61 e D.92	efficacia immediata	E	-0,385	0,152	-0,014
Interventi vari Ministeri	Interventi vari Ministeri. Sono comprese, fra gli altri, risorse per: Università, Ricerca, valorizzazione aree svantaggiate, indennità per il personale sanitario, ecc..	Varie	efficacia immediata	S	-0,292	0,081	0,044
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, dell'operazione 'strade sicure', del fondo crisi di impresa ed ulteriori risorse appostate su fondi.	Varie	efficacia immediata	S	-0,079	0,010	0,013



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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
Politiche per la famiglia	Motivazione: Promuovere politiche di sostegno alla famiglia.  Contenuto delle misure: Confermati anche per il 2021 l'assegno di natalità e l'estensione a 7 giorni del congedo di paternità, e fino a tutto giugno 2021 il bonus vacanze.	D.62	efficacia immediata	S	-0,005	-0,004	0,008
Revisione e rimodulazione della spesa	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle Amministrazioni Pubbliche  Contenuto delle misure: a) Risparmi prodotti attraverso la revisione delle procedure amministrative o organizzative, il defanziamento 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 complessivo delle risorse destinate agli interventi.	Varie	efficacia immediata	S	0,000	0,000	0,026
Riforma fiscale	Motivazione: Revisione dell'impianto fiscale per migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.  Contenuto delle misure: Stanziamiento di risorse per la riforma fiscale, introduzione dell'assegno unico, revisione delle <i>tax expenditures</i> .	D.5 e D.6	Successivi provvedimenti normativi	E	-0,171	-0,262	0,067
Sostegno agli Investimenti	Motivazione: Supporto agli investimenti delle amministrazioni pubbliche.  Contenuto delle misure: Risorse per gli investimenti delle amministrazioni pubbliche, incluse quelle da destinare al Fondo Sviluppo e Coesione. Sono comprese, fra le altre, risorse per: edilizia sanitaria, ricerca, edilizia scolastica e digitalizzazione delle scuole, la tutela del patrimonio culturale e ambientale, ecc..	P.51	efficacia immediata	E	-0,094	-0,025	-0,014
Sostegno alle imprese	Motivazione: Sostegno alle imprese in difficoltà a seguito dell'emergenza Covid e supporto all'ingresso nei mercati internazionali.  Contenuto delle misure: Istituzione di un Fondo per sostenere le imprese in difficoltà a causa della pandemia da Covid, proroga della moratoria sui mutui, risorse aggiuntive al Fondo per l'internazionalizzazione delle imprese, proroga delle misure a sostegno della ripatrimonializzate delle piccole e medie imprese, nuove risorse per il fondo di garanzia PMI.	D.3 e D.92	efficacia immediata / da ripartire con tramite un DPCM	S	-0,299	0,188	0,056

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2021 % PIL	2022 % PIL	2023 % PIL
Sostegno all'occupazione	Motivazione: sostenere l'occupazione, anche a fronte dell'emergenza Covid  Contenuto delle misure: sono finanziate ulteriori settimane di CIG Covid. Decontribuzione al 100% per 3 anni per le assunzioni di giovani di età fino a 35 anni.	D.6	efficacia immediata	S	-0,020	-0,018	0,001
Altro entrate / coperture	Altro entrate / coperture	varie		E	0,006	0,000	0,000
Altro entrate effetti di retroazione fiscale/coperture	Effetti di retroazione fiscale sulle entrate / coperture	varie		E	0,000	0,698	0,372
Altro entrate fondi UE/ coperture	Altro entrate fondi UE/ coperture - risorse europee nell'ambito dello strumento Next Generation EU utilizzate a copertura di oneri.	varie		E	0,199	-0,010	-0,007
Altro entrate/interventi	Altro entrate / interventi	varie		E	-0,044	0,036	-0,013
Altro spese / coperture	Altro spese / coperture	varie		S	0,129	-0,108	0,051
Altro spese/interventi	Altro spese / interventi	varie		S	-0,095	-0,069	0,264
				<b>TOTALE</b>	<b>-1,268</b>	<b>0,650</b>	<b>0,834</b>

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
<b>Racc. 1</b> - Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. [...]	Per gli obiettivi di finanza pubblica si rimanda alle tabelle precedenti.	SALDI DI FINANZA Finanza Pubblica
	Soppressione cd. Clausole di Salvaguardia (IVA e accise) a decorrere dal 1° gennaio 2021.	SOSTEGNO ALL'ECONOMIA Politica Fiscale
	Rideterminazione del 'Bonus IRPEF' (aumento dell'importo ed estensione della platea dei percettori).	BONUS IRPEF Politica Fiscale
	Possibilità di destinare, dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione dei cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014- 2020 ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza.	SOSTEGNO ALL'ECONOMIA Misure per fronteggiare l'emergenza
	Contributi e Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali e per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza sanitaria.	SOSTEGNO AGLI ENTI TERRITORIALI Misure per fronteggiare l'emergenza
	Moratoria per Enti Locali onde aderire al nuovo piano di rinegoziazione dei mutui attraverso CDP.	PIANO DI RINEGOZIAZIONE DEI MUTUI Interventi per gli Enti Territoriali
	Reintegro fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare.	SOSTEGNO AI COMUNI Interventi per gli Enti Territoriali
	In corso di approvazione il Disegno di Legge Delega contenente misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (cfr. tab 6b).	FAMILY ACT Tutele sociali per le famiglie
	Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena. (cfr. CSR 2)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Misure per fronteggiare l'emergenza
	Estensione della Carta della Famiglia per l'emergenza sanitaria. (cfr. tab 6b)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Misure per fronteggiare l'emergenza
	Incrementati il Piano per le non autosufficienze e le risorse per l'inclusione delle persone con disabilità. (cfr. tab 6b)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Tutele sociali per le famiglie
	Introdotta per l'anno 2020 il reddito di emergenza- (cfr. tab. 6b)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Misure per fronteggiare l'emergenza
	Incremento delle risorse per il Fondo mutui prima casa e fondo inquilini morosi incolpevoli (cfr. tab 6b)	SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Tutele sociali per le famiglie
Misure fiscali che verranno introdotte con la LdB per il 2021: i) proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef al 50 per cento delle spese sostenute per interventi di recupero edilizio; ii) proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione delle spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica, con le stesse aliquote previste per il 2020 (50 per cento per infissi, biomassa e schermature solari, 65 per cento per le rimanenti tipologie); iii) proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef 50% delle spese sostenute per l'arredo di immobili ristrutturati; iv) proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione con aliquota del 90 per cento delle spese sostenute per le opere di rifacimento delle facciate degli edifici; v) proroga fino al 31 dicembre 2021 della detrazione Irpef 36 per cento delle spese sostenute per le opere di sistemazione a verde, coperture a verde e giardini pensili.	SOSTEGNO ALL'ECONOMIA Incentivi Fiscali	

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
<p><b>Racc. 1</b> - [...] Quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti [...]</p>	Sono in corso di approfondimento i Disegni di Legge Delega per la riforma fiscale e la riforma tributaria.	RIFORMA DEL FISCO E RIDUZIONE CONTENZIOSO Politica Fiscale
	Pieno utilizzo dei Fondi NGEU nell'orizzonte 2021-2026 pari a 205 miliardi di cui 65.4 di sovvenzioni e la quota restante di prestiti.	RECOVERY PLAN Investimenti Pubblici
	Proseguirà il percorso di efficientamento della spesa pubblica alla luce dei guadagni di produttività realizzabili attraverso la digitalizzazione e lo snellimento delle procedure burocratiche.	SPENDING REVIEW Finanza pubblica
	Introdotte disposizioni ordinarie in materia di gestione contabile del Bilancio dello Stato per assicurare la disponibilità delle risorse finanziarie compatibile con la tempistica di realizzazione degli investimenti.	SEMPLIFICAZIONI CONTABILI Finanza pubblica
	Allo studio una revisione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica al fine di individuare appropriati criteri di misurazione della capacità gestionale delle aziende pubbliche, per aumentarne l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi offerti e incentivare gli investimenti in infrastrutture.	SOCIETA' PARTECIPATE
	Allo studio una revisione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica al fine di individuare appropriati criteri di misurazione della capacità gestionale delle aziende pubbliche, per aumentarne l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi offerti e incentivare gli investimenti in infrastrutture.	Finanza pubblica
	Sulla base del Piano straordinario di dismissioni, prosegue la vendita degli immobili inclusi nel Programma di dismissioni immobiliari finalizzata al recupero della spesa, alla riduzione del debito pubblico e al miglioramento dell'efficienza nella gestione degli stessi asset pubblici.	VALORIZZAZIONE PATRIMONIO PUBBLICO Finanza pubblica
	Contrasto all'evasione fiscale: i) sono stati introdotti gli indici sintetici di affidabilità (ISA) nonché l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi; ii) varato il Piano 'Italia Cashless' per incentivare i pagamenti elettronici con premialità; iii) sono state inasprite le pene per i grandi evasori, il contrasto all'illecita somministrazione di manodopera nonché rafforzate le norme per il contrasto del mancato rispetto della normativa contrattuale in tema di appalti da parte di cooperative o imprese fittizie. Azioni future: iv) saranno rafforzate le misure contro il trasferimento illecito di capitali oltreconfine e la residenza fittizia all'estero di persone fisiche e società; v) saranno rafforzati gli strumenti di contrasto alle frodi nel settore dei carburanti, alle illegalità nel settore dei giochi e alla contraffazione di marchi, brevetti e disegni industriali del Made in Italy. In particolare per il contrasto all'illegalità nel settore dei giochi è previsto o un Disegno di Legge di riordino di tale settore.	CONTRASTO ALL'EVASIONE Politica Fiscale
Istituiti dalla Legge di Bilancio per il 2020 i seguenti fondi: Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni Centrali (allocati 20,8 miliardi dal 2020 al 2034), il Fondo per il Green New Deal (4,24 miliardi per il periodo 2020-2023) e il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni (4 miliardi dal 2025 al 2034). A tali fondi si aggiungono i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel 2021-2034), nonché alle Regioni (circa 3,3 miliardi nel 2021-2034) per interventi di viabilità e messa in sicurezza nonché per lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico.	INCENTIVI E CONTRIBUTI Investimenti pubblici	

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	Infrastrutture di comunicazione: rinnovamento e sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione e di trasporto (5G e fibra ottica, data center distribuiti per l' <i>edge cloud computing</i> , ferrovie, strade, ponti, aeroporti, porti e intermodalità). Relativamente alle telecomunicazioni: accelerazione dello sviluppo dei cantieri nelle cd. aree bianche in attuazione del Piano Banda Ultralarga (cfr. tab 6b); rafforzamento delle politiche di sostegno al rapido sviluppo della rete 5G (cfr. tab 6b). Estensione della rete di alta velocità ferroviaria a tutto il Paese, in particolare alle Regioni del Sud (Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia) all'interno di un piano di <i>smart mobility</i> . Riconversione del trasporto pubblico su gomma verso veicoli a basse emissioni.	INFRASTRUTTURE DI COMUNICAZIONE E TELECOMUNICAZIONI  Investimenti pubblici
	Revisione, ampliamento e proroga della disciplina dei Commissari Straordinari previsti dal decreto 'Sblocca Cantieri': i commissari straordinari potranno anche rielaborare progetti non ancora appaltati sostituendosi a qualsiasi altra fase autorizzativa, fatta eccezione per le autorizzazioni relative alla tutela di beni culturali e paesaggistici e per quelle ambientali.	SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE  Investimenti pubblici
	Monitoraggio dei progetti pubblici: nuova piattaforma in fase di ultimazione che informerà i circa 11mila enti attualmente già connessi al sistema di monitoraggio esistente della Ragioneria Generale dello Stato della possibilità di essere finanziati, proponendo direttamente i link per l'accesso rapido (quick access) alla piattaforma per avviare telematicamente l'istanza accesso alle risorse.	DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE  Investimenti pubblici
	Presentato il Piano Sud 2030 con l'obiettivo di rilanciare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno. Gli investimenti riguarderanno principalmente l'istruzione, le infrastrutture materiali e sociali, il rafforzamento degli impegni del Green New Deal nel Sud e nelle aree interne, lo sviluppo dell'innovazione e il potenziamento delle Zone Economiche Speciali (ZES).	PIANO PER IL SUD  Investimenti pubblici
<b>Racc. 1</b> - [...] Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.	Incrementato il Fondo per le emergenze Nazionali finalizzato anche alla ricerca e l'acquisto di vaccini da industrie del settore, eventualmente anche con l'acquisizione di quote di capitale a condizioni di mercato.	PRODOTTI MEDICI ESSENZIALI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Attivazione di borse di studio aggiuntive per i medici di medicina generale, con uno stanziamento di 20 milioni nel 2021, e aumento del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici. Per questi ultimi si stanziavano 25 milioni annui dal 2022 al 2023 e 26 dal 2024-2026	OPERATORI SANITARI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Possibilità per le Regioni di incrementare per il 2020 gli importi già stanziati nel D.L. n. 18/2020 per la remunerazione del lavoro straordinario del personale sanitario.	OPERATORI SANITARI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Rafforzamento della struttura sanitaria ospedaliera (aumento posti letto per la terapia intensiva, semi-intensiva, ristrutturazione di 651 pronto soccorso, materiali di consumo e attrezzature sanitarie, mezzi di trasporto sanitari). Personale sanitario aggiuntivo, anche temporaneo, per 9.600 unità.	INFRASTRUTTURE SANITARIE  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Rafforzamento assistenza territoriale, mediante infrastrutture e sistemi digitali per l'assistenza domiciliare e residenziale e per il monitoraggio da remoto.	ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE  Misure per fronteggiare l'emergenza
Previsto nella manovra di bilancio un Disegno di Legge per il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro	SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO  Lavoro e welfare	

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
<p><b>Racc. 2</b> - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]</p>	Prorogata la durata della copertura della CIG in deroga con causale specifica Covid-19 per un totale di 18 settimane fino al 31 dicembre 2020. A sostegno dei lavoratori dipendenti che non sono assicurati dalla cassa integrazione ordinaria si prevede, invece, un trattamento integrativo salariale. Qualora necessarie tali misure saranno estese selettivamente nel corso del 2021 in base all'evolversi della crisi pandemica.	PROROGA CIG  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Per supportare l'occupazione nel 2020 sono state introdotte misure di agevolazione contributiva quali: i) esenzione di 4 mesi in sostituzione dell'utilizzo della CIG ordinaria con causale Covid-19; ii) decontribuzione per gli occupati nel Mezzogiorno; iii) esenzione di 6 mesi per contratti a tempo indeterminato, stipulati entro il 31 dicembre 2020; iv) esenzione di 3 mesi per i contratti a tempo determinato nel settore turistico (cfr. tab. 6b). Nel 2021 prevista la decontribuzione al 100% per 3 anni per le assunzioni di giovani di età fino a 35 anni.	INCENTIVI OCCUPAZIONALI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Istituito nel 2020 il fondo per il reddito di ultima istanza per garantire misure di sostegno al reddito di lavoratori autonomi e dipendenti colpiti dall'emergenza Covid-19.	REDDITO DI ULTIMA ISTANZA  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Indennità una tantum a favore dei lavoratori autonomi, dei lavoratori dipendenti del settore del turismo, dell'agricoltura, dei servizi domestici e dello sport e dello spettacolo.	SOSTEGNO AL REDDITO - SETTORIALE  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Finanziato, nel contesto dell'emergenza COVID, il Fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo al fine di finanziare la NASpl e la CIG per il trasporto aereo per assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro.	SOSTEGNO AL REDDITO - TRASPORTO AEREO  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Tra le misure emergenziali è stato introdotto il blocco delle procedure di licenziamento individuali per giustificato motivo oggettivo, salvo che nei casi di cessazione definitiva dell'attività di impresa o di accordo con le organizzazioni sindacali.	BLOCCO DEI LICENZIAMENTI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Al fine di evitare conseguenze negative per i contratti a tempo determinato in essere, i termini per il rinnovo o la proroga dei contratti sono stati prima estesi fino al 30 agosto 2020. Successivamente, sarà possibile fino al 31 dicembre 2020 un solo rinnovo dei contratti a termine per 12 mesi, entro i limiti dei 24 mesi complessivi.	RINNOVO DEI CONTRATTI DI LAVORO  Misure per fronteggiare l'emergenza
	I percettori degli ammortizzatori sociali e del Reddito di Cittadinanza (RdC) potranno stipulare con i datori di lavoro del settore agricolo contratti a termine di durata non superiore a 30 giorni.	MODIFICHE AL REDDITO DI CITTADINANZA (RdC)  Lavoro e welfare
	Al fine del potenziamento dei centri per l'impiego è allo studio un piano di investimenti per la riqualificazione della rete di servizi per il lavoro e dei servizi sociali. Particolare attenzione verrà inoltre data all'operatività della piattaforma GEPI di coordinamento dei Comuni.	POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO  Lavoro e welfare
	Istituito il Fondo nuove competenze per finanziamento delle ore di formazione e dei percorsi di ricollocazione dei lavoratori, al fine di consentire alle parti sociali di stipulare intese di rimodulazione dell'orario con destinazione di una quota parte dell'orario a percorsi formativi.	FORMAZIONE DEI LAVORATORI  Lavoro e welfare
	A febbraio 2020 è stato lanciato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato per il periodo 2020-2022, che potenzia le misure di prevenzione e vigilanza, anche attraverso la messa a punto di un sistema informativo che favorisca l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.	CONTRASTO LAVORO SOMMERSO  Lavoro e welfare

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	Possibilità, nell'ambito dell'emergenza COVID, per i datori di lavoro di concludere un contratto di lavoro subordinato con i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare.	CONTRASTO LAVORO SOMMERSO Lavoro e welfare
	Prevista l'equiparazione alla malattia del periodo trascorso in quarantena o in permanenza domiciliare fiduciaria anche per il settore privato. Prevista la possibilità di usufruire di un congedo parentale straordinario per la chiusura dei servizi educativi scolastici. Un ulteriore congedo è previsto per il periodo di quarantena dei figli durante la frequenza scolastica. Incremento del numero di giorni di permesso ex L. n.104/1990.	CONGEDI PARENTALI E TUTELE PER PERIODI TRASCORSI IN QUARANTENA Misure per fronteggiare l'emergenza
	Bonus per l'iscrizione a centri estivi e servizi per l'infanzia (cfr. tab. 6b).	BONUS ASILI NIDO Sostegno al lavoro femminile
	Sarà confermata per il 2021 la proroga del congedo obbligatorio di paternità con la durata di 7 giorni, già in vigore nel 2020.	CONGEDO PARENTALE OBBLIGATORIO Sostegno al lavoro femminile
	Si prorogano da 3 a 6 mesi i mandati in scadenza degli organi apicali delle società quotate, nonché le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato.	PARITA' DI GENERE Lavoro e welfare
	Per garantire un'adeguata didattica a distanza è sono state adottate le seguenti misure: i) la formazione continua del personale docente in merito ai nuovi mezzi, agli strumenti tecnologici e del personale ATA; ii) il potenziamento della connettività e della dotazione di dispositivi tecnologici su tutto il territorio nazionale; iii) l'implementazione di una piattaforma digitale 'proprietaria' ministeriale per la didattica digitale, iv) l'istituzione di un Fondo finalizzato alla diffusione e all'implementazione dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione in ambito didattico.	DIDATTICA A DISTANZA Istruzione e competenze
	Per offrire l'opportunità a tutti gli studenti di fruire della didattica a distanza, sono state incrementate le risorse per il Piano Scuole nell'ambito del Piano Banda Ultralarga e previsti interventi per rafforzare la connettività delle stesse. Il Piano prevede il collegamento con fibre ottiche per tutte le scuole statali entro due anni. Prevista la connettività gratuita per 5 anni e la manutenzione delle reti e voucher per le famiglie per l'acquisto di dispositivi elettronici assegnati in base al reddito. Sarà inoltre potenziato il Piano Nazionale Scuola Digitale (cfr. tab. 6b).	PIANO SCUOLE Istruzione e competenze
<b>Racc. 2</b> - [...] Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.	Potenziare le risorse nell'ambito della programmazione PON Scuola 2021-2027 per la creazione di ambienti di apprendimento maggiormente adeguati sia sotto il profilo strutturale che della dotazione tecnologica, per la fascia d'età 0-6 anni. Gli interventi sono finalizzati a consentire la partecipazione delle scuole a progetti di portata europea e internazionale e a migliorare la conoscenza delle culture e delle lingue straniere, a partire dalla scuola dell'infanzia e primaria.	DISPERSIONE SCOLASTICA Istruzione e competenze
	Per assicurare la ripresa dell'attività scolastica e affrontare in modo adeguato l'emergenza epidemiologica, prevista la stabilizzazione di 16 mila insegnanti e l'assunzione di 4000 nuovi ricercatori. Previsti concorsi ordinari e un concorso straordinario per la scuola secondaria riservato al personale con almeno tre anni di servizio, affiancato da una procedura di abilitazione straordinaria. Per i docenti neo assunti sarà obbligatoria la permanenza per 5 anni nella stessa sede di servizio.	PERSONALE DOCENTE E DI RICERCA Misure per fronteggiare l'emergenza

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	Riconfigurato l'attuale modello di valutazione e formazione in servizio dei dirigenti scolastici in base all'esperienza condotta sui territori.	DIRIGENZA SCOLASTICA
	Introdotte apposite misure per aumentare l'inclusione scolastica. (cfr. tab. 6b)	Istruzione e competenze INCLUSIONE SCOLASTICA
	Istituzione di percorsi di abilitazione all'insegnamento per la scuola secondaria di primo e secondo grado per il raggiungimento di uno <i>standard</i> formativo pedagogico, didattico, disciplinare, anche con riferimento alla comunicazione per la didattica.	Istruzione e competenze PERCORSI DI ABILITAZIONE ALL' INSEGNAMENTO
	Per l'istruzione terziaria, istituito il 'Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università', per sostenere la didattica a distanza e l'acquisto di dispositivi digitali o piattaforme digitali per la ricerca. Incrementate le risorse precedentemente stanziare per allargare la platea degli studenti universitari con l'esenzione totale o parziale del contributo onnicomprensivo annuale ed altri benefici per il diritto allo studio. Previste proroghe per i dottorandi titolari di borse di studio e i titolari di assegni di ricerca.	Istruzione e competenze RISORSE PER IL SISTEMA UNIVERSITARIO
	Previsti interventi per l'edilizia scolastica al fine di garantire l'adeguamento sismico, la messa in sicurezza e la manutenzione degli edifici esistenti e la costruzione di nuovi edifici scolastici su tutto il territorio nazionale, con aule all'avanguardia, laboratori innovativi e un efficiente consumo energetico. La LdB per il 2020 ha stanziato risorse per il periodo 2020- 2023	Istruzione e competenze EDILIZIA SCOLASTICA
<b>Racc. 3</b> - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. [...]	Congelamento fino al 31 gennaio 2021 delle linee di credito in conto corrente, dei finanziamenti per anticipi su titoli di credito, nonché delle scadenze di prestiti a breve e rate di prestiti e canoni in scadenza, per le micro imprese (le cd. 'partite IVA'), i professionisti, le ditte individuali e le piccole e medie imprese. La moratoria è estesa al 31 marzo 2021 per i mutui delle imprese del comparto turistico.	MORATORIA SUI PRESTITI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Istituito un fondo, con una dotazione di 12 miliardi, destinato a concedere anticipazioni a Regioni, Province autonome ed enti locali, che si trovino in uno stato di carenza di liquidità, al fine di far fronte al pagamento dei propri debiti di carattere commerciale certi, liquidi ed esigibili. Estensione dei termini dal 20 settembre al 9 ottobre 2020, per la concessione delle anticipazioni di liquidità degli enti locali, per favorire il pagamento dello stock di debiti al 31 dicembre 2019 nei confronti delle imprese.	Liquidità alle imprese PAGAMENTO DEBITI DELLA PA
	Costituita una <i>Task Force</i> per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure a sostegno della liquidità adottate dal Governo.	GARANZIE SUI PRESTITI  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, anche per la rinegoziazione dei prestiti esistenti, fino al 31 dicembre 2020: tutte le imprese possono accedere a prestiti garantiti dallo Stato fino al 90 per cento dell'importo, e per le imprese di dimensioni più contenute fino al 100 per cento. Garanzia dello Stato a favore di CDP per fornire provvista alle banche che finanziano imprese medio grandi che non beneficiano del Fondo PMI. Il Fondo è stato ulteriormente rifinanziato per gli anni 2023, 2024 e 2025.	GARANZIE SUI PRESTITI  Misure per fronteggiare l'emergenza



<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	Sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo: istituzione di un nuovo Fondo per la Promozione integrata verso i mercati esteri e rifinanziamento del Fondo che eroga finanziamenti a tasso agevolato per l'internazionalizzazione delle imprese. Introdotto un sistema di coassicurazione in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE S.p.A. sono assunti dallo Stato per il 90 per cento e dalla stessa società per il restante 10 per cento, liberando in questo modo fino a ulteriori 200 miliardi di risorse da destinare al potenziamento dell'export. Anche previsto il riassetto del Gruppo Sace.	SOSTEGNO ALL'EXPORT
	Attribuito a SACE S.p.A. il compito di fornire garanzie in favore di banche per nuovi finanziamenti erogati sotto qualsiasi forma alle imprese; sono ammesse alla garanzia di SACE anche le operazioni di leasing, factoring e i prestiti obbligazionari. SACE gestisce le richieste di copertura dei rischi attraverso il programma 'Garanzia Italia, il quale beneficia della contro-garanzia dallo Stato.	Internazionalizzazione GARANZIE FINANZIAMENTI
	Introdotto un contributo a fondo perduto - erogato dall'Agenzia delle Entrate - a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo, titolari di partita IVA, con fatturato nell'ultimo periodo d'imposta inferiore a 5 milioni e che abbiano subito una caduta dei ricavi superiore ad un terzo in aprile in confronto allo stesso mese del 2019 (1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per le persone giuridiche).	Liquidità alle imprese CONTRIBUTO A FONDO PERDUTO
	Tre misure per facilitare la patrimonializzazione delle imprese non finanziarie: 1) Credito d'imposta pari al 20 per cento dell'investimento ai soggetti che effettuano conferimenti in denaro partecipando all'aumento del capitale sociale. 2) Credito d'imposta pari al 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato, riconosciuto a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020. 3) Istituito un fondo per il sostegno e il rilancio del sistema economico-produttivo italiano, denominato Fondo Patrimonio PMI, per le imprese con un ammontare di ricavi superiore a dieci milioni e con un numero di occupati inferiore a 250. Il Fondo è finalizzato a sottoscrivere entro il 31 dicembre 2020 obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione emessi dalle società.	Misure per fronteggiare l'emergenza RAFFORZAMENTO PATRIMONIALE
	Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. è stata autorizzata alla costituzione di un patrimonio destinato, denominato 'Patrimonio Rilancio', per le grandi imprese. Stanziamento di 1,5 miliardi di euro per il rafforzamento patrimoniale di società controllate dallo Stato, attraverso aumento di capitale o forme alternative di patrimonializzazione, con la finalità di sostenerne la solidità e i programmi di rilancio e sviluppo.	Misure per fronteggiare l'emergenza GRANDI IMPRESE E SOCIETA' CONTROLLATE DALLO STATO
	Vari crediti di imposta per le imprese, pari a: i) 60 per cento delle spese sostenute nel 2020, per un massimo di 80.000 euro, per l'adeguamento degli ambienti di lavoro e un credito d'imposta in misura pari al 60 per cento delle	Misure per fronteggiare l'emergenza CREDITI DI IMPOSTA (LOCAZIONE, FIERE, SANIFICAZIONE)

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	spese sostenute nel 2020 per la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, spettante fino a un massimo di 60.000 euro per ciascun beneficiario; ii) 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività lavorativa, per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che abbiano subito nei mesi di marzo, aprile e maggio una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente e con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni nel periodo d'imposta precedente; iii) le spese sostenute per la partecipazione a fiere e manifestazioni commerciali all'estero, ove disdette.	Misure per fronteggiare l'emergenza
	Stanziamiento di circa 600 milioni per ridurre le quote fisse delle bollette elettriche per le piccole e medie imprese alimentate in bassa tensione, per un periodo di tre mesi a partire da maggio 2020.	RIDUZIONE BOLLETTE ELETTRICHE Misure per fronteggiare l'emergenza
	Regime fiscale agevolato per investimenti in start up e PMI innovative, con una detrazione d'imposta pari al 50% della somma investita dal contribuente nel capitale sociale di una o più start-up innovative. Per il riordino in materia di start up e PMI innovative è prevista una Legge Delega nel 2021.	SOSTEGNO ALLE IMPRESE INNOVATIVE Promuovere gli investimenti privati
	Costituito un Fondo per il trasferimento tecnologico per la promozione di iniziative e investimenti delle start-up innovative. Viene inoltre rafforzata la misura 'Smart&Start Italia' per il sostegno pubblico alle start-up innovative.	SOSTEGNO ALLE IMPRESE INNOVATIVE Promuovere gli investimenti privati
	Sono in corso di approfondimento la Leggi Delega in materia di statuto delle imprese, di revisione degli incentivi alle imprese e di norme per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese.	SOSTEGNO ALLE IMPRESE Promuovere gli investimenti privati
	Con la LdB per il 2021 verrà prorogato il credito d'imposta investimenti SUD	CREDITO INVESTIMENTI SUD Promuovere gli investimenti privati
	Sono previsti incentivi agli investimenti nell'economia reale tramite l'introduzione di un nuovo tipo di PIR (Super-PIR), con specifici vincoli, qualora l'investimento sia diretto, per oltre il 70% del valore complessivo del piano, a beneficio di PMI di piccole dimensioni. Sono stati nel frattempo potenziati i PIR innalzando la soglia di investimento annuale detassata che sale da 150.000 a 300.000 euro per gli investimenti a lungo termine.	PIR Promuovere gli investimenti privati
	Rifinanziamento di 64 milioni della 'Nuova Sabatini', prevendo la concessione di agevolazioni alle PMI di un contributo in conto impianti pari agli interessi calcolati su un finanziamento di 5 anni. Rifinanziamento di 500 milioni dei contratti di sviluppo quale misura di sostegno alla realizzazione di grandi investimenti produttivi e per l'attuazione delle politiche industriali nazionali. Rifinanziamento di ulteriori 50 milioni per il 2021 del Voucher per consulenza e innovazione (cd. <i>Voucher Innovation Manager</i> ). Rifinanziamento di 950 milioni per il Fondo IPCEI a sostegno delle imprese che partecipano alla realizzazione di importanti progetti di interesse europeo.	INCENTIVI AGLI INVESTIMENTI Promuovere gli investimenti privati
	Esenzione dal versamento del saldo dell'IRAP dovuta per il 2019 e della prima rata dell'acconto dell'IRAP dovuta	SGRAVI ED ESENZIONI FISCALI

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	<p>per il 2020 per i contribuenti con un volume di ricavi o compensi compresi tra 0 e 250 milioni. Rimane fermo l'obbligo di versamento dell'acconto dovuto per il periodo di imposta 2019.</p> <p>Sospensione o proroga di alcuni pagamenti o scadenze fiscali: possibilità di beneficiare di un'ulteriore rateizzazione per i versamenti sospesi, nei mesi di marzo, aprile e maggio: il 50 per cento del totale da corrispondere potrà essere versato, senza applicazione di sanzioni o interessi, in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione (fino a 4 rate mensili di pari importo) con il pagamento della prima rata entro il 16 settembre. Il restante 50 per cento può venire corrisposto, senza sanzioni e interessi, con una rateizzazione per un massimo di 24 rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021.</p> <p>Rinvio dei versamenti per i contribuenti ISA e forfettari che abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33 per cento nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019: per questi il termine di versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'Irap è prorogato al 30 aprile 2021.</p> <p>Sospensione plastic e sugar tax.</p>	<p>Misure per fronteggiare l'emergenza</p> <p>SETTORE BANCARIO</p>
	<p>Introdotta una procedura semplificata per la sottoscrizione dei contratti bancari. Incentivo alle imprese bancarie e industriali a cedere i loro crediti incagliati o deteriorati mediante la conversione delle loro Attività Fiscali Differite (DTA) in crediti di imposta. Disposizioni in materia di GACS per agevolare eventuali modifiche del regolamento dei titoli o dei contratti concordate tra le parti dell'operazione. Rafforzamento dei Confidi per le micro imprese.</p>	<p>Liquidità alle imprese</p> <p>MISURE SETTORIALI - RISTORAZIONE</p>
	<p>Stanziati 600 milioni per sostenere gli esercizi di ristorazione il cui fatturato dei mesi da marzo a giugno 2020 sia inferiore ai tre quarti del fatturato dello stesso periodo 2019, attraverso un contributo a fondo perduto per l'acquisto di prodotti di filiere agricole, alimentari e vitivinicole da materia prima italiana. Esonero dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), dal 1° maggio fino al 31 dicembre 2020, per le imprese di pubblico esercizio, titolari o richiedenti concessioni di suolo pubblico.</p>	<p>Misure per fronteggiare l'emergenza</p>
	<p>Misure per il sostegno alle imprese operanti nel settore dei trasporti, per bilanciare i danni derivanti dalla riduzione della domanda e sostenere forme di mobilità sostenibile. Incrementato di 500 milioni il Fondo per gli incentivi statali a chi acquista e immatricola in Italia autovetture a basse emissioni di Co2, per sostenere il rilancio del settore automotive. Potenziate le risorse a sostegno di diverse attività di trasporto, fra cui Taxi e NCC, autotrasporto, autobus turistici e servizio viaggiatori e crociere.</p>	<p>MISURE SETTORIALI - TRASPORTI</p> <p>Misure per fronteggiare l'emergenza</p>
	<p>Misure specifiche per le imprese del turismo: Fondi specifici per il sostegno del settore turistico e culturale.</p>	<p>MISURE SETTORIALI - TURISMO E CULTURA</p>

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	Indennizzi a musei e luoghi della cultura; contributo a fondo perduto con un minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 per i soggetti diversi in favore degli esercenti del settore turismo dei centri storici che hanno registrato un calo sensibile di turisti stranieri, e che abbiano registrato a giugno 2020 un fatturato inferiore ai due terzi di quello realizzato nel corrispondente mese del 2019; credito di imposta del 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione o leasing o concessione per le strutture termali; esonerate dal pagamento della seconda rata dell'IMU 2020 alcune categorie di immobili, fra cui stabilimenti balneari e termali, alberghi e pensioni e strutture turistico-ricettive; cinema e teatri esonerati dal pagamento dell'IMU anche per il 2021 e il 2022; Fondo per sostenere agenzie di viaggio, tour operator e guide turistiche; aumento del credito di imposta dal 30 al 65 per cento per le spese di riqualificazione e miglioramento effettuate dalle imprese del settore turistico ricettivo e termale; incrementato il Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali e il Fondo emergenze cinema, spettacolo e audiovisivo. Vengono destinati complessivamente 90 milioni ai musei e all'attuazione degli interventi del Piano Strategico "Grandi Progetti Beni Culturali". Previsto per il 2021 un Disegno di Legge in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo.	Misure per fronteggiare l'emergenza
	Per il settore agricolo e della pesca: aumento dal 50 al 70 per cento della percentuale degli anticipi spettanti alle imprese che hanno diritto ad accedere ai contributi PAC; stanziamento di 100 milioni, al fine di assicurare la continuità aziendale delle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura; stanziamento di 350 milioni a favore di ISMEA per la concessione di garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca; istituzione del 'Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi', con una dotazione di 500 milioni, finalizzato all'attuazione di interventi di ristoro per i settori che hanno maggiormente risentito della crisi. Previsto nella manovra di bilancio un disegno di legge in materia di sostegno e valorizzazione dell'agricoltura e della pesca.	MISURE SETTORIALI - AGRICOLTURA E PESCA  Misure per fronteggiare l'emergenza
	Efficientamento energetico, sismabonus, fotovoltaico e colonnine ricarica, al fine di incentivare il rilancio del settore edilizio (cfr. tab. 6b).	MISURE SETTORIALI - EDILIZIA Promuovere gli investimenti privati
	Misure specifiche per il sostegno all'editoria: credito d'imposta per gli investimenti pubblicitari e per i servizi digitali, nonché misure di ristoro per gli edicolanti.	MISURE SETTORIALI - EDITORIA  Liquidità alle imprese
<b>Racc. 3</b> - [...] Concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.	Lanciato il Green and Innovation Deal per la mobilitazione di investimenti pubblici e privati legato agli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale, dell'innovazione e dell'economia circolare. Il Fondo, orientato a creare un effetto leva, ha una dotazione di 470 milioni per il 2020, di 930 milioni per il 2021 e di 1.420 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, per un ammontare complessivo di 4,24 miliardi. Una parte di tale dotazione - per una quota non inferiore a 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 - sarà destinata ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione dell'inquinamento e delle sue conseguenze sulla produttività delle imprese, sulla loro esposizione al rischio derivante da fattori riconducibili a problematiche ambientali, sociali e di governance (ESG) e sulla salute. Tali Fondi saranno coordinati in sinergia con quelli europei previste dal NGEU che agiscono su tali ambiti.	GREEN AND INNOVATION DEAL  Investimenti verdi

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	E' in corso di approfondimento un Disegno di Legge per il riordino della normativa ambientale, la promozione della green economy e l'economia circolare.	GREEN GENERATION Investimenti verdi
	Completata la redazione del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) (cfr. tab. 6b).	PNIEC Politiche ambientali
	Ridotti i termini previgenti per la verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e di rilascio del provvedimento unico ambientale. Introdotta una disciplina specifica per la valutazione ambientale dei progetti per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Definita una specifica procedura per accelerare e semplificare le autorizzazioni ambientali e paesaggistiche relative agli interventi sulle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nel campo di applicazione della VIA. Il Codice dell'Ambiente è stato modificato per ampliare e semplificare determinati interventi nei siti oggetto di bonifica compresi i siti di interesse nazionale.	VIA, AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI, CODICE DELL'AMBIENTE Semplificazioni per gli investimenti
	Risorse per Regioni, Città metropolitane ed Enti Locali i per l'acquisto di nuovi bus ecologici adibiti al trasporto pubblico locale (cfr. tab. 6b).	PIANO NAZIONALE STRATEGICO PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE Mobilità sostenibile
	Realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici (cfr. tab. 6b).	RICARICA VEICOLI ELETTRICI Mobilità sostenibile
	Assegnate risorse pari complessivamente a 3,7 miliardi, per il completamento di linee metropolitane e per la realizzazione di nuove linee tramviarie e filoviarie in tutto il Paese.	LINEE METROPOLITANE, TRAMVIARIE, FILOVIARIE Investimenti verdi
	Semplificazioni procedurali indirizzate alle infrastrutture di rete facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e della rete nazionale di trasporto del gas naturale.	ENERGIA ELETTRICA E GAS NATURALE Semplificazioni per gli investimenti
<b>Racc. 4</b> - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. [...]	E' in corso di approvazione di un Disegno di Legge per la riforma del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) e dell'ordinamento giudiziario.	RIFORMA DEL CSM Giustizia
	Sono in studio misure per l'estensione del Processo Civile Telematico agli Uffici della Suprema Corte di Cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace e per la realizzazione del Processo Penale Telematico.	DIGITALIZZAZIONE DEL SISTEMA GIUDIZIARIO Giustizia
	E' in studio l'introduzione di misure di tipo ordinamentale come il completamento del programma di assunzioni di magistrati e personale amministrativo.	RIDUZIONE DEI TEMPI DEI PROCESSI Giustizia
	Introduzione di misure temporanee per favorire il processo telematico e le udienze da remoto nel processo civile. Ricorso a videoconferenze o collegamenti da remoto per la partecipazione alle udienze penali degli imputati in stato di custodia cautelare in carcere e dei condannati detenuti. Previsione della possibilità di deposito con modalità telematica di istanze e atti presso gli uffici del Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari da parte dei difensori e della Polizia giudiziaria.	PROCESSO TELEMATICO Misure per fronteggiare l'emergenza
	Approvazione di un Disegno di Legge Delega per la riforma del processo civile.	RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE Giustizia penale
	Approvazione di un Disegno di Legge recante deleghe al Governo per l'efficienza del processo penale e	RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

<b>TABELLA III.1-14 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)</b>		
<b>Raccomandazioni</b>	<b>Lista delle misure</b>	<b>Area di Policy</b>
	disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello.	Giustizia penale
<b>Racc. 4</b> - [...] Migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione.	Adozione dell' 'Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023' concernente le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza da Covid-19.	AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE
	Interventi di semplificazione normativa e snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori con eccessivo carico di oneri normativi e burocratici. Per queste materie è previsto nel 2021 un disegno di legge ad hoc. Previsto inoltre un altro Disegno di Legge per la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di contenimento del dissesto idrogeologico.	Efficienza della PA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
	Introduzione di modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo per garantire maggiore certezza e velocità dell'azione amministrativa e in tema di responsabilità dei funzionari pubblici.	Efficienza della PA SEMPLIFICAZIONI E CAPACITA' AMMINISTRATIVA
	Introduzione di una procedura speciale semplificata finalizzata al riscontro di gravi irregolarità e ritardi nell'erogazione dei contributi agli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, per il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento.	Riforma della PA
	Introduzione di una procedura di 'conferenza di servizi straordinaria', che permetta alle Pubbliche Amministrazioni di procedere attraverso la semplice trasmissione per via telematica dei documenti necessari al procedimento amministrativo.	SEMPLIFICAZIONI E CAPACITA' AMMINISTRATIVA
	Introduzione di una procedura di 'conferenza di servizi straordinaria', che permetta alle Pubbliche Amministrazioni di procedere attraverso la semplice trasmissione per via telematica dei documenti necessari al procedimento amministrativo.	Efficienza della PA CONFERENZA DI SERVIZI STRAORDINARIA
	Modifica dello statuto delle imprese prevedendo che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato come fiscalmente detraibile.	Efficienza della PA MODIFICHE STATUTO DELLE IMPRESE
	Implementazione e miglioramento della legislazione in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni con l'obiettivo strategico di rafforzare un clima di fiducia tra amministrazioni e cittadini e favorire uno stile etico della PA e all'interno della stessa. Previsto un Disegno di Legge che disciplinerà tali settori.	Efficienza della PA NORME ANTICORRUZIONE
	Riforma della comunicazione e informazione delle Pubbliche Amministrazioni finalizzate a garantire trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa.	Riforma della PA TRASPARENZA
	Modifica della disciplina del reato abuso d'ufficio, dove l'elemento oggettivo della fattispecie viene circoscritto alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge.	Riforma della PA RIFORMA DELL'ABUSO D'UFFICIO
	Sviluppo e rafforzamento della Piattaforma Digitale Nazionale Dati finalizzata a realizzare un'interoperabilità dei sistemi informativi e delle banche dati delle Pubbliche Amministrazioni e gestori dei servizi.	Efficienza della PA PIATTAFORMA DIGITALE DATI
	Realizzazione di un'infrastruttura ad alta affidabilità distribuita sul territorio nazionale, destinata alla razionalizzazione e al consolidamento dei Centri per l'Elaborazione delle Informazioni (CED) della Pubblica Amministrazione.	Digitalizzazione della PA INNOVAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DELLA PA
Previsto un Disegno di Legge in materia di lavoro agile nelle Pubbliche Amministrazioni.	Digitalizzazione della PA LAVORO AGILE Riforma della PA	

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

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Sotto area di policy
<b>1 - Obiettivo nazionale di occupazione al 2020 [64-69%]</b>	E stata prorogata la durata della CIG in deroga per il Covid-19 di ulteriori 9 settimane (per un totale di 18) da utilizzare tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Nell'ambito di questo periodo, la fruizione delle prime 9 settimane non comporterà costi, mentre per le seconde 9 settimane è previsto un contributo addizionale da parte dei datori di lavoro che abbiano subito un calo del fatturato inferiore al 20 per cento nel primo semestre 2020. Le imprese che rinunciano alla CIG in deroga potranno beneficiare nel 2020 di un esonero contributivo di quattro mesi. Le misure a sostegno dell'occupazione saranno selettivamente estese anche nel 2021 in base all'evolversi della crisi pandemica.	ESONERI CONTRIBUTIVI COVID Costo del lavoro
	Sgravio contributivo del 50 per cento per i datori di lavoro privati, sui contributi previdenziali dovuti per le assunzioni degli <i>under-35</i> anni effettuate nel biennio 2019-2020. Dal 2021 prevista la decontribuzione al 100% per 3 anni per le assunzioni di giovani di età fino a 35 anni.	OCCUPAZIONE GIOVANILE Costo del lavoro
	Rideterminazione del 'Bonus IRPEF' (aumento dell'importo ed estensione della platea dei percettori) (cfr. CSR 1)	RIDUZIONE DEL CUNEO FISCALE Costo del lavoro
	Sgravio contributivo triennale del 100 per cento per l'assunzione di apprendisti da parte delle imprese fino a 9 dipendenti. La misura sarà estesa anche per il 2021.	APPRENDISTATO Costo del lavoro
	Previsto dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 uno sgravio contributivo del 30 per cento per tutti i lavoratori per le aziende situate nel Sud e nelle Isole. La misura sarà estesa anche per il 2021.	SGRAVI CONTRIBUTIVI NEL MEZZOGIORNO Costo del lavoro
	Raddoppio al 100 per cento dello sgravio contributivo per l'assunzione a tempo indeterminato per i soggetti <i>under-35</i> nelle Regioni del Sud fino a 8.060 euro su base annua. La misura sarà estesa anche per il 2021.	Costo del lavoro
	Raddoppio al 100 per cento dello sgravio contributivo per l'assunzione a tempo indeterminato per i soggetti <i>under-35</i> nelle Regioni del Sud fino a 8.060 euro su base annua. La misura sarà estesa anche per il 2021.	INCENTIVO OCCUPAZIONE GIOVANILE AL SUD
	Sono state introdotti sgravi e riduzioni contributive per le assunzioni nei settori maggiormente colpiti dalla crisi (es turismo, agricoltura, si veda tav.6a).	SGRAVI CONTRIBUTIVI SETTORIALI Costo del lavoro
<b>2 - R&amp;S [1,53% del PIL]</b>	Il Piano Transizione 4.0, rivisto dalla LdB per il 2020 in unico credito di imposta per vari incentivi, verrà esteso al 2021 anche attraverso una sua rimodulazione atta a favorirne l'efficacia. In particolare l'incentivo si compone di tre agevolazioni: i) credito d'imposta per investimenti in beni strumentali al fine di supportare e incentivare le imprese che investono in beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato. ii) credito d'imposta ricerca, sviluppo, innovazione e design al fine di stimolare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione tecnologica per sostenere la competitività delle imprese e favorire i processi di transizione digitale e nell'ambito dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale. iii) Credito d'imposta formazione 4.0, per stimolare gli investimenti delle imprese nella formazione del personale sulle materie aventi ad oggetto le tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese. Saranno inoltre rafforzati gli ITS.	PIANO TRANSIZIONE 4.0 R&S
	È in studio l'introduzione di misure per potenziare i Centri di competenza ad alta specializzazione (Competence Center) in modo da rendere più efficiente il network del trasferimento tecnologico costituito anche da altri centri di trasferimento tecnologico qualificati (Università ed enti pubblici di ricerca) e dai Digital Innovation Hub delle associazioni datoriali e dai PID (Punti Impresa Digitale) del sistema camerale.	COMPETENCE CENTER R&S
	È in studio l'introduzione di misure per il potenziamento della didattica a distanza e la creazione di ambienti didattici tecnologici (cfr. CSR. 2)	DIDATTICA A DISTANZA R&S
	Presentata la proposta per una Strategia italiana su Intelligenza	STRATEGIA IA E BLOCKCHAIN

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

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Sotto area di policy
	Artificiale, mentre quella per la Blockchain è in fase di consultazione. I principali casi d'uso e i settori di applicazione della tecnologia Blockchain potrebbero rappresentare un efficace strumento per la tutela e la valorizzazione delle filiere produttive del made in Italy e per il contrasto della contraffazione dei prodotti.	R&S
	È in studio l'introduzione di misure per accelerare lo sviluppo dei cantieri nelle cd. aree bianche e per l'attivazione di servizi ultraveloci in tutte le aree del Paese e nella diffusione di infrastrutture a banda ultralarga nelle cd. aree grigie a fallimento tecnologico (cfr. CSR. 1).	PIANO BANDA ULTRALARGA R&S
	Confermato lo strumento dei Contratti di Sviluppo per il sostegno all'innovazione dell'organizzazione, dei processi e della tutela ambientale. Allo studio disposizioni per potenziare tale misura intervenendo non solo sulle procedure ma anche sulla dotazione finanziaria, così da garantirne la continuità. Stanziare risorse per 100 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 per la concessione delle agevolazioni previste nell'ambito dei contratti di sviluppo.	CONTRATTI DI SVILUPPO R&S
	Incrementato il finanziamento a sostegno degli Important Projects of Common European Interest (IPCEI) su settori importanti per il futuro. I progetti in corso di attuazione sono attualmente nel campo della microelettronica e delle batterie.	IPCEI R&S
	Incrementato il credito di imposta per gli investimenti nelle attività di R&S nel Mezzogiorno (dal 12 al 25 per cento per le grandi imprese, dal 12 al 35 per cento per le medie imprese e dal 12 al 45 per cento per le piccole imprese) con un onere complessivo di 106,4milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023.	CREDITO D'IMPOSTA PER R&S NELLE REGIONI DEL SUD R&S
	<b>3 - Obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra [-13%]*</b>	Sono previsti a legislazione vigente gli incentivi per i veicoli a basse e a zero emissioni nonché per la rottamazione del parco automobilistico più vecchio e inquinante
È in studio l'introduzione di misure per potenziare il sostegno alla ricerca e alla prima industrializzazione nei campi dei sistemi alternativi di propulsione, delle batterie ed altri componenti per veicoli a bassa emissione ed elettrici.		SOSTEGNO ALLA RICERCA Riduzioni delle emissioni
Istituito Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane con una dotazione finanziaria di 150 milioni per il triennio 2022-2024, destinato a finanziare nella misura del 50 per cento la realizzazione di nuove piste ciclabili urbane da parte degli Enti Locali. Sono stati inoltre messi in campo numerosi incentivi alla mobilità sostenibile e il finanziamento di progetti per le infrastrutture viarie e le piste ciclabili.		PISTE CICLABILI Mobilità sostenibile
Piano Nazionale Strategico per la Mobilità Sostenibile (2019-2033).		PIANO NAZIONALE STRATEGICO PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE Mobilità sostenibile
<b>4 - Obiettivo fonti rinnovabili [17%]</b>	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC): 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.	PNIEC Politiche ambientali
	Nell'ambito del PNIEC è promossa la decarbonizzazione, accelerando la transizione dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili, attraverso l'abbandono del carbone per la generazione elettrica a partire dal 2025 a favore di un mix elettrico basato su una quota crescente di rinnovabili.	PNIEC Investimenti ambientali
	Per accelerare gli interventi per lo sviluppo di energie rinnovabili e mobilità sostenibile, il decreto semplificazioni ha: i) semplificato e razionalizzato i procedimenti amministrativi per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili; ii) introdotto meccanismi acceleratori per il potenziamento o la ricostruzione di impianti obsoleti; iii) assicurato condizioni di certezza e stabilità per gli investimenti a lungo termine, con la disciplina dei controlli e sanzioni	ENERGIE RINNOVABILI Semplificazioni
	Approvato il Piano Nazionale per la ricerca di sistema elettrico che promuove progetti relativi a nuove architetture di rete, finalizzate a	PIANO NAZIONALE PER LA RICERCA DI SISTEMA ELETTRICO



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

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Sotto area di policy
	rendere più flessibile il sistema elettrico e ad assicurare la gestione in sicurezza.	Politiche ambientali
<b>5 - Obiettivo nazionale efficienza energetica [20 Mtep/anno]**</b>	Verranno estese al 2021 le detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizie (50 per cento), riqualificazione energetica (50 per cento o 65 per cento), il cd. Bonus Facciate e il bonus sistemazione a verde. Particolarmente rilevante è il rafforzamento del sistema degli incentivi fiscali in materia di riqualificazione energetica, messa in sicurezza antisismica degli edifici, installazione di impianti fotovoltaici, sistemi di accumulo e colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, attraverso l'elevazione al 110 per cento (in caso di coesistenza di più interventi trainanti e sotto determinate condizioni) delle aliquote di detrazione dell'ecobonus e del sismabonus. Inoltre è stata introdotta la cedibilità del credito d'imposta maturato. Nell'ambito del Programma di recupero di edilizia residenziale pubblica potranno beneficiare degli incentivi fiscali anche gli IACP	INCENTIVI FISCALI  Sostenibilità ambientale BONUS MOBILITA'
	Bonus mobilità per l'acquisto di biciclette, anche a pedalata assistita, nonché di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica. Dal 2021 al 2024 il contributo potrà essere ottenuto solo a fronte della rottamazione di un veicolo obsoleto.	Mobilità sostenibile
<b>6 - Obiettivo nazionale abbandoni scolastici [16%]</b>	È in studio la modifica del Piano Nazionale Scuola Digitale al fine di potenziarne le azioni rivolte direttamente alle scuole, per arrivare a un pieno sviluppo delle competenze digitali degli studenti in sintonia con il quadro europeo delle competenze digitali.	PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE  Istruzione
	Saranno introdotte azioni per rendere sempre più sinergici i sistemi d'istruzione e formazione con il mercato del lavoro, attraverso il miglioramento dei processi di riconoscimento di tutte le competenze, l'adeguamento dei curricula, e la valorizzazione di sistemi di apprendimento come quello duale o il potenziamento dell'istituto dell'apprendistato.	ABBANDONI SCOLASTICI  Istruzione
	Incremento del numero degli insegnanti di sostegno di ruolo anche attraverso la stabilizzazione dei posti. Iniziative per far acquisire ai docenti di sostegno competenze in materia di didattica e metodologia inclusiva.	INCLUSIONE SCOLASTICA  Istruzione
	Saranno realizzate una serie di iniziative sulla formazione degli studenti alle nuove tecnologie rinnovabili e sui nuovi percorsi di orientamento nelle scuole che abbiano una traiettoria green e di sostenibilità ambientale.	MISURE PER LA SOSTENIBILITA'  Istruzione
<b>7 - Obiettivo nazionale istruzione universitaria [26-27%]</b>	In materia di mobilità interuniversitaria dei professori e dei ricercatori, introdotte nuove disposizioni che riguardano il conferimento degli incarichi. Previsto il rinnovo di assegni di ricerca e il passaggio dei ricercatori a tempo determinato 'di tipo B' a professori associati già dal primo anno di contratto.	RIFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO  Istruzione
	E' in studio l'introduzione con la LdB per il 2021, un Disegno di Legge in materia di titoli universitari.	LAUREE ABILITANTI Istruzione
	E' in studio l'introduzione con la LdB per il 2021, un Disegno di Legge per il riordino del settore dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM).	ISTRUZIONE UNIVERSITARIA Istruzione
<b>8 - Obiettivo nazionale contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro]</b>	Istituito il Reddito di Emergenza (REM) destinato ai nuclei familiari in difficoltà e finora esclusi dagli attuali sussidi. Il REM ammonta a 400 euro e sono state stanziare risorse per 960 milioni nel 2020.	REDDITO D'EMERGENZA  Povertà ed esclusione
	È in corso di approfondimento la Legge Delega per ridefinire le misure di sostegno alle famiglie e alla parità di genere.	FAMILY ACT Povertà ed inclusione
	E prevista a legislazione vigente la possibilità da parte di tutte le famiglie con almeno un figlio a carico di ottenere la carta della famiglia per usufruire di sconti su acquisti nei negozi e sui siti web convenzionati.	CARTA DELLA FAMIGLIA  Povertà ed inclusione
	Nell'ambito della delega verrà introdotto l'Assegno unico familiare	ASSEGNO UNICO Povertà ed inclusione
Verrà esteso al 2021 il sostegno alle famiglie per il pagamento di	BONUS ASILI NIDO	

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

Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Sotto area di policy
	rette per la frequenza di asili nido pubblici e privati e di forme di assistenza domiciliare in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche.	Povertà ed inclusione
	Prevista l'estensione ai soggetti diciottenni, dal 20 luglio 2020, dei benefici incrementativi già riconosciuti agli over-60 in materia di invalidità civile.	DISABILITA'
	E in studio l'introduzione di un Disegno di Legge Delega sulla disabilità contenente una serie di misure per la tutela e l'inclusione sociale delle persone con disabilità con l'uso delle risorse del Fondo per la Disabilità e la Non-autosufficienza.	DISABILITA'
	Varato con il DPCM del 21 novembre 2019 il Piano per le non autosufficienze relativo al triennio 2019-2021 al fine di rafforzare gli interventi in favore delle persone non autosufficienti per la definizione di livelli essenziali delle prestazioni. Rifi naziamento del 'Fondo per le Disabilità' nella Legge di Bilancio per il 2021.	PIANO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE
	Rifi naziamento, estensione ai lavoratori autonomi e semplificazione dell'utilizzo del fondo per mutui prima casa. Introduzione di misure per garantire l'immediata disponibilità delle risorse previste dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e del Fondo inquilini morosi incolpevoli. Il Fondo Nazionale per il Sostegno all'Accesso alle Abitazioni in locazione è rifi naziato per il 2021 con la LdB per il 2021.	ACCESSO ALLA CASA
	Abolito il contributo aggiuntivo applicata alle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale a carico delle famiglie a decorrere dal 1° settembre 2020.	SUPERTICKET
		Povertà ed 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	2019	2020	2021
		% PIL	% PIL	% PIL
<b>Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche</b>	B.9			
Programma di Stabilità*		-1,6	-10,4	-5,7
Documento Programmatico di Bilancio		-1,6	-10,5	-7,0
<b>Differenze</b>		0,0	0,1	1,3
<b>Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate</b>	B.9			
Programma di Stabilità		-1,6	-7,1	-4,2
Documento Programmatico di Bilancio		-1,6	-10,5	-5,7
<b>Differenze</b>		0,0	3,4	1,5

\* I valori riportati sono quelli del quadro con nuove politiche.

**TABELLA III.1-17 IPOTESI SULLE ENTRATE E SULLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (S.13) NELL'AMBITO DEL RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY (RRF) (8)**

**1. Finanziamento ricevuto dal RRF e incluso nel Documento programmatico di bilancio (DPB)**

Millioni di euro	2020	2021	Note
Sovvenzioni RRF (cassa)	-	10.000	
Sovvenzioni RRF incluse nelle previsioni d'entrata delle Amministrazioni	-	10.000	
RRF prestiti	-	11.000	

**2.1 Spesa da finanziare con sussidi o prestiti del RRF e inclusa nel Documento programmatico di bilancio (DPB)**

Millioni di euro (in conto competenza)	2020	2021	Note
<b>Spese relative a RRF incluse nelle previsioni delle spese delle Amministrazioni</b>	-	-	
di cui: Redditi da lavoro dipendente D.1	-	-	
di cui: Consumi intermedi P.2	-	-	
di cui: prestazioni sociali D.62+D.632	-	-	
di cui: Spesa per interessi D.41	-	-	
di cui: Sussidi D.3	-	-	
di cui : Trasferimenti correnti D.7	-	-	
di cui: Investimenti fissi lordi P.51	-	10.000	
di cui: Trasferimenti capitali D.9	-	-	
di cui: Altro (specificare in "Note")	-	-	

**2.2 Spese fiscali relative a RRF, acquisizione di attività finanziarie e altri costi inclusi nel DPB**

Millioni di euro	Categorie SEC 2010	2020	2021	Note
Dettaglio 1 (specificare)		-	-	
Dettaglio 2 (specificare)		-	-	
Dettaglio 3 (specificare)		-	-	



## 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 DPB<sup>10</sup> per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2020, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica<sup>11</sup>.

### 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

<sup>10</sup> Per maggiori informazioni, cfr.

[http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/)

<sup>11</sup> 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 -II 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<sup>12</sup>; le 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 2020-2023. Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU*) sono stati impiegati i parametri di inizializzazione riportati nella Tabella I.2-1; sono allineati a quelli impiegati dalla Commissione Europea nelle Spring Forecasts 2020.

Per la stima del *trend* della *Total Factor Productivity*, per tenere debitamente conto dello scenario macroeconomico sottostante, si è reso necessario apportare alcune modifiche alle *priors* del modello bayesiano rispetto a quelle impiegate dalla Commissione Europea nelle Spring Forecasts 2020. 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 pari a 0,004591, la media della *slope* del trend pari a 0,69 e la sua deviazione standard pari a 0,0781<sup>13</sup>.

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

	Valore
LB Trend innovation variance	0
LB Trend slope variance	0,006
LB Cycle innovation variance	0
LB Innovation variance 2nd eq.	0
UB Trend innovation variance	0,1
UB Trend slope variance	0,045
UB Cycle innovation variance	0,175
UB Innovation variance 2nd eq.	0,00081614
NAWRU Anchor	9,36

## 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”.

<sup>12</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf).

<sup>13</sup> Per dettagli sulla metodologia e i parametri applicati, si veda “Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali”.



**ALLEGATO**

**NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI  
DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI  
TENDENZIALI**



## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>I</b>
<b>I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>1</b>
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 .....	5
<b>II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....</b>	<b>9</b>
II.1 Le entrate .....	11
Entrate tributarie ed extratributarie.....	11
Entrate contributive .....	12
Flussi finanziari Italia – UE .....	13
II.2 Le spese.....	17
Redditi da lavoro dipendente.....	17
Consumi intermedi.....	19
Prestazioni sociali in denaro .....	22
Altre Spese correnti .....	29
Interessi passivi .....	30
Investimenti fissi lordi.....	33
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale .....	35
<b>III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO.....</b>	<b>37</b>
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
<b>IV. ANALISI TEMATICHE.....</b>	<b>47</b>
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 accreditati dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC) .....	17
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro .....	23
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2019 .....	25

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle AP – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro) .....	27
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 AP - Confronto tra programmazione finanziaria e risultati .....	26
---	----

## **INTRODUZIONE**

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/2009 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) 2020. 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.



## **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.

#### **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 in collaborazione con il dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano allo scopo di quantificare l'impatto aggregato e disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma sui principali aggregati macroeconomici.

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 la Pubblica Amministrazione e il mercato del lavoro.

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

L'impatto economico 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.

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica, dinamica e multiregionale con una connotazione multi output e multi input per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione 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 della Pubblica Amministrazione il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato con un ampio livello di disaggregazione, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta funzionale alla valutazione d'impatto anche di *policy* e proposte di riforma a forte connotazione selettiva e/o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di politiche fiscali di tipo puntuale che MACGEM-IT può analizzare sono ampie, ad esempio valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, oppure utilizzo di strumenti di policy nella redistribuzione del reddito.

## 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)*<sup>1</sup>. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 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. È 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 ITEM<sup>2</sup> effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale,

<sup>1</sup> Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/DPRSPSM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf).

Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:

[http://www.dt.tesoro.it/en/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/index.html](http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html)

<sup>2</sup> 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](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)

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 e ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche<sup>3</sup>. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM. 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*<sup>4</sup>). 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

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

<sup>4</sup> 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.

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. 473/2013<sup>5</sup> e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243<sup>6</sup>, 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 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.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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".



## 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 SEC2010<sup>7</sup>. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza economica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente<sup>8</sup>, 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)<sup>9</sup>. 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 sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosettori<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2019.

<sup>10</sup> 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.

In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)<sup>11</sup>. L'indebitamento netto nominale e strutturale<sup>12</sup> (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 elaborate sulla base di un modello specifico e recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento. Esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei 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 mercato<sup>13</sup>. 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 con un modello specifico la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

<sup>11</sup> 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.

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

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



Il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica recepisce, dopo gli opportuni confronti, la previsione elaborata dal modello specifico. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di 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*)<sup>14</sup>, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

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

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

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

- 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*);

<sup>14</sup> 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.

- 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 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 successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (cd. effetto "trascinamento").

Con riferimento a ciascuna delle unità elementari del bilancio viene identificata la migliore *proxy* macroeconomica. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta. A questo punto il QME viene calato all'interno del modello di previsione per ottenere una proiezione tendenziale (effetto QME).

Alla previsione così ottenuta vengono poi aggiunti gli effetti finanziari dei provvedimenti normativi. In particolare, i provvedimenti di nuova adozione vengono considerati integralmente sulla base delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche allegate ai medesimi provvedimenti. Per le misure degli anni precedenti si considerano gli effetti differenziali rispetto all'anno base di riferimento. Inoltre, per quei provvedimenti per i quali si è riscontrata una variazione di gettito non in linea con quanto stimato ex-ante nelle relazioni tecniche si provvede 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 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 aggiustata"<sup>15</sup>.

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,

<sup>15</sup> 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.

prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Box successivo). 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 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 comunitario<sup>16</sup> (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 assegnate<sup>17</sup>. 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

<sup>16</sup> Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, le risorse calcolate sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

<sup>17</sup> 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.

dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno t-2 e l'importo cumulato delle spese rendicontate fino all'anno t-1. Questa variabile  $RES_t$  viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

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

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

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno t ( $ACC_t$ ) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si 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 membri<sup>18</sup>, 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

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

registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento 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 anticipazioni<sup>19</sup>. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari<sup>20</sup> 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".

<sup>19</sup> 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*).

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

**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 regole di contabilizzazione del SEC 2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

**Redditi da lavoro dipendente**

La 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 contrattuali<sup>21</sup> 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.

<sup>21</sup> In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali<sup>22</sup> - 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 salariale<sup>23</sup>.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità<sup>24</sup>. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali<sup>25</sup>, 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 informativi<sup>26</sup> 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 completate<sup>27</sup>.

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

<sup>23</sup> 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.).

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

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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col DL. 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.



La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali<sup>28</sup> 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 lavoro<sup>29</sup> 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, 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

<sup>28</sup> Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

<sup>29</sup> In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

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 SEC 2010 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 modalità di previsione per i principali comparti.

**A. Bilancio dello Stato.** In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*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 l'anno 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 evidenzia che, ai sensi dell'articolo 1, comma 541, della legge n. 160 del 2019, è stata anticipata al 2020, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, la possibilità anche per le Regioni a statuto ordinario di utilizzare il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

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.

**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 sanitari<sup>30</sup>.

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati<sup>31</sup> ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;

<sup>30</sup> 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.).

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

- 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 natura<sup>32</sup> 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 convenzioni<sup>33</sup>.

### **Prestazioni sociali in denaro**

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

L'attività di previsione e monitoraggio<sup>34</sup> 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.

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

<sup>32</sup> 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.

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

<sup>34</sup> Tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è dotato di una struttura (Ispettorato Generale per la Spesa Sociale - IGESPES) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

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 AP da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione 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 Istituto<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

### *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.

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

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

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

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

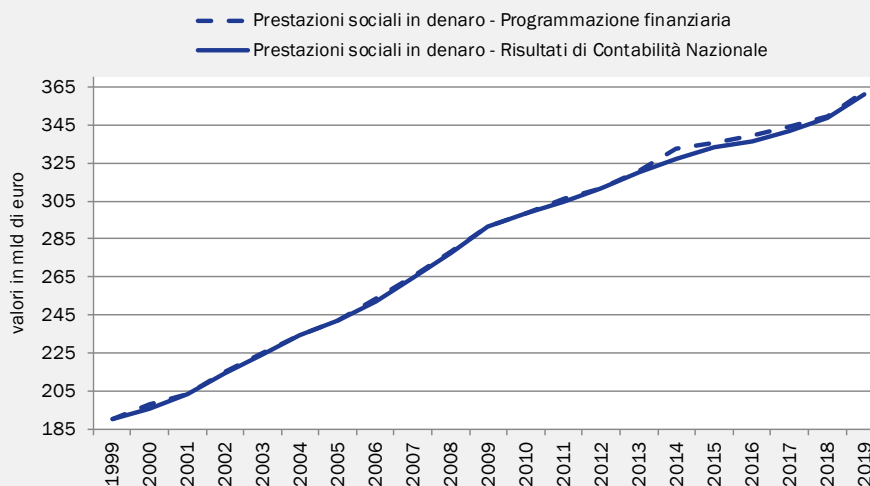
**Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2019**

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni Pubbliche - 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 1999-2019. 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)<sup>36</sup> ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle Amministrazioni Pubbliche. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo 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 Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno *n*<sup>37</sup> 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)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del 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.

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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.

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

Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle AP contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle AP (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente<sup>39</sup>. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

<sup>39</sup> Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2019) 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 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%).



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

		Previsioni Conto AP	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	
	Dpef 2000-2003	190,5	190,4
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	195,7
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	203,1
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	214,3
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	224,4
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	234,6
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	242,2
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	252,1
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	264,4
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	277,3
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	291,6
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	
	RUEF 2010	298,0	298,7
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
	DFP 2011-2013	305,6	
Anno 2011	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	304,5
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
Anno 2012	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	311,7
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	
Anno 2013	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	320,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	327,0
	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	332,9
	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	341,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	348,5
	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	
Anno 2019	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	361,2
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019 (11)	365,2	
	DEF 2019 e Agg Prog Stabilità (2019) (12)	364,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	362,5	

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

(2) Comprende l'onere di circa 170 mln di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con DL 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 AP, come indicato in RUEF 2009.

(4) Con effetti DL n. 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 DL n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

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

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL n. 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).

(11) Comprende gli effetti derivanti dalla legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), ivi inclusi gli oneri connessi alle autorizzazioni di spesa per il finanziamento degli interventi successivamente deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

(12) Comprende gli effetti derivanti dagli interventi deliberati con DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

## Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione<sup>40</sup>, 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 parte<sup>41</sup>, 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'UE<sup>42</sup>.

Per definire l'entità del contributo da versare all'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 europeo<sup>43</sup>. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

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

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa

<sup>40</sup> 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 bilanciati in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

<sup>41</sup> Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi.

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

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 (SEC 2010), 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 sottosectore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello di competenza economica (SEC 2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto dello *stock* di titoli in circolazione, delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale<sup>44</sup> e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato

<sup>44</sup> Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

(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 macroeconomica<sup>45</sup>.

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 (SEC 2010).

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*<sup>46</sup>.

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

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> 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.

degli 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 (SEC 2010), del settore statale includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi<sup>47</sup> di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti<sup>48</sup>, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)<sup>49</sup>. 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

<sup>47</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>48</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>49</sup> Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato<sup>50</sup>.

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'Italia<sup>51</sup>, 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 (SEC 2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)<sup>52</sup> 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 sottosectore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale<sup>53</sup>, 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 SEC 2010, 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,

<sup>50</sup> Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

<sup>53</sup> Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

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

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 contributo<sup>54</sup>.

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

<sup>54</sup> 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.



Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

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

Secondo il SEC 2010, 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 la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 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 SEC 2010 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 Termine (OMT), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"<sup>55</sup>, misurato cioè al netto delle misure *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 che si generino pressioni inflazionistiche.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia, quindi dell'*output gap* e del saldo strutturale, è quella sviluppata dalla Commissione Europea<sup>56</sup> 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 di scala costanti dei fattori capitale e lavoro. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

<sup>55</sup> Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

<sup>56</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf)

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

dove  $Y$  è il PIL in livelli espresso in termini reali,  $L$  il lavoro,  $K$  il capitale e  $\alpha$  è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta,  $\alpha$  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,  $\alpha$  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*<sup>57</sup>.

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  $\lambda$  la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove  $\Delta W$  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 loro<sup>58</sup>.

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  $\varepsilon_4$ . 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 ottimale<sup>59</sup>. 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

<sup>57</sup> L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata recentemente revisionata da OGWG e approvata da EPC (febbraio 2020); i risultati sono aggiornati ogni anno in occasione delle *Autumn Forecasts*. Il modello di stima comprende tutti i Paesi della UE-28 (inclusi gli UK) e la variabile dipendente è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente. Tra le esogene sono incluse determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni, indice di fiducia del settore manifatturiero). Il modello tiene conto della composizione demografica della forza lavoro, imponendo una correzione della variabile dipendente in linea con i tassi di disoccupazione specifici per classi d'età. I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'àncora viene calcolato come *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

In presenza di residui non stazionari o di un andamento divergente del *fit* e della variabile dipendente NAWRU per gli ultimi due anni di campione, se la distanza tra *fit* e NAWRU è superiore a 1 p.p. è prevista l'applicazione di una “*prudent rule*”: in questi casi, l'àncora si ottiene come media ponderata tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

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

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_455\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf).

<sup>58</sup> 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](http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf).

<sup>59</sup> 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 “Sensibilità 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](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf).

l'ha integrata nella procedura ufficiale come strumento di supporto. I parametri utilizzati per la stima del NAWRU nel Programma di Stabilità sono riportati nella Tabella III.1-1 e corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione in occasione delle Previsioni di Autunno del 2019, eccezion fatta per il parametro ancora, per il quale è stato utilizzato il valore concordato per le prossime Previsioni di Primavera 2020, frutto delle recenti modifiche alla metodologia di stima *panel* cui si è fatto riferimento in nota.

TABELLA III.1-1 I PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU	
LB Trend ( $\varepsilon_1$ )	0
LB slope ( $\varepsilon_2$ )	0,006
LB Cycle ( $\varepsilon_3$ )	0
LB 2nd eq. ( $\varepsilon_4$ )	0
UB Trend ( $\varepsilon_1$ )	0,1
UB slope ( $\varepsilon_2$ )	0,045
UB Cycle ( $\varepsilon_3$ )	0,155
UB 2nd eq. ( $\varepsilon_4$ )	0,000816
NAWRU anchor	9,36

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)<sup>60</sup>. 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):

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

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

<sup>60</sup> 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 2020, sono state utilizzate delle priors differenti da quelle impiegate dalla Commissione europea nelle Autumn Forecast 2019 (<https://circabc.europa.eu/outputgaps>) per tenere opportunamente in considerazione il quadro macroeconomico. Le priors coincidono con quelle utilizzate per elaborare le stime presentate in occasione della pubblicazione della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019. In particolare la media e la deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono poste pari a 0,0016 e 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 0,00459, 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 0,575.

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

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio 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:

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

Il parametro  $\varepsilon$  esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE<sup>61</sup> 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  $\eta_R$ . 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 ( $\eta_R$ ) e spese ( $\eta_G$ ) 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  $\varepsilon$  dell'equazione (7), si ottiene come differenza tra  $\varepsilon_R$  e  $\varepsilon_G$ .

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.

$$(13) \quad SB_t = CAB_t - \text{oneoffs}_t$$

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

<sup>61</sup> 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](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>

misure come *una tantum* avviene sulla base di valutazioni caso per caso seguendo regolamenti europei e sotto la supervisione di Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva<sup>62</sup>, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- condoni fiscali;
- 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 spesa<sup>63</sup> 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, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola fissa un tetto alla crescita della spesa pubblica che, se perseguito, permetterebbe al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

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)<sup>64</sup>; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato ( $G_n$ ) è pari al primo ( $G$ ) depurato dalle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* (DTMn). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno base 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.

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

<sup>62</sup> La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2015), "Report on Public Finances in Emu", Institutional Paper n. 14, [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en)

<sup>63</sup> 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 2019*: [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

<sup>64</sup> Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della relativa quota di spesa coperta da fondi europei.



I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT<sup>65</sup>, venga fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica corretto per la matrice delle condizioni economiche<sup>66</sup>. Nel dettaglio, per calcolare il *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale ( $\mu Pot$ ) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza ( $Cc_t$ ) che tiene conto dell'aggiustamento fiscale richiesto ai paesi che non hanno raggiunto l'OMT funzione della matrice delle condizioni economiche e di eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza, ricalibrato in funzione della quota della spesa primaria.

$$EB_t = \mu Pot_t - Cc_t$$

Il Patto di Stabilità e Crescita confronta quindi l'evoluzione dell'aggregato di spesa rispetto al *benchmark* di spesa ( $EB$ ). Per calcolare la deviazione dal benchmark ( $DB$ ) si effettua in primo luogo la differenza tra il *benchmark* ( $EB$ ) ed il tasso di crescita effettivo 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 monetario dello scostamento. Infine, questo ammontare viene rapportato al PIL restituendo così il valore della deviazione espressa in punti percentuali di PIL. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti quando calcolata anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni ( $DB2$ ) su due anni ( $t$  e  $t-1$ ) il valore medio della deviazione non deve superare 0,25 per essere in linea con la regola. 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 Stabilità<sup>67</sup>, 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

<sup>65</sup> Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni ( $\mu Pot$ )

<sup>66</sup> Dal 2015 è stata rivista la metodologia introducendo la ricalibrazione del margine di convergenza sulla base delle condizioni economiche stabilite dalla matrice delle condizioni economiche. I valori vengo pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact".

<sup>67</sup> 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)

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  $\varepsilon$  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 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  $\bar{Y}_B$ ,  $\bar{Y}_A$  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 estroolate 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 modelli ARIMA (è il caso di investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* bayesiano (per la *Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo anno 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 di 1 p.p. verso il basso (i.e. se l'ancora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'ancora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (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 del Kalman filter bayesiano (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 *Cohort Simulation Model (CSM)*, elaborato in sede di *Ageing Working Group (AWG)* di EPC, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry e exit rates*). Da t+6 a t+8 si usa una regola di *smoothing* per legare la serie ARIMA (*time-series driven*) a quella del CSM (*demographics driven*).
- **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. Come risultato, la variazione è molto ridotta nel medio periodo.

### 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 una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio. Le previsioni considerano, inoltre, la facoltà concessa alle amministrazioni di disporre la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti<sup>68</sup>, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica<sup>69</sup>.

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

<sup>68</sup> Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

<sup>69</sup> 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 riscritte, 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.

ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire<sup>70</sup> 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 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 una ipotesi di riparto del fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato, in attesa che sia perfezionato il DPCM di riparto, tenuto conto delle richieste formulate dai Ministeri interessati.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate (al netto delle entrate stabilizzate negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio<sup>71</sup>), che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

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

<sup>70</sup> I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

<sup>71</sup> Cfr. art 23 legge n.196 del 2009.

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.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE<sup>72</sup>, conti di tesoreria statale,

<sup>72</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

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

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 2020 e successivi. In particolare, per l'anno 2020 è previsto, per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, il 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 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 evidenzia che, si è tenuto conto delle disposizioni previste dall'articolo 1, comma 541, della legge n. 160 del 2019, volte ad anticipare al 2020 la possibilità anche per le Regioni a statuto ordinario di utilizzare il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Ciò premesso, 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.

Per quanto riguarda il conto delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome, le previsioni vengono formulate facendo riferimento a una diversa regola di finanza pubblica, ovvero al principio del rispetto del risultato di competenza non negativo, sulla base del prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, così come avviene per gli Enti Locali.

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).

---

nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009.



## 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 e contributi agli investimenti. 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'ISTAT<sup>73</sup>.

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL<sup>74</sup>) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate<sup>75</sup>. Il Conto, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica<sup>76</sup>, 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 (CE<sup>77</sup>) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS<sup>78</sup>) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale<sup>79</sup>.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> Regolamento CE n. 458/2007.

<sup>79</sup> A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC 2010 (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). Anche l'ultima edizione del Conto è stata oggetto di revisioni contabili da parte dell'ISTAT che hanno comportato, in particolare, una diminuzione nella quantificazione delle Altre uscite con conseguente contrazione del livello di spesa annuo complessivo.

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.

