

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CCVII
n. 3

PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

(Anno 2018)

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

Presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(FINOCCHIARO)

—————
Comunicato alla Presidenza il 17 e il 20 ottobre 2017
—————

INDICE

– Lettere di trasmissione	<i>Pag.</i>	V
– Progetto di documento programmatico di bilancio	»	VII
– Allegato – Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	»	49



*La Ministra
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/363/17

Roma, 17 ottobre 2017

Signor Presidente,

trasmetto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2018, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2017.

cordialmente,

Anna Finocchiaro
Anna Finocchiaro

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA



*La Ministra
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/1/XVII/ 117

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DRP 0010380 P-4.20.11.4
del 20/10/2017



17921965

Signor Presidente,

facendo seguito alla nota del 17 ottobre 2017, con la quale, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ho inviato il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2018, Le trasmetto la nuova versione del medesimo documento.

cordialmente,

Anna Finocchiaro
Anna Finocchiaro

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

**PROGETTO DI DOCUMENTO
PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2018**

INDICE

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE	1
La ripresa economica sta prendendo slancio, le previsioni di crescita per il 2017 sono riviste al rialzo	1
La ripresa è attesa continuare, migliorano anche le prospettive per il 2018-2020	2
La crescita del PIL nominale è attesa salire; il deflatore dovrebbe riprendere dal calo di inizio anno	4
L'inflazione dovrebbe rimanere moderata mentre i salari recuperano gradualmente	5
Guadagni significativi per l'occupazione nel 2017, la crescita è attesa continuare	6
Saldo di bilancio 2017 in linea con l'obiettivo, ulteriore miglioramento previsto per il 2018	7
La politica di bilancio per il 2018 si concentra su investimenti, competitività e coesione sociale	7
La programmazione di bilancio per il 2019-2020 mira a raggiungere un sostanziale equilibrio di bilancio	8
Il programma di privatizzazioni continuerà	9
Il rapporto debito/PIL è atteso ridursi quest'anno e, più rapidamente, negli anni 2018-2020	9
Validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio	10
Eventi eccezionali	10
Migranti	11
Prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole	13
II. LE RIFORME STRUTTURALI	15
Azioni intraprese dalla pubblicazione del programma nazionale di riforma 2017	15
III. TAVOLE	17
IV. NOTE METODOLOGICHE	43
IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati	43
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	43
IGEM - Italian General Equilibrium Model	44
QUEST III - Italy	44
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	44
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali	46
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	47

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.1-1 Le azioni Strategiche del PNR 2017	16
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I)	17
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.A)	17
Tabella III.1-3 Prezzi (1.B)	18
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.C)	18
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.D)	18
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A)	19
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.B)	20
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	21
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A)	22
Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B)	22
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C)	23
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A)	24
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.B)	29
Tabella III.1-14 Sintesi delle misure in risposta alle country specific recommendations (csr) 2017 (6A)	33
Tabella III.1-15 Sintesi delle misure per il raggiungimento dei target della strategia Europa 2020 (6B)	40
Tabella III.1-16 Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7)	42
Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU	46

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : Crescita del PIL Reale (tassi di crescita %)	1
Figura I.1-2 : Aspettative di produzione nel manifatturiero e di giro d'affari nei servizi (saldi destagionalizzati)	2
Figura I.1-3 : CDS sulle banche italiane, scadenza a cinque anni (indice ponderato)	3
Figura I.1-4 : Deflatore del PIL e prezzi al consumo (variazioni percentuali a/a)	5
Figura I.1-5 : Occupati (valori assoluti in migliaia, dati destagionalizzati)	6
Figura I.1-6 : Indebitamento netto, avanzo primario e spesa per interessi (% del PIL)	9
Figura I.1-7 : Dinamica del rapporto debito pubblico/PIL nello scenario programmatico (variazioni % a/a e punti percentuali del PIL)	10
Figura I.1-8 : Migranti presenti nelle strutture di accoglienza. Anni 2013-2017	12

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE

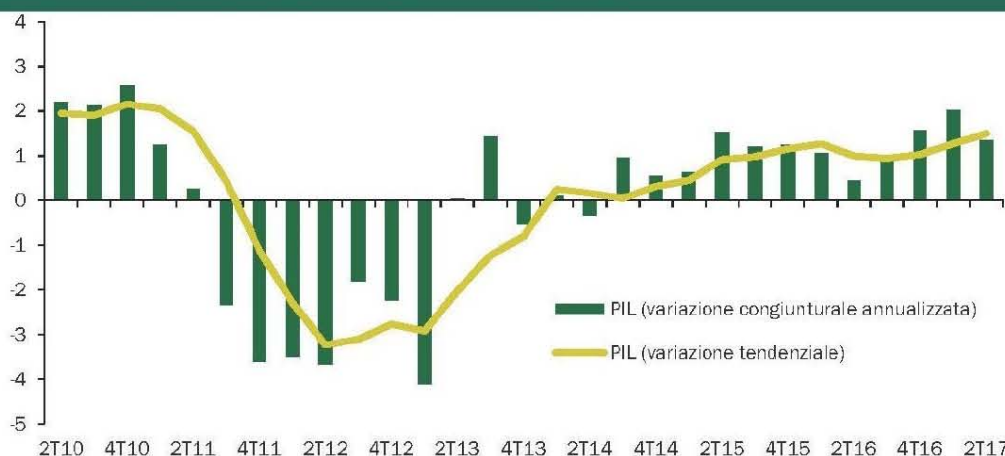
La ripresa economica sta prendendo slancio, le previsioni di crescita per il 2017 sono riviste al rialzo

Il contesto economico è migliorato sensibilmente a partire dalla seconda metà dell'anno, rafforzando la crescita già iniziata. L'Ufficio Nazionale di Statistica ha rivisto al rialzo le stime ufficiali del PIL per il 2015 e il 2016, le quali mostrano una crescita di circa l'uno per cento in termini reali in entrambi gli anni. Inoltre, il Governo ha recentemente innalzato la previsione del PIL reale per il 2017 all'1,5 per cento, dall'1,1 per cento indicato nel Programma di Stabilità di Aprile 2017 (PS 2017)¹.

Le indagini sulle imprese e i consumatori, così come la produzione industriale e altri indicatori quantitativi, suggeriscono che la crescita del PIL reale nella seconda metà dell'anno probabilmente accelererà rispetto al tasso di crescita trimestrale dello 0,4 per cento (1,7 per cento in termini annualizzati) registrato nella prima metà dell'anno. Escludendo shocks impreveduti o importanti restrizioni nelle condizioni finanziarie, il tasso di crescita medio dell'economia potrebbe salire ulteriormente nel 2018.

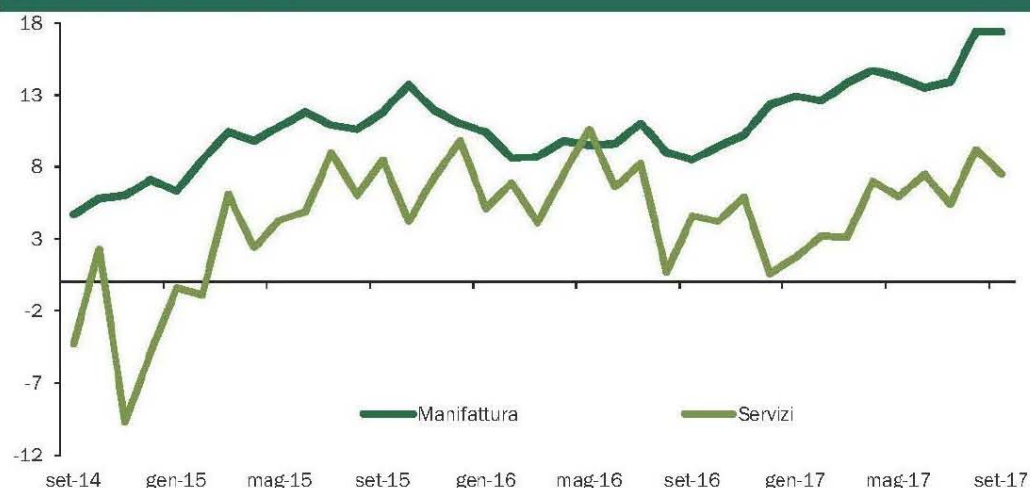
Infatti, le esportazioni hanno accelerato a partire dal secondo trimestre del 2016. L'apprezzamento del tasso di cambio dell'euro potrebbe ridurre il dinamismo a parità di altre condizioni, ma le prospettive di crescita globale sono nel frattempo ulteriormente migliorate, come evidenziato dall'impennata del clima di fiducia delle imprese manifatturiere a livello internazionale.

FIGURA I.1-1 : CRESCITA DEL PIL REALE (TASSI DI CRESCITA %)



Fonte: ISTAT.

¹ Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 23 Settembre 2017, http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/NADEF2017.pdf

FIGURA I.1-2 : ASPETTATIVE DI PRODUZIONE NEL MANIFATTURIERO E DI GIRO D'AFFARI NEI SERVIZI (SALDI DESTAGIONALIZZATI)

Fonte: ISTAT.

Dal lato dell'offerta, in aggiunta al ritrovato dinamismo dell'industria manifatturiera, la ripresa si sta diffondendo a tutta l'economia italiana. Dal lato della domanda, i principali indicatori suggeriscono che gli investimenti in macchinari ed attrezzature aumenteranno nella seconda metà dell'anno, mentre quelli in costruzioni continuano a recuperare.

La performance dei settori sensibili al livello dei tassi di interesse è già stata molto positiva nel 2016, dato che si è registrato un incremento del 15,9 per cento delle immatricolazioni di nuove autovetture e del 17,3 per cento delle compravendite immobiliari. La ripresa si sta ora diffondendo dai settori anticipatori del ciclo al resto dell'economia.

La ripresa è attesa continuare, migliorano anche le prospettive per il 2018-2020

Le condizioni del sistema bancario sono notevolmente migliorate, ma considerato quanto siano recenti alcuni importanti sviluppi, i dati sul PIL attualmente disponibili non riflettono ancora del tutto tali miglioramenti. Intorno a metà anno, il Governo è intervenuto sui problemi più critici del sistema bancario, attraverso la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena e la liquidazione di due grandi banche regionali del Veneto. L'annuncio di questi due interventi ha favorito il miglioramento del clima di fiducia, che si è riflesso in un restringimento dei differenziali di rendimento delle obbligazioni e dei *Credit Default Swaps* (CDS) delle banche italiane.

Al contempo, l'attuazione delle riforme nel settore bancario è proseguita ad un passo spedito, con la fusione di due grandi banche popolari e la creazione di tre holding per le banche di credito cooperativo che cadranno sotto la vigilanza della BCE. L'incidenza dei crediti deteriorati è ancora elevata nel confronto con la media europea, ma si sta riducendo grazie a un minor tasso di deterioramento del credito e alle dismissioni di sofferenze recentemente annunciate.

Un sistema bancario liberato dalla cappa di incertezza e rafforzato in termini di *governance* può affrontare in modo più efficace le sfide tecnologiche e di redditività. Ciò significa anche un minor costo e un più agevole accesso al credito per l'economia. Gli ultimi dati sul settore bancario evidenziano un ritorno alla crescita dei prestiti alle famiglie e, in minor misura, alle imprese. Le indagini suggeriscono inoltre che la disponibilità di credito alle PMI è già gradualmente migliorata negli ultimi trimestri.

FIGURA I.1-3 : CDS SULLE BANCHE ITALIANE, SCADENZA A CINQUE ANNI (INDICE PONDERATO)



Fonte: Bloomberg.

Simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro indicano che il recente declino dei costi di finanziamento delle banche, se traslato alla clientela, potrebbe incrementare il tasso di crescita del PIL in misura pari a 0,1 punti nel 2018 e a 0,2 punti nei due anni seguenti.

Un altro fattore che induce all'ottimismo circa le prospettive di crescita future è l'effetto cumulato delle riforme strutturali intraprese negli ultimi anni, dalla Pubblica Amministrazione, al mercato del lavoro, alla finanza per la crescita, all'efficienza del fisco e della giustizia.

Il Parlamento ha recentemente approvato la Legge sulla Concorrenza, originariamente presentata dal Governo nel 2015. Per effetto della legge, gli investimenti in comparti dei servizi quali le farmacie e gli studi di consulenza legale saranno aperti a investitori di capitali. Un importante contributo alla crescita degli investimenti e della produttività sarà apportato dal Piano Nazionale Industria 4.0, recentemente esteso e rinominato Impresa 4.0.

Stime quantitative degli effetti delle riforme già adottate suggeriscono che, se pienamente attuate, esse potrebbero elevare il livello del PIL fino a tre punti percentuali su un orizzonte quinquennale.

Un'ulteriore spinta all'economia potrà derivare dagli investimenti pubblici. Nei primi sei mesi di quest'anno gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche sono scesi del 4,1 per cento in termini nominali rispetto allo stesso periodo del 2016. Sebbene ciò sia stato parzialmente compensato da un aumento dell'11,0 per cento dei trasferimenti in conto capitale, il Governo intensificherà i suoi sforzi per promuovere un'inversione di tendenza degli investimenti pubblici. Ciò affinché venga non solo stimolata la domanda aggregata, ma migliori anche il potenziale di crescita dell'economia attraverso maggiori spese in ricerca e sviluppo e infrastrutture più moderne, efficienti e sostenibili.

Il decreto legge n. 50 del 2017² adottato in primavera ha incrementato le risorse per la ricostruzione delle aree coinvolte dai sismi, riqualificazione urbana, trasporti, opere pubbliche, difesa del suolo e ambiente. Nello scenario a legislazione vigente, la crescita nominale degli investimenti pubblici nel 2018 è prevista al 5,1 per cento. Lo scenario programmatico di finanza pubblica descritto più oltre, tuttavia, punta a incrementare ulteriormente le risorse per gli investimenti pubblici, non solo nel 2018 ma, anche e soprattutto, nel periodo 2019-2020.

Coerentemente con questo contesto, la previsione di crescita del PIL per il periodo 2018-2020 è stata rivista rispetto al PS 2017 di Aprile. Si prevede ora che l'economia cresca dell'1,5 per cento in termini reali nel 2018 e 2019, anziché dell'1,0 per cento. La crescita prevista nell'anno finale del programma, il 2020, è ora dell'1,3 per cento, contro l'1,1 per cento del PS 2017.

La revisione al rialzo delle previsioni del PIL reale riflettono non solo l'attuale tendenza positiva dell'economia, il risanamento del settore bancario e gli altri fattori sopra menzionati, ma anche un percorso di consolidamento fiscale più graduale per i prossimi due anni, come illustrato più avanti. Sebbene la nuova previsione di crescita si collochi al di sopra del consenso dei previsori di mercato³, essa rimane una valutazione prudentiale alla luce dei rischi al rialzo ora descritti.

La crescita del PIL nominale è attesa salire; il deflatore dovrebbe riprendere dal calo di inizio anno

Nonostante la sorpresa al rialzo dei dati sulla crescita reale, la crescita del PIL nominale quest'anno sarà probabilmente leggermente inferiore alle proiezioni del PS 2017. Infatti, mentre i prezzi al consumo si sono mossi fino ad oggi sostanzialmente in linea con la previsione del PS 2017, il deflatore del PIL è stato più debole del previsto, scendendo nel primo trimestre del 2017 e successivamente recuperando solo il terreno perduto nel secondo trimestre. Di conseguenza, la previsione del 2017 per il deflatore è stata dimezzata, da 1,2 a 0,6 per cento, e il PIL nominale è ora previsto crescere del 2,1 per cento contro il 2,2 per cento del PS 2017.

Il calo del deflatore del PIL è dovuto in gran parte a un forte aumento dei prezzi all'importazione a inizio d'anno, dovuto all'impennata dei prezzi delle materie prime e dei prodotti intermedi sui mercati mondiali. Il picco dei prezzi all'importazione si è tuttavia quasi completamente invertito a metà anno. Di conseguenza, la nuova previsione sconta un aumento significativo della crescita nominale in quanto il deflatore recupera, i prezzi all'importazione sono più bassi e stabili a fronte del rafforzamento del tasso di cambio dell'euro e i prezzi dell'energia sono sostanzialmente stabili.

Sull'orizzonte di previsione 2018-2020 il deflatore dovrebbe seguire un percorso relativamente vicino a quello previsto nel PS 2017 - considerato che le principali differenze sono dovute alle mutate ipotesi di politica di bilancio, in particolare per quanto riguarda le imposte indirette.

² Convertito in Legge n. 96 del 21 Giugno 2017.

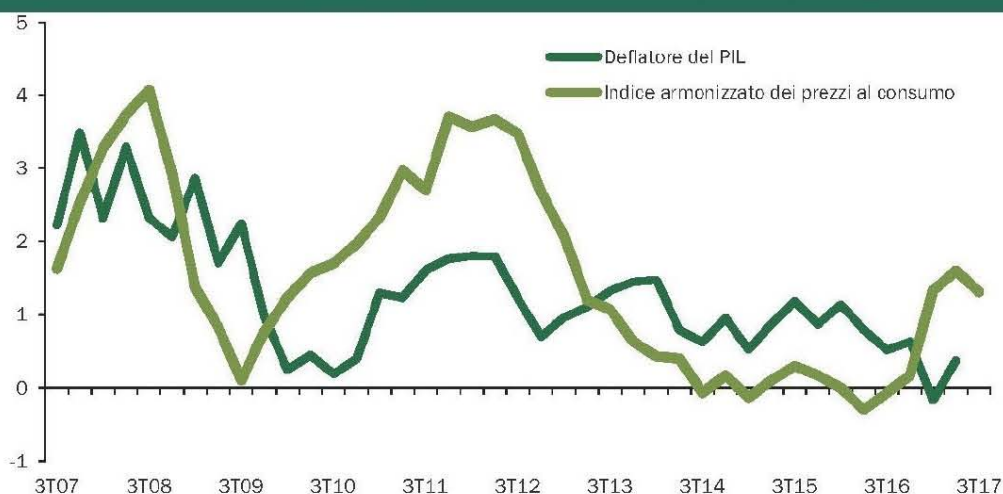
³ Secondo Bloomberg, le previsioni medie di consenso per la crescita del PIL reale dell'Italia sono attualmente dell'1,4 per cento nel 2017, 1,2 nel 2018 e 1,0 nel 2019. L'indagine di ottobre di *Consensus Economics* indica anch'essa una previsione media di 1,4 per cento nel 2017 e 1,2 nel 2018. Non esistono attualmente previsioni di consenso per il 2020.

L'inflazione dovrebbe rimanere moderata mentre i salari recuperano gradualmente

La crescita salariale in Italia resta contenuta⁴. Il costo del lavoro unitario è aumentato dello 0,5 per cento nel 2016 ed è previsto aumentare dello 0,8 per cento quest'anno. La previsione aggiornata richiama quindi una graduale accelerazione dell'inflazione salariale nei prossimi tre anni, in quanto le condizioni del mercato del lavoro migliorano e l'inflazione aumenta - sulla base delle proiezioni pubblicate dall'ISTAT, sulle quali si basano le negoziazioni salariali. Infatti, le previsioni ISTAT prevedono un aumento dell'inflazione dell'IPCA esclusi i prodotti energetici importati, che passa dallo 0,1 per cento nel 2016 all'1,1 per cento quest'anno, 1,3 per cento nel 2018, 1,4 per cento nel 2019 e 1,5 per cento nel 2020.

L'indice IPCA complessivo nei primi nove mesi dell'anno è cresciuto in media dell'1,4 per cento su base annua. L'aumento annuo è anch'esso proiettato all'1,3 per cento, dal -0,1 per cento nel 2016. L'accelerazione è dovuta principalmente all'incremento dei prezzi dell'energia all'inizio dell'anno, sebbene anche l'indice core sia atteso registrare una crescita media annua più elevata, 0,9 per cento contro 0,5 per cento nel 2016.

FIGURA I.1-4 : DEFLATORE DEL PIL E PREZZI AL CONSUMO (VARIAZIONI PERCENTUALI A/A)



Fonte: ISTAT.

L'aspettativa di una moderata ripresa dell'inflazione è sostenuta dal rafforzamento del ciclo economico globale, dal miglioramento del mercato interno del lavoro e dal recente aumento dei prezzi del petrolio rispetto ai minimi di medio periodo. Tuttavia, permangono rischi significativi di ribasso relativi alla possibilità di un'ulteriore apprezzamento del tasso di cambio dell'euro e di una diminuzione dei prezzi del petrolio.

⁴ Per un confronto aggiornato, si veda Eurostat, secondo trimestre del 2017 - Crescita annua dei costi del lavoro, 15 Settembre 2017, Comunicato stampa 139/2017.

Guadagni significativi per l'occupazione nel 2017, la crescita è attesa continuare

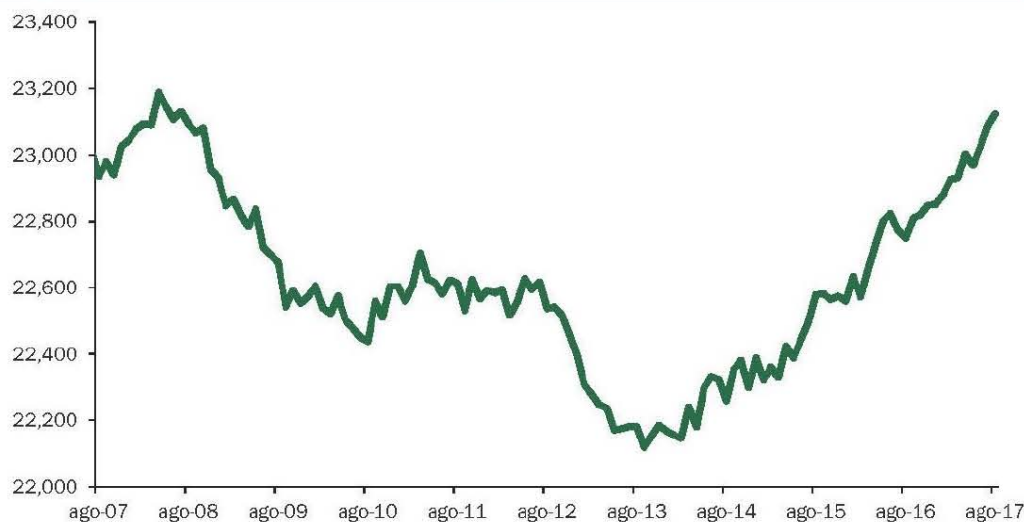
Il mercato del lavoro ha continuato a migliorare quest'anno. Secondo l'indagine sulle Forze di Lavoro, nei primi otto mesi di quest'anno il numero delle persone occupate è aumentato dell'1,2 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016. L'occupazione in agosto, pari a 23,1 milioni su base destagionalizzata, risulta superiore di un milione di unità rispetto al punto di minimo a settembre 2013.

Secondo i dati di contabilità nazionale, nel primo semestre del 2017 l'occupazione equivalente a tempo pieno (ULA) è cresciuta dell'1,1 per cento rispetto ad un anno fa, mentre la crescita del PIL reale è stata in media dell'1,4 per cento.

La previsione annuale aggiornata per il 2017 prevede un aumento dell'occupazione equivalente a tempo pieno dell'1,0 per cento e un aumento dell'1,5 per cento del PIL reale, il che implica un aumento della produttività del lavoro di 0,5 punti percentuali, un miglioramento notevole rispetto al calo dello 0,4 per cento nel 2016.

L'occupazione è prevista crescere a tassi compresi tra 0,8 e 0,9 per cento nei prossimi tre anni. Considerate le proiezioni di crescita reale del PIL sopra menzionate, la produttività nel periodo 2018-2020 crescerebbe tra 0,3 e 0,4 punti percentuali all'anno.

FIGURA I.1-5 : OCCUPATI (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA, DATI DESTAGIONALIZZATI)



Fonte: ISTAT.

Il tasso di disoccupazione medio nel 2016 è stato dell'11,7 per cento e dovrebbe scendere all'11,2 per cento quest'anno e poi diminuire gradualmente al 9,8 per cento nel 2020. Potrebbe quindi richiedere molti altri anni per tornare al livello pre-crisi del 6,1 per cento nel 2007. Va però notato che il tasso di partecipazione è salito ben al di sopra dei livelli pre-crisi. Nell'agosto di quest'anno, ha raggiunto un nuovo livello di 65,7 per cento. Nel 2007 il tasso di partecipazione era significativamente inferiore, 62,5 per cento.

Nel mese di agosto di quest'anno il tasso di occupazione è stato del 58,2 per cento, un livello in forte ripresa dal minimo del 55,6 per cento registrato nel 2013.

Secondo le previsioni aggiornate, il rapporto dovrebbe salire fino al 60,2 per cento nel 2020, un livello mai raggiunto in passato. In agosto si registra anche un nuovo massimo per il tasso di occupazione femminile, al 48,9 per cento, ben al di sopra dei livelli pre-crisi.

Saldo di bilancio 2017 in linea con l'obiettivo, ulteriore miglioramento previsto per il 2018

Il deficit delle Amministrazioni pubbliche quest'anno dovrebbe diminuire al 2,1 per cento del PIL, in linea con la proiezione del PS 2017 e in calo rispetto al 2,5 per cento del 2016.⁵ L'andamento delle entrate fiscali è in linea, se non migliore, con le proiezioni iniziali, grazie alla solida crescita della domanda interna e all'efficacia dei nuovi metodi di versamento dell'IVA che sono stati introdotti lo scorso anno ('reverse charge' e 'split payment') e rafforzati con il decreto legge n. 50 del 2017⁶. La spesa corrente primaria è sostanzialmente in linea con le stime di Aprile, mentre i pagamenti per interessi dovrebbero chiudere l'anno su un livello leggermente inferiore alle attese. Gli investimenti pubblici rimangono al di sotto degli obiettivi programmati, ma i trasferimenti in conto capitale sono attesi superare le proiezioni del PS 2017.

Per quanto riguarda l'anno prossimo, nella Nota di Aggiornamento del PS 2017, l'obiettivo del deficit per il 2018 è aumentato dall'1,0 all'1,6 per cento del PIL.⁷ Il Governo ha ottenuto l'autorizzazione del Parlamento per questa modifica sulla base del fatto che, nonostante le condizioni cicliche siano migliorate notevolmente, l'economia italiana è ancora molto lontana dalla piena occupazione e sarebbe vulnerabile ad un'eccessiva restrizione fiscale.⁸ Il Governo ha altresì preso in considerazione l'intenzione della Commissione Europea di utilizzare un margine di discrezionalità per valutare il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita dei Paesi Membri, in un contesto di crescita del PIL nominale ancora basso e con l'obiettivo di conseguire un'adeguata intonazione della politica fiscale per l'Area dell'Euro nel suo complesso.

Secondo le ultime stime ufficiali, un calo del disavanzo all'1,6 per cento del PIL l'anno prossimo migliorerà il saldo strutturale italiano di 0,3 punti percentuali. L'avanzo primario aumenterebbe al 2,0 per cento del PIL, dall'1,7 per cento di quest'anno.

La politica di bilancio per il 2018 si concentra su investimenti, competitività e coesione sociale

In linea con gli impegni assunti dal Governo a partire dal DEF 2017, la legge di Bilancio per il 2018 (LB 2018) sterilizza totalmente le clausole di salvaguardia per il 2018 - in parte già disattivate dalla manovra di aprile - e parzialmente quelle

⁵ Il risultato del 2016 è stato rivisto al rialzo dall'ISTAT dal 2,4 per cento nella pubblicazione dei dati annuali di contabilità nazionale del 22 Settembre 2017, in connessione con una revisione al ribasso (dal 2,7 al 2,6 per cento) del saldo del 2015.

⁶ Convertito in Legge n. 96 del 21 Giugno 2017.

⁷ Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, approvata dal Consiglio dei Ministri il 23 Settembre 2017.

⁸ *Relazione al Parlamento - Nota di Aggiornamento del DEF 2017*, approvata dal Consiglio dei Ministri il 23 Settembre 2017. Il Parlamento ha approvato la Nota e la Relazione il 4 Ottobre 2017.

previste per il 2019. In aggiunta a questo intervento, l'azione del Governo si sviluppa in tre ambiti: rilancio degli investimenti pubblici e privati; politiche a favore dei giovani; potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà.

Sono assegnate maggiori risorse agli investimenti pubblici sia a livello di Bilancio dello Stato sia per le Amministrazioni locali. Nell'ambito delle politiche per la competitività e per l'innovazione sono selettivamente confermate le misure di incentivazione agli investimenti privati previste da precedenti disposizioni normative, come la proroga degli interventi per le ristrutturazioni immobiliari, il superammortamento, l'iperammortamento, la nuova Sabatini.

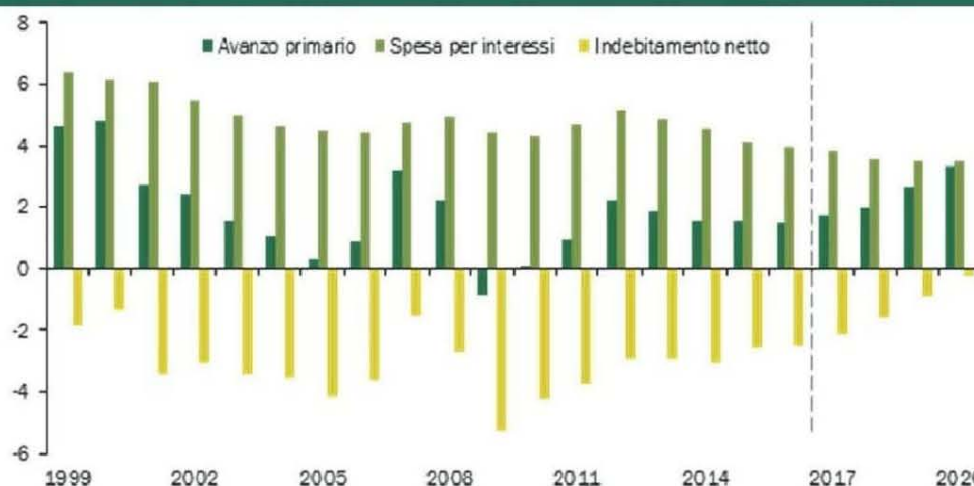
A favore dei giovani sono disposti interventi di sgravio fiscale per le nuove assunzioni a tempo indeterminato. Viene inoltre definito un fondo per il potenziamento della ricerca mirato a sostenere la competitività dell'economia italiana. Per il potenziamento della lotta alla povertà sono assegnate ulteriori risorse a favore del Reddito di Inclusione.

La LB 2018 prevede inoltre il finanziamento delle c.d. politiche vigenti, tra le quali sono comprese le risorse aggiuntive per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

Complessivamente, le nuove politiche per lo sviluppo, la competitività e la coesione sociale, la disattivazione delle clausole di salvaguardia e i costi delle c.d. politiche vigenti comportano per il 2018 maggiori oneri pari a circa l'1,1 per cento del PIL. L'obiettivo di disavanzo dell'1,6 per cento sarà raggiunto tramite interventi di copertura composti sia di tagli alla spesa, sia di maggiori entrate. I risparmi di spesa deriveranno da misure di riduzione strutturale della spesa corrente, ottenuti anche dall'integrazione nel ciclo di programmazione economico-finanziaria del processo di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. L'aumento di gettito sarà realizzato migliorando la fedeltà fiscale e riducendo i margini di evasione ed elusione, in particolare migliorando l'efficienza dei meccanismi di riscossione dell'IVA, secondo le direttrici già attuate con successo negli ultimi anni, riproponendo la rottamazione delle cartelle di Equitalia.

La programmazione di bilancio per il 2019-2020 mira a raggiungere un sostanziale equilibrio di bilancio

Nel biennio 2019-2020 l'indebitamento netto programmatico è previsto in forte discesa, fino ad approssimare il pareggio di bilancio nel 2020. Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe, attestandosi a -0,6 per cento del PIL nel 2019 e a -0,2 per cento nel 2020, assicurando il sostanziale raggiungimento dell'obiettivo di medio termine per l'Italia (l'equilibrio di bilancio in termini strutturali).

FIGURA I.1-6 : INDEBITAMENTO NETTO, AVANZO PRIMARIO E SPESA PER INTERESSI (% DEL PIL)

Fonte: ISTAT e previsioni del Governo per il periodo 2017-2020.

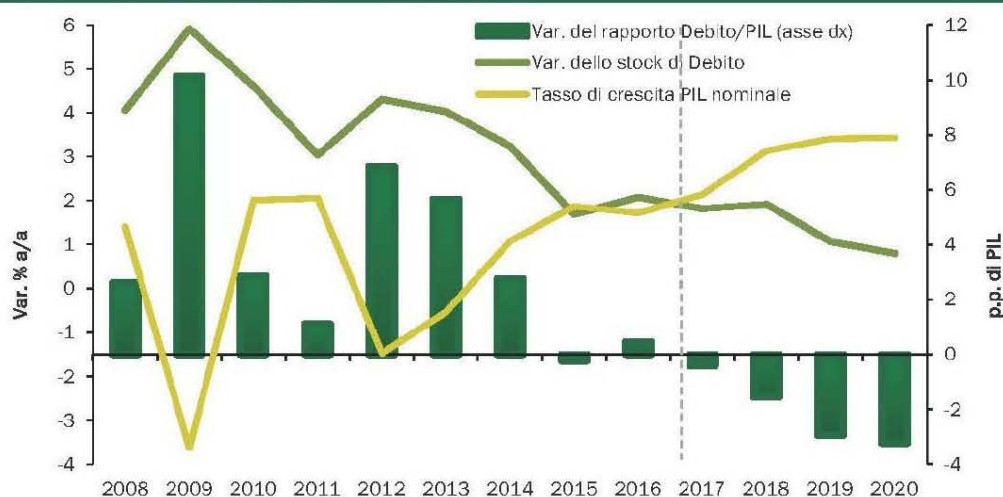
La politica di bilancio sarà basata sul proseguimento del processo di revisione della spesa pubblica (*Spending Review*) e del recupero di aree di evasione ed elusione; progressi sotto entrambi questi profili sono essenziali per scongiurare l'attivazione degli aumenti dell'IVA previsti per il 2019 e 2020.

Il programma di privatizzazioni continuerà

La previsione delle entrate da privatizzazioni per il 2017 è stata rivista al ribasso, dallo 0,3 per cento allo 0,2 per cento del PIL.

Il rapporto debito/PIL è atteso ridursi quest'anno e, più rapidamente, negli anni 2018-2020

Come avvenuto lo scorso anno, i dati di contabilità nazionale rilasciati dall'ISTAT il 22 Settembre hanno incorporato una revisione verso l'alto dei livelli nominali del PIL nel 2015 e 2016, che ha ridotto il rapporto debito pubblico/PIL per il 2015 dal 132,1 per cento al 131,5 per cento e quello per il 2016 dal 132,6 per cento al 132,0 per cento. Sulla base delle nuove stime, il 2015 ha segnato il primo calo del rapporto debito/PIL (dal 131,8 per cento nel 2014) dalla crisi in poi. È possibile che il rapporto debito/PIL del 2016 sia rivisto in modo significativo fra un anno, quando l'ISTAT rilascerà le stime definitive del PIL per il 2016.

FIGURA I.1-7 : DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIL NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO (VARIAZIONI % A/A E PUNTI PERCENTUALI DEL PIL)

Fonte: ISTAT e previsioni del Governo per il periodo 2017-2020.

La proiezione aggiornata per il 2017 indica un nuovo calo del rapporto debito/PIL, al 131,6 per cento, sebbene la stima del debito includea gli importi per gli interventi sul sistema bancario, che valgono lo 0,6 per cento del PIL. Oltre all'aumento atteso dell'avanzo primario all'1,7 per cento del PIL (dall'1,5 per cento nel 2016), la diminuzione è dovuta al restringimento del differenziale tra crescita del PIL nominale e costo medio di finanziamento, nonché ad un aggiustamento stock-flussi più favorevole e a maggiori entrate da privatizzazioni rispetto al 2016.

Il rapporto debito/PIL è atteso diminuire in modo più marcato nel periodo 2018-2020, raggiungendo il 123,9 per cento nell'ultimo anno. Il Governo è fermamente impegnato a conseguire una più ampia riduzione del rapporto debito/PIL nel medio/lungo periodo.

Validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Nel pieno rispetto delle normative europee, le previsioni macroeconomiche di questo Documento Programmatico di Bilancio sono state presentate per la validazione all'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). L'UPB ha già approvato le previsioni macroeconomiche programmatiche del Governo per il 2017 e il 2018 contenute nella Nota di Aggiornamento al PS 2017 di Settembre.

Eventi eccezionali

Nella valutazione *ex-ante* del saldo strutturale 2017, l'Unione Europea ha concesso all'Italia una maggiore flessibilità per le spese sostenute a fronte dello straordinario afflusso di migranti e per quelle destinate alla salvaguardia del territorio a seguito degli eventi sismici. La flessibilità accordata è stata quantificata in 0,16 per cento del PIL per i migranti, riconoscendo il ruolo di difesa della frontiera

comune che il nostro Paese ha assunto in questi anni⁹. A questa si aggiunge uno 0,18 per cento del PIL che si riferisce all'insieme delle misure fiscali sull'edilizia privata e a quelle di investimento per contrastare il dissesto idrogeologico e mettere in sicurezza le scuole. La verifica della Commissione Europea sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti nel 2017, considerando i dati di consuntivo che saranno resi disponibili nel 2018. Il monitoraggio delle spese ad oggi conferma i dati previsionali. Suggerisce, inoltre, che in assenza di un piano europeo comune per i migranti, l'Italia continuerà a sostenere nel tempo un onere finanziario rilevante.

Migranti

Complessivamente dal 2014, primo anno dell'emergenza, sono state salvate in mare oltre 600 mila persone grazie all'impegno italiano. Molte delle persone soccorse nel 2016 sono minori non accompagnati (circa 25 mila nel 2016 e oltre 14 mila a metà ottobre 2017) e il numero dei richiedenti asilo è in crescita (123 mila persone nel 2016 e oltre 100 mila fino al solo settembre 2017)¹⁰.

Mentre gli arrivi sulle coste italiane nel primo semestre del 2017 sono stati maggiori del 18,7 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016, a partire da luglio è in atto una contrazione. In coerenza con la nuova politica europea nel Mediterraneo, l'Italia ha attivato diversi *hotspot* per l'identificazione dei migranti in collaborazione con i funzionari di *Easo*, *Frontex* ed *Europol*, ha emanato un codice di condotta per le organizzazioni non governative (Ong)¹¹ e ha deliberato l'affiancamento delle navi italiane a quelle della guardia costiera libica¹². Anche per effetto di queste misure, gli sbarchi nel terzo trimestre 2017 sono diminuiti del 65 per cento rispetto a quelli dello stesso periodo 2016.

Nonostante il rallentamento dei flussi, le presenze nelle strutture vedono un andamento crescente, dalle 176 mila unità a fine 2016 a oltre 193 mila a settembre 2017 (cfr. Figura 1 I.1-8). La maggior parte dei rifugiati è ospitata in strutture provvisorie, poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata. Sono state emanate specifiche disposizioni normative affiancando l'intervento emergenziale con procedure più snelle e un graduale rafforzamento del sistema di seconda accoglienza volto all'integrazione. Le misure hanno mirato, innanzitutto, a fornire ai governi locali nuovi strumenti, e poi, ad accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale e garantire una più adeguata tutela dei minori stranieri non accompagnati¹³.

In base ai dati attuali, la spesa per le operazioni di soccorso, assistenza sanitaria, accoglienza e istruzione è stimata, al netto dei contributi dell'UE, pari a

⁹ Lo 0,16 attribuito per il 2017 corrisponde, infatti, al totale della spesa stimata per l'accoglienza e il soccorso in mare al netto dei contributi UE (0,25 per cento del PIL), a cui è stato sottratto lo 0,09 del PIL pari alle variazioni annue della spesa già scontate nel 2015 e 2016, sempre per i migranti. Nel corso della riunione tenutasi a ottobre 2016, il Consiglio europeo ha effettivamente convenuto sul carattere emergenziale dei flussi e sulla necessità di prevenire l'immigrazione clandestina lungo il percorso del Mediterraneo centrale. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto *'il significativo contributo, anche di natura finanziaria, da parte degli Stati membri in prima linea negli ultimi anni'*.

¹⁰ Fonte: Ministero dell'Interno, dati dell'11 ottobre 2017

¹¹ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf

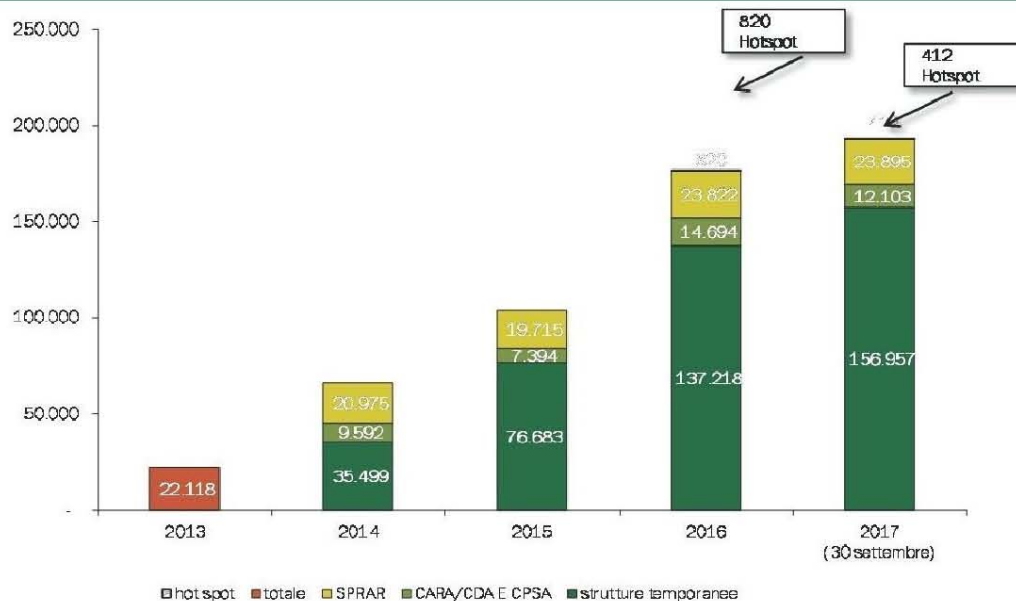
¹² Deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2017.

¹³ Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito in Legge n. 46 del 2017 e la cd. "Legge Zampa" n. 47 del 2017 recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

4,3 miliardi di euro nel 2017 (0,25 per cento del PIL) - un valore leggermente superiore allo scenario minimo annunciato nel Documento di economia e finanze lo scorso aprile. Considerando una perdurante capacità nel frenare gli arrivi, la previsione di spesa da sostenere il prossimo anno è compresa tra 4,7 e 5 miliardi di euro, che anche al netto dai contributi dell'UE, determinano un incremento tra lo 0,02 e lo 0,04 per cento del Pil rispetto alla spesa del 2017. La diminuzione degli sbarchi non si riflette, infatti, in una proporzionale riduzione della permanenza di persone con necessità di accoglienza, anche per i limitati esiti dei piani UE di ricollocamento¹⁴. In attesa che si concretizzi una politica europea comune, l'Italia continuerà quindi a sostenere un onere di oltre lo 0,25 per cento del Pil per la gestione della frontiera esterna dell'Unione.

Oltre alle spese per i migranti che l'Italia affronta sul proprio territorio e nel Mar Mediterraneo, va ricordato lo sforzo aggiuntivo in atto per la realizzazione di interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie, tramite le risorse del cd. Fondo Africa istituito con la scorsa legge di bilancio.

FIGURA I.1-8 : MIGRANTI PRESENTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA. ANNI 2013-2017



Legenda: CPSA: Centri di primo soccorso e accoglienza; CDA: Centri di accoglienza, CARA: Centri di accoglienza per richiedenti asilo; SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, della rete enti locali. .

Fonte: Ministero dell'interno.

¹⁴ Il piano di ricollocamento UE prevedeva un totale di 160.000 trasferimenti da Grecia e Italia entro settembre 2017, di cui 40 mila dall'Italia entro il primo anno (e circa 12.000 successivamente). Rispetto a questi dati, al 6 ottobre 2017 solo 9.353 richiedenti asilo sono stati trasferiti dall'Italia ad altri paesi dell'Unione Europea (circa il 23 per cento del totale), cfr. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf e Ministero dell'Interno.

Prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole

La serie di terremoti che ha avuto ripetutamente luogo in Italia centrale nel 2016 e 2017 ha causato numerose vittime e ingenti danni agli edifici privati e pubblici, alle strade e al patrimonio storico e artistico. Il Paese sta sostenendo un notevole impegno per la ricostruzione nelle zone colpite¹⁵. Oltre alle spese per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione (che hanno carattere di *una tantum*), sono in corso spese straordinarie per superare le criticità del nostro territorio, vulnerabile a fronte della frequenza degli eventi distruttivi.

La stima della spesa per incentivi fiscali volti alla prevenzione e all'adeguamento sismico principalmente delle abitazioni private¹⁶, si conferma per il 2017 nell'ordine di 2 miliardi di euro. Questo importo rappresenta l'anticipo di circa il 15 per cento dell'onere complessivo che si matura nell'anno d'imposta 2017¹⁷. Già nei primi mesi dell'anno sono stati approvati il modello di asseverazione e le linee guida relative alla valutazione e alla certificazione della classe di rischio degli edifici¹⁸ ed è possibile usufruire degli incentivi fiscali mediante indicazione in dichiarazione dei redditi (modello UNICO).

Per quanto riguarda il contrasto al dissesto idrogeologico, per la prima volta l'Italia si è dotata di un piano nazionale di opere e interventi¹⁹.

Infine, è stato rafforzato l'impegno sull'edilizia scolastica²⁰, tramite l'accelerazione degli interventi relativi all'insieme delle fonti finanziarie disponibili. Per quanto attiene specificatamente agli spazi finanziari concessi agli enti locali per l'edilizia scolastica, a seguito delle domande presentate a febbraio su una piattaforma web dedicata²¹ è stato emanato a marzo un apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze²².

Il monitoraggio degli interventi di attenuazione del rischio idrogeologico e di edilizia scolastica è particolarmente difficile poiché si tratta di spesa diffusa tra vari

¹⁵ In corso d'anno, in virtù della gravità della situazione, sono state stanziati ulteriori risorse mediante decreto legge n. 8/2017, recante 'Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017', convertito dalla Legge n. 45/2017.

¹⁶ L'articolo 1, comma 2 della Legge di bilancio 2017-2019 prevede una detrazione pari al 50 per cento delle spese di manutenzione di edifici destinati a residenza primaria, abitazioni secondarie, condomini e attività produttive nelle aree a rischio sismico (estese fino a includere la zona 3). L'agevolazione è utilizzabile dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per un ammontare massimo di spesa di 96 mila euro l'anno per ogni unità immobiliare, da suddividere in cinque quote annuali di pari importo a partire dall'anno in cui si sono sostenute le spese (invece degli ordinari dieci anni). Inoltre, se il risultato degli interventi è una riduzione del rischio sismico con il passaggio a una classe di rischio più basso, la detrazione spetta nella misura del 70 per cento (75 per cento nel caso di parti comuni condominiali), e con il passaggio a due classi di rischio più basso spetta nella misura dell'80 per cento (85 per cento nel caso di parti comuni condominiali).

¹⁷ Inclusi specifici interventi anti-sismici e circa il 30 per cento della spesa per l'adeguamento, riqualificazione energetica e le ristrutturazioni che, secondo un'analisi dei dati provenienti da recenti dichiarazioni dei redditi, può essere attribuita alla messa in sicurezza degli edifici.

¹⁸ Decreto attuativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 28 febbraio 2017, con efficacia dal 1° marzo 2017.

¹⁹ <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano.html>

²⁰ Articolo 1, comma 485 della Legge di bilancio 2017-2019.

²¹ <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>; <http://italiasicura.governo.it/site/home/news/articolo1803.html>

²² Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 41337 del 14 marzo 2017.

livelli di governo e migliaia di enti a livello locale. Per consentire la quantificazione della spesa effettivamente realizzata, sono state intensificate le attività connesse allo sviluppo del Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)²³. Tramite l'integrazione con altre banche dati, la BDAP punta a fornire un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate riguardanti tutte le opere pubbliche, secondo il set informativo già previsto per il monitoraggio dei fondi comunitari, che confluisce nella banca dati unitaria (BDU) della Ragioneria Generale dello Stato.

L'analisi effettuata consente di individuare una spesa per la realizzazione di interventi finalizzati all'attenuazione del dissesto idrogeologico tra i 207 milioni e i 307 milioni, a metà 2017. La spesa corrispondente alla realizzazione di interventi di edilizia scolastica individuata è attorno a 305,7 milioni, a metà 2017. Come già ricordato in premessa, l'andamento delle spese è quindi in linea con le stime.

²³ L'articolo 1 del decreto legislativo n. 229 del 2011 obbliga le amministrazioni pubbliche e i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato a “..*detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi*” (http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-Lgs-/Dlgs-29-12-2011-229.pdf); <http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/Pagine/default.aspx>

II. LE RIFORME STRUTTURALI

Azioni intraprese dalla pubblicazione del programma nazionale di riforma 2017

A luglio 2017 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato le Raccomandazioni specifiche per Paese²⁴, proposte dalla Commissione a giugno. Queste delineano le azioni di politica economica che il Paese dovrà porre in atto nei mesi successivi per ridurre i propri squilibri macroeconomici e sostenere la ripresa mantenendo le finanze pubbliche lungo un sentiero sostenibile.

Molte delle misure annunciate nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) hanno già trovato attuazione negli ultimi mesi. Tra queste vanno segnalate: la prima legge annuale per il mercato e la concorrenza, l'introduzione del Reddito di Inclusione (Rel) come misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, l'approvazione della legge delega di riforma della giustizia penale e della prescrizione, la legge delega relativa alle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, l'approvazione definitiva dei decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nella legge di riforma della Pubblica Amministrazione e delle deleghe relative alla riforma dell'istruzione.

La versione aggiornata del cronoprogramma illustra le riforme adottate e il loro stato di attuazione dopo la pubblicazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) ad aprile 2017. Per maggiori dettagli si veda la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017.

²⁴ Il processo di adozione e le Raccomandazioni per ciascun Paese sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it

TABELLA II.1-1 LE AZIONI STRATEGICHE DEL PNR 2017				
	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Sostanziale raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio nel 2019	2017-2020
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2017-2020
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2017-2018
4		Debito pubblico	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2017-2020
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Proseguire la riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita	2017-2018
6		Politiche fiscali	Spostare la tassazione dalle persone alle cose	2017-2018
7		Politiche fiscali	Revisione delle <i>tax expenditures</i>	2017-2018
8		Politiche fiscali	Coordinamento dell'amministrazione fiscale- Commissione consultiva per il contrasto all'evasione	Entro il 2017
9		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la <i>tax compliance</i>	2017-2018
10		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2017-2018
11	Sistema bancario e credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello <i>stock</i> di crediti deteriorati	2017-2018
12		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega)	Ottobre 2017
13		Banche e Credito	Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza	Entro il 2017
14		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	Entro il 2017
15	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Implementare e monitorare le politiche attive del lavoro	2017-2018
16		Lavoro e welfare	Attuazione e monitoraggio delle misure in materia previdenziale (APE)	Giugno 2017
17		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia	Entro il 2017
18		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	Entro il 2017
19		Lavoro e welfare	Agire sulla produttività del lavoro per rafforzare la competitività	Entro il 2017
20		Lavoro e welfare	Completare la riforma del lavoro autonomo e varare la riforma del lavoro accessorio	Maggio 2017
21		Lavoro e welfare	Contrasto alla povertà: introduzione del Reddito di Inclusione	Agosto 2017
22		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione della Legge "La Buona Scuola" e monitorare l'efficacia delle misure varate	Entro il 2017
23		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2016-2019
24		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2015-2018
25		Istruzione e competenze	Piano Nazionale per la Scuola Inclusiva	Aprile 2017
26	Istruzione e competenze	Programma Nazionale per la Ricerca	2015-2020	
27	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici	2017-2020
28		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti e monitoraggio dell'efficacia dei provvedimenti	Entro il 2017
29		Riequilibrio territoriale	Attuazione dei Patti per il Sud	2014-2020
30	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	Entro il 2017
31		Competitività	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Casa Italia)	2017-2020
32		Competitività	Piano Nazionale 'Impresa 4.0'	2017-2020
33		Competitività	Internazionalizzazione e competitività	Entro il 2017
34		Competitività	<i>Start up</i> e PMI innovative	Entro il 2017
35		Competitività	Piano strategico del turismo	2017-2022
36		Competitività	Strategia Energetica Nazionale 2017 e il Decreto Energia	Entro il 2017
37		Competitività	Approvazione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza e predisposizione della nuova Legge per il 2017	2017-2018
38		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	Entro il 2017
39		PA	Completare la riforma della PA	Entro il 2017
40		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	Entro il 2017
41		PA	Completare la riforma dei servizi pubblici locali	Entro il 2017
42		PA	Completare la riforma del pubblico impiego	Entro il 2017
43		PA	Completare l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione, avviare il Piano Triennale per l'ICT nella PA e garantire una maggiore <i>cyber security</i>	Entro il 2017
44		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	Giugno 2017
45		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	Entro il 2017
46		Giustizia	Disciplina della magistratura onoraria	Luglio 2017
47		Giustizia	Estradizione per l'estero	Ottobre 2017
48	Giustizia	Efficienza del processo civile	Entro il 2017	

Legenda: in **grassetto corsivo** le azioni in cui si è registrata una evoluzione nel 2017 e in **grassetto** le azioni portate a conclusione.

III. TAVOLE

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

	2016	2017	2018
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d	-0,4	0,0
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	1,4	2,2	2,5
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,1	1,1	1,2
Tasso di cambio effettivo nominale	1,1	1,0	1,6
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	3,5	3,8	3,8
Tasso di crescita del PIL UE	1,9	2,2	1,9
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	3,1	5,5	4,2
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	1,9	4,4	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	43,6	51,4	52,2

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

	Codifica ESA	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		Livello Milioni di euro	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. PIL reale	B1*g	1.573.002,2	0,9	1,5	1,5	1,5	1,3
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,3		
2. PIL Potenziale		1.624.879,3	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,7
contributi :							
- lavoro			0,1	0,4	0,4	0,5	0,5
- capitale			-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
- produttività totale dei fattori			-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
3. PIL nominale	B1*g	1.680.522,8	1,7	2,1	3,1	3,4	3,4
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	952.084,8	1,5	1,4	1,4		
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	313.696,3	0,5	1,0	0,3		
6. Investimenti fissi lordi	P.51	272.201,0	2,8	3,1	3,3		
7. Variazione delle scorte (in % del PIL)	P.52 + P.53		-0,4	0,1	0,0		
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	481.044,5	2,4	4,8	3,6		
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	446.571,3	3,1	5,5	4,1		
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda interna			1,5	1,5	1,5		
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53		-0,4	0,1	0,0		
12. Esportazioni nette	B.11		-0,1	-0,1	-0,1		

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

	Codifica ESA	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. Deflatore del PIL		106,8	0,8	0,6	1,6	1,9	2,1
2. Deflatore dei consumi privati		107,4	0,0	1,2	1,4		
3. HICP		99,9	-0,1	1,3	1,4		
4. Deflatore dei consumi pubblici		100,5	0,8	0,6	-0,1		
5. Deflatore degli investimenti		105,5	-0,1	0,1	1,5		
6. Deflatore delle esportazioni		104,2	-1,1	1,7	1,6		
7. Deflatore delle importazioni		99,5	-3,5	2,4	0,8		

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

	Codifica ESA	2016	2016	2017	2018
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		24809	1,3	1,2	0,9
2. Monte ore lavorate		42.799.522,3	1,7	1,6	1,0
3. Tasso di disoccupazione (%)			11,7	11,2	10,7
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		63.403,5	-0,3	0,2	0,6
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		36,8	-0,7	-0,1	0,5
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	669.704,1	2,6	2,7	2,6
7. Costo del lavoro		40.426,7	0,5	0,8	1,1

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

	Codifica ESA	2016	2017	2018
		% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ Indebitamento netto con il resto del mondo		2,5	2,1	1,9
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		3,4	3,1	3,3
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		-0,8	-0,8	-1,2
Conto capitale		-0,2	-0,2	-0,2
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	5,0	4,3	3,5
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-2,5	-2,1	-1,6
4. Discrepanza statistica				

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

	Codifica ESA	2017	2018	2019	2020
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Accreditamento netto(+)/indebitamento netto (B.9) per sottosettore					
1. Amministrazioni pubbliche	S.13	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
1a. Amministrazioni centrali	S.1311	-2,4	-1,8		
1b. Stato	S.1312				
1c. Amministrazioni locali	S.1313	0,2	0,2		
1d. Enti di previdenza	S.1314	0,1	0,1		
2. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	3,6	3,5	3,5
3. Saldo primario		1,7	2,0	2,6	3,3
4. Una-Tantum e altre misure temporanee		0,3	0,0	-0,1	-0,1
5. Tasso di crescita reale		1,5	1,5	1,5	1,3
6. Tasso di crescita potenziale (%)		0,4	0,5	0,6	0,7
<i>contributi :</i>					
- lavoro		0,4	0,4	0,5	0,5
- capitale		0,0	0,0	0,1	0,1
- produttività totale dei fattori		0,0	0,0	0,1	0,1
7. Output gap (% del PIL potenziale)		-2,1	-1,2	-0,4	0,2
8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)		-1,2	-0,6	-0,2	0,1
9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-1,0	-1,0	-0,7	-0,3
10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		2,9	2,6	2,8	3,2
11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)		-1,3	-1,0	-0,6	-0,2

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

	Codifica ESA	2017	2018	2019	2020
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
1. Livello		131,6	130,0	127,1	123,9
2. Variazioni del debito lordo		-0,4	-1,6		
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario		1,7	2,0		
4. Interessi	EDP D.41	3,8	3,6		
5. Effetto Stock-flow		0,3	0,8	0,4	0,8
<i>di cui:</i>					
- Differenza tra cassa e competenza		0,2	0,7		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,8	0,1		
<i>di cui:</i>					
- Introiti da privatizzazioni		-0,2	-0,3		
- Effetti di valutazione del debito e altro		-0,7	0,0		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		3,0	2,8		
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	2017	2018
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali a politiche invariate	TR	47,0	47,0
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,7	15,5
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc.	D.5	14,6	14,0
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,0
1.4. Contributi sociali	D.61	13,2	13,2
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,7	0,7
1.6. Altre entrate		3,7	3,7
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,6	42,7
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	49,1	48,0
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,7	9,4
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,4	5,3
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.632	22,6	22,5
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		0,8	0,8
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	3,6
2.5. Sussidi	D.3	1,7	1,6
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,1	2,1
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,5	1,3
2.8. Altre uscite		2,3	2,2

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

	Codifica ESA	2017	2018
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali - obiettivo	TR	47,0	46,4
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,7	14,7
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	14,6	14,2
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,0
1.4. Contributi sociali	D.61	13,2	13,2
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,7	0,7
1.6. Altre entrate		3,7	3,7
<i>p.m. : Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,6	42,1
2. Uscite totali - obiettivo	TE	49,1	48,0
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,7	9,5
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,4	5,3
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.632	22,6	22,5
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		0,8	0,8
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	3,6
2.5. Sussidi	D.3	1,7	1,6
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,1	2,1
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	1,5	1,2
2.8. Altre uscite		2,3	2,2

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

	Codice ESA	2016	2016	2017	2018
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE		960,0	0,1	0,2	0,2
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE		300,0	0,0	0,1	0,1
2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione*		2.375,5	0,1	0,1	0,1
3. Effetti delle misure di entrata discrezionali		-7.332,0	-0,4	-0,1	0,1
4. Incrementi di entrata già individuati per legge		0,0	0,0	0,0	0,0

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

Voce di spesa	Informazioni disponibili
Istruzione	La spesa per istruzione ¹ in rapporto al PIL si attesta in media sul 3,6% nel quinquennio 2013-2017 (3,5% nel 2018). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base della metodologia e dello scenario definito in ambito europeo (<i>Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA</i>) ²
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media sul 6,75% nel quinquennio 2013-2017 (6,5% nel 2018). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario nazionale e quello elaborato in ambito europeo (<i>Economic Policy committee-Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA</i>) ²
Interventi di politica occupazionale e del lavoro ³	La spesa per le politiche del lavoro in rapporto al PIL negli ultimi cinque anni ha subito un incremento passando dallo 0,34% del 2011 allo 0,47% del 2015. Il dato più recente, riferito all'anno 2015, registra un incremento della spesa anche rispetto al 2014, in cui era pari allo 0,33%. L'aumento va visto alla luce dell'attuazione delle nuove disposizioni di politica attiva del lavoro intrapresa con la Legge Delega 183/2014, in particolare alla luce dell'introduzione delle misure relative agli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, entrate in vigore dal 2015 per un anno (L. n. 190/2014, Legge di stabilità 2015), nonché delle misure legate all'avvio, nel biennio 2014-2015, del programma "Garanzia Giovani". Attualmente non si dispone di elementi che permettano di quantificare la spesa nel complesso del triennio 2016 - 2018 per un valore diverso dallo 0,47%, anche in considerazione di un processo di razionalizzazione delle risorse.

¹ L'aggregato corrisponde alla definizione adottata in ambito EPC-WGA. Comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary).

² Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (2017), "Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2017".

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

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Sterilizzazione per il 2018 e parzialmente per il 2019 degli aumenti accise e IVA, grazie all'efficacia dei provvedimenti e ai maggiori risparmi di spesa derivanti da interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.	D.2	efficacia immediata	E	-0,889	-0,371	0,000
Rottamazione cartelle esattoriali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Viene ampliata temporalmente la possibilità di mettersi in regola per i contribuenti che non hanno completato i pagamenti nelle rate previste dall'agevolazione - senza sanzioni e interessi - introdotta lo scorso anno per i debiti tributari e contributivi (DL 183/2016) ed esteso il meccanismo ai carichi affidati all'agente della riscossione della riscossione dal primo gennaio al 30 settembre 2017 (la prima edizione si fermava invece ai carichi fino al 31 dicembre 2016).	D.91	efficacia immediata	E	0,053	0,007	-0,001
Fatturazione elettronica tra privati	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: La fatturazione elettronica, già obbligatoria tra privati e Pubblica Amministrazione, è facoltativa tra i privati che beneficiano, in base al decreto legislativo n. 127/2015, di una serie di vantaggi se vi aderiscono (per esempio, esonero dallo spesometro, priorità nei rimborsi IVA, etc.). La fattura elettronica tra privati sarà obbligatoria dal 1 gennaio 2019, consentendo di avere un maggior controllo sulle operazioni di compravendita e, conseguentemente, di ridurre l'evasione fiscale e agevolare gli adempimenti fiscali dei contribuenti.	D.2	efficacia immediata	E	0,011	0,092	0,124
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Per gli oli minerali introdotti a seguito di un acquisto intracomunitario in un deposito fiscale (ad alto rischio di frode IVA) l'estrazione dal deposito fiscale e l'immissione in consumo sono subordinate al versamento dell'imposta da parte di colui che estrae il bene con modello F24, i cui riferimenti devono essere riportati sul Documento amministrativo semplificato, senza possibilità di compensazione, anche quando il deposito fiscale è utilizzato come deposito IVA. La ricevuta di versamento andrà consegnata dall'estrattore al gestore del deposito, al fine di poter immettere in consumo il bene, ed è prevista la responsabilità solidale tra colui che estrae ed il gestore del deposito. Non si applica l'IVA sulle cessioni dei prodotti che intervengono durante la loro giacenza nel deposito fiscale.	D.2	efficacia immediata	E	0,017	0,024	0,020

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Prorogando precedenti disposizioni, sarà possibile rivalutare i valori di partecipazioni e terreni edificabili posseduti alla data del 1° gennaio 2018, con esclusione degli immobili alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività d'impresa, attraverso il pagamento di un' imposta sostitutiva. Le aliquote sono confermate all'8 per cento e l'imposta sostitutiva può essere rateizzata fino a un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dal 30 giugno 2018.</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,019	0,010	0,009
Riduzione soglia pagamenti della PA a 5 mila euro	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Si riduce da 10 mila a 5 mila euro la soglia al di sopra della quale le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di procedere ad un pagamento, devono verificare la presenza di una morosità del beneficiario dello stesso pagamento nell'assolvimento di un obbligo di versamento, per un ammontare complessivo almeno pari al medesimo importo, derivante, a seguito di iscrizione a ruolo, dalla notifica di una o più cartelle.</p> <p>Ciò per aumentare la capacità di recupero delle somme iscritte a ruolo ed evitare che, anche nella fascia compresa tra 5 mila e 10 mila euro, le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica debbano eseguire pagamenti a favore di chi risulta debitore nei loro confronti.</p>	D.2	efficacia immediata	E	0,009	0,011	0,011
Limite per le verifiche delle compensazioni automatiche F24	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Il limite alla compensazione automatica dei crediti fiscali - ovvero senza necessità del visto di conformità rilasciato da un intermediario abilitato - viene ridotto</p>	D.2 e D.5	efficacia immediata	E	0,014	0,013	0,013
Rinvio dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Il trattamento fiscale delle imprese è stato armonizzato al livello delle società di capitali (24%), indipendentemente dalla forma organizzativa dell'impresa, con la scorsa legge di bilancio, tramite la disciplina dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI). Si tratta di un regime impositivo opzionale, finalizzato anche a favorire la capitalizzazione delle PMI, laddove separa, ai fini impositivi, il reddito derivante dall'impresa dagli altri redditi percepiti dall'imprenditore, assoggettati all'ordinaria IRPEF in misura progressiva. La sua applicazione è rinviata di un anno.</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,112	-0,041	0,001

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Spending review (SR) dei Ministeri	<p>Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica</p> <p>Contenuto delle misure: Per la prima volta quest'anno la SR è stata formalmente integrata nel ciclo di bilancio, richiedendo che le proposte dei Ministeri fossero ancorate a obiettivi specifici (vedi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 giugno 2017) ed esaminate allo stesso tempo delle richieste di nuove risorse. I risparmi sono prodotti attraverso: (I) la revisione delle procedure amministrative o organizzative; (II) il defianziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità; (III) la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa. I tagli riguardano vari tipi di spesa, con l'esclusione di quelle connesse a investimenti fissi lordi, la prevenzione e l'emergenza a fronte di catastrofi naturali e eventi sismici, l'accoglienza e il salvataggio in mare dei rifugiati, la lotta contro povertà.</p>	varie (in maggior parte P.2)	efficacia immediata	S	0,056	0,055	0,053
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	<p>Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica</p> <p>Revisione della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori e mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.</p>	D.92p	efficacia immediata	S	0,125	-0,005	0,098
Rilancio occupazione stabile dei giovani	<p>Motivazione: Sostenere l'economia e i giovani</p> <p>Contenuto delle misure: Dal 1 gennaio 2018 i datori di lavoro del settore privato che assumono giovani con contratti a tutele crescenti beneficeranno di uno sconto triennale sui contributi previdenziali pari al 50% (esclusi i lavoratori domestici). Lo sconto contributivo si applica anche nei casi di prosecuzione di un contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato, qualunque sia l'età anagrafica al momento della prosecuzione e quando un datore di lavoro assume, entro sei mesi dal conseguimento del titolo di studio, studenti che abbiano svolto percorsi di alternanza scuola-lavoro o di apprendistato per il conseguimento del titolo di studio.</p>	D.6	efficacia immediata	E	-0,022	-0,057	-0,080
Rilancio investimenti a livello nazionale	<p>Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio</p> <p>Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.</p>	P.51 e D.92p	efficacia immediata	S	-0,011	-0,055	-0,074

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/Spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Rilancio investimenti a livello territoriale	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: Incremento degli spazi finanziari concessi agli enti locali per proseguire l'azione di sostegno agli investimenti, da realizzarsi attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. Per favorire gli investimenti degli enti locali che non riescono a utilizzare gli avanzi di amministrazione rispettando l'equilibrio di bilancio, a causa dei limitati importi iscritti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità, sono previste nuove modalità nella ripartizione degli spazi e l'anticipo dei termini di presentazione delle domande per l'utilizzo degli spazi specificatamente destinati all'edilizia scolastica.	D.92p	efficacia immediata	S	-0,006	-0,016	-0,026
Proroga detrazioni fiscali (eco-bonus)	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: 1) Proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione per gli interventi ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali). 2) Proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione per gli interventi di efficienza energetica (da suddividere in 10 quote annuali) ma in misura inferiore per alcune fattispecie (50 per cento invece che 65 per cento, per sostituzione di infissi, schermature solari, impianti di climatizzazione invernale tramite caldaie a condensazione e a biomassa). 3) Estensione anche agli Istituti autonomi per le case popolari delle detrazioni previste per gli interventi di efficienza energetica realizzati sulle parti comuni degli edifici condominiali. 4) Proroga della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata. 5) Introduzione per il 2018 di una detrazione al 36 per cento per interventi di cura, ristrutturazione e irrigazione del verde privato.	D.5	efficacia immediata	E	0,002	-0,032	-0,044
Super- e iper-ammortamento	Motivazione: Competitività e rilancio investimenti Contenuto delle misure: Proroga del bonus fiscale sugli ammortamenti connessi agli investimenti in macchinari e attrezzature effettuati nel 2018 per contribuire al rinnovamento del capitale produttivo delle imprese, con alcune modifiche nei criteri di esigibilità e nell'entità. In breve, si tratta di un bonus del 30% per gli investimenti in beni strumentali nuovi, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria (e esclusione degli investimenti in veicoli e degli altri mezzi di trasporto); un bonus del 150% per i beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese e del 40% per i beni immateriali strumentali nuovi (software) funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale in chiave Industria 4.0.	D.5	efficacia immediata	E	0,000	-0,049	-0,090
Fondo per il potenziamento della ricerca	Fondo per il potenziamento della ricerca, mirato a sostenere la competitività dell'economia italiana.	D.92p	efficacia immediata	S	0,000	-0,016	-0,021

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate/ Spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Contrasto alla povertà	Motivazione: Contrasto alla povertà Contenuto delle misure: Incremento della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Le risorse consentono dal 1° gennaio 2018 l'operatività del Rei, il Reddito di inclusione. Il Rei è quantificato nell'ordine dei 190 euro mensili per una persona sola fino a 485-490 euro per un nucleo con 5 o più componenti e sarà associabile allo svolgimento dell'attività lavorativa ma non sarà compatibile con la fruizione da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare della Naspi o di altri ammortizzatori sociali per la disoccupazione volontaria (decreto legislativo 147/2017).	D.62p	efficacia immediata	S	-0,017	-0,038	-0,048
Pubblico impiego	Motivazione: Pubblico impiego Contenuto delle misure: Risorse finalizzate al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici.	D.1	efficacia immediata	S	-0,048	-0,046	-0,045
Sospensione contributi	Proroga sospensione contributiva per le imprese nelle aree colpite dal sisma.	D.6	efficacia immediata	E	-0,010	0,000	0,000
Fondo di garanzia PMI	Motivazione: Competitività Contenuto delle misure: Incremento della dotazione del Fondo di garanzia PMI, anche in prospettiva della modifica del funzionamento dello strumento già previsto con decreto 6 marzo 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che lo renderà accessibile ad un maggior numero di imprese. L'attuale sistema di valutazione economico finanziaria è sostituito con un modello di rating e la nuova articolazione delle misure massime di copertura sulle operazioni finanziarie sarà in funzione della probabilità di inadempimento del soggetto beneficiario e della durata e della tipologia dell'operazione finanziaria. Il Fondo di garanzia PMI potrà intervenire, a favore di imprese e professionisti, non solo con garanzie dirette e controgaranzie, ma anche con la riassicurazione.	D.92p	efficacia immediata	S	-0,011	0,000	0,000
Altro (entrate)	Altro (entrate)	varie		E	0,085	0,052	0,066
Altro (spese)	Altro (spese)	varie		S	-0,109	-0,171	-0,106
				TOTALE	-0,619	-0,634	-0,140

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2018	2019	2020
					% PIL	% PIL	% PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	Motivazione: Ridurre la pressione fiscale Contenuto delle misure: Sterilizzazione per il 2018 e parzialmente per il 2019 degli aumenti accise e IVA, grazie all'efficacia dei provvedimenti e ai maggiori risparmi di spesa derivanti da interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica.	D.2	efficacia immediata	E	-0,889	-0,371	0,000
Rottamazione cartelle esattoriali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Viene ampliata temporalmente la possibilità di mettersi in regola per i contribuenti che non hanno completato i pagamenti nelle rate previste dall'agevolazione - senza sanzioni e interessi - introdotta lo scorso anno per i debiti tributari e contributivi (DL 183/2016) ed esteso il meccanismo ai carichi affidati all'agente della riscossione della riscossione dal primo gennaio al 30 settembre 2017 (la prima edizione si fermava invece ai carichi fino al 31 dicembre 2016).	D.91	efficacia immediata	E	0,053	0,007	-0,001
Fatturazione elettronica tra privati	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: La fatturazione elettronica, già obbligatoria tra privati e Pubblica Amministrazione, è facoltativa tra i privati che beneficiano, in base al decreto legislativo n. 127/2015, di una serie di vantaggi se vi aderiscono (per esempio, esonero dallo spesometro, priorità nei rimborsi IVA, etc.). La fattura elettronica tra privati sarà obbligatoria dal 1 gennaio 2019, consentendo di avere un maggior controllo sulle operazioni di compravendita e, conseguentemente, di ridurre l'evasione fiscale e agevolare gli adempimenti fiscali dei contribuenti.	D.2	efficacia immediata	E	0,011	0,092	0,124
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Per gli oli minerali introdotti a seguito di un acquisto intracomunitario in un deposito fiscale (ad alto rischio di frode IVA) l'estrazione dal deposito fiscale e l'immissione in consumo sono subordinate al versamento dell'imposta da parte di colui che estrae il bene con modello F24, i cui riferimenti devono essere riportati sul Documento amministrativo semplificato, senza possibilità di compensazione, anche quando il deposito fiscale è utilizzato come deposito IVA. La ricevuta di versamento andrà consegnata dall'estrattore al gestore del deposito, al fine di poter immettere in consumo il bene, ed è prevista la responsabilità solidale tra colui che estrae ed il gestore del deposito. Non si applica l'IVA sulle cessioni dei prodotti che intervengono durante la loro giacenza nel deposito fiscale.	D.2	efficacia immediata	E	0,017	0,024	0,020
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione Contenuto delle misure: Prorogando precedenti disposizioni, sarà possibile rivalutare i valori di partecipazioni e terreni edificabili posseduti alla data del 1° gennaio 2018, con esclusione degli immobili alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività d'impresa, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva. Le aliquote	D.5	efficacia immediata	E	0,019	0,010	0,009

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)							
Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2018 % PIL	2019 % PIL	2020 % PIL
	sono confermate all'8 per cento e l'imposta sostitutiva può essere rateizzata fino a un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dal 30 giugno 2018.						
Riduzione soglia pagamenti della PA a 5 mila euro	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Si riduce da 10 mila a 5 mila euro la soglia al di sopra della quale le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di procedere ad un pagamento, devono verificare la presenza di una morosità del beneficiario dello stesso pagamento nell'assolvimento di un obbligo di versamento, per un ammontare complessivo almeno pari al medesimo importo, derivante, a seguito di iscrizione a ruolo, dalla notifica di una o più cartelle.</p> <p>Ciò per aumentare la capacità di recupero delle somme iscritte a ruolo ed evitare che, anche nella fascia compresa tra 5 mila e 10 mila euro, le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica debbano eseguire pagamenti a favore di chi risulta debitore nei loro confronti.</p>	D.2	efficacia immediata	E	0,009	0,011	0,011
Limite per le verifiche delle compensazioni automatiche F24	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Il limite alla compensazione automatica dei crediti fiscali - ovvero senza necessità del visto di conformità rilasciato da un intermediario abilitato - viene ridotto.</p>	D.2 e D.5	efficacia immediata	E	0,014	0,013	0,013
Rinvio dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	<p>Motivazione: Semplificare il sistema fiscale e contrastare l'evasione</p> <p>Contenuto delle misure: Il trattamento fiscale delle imprese è stato armonizzato al livello delle società di capitali (24%), indipendentemente dalla forma organizzativa dell'impresa, con la scorsa legge di bilancio, tramite la disciplina dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI). Si tratta di un regime impositivo opzionale, finalizzato anche a favorire la capitalizzazione delle PMI, laddove separa, ai fini impositivi, il reddito derivante dall'impresa dagli altri redditi percepiti dall'imprenditore, assoggettati all'ordinaria IRPEF in misura progressiva. La sua applicazione è rinviata di un anno.</p>	D.5	efficacia immediata	E	0,112	-0,041	0,001
Spending review (SR) dei Ministeri	<p>Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica</p> <p>Contenuto delle misure: Per la prima volta quest'anno la SR è stata formalmente integrata nel ciclo di bilancio, richiedendo che le proposte dei Ministeri fossero ancorate a obiettivi specifici (vedi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 giugno 2017) ed esaminate allo stesso tempo delle richieste di nuove risorse. I risparmi sono prodotti attraverso: (i) la revisione delle procedure amministrative o organizzative; (ii) il definanziamento di progetti in relazione alla loro efficacia o priorità; (iii) la revisione dei meccanismi o parametri che determinano le esigenze di spesa. I tagli riguardano vari tipi di spesa, con l'esclusione di quelle connesse a investimenti fissi lordi, la prevenzione e l'emergenza a fronte di catastrofi naturali e eventi sismici, l'accoglienza e il salvataggio in mare dei rifugiati, la lotta contro povertà.</p>	varie (in maggior parte P.2)	efficacia immediata	S	0,056	0,055	0,053

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Effetti finanziari			
				Entrate /spese	2018 % PIL	2019 % PIL	2020 % PIL
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa pubblica Revisione della tempistica dei trasferimenti a vari enti in base alle effettive esigenze dello stato di avanzamento dei lavori e mantenendo comunque invariato il totale nel tempo.	D.92p	efficacia immediata	S	0,125	-0,005	0,098
Rilancio occupazione stabile dei giovani	Motivazione: Sostenere l'economia e i giovani Contenuto delle misure: Dal 1 gennaio 2018 i datori di lavoro del settore privato che assumono giovani con contratti a tutela crescenti beneficeranno di uno sconto triennale sui contributi previdenziali pari al 50% (esclusi i lavoratori domestici). Lo sconto contributivo si applica anche nei casi di prosecuzione di un contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato, qualunque sia l'età anagrafica al momento della prosecuzione e quando un datore di lavoro assume, entro sei mesi dal conseguimento del titolo di studio, studenti che abbiano svolto percorsi di alternanza scuola-lavoro o di apprendistato per il conseguimento del titolo di studio.	D.6	efficacia immediata	E	-0,022	-0,057	-0,080
Rilancio investimenti a livello nazionale	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: Incremento degli spazi finanziari concessi agli enti locali per proseguire l'azione di sostegno agli investimenti, da realizzarsi attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. Per favorire gli investimenti degli enti locali che non riescono a utilizzare gli avanzi di amministrazione rispettando l'equilibrio di bilancio, a causa dei limitati importi iscritti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità, sono previste nuove modalità nella ripartizione degli spazi e l'anticipo dei termini di presentazione delle domande per l'utilizzo degli spazi specificatamente destinati all'edilizia scolastica.	P.51 e D.92p	efficacia immediata	S	-0,011	-0,055	-0,074
Proroga detrazioni fiscali (eco-bonus)	Motivazione: Favorire gli investimenti e la messa in sicurezza del territorio Contenuto delle misure: 1) Proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione per gli interventi ristrutturazione edilizia al 50 per cento (da suddividere in 10 quote annuali) 2) Proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione per gli interventi di efficienza energetica (da suddividere in 10 quote annuali) ma in misura inferiore per alcune fattispecie (50 per cento invece che 65 per cento, per sostituzione di infissi, schemature solari, impianti di climatizzazione invernale tramite caldaie a condensazione e a biomassa). 3) Estensione anche agli Istituti autonomi per le case popolari delle detrazioni previste per gli interventi di efficienza energetica realizzati sulle parti comuni degli edifici condominiali 4) Proroga della detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe energetica elevata. 5) Introduzione per il 2018 di una detrazione al 36 per cento per interventi di cura, ristrutturazione e irrigazione del verde privato.	D.5	efficacia immediata	E	0,002	-0,032	-0,044
Super- e iper-ammortamento	Motivazione: Competitività e rilancio investimenti Contenuto delle misure: Proroga del bonus fiscale sugli ammortamenti connessi agli investimenti in	D.5	efficacia immediata	E	0,000	-0,049	-0,090

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)							
Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Principio contabile	Stato di adozione	Entrate /spese	Effetti finanziari		
					2018 % PIL	2019 % PIL	2020 % PIL
	macchinari e attrezzature effettuati nel 2018 per contribuire al rinnovamento del capitale produttivo delle imprese, con alcune modifiche nei criteri di esigibilità e nell'entità. In breve, si tratta di un bonus del 30% per gli investimenti in beni strumentali nuovi, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria (e esclusione degli investimenti in veicoli e degli altri mezzi di trasporto); un bonus del 150% per i beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese e del 40% per i beni immateriali strumentali nuovi (software) funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale in chiave Industria 4.0.						
Fondo per il potenziamento della ricerca	Fondo per il potenziamento della ricerca, mirato a sostenere la competitività dell'economia italiana.	D.92p	efficacia immediata	S	0,000	-0,016	-0,021
Contrasto alla povertà	Motivazione: Contrasto alla povertà Contenuto delle misure: Incremento della dotazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Le risorse consentono dal 1° gennaio 2018 l'operatività del Rei, il Reddito di inclusione. Il Rei è quantificato nell'ordine dei 190 euro mensili per una persona sola fino a 485-490 euro per un nucleo con 5 o più componenti e sarà associabile allo svolgimento dell'attività lavorativa ma non sarà compatibile con la fruizione da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare della Nasp o di altri ammortizzatori sociali per la disoccupazione volontaria (decreto legislativo 147/2017).	D.62p	efficacia immediata	S	-0,017	-0,038	-0,048
Pubblico impiego	Motivazione: Pubblico impiego Contenuto delle misure: Risorse finalizzate al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici.	D.1	efficacia immediata	S	-0,048	-0,046	-0,045
Sospensione contributi	Proroga sospensione contributiva per le imprese nelle aree colpite dal sisma.	D.6	efficacia immediata	E	-0,010	0,000	0,000
Fondo di garanzia PMI	Motivazione: Competitività Contenuto delle misure: Incremento della dotazione del Fondo di garanzia PMI, anche in prospettiva della modifica del funzionamento dello strumento già previsto con decreto 6 marzo 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che lo renderà accessibile ad un maggior numero di imprese. L'attuale sistema di valutazione economico finanziaria è sostituito con un modello di rating e la nuova articolazione delle misure massime di copertura sulle operazioni finanziarie sarà in funzione della probabilità di inadempimento del soggetto beneficiario e della durata e della tipologia dell'operazione finanziaria. Il Fondo di garanzia PMI potrà intervenire, a favore di imprese e professionisti, non solo con garanzie dirette e controgaranzie, ma anche con la riassicurazione.	D.92p	efficacia immediata	S	-0,011	0,000	0,000
Altro (entrate)	Altro (entrate)	varie		E	0,085	0,052	0,066
Altro (spese)	Altro (spese)	varie		S	-0,072	-0,144	-0,069
			TOTALE		-0,577	-0,590	-0,076

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
Racc. 1 - Perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia. Provvedere a una tempestiva attuazione del programma di privatizzazioni e utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL[...]	Per gli obiettivi di finanza pubblica si rimanda alle tabelle precedenti.	SALDI DI FINANZA PUBBLICA
	Gli obiettivi del Governo indicati nella Nota di Aggiornamento al DEF (NdADEF) 2017 prevedono di realizzare proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2% del PIL nel 2017, 0,3% del PIL annuo nel periodo 2018-2020.	DEBITO PUBBLICO Partecipazioni statali e privatizzazioni
	È stato approvato a giugno 2017 il DPCM che definisce gli obiettivi di spesa dei Ministeri, in coerenza con quanto previsto dal DEF 2017, concorrendo alla definizione della manovra di finanza pubblica per 1 miliardo annuo per il periodo 2018-2020 (cfr. NdADEF 2017, pag. 138).	BILANCIO AMMINISTRAZIONI CENTRALI Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>
	L'acquisizione centralizzata di beni e servizi è stata realizzata attraverso il consolidamento del ruolo di CONSIP S.p.A. come centrale di acquisto nazionale della PA e attraverso la costituzione di un nuovo sistema per le Centrali di Committenza (Tavolo dei soggetti aggregatori) (cfr. NdADEF 2017, pag. 138).	ACQUISTI PA Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>
	E' stato approvato a luglio 2017 il DPCM che adotta una nuova procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (cfr. NdADEF 2017, pag. 139).	FABBISOGNI STANDARD Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>
Racc. 1 - [...] Trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.	Il D.L. n. 50/2017 ha esteso l'ambito operativo dello <i>split payment</i> in considerazione dell'efficacia della misura nel contrastare l'evasione Iva, in particolare quella da omesso versamento. (cfr. NdADEF 2017, pag. 140). Nel Bilancio 2018 è prevista l'estensione delle misure per il contrasto dell'evasione IVA.	SPLIT PAYMENT Politica fiscale
	Il D.L. n. 50/2017 ha modificato ed esteso la disciplina della <i>voluntary disclosure</i> . (cfr. NdADEF 2017, pag. 140).	VOLUNTARY DISCLOSURE Politica fiscale
	Il D.L. n. 50/2017 ha previsto l'introduzione di indici sintetici di affidabilità fiscale in graduale sostituzione dei parametri e degli attuali studi di settore. (cfr. NdADEF 2017, pag. 140).	COMPLIANCE FISCALE Politica fiscale
	Il D.Lgs. n. 32/2017 ha reso obbligatorio lo scambio di informazioni fiscali nell'ambito di accordi commerciali preventivi transfrontalieri (<i>ruling</i>) e degli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (cfr. NdADEF 2017, pag. 140).	RULING INTERNAZIONALE Politica fiscale
	Il D.L. 50/2017 ha introdotto una procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata (anche detta <i>web tax</i>) per la definizione dei debiti tributari dovuti in relazione alla eventuale stabile organizzazione di società non residenti (cfr. NdADEF 2017, pag. 141). Sono allo studio misure per l'estensione della <i>web tax</i> in coordinamento con la discussione a livello europeo.	WEB TAX Politica fiscale

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
<p>Racc. 1 - [...] Trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.</p>	<p>Per contrastare le indebite compensazioni IVA, il D.L. n. 50/2017 ha ridotto da 15.000 a 5.000 euro il limite oltre il quale è necessario il visto di conformità per le compensazioni sulle imposte sui redditi, IRAP e IVA e ha reso obbligatorio l'uso dei servizi telematici in tutti i casi di compensazione (cfr. NdADEF 2017, pag. 140). Nel Bilancio 2018 sono previste nuove misure in tale ambito.</p>	<p>LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE Politica fiscale</p>
	<p>Con la nota di aggiornamento al DEF è stato pubblicato il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che evidenzia i risultati del recupero del gettito fiscale e contributivo.</p>	<p>LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE Politica fiscale</p>
	<p>In materia di entrate, è stato disposto l'aumento, a partire dal 1° ottobre 2017, del prelievo erariale sugli apparecchi da intrattenimento c.d. 'new slot' e sulla raccolta derivante dagli apparecchi c.d. 'videolotteries'(cfr. NdADEF 2017, pag. 140).</p>	<p>ALIQUOTE IVA E ACCISE Politica fiscale</p>
	<p>Sono stati prorogati i termini per gli adempimenti tributari connessi alla c.d. rottamazione delle cartelle esattoriali. Inoltre è stata introdotta una nuova procedura per definire con modalità agevolate le controversie tributarie pendenti in ogni stato e grado del giudizio in cui è parte l'Agenzia delle Entrate (cfr. NdADEF 2017, pag. 141). Nel Bilancio 2018 sono previste misure di estensione e rafforzamento in tale ambito.</p>	<p>COMPLIANCE TRIBUTARIA Politica fiscale</p>
	<p>Nell'ambito del processo di revisione del sistema catastale di classificazione degli immobili sono state implementate alcune attività finalizzate alla costruzione di un'Anagrafe Immobiliare Integrata (cfr. NdADEF 2017, pag. 142).</p>	<p>CATASTO Politica fiscale</p>
	<p>In allegato alla Nota di Aggiornamento al DEF è stato pubblicato il Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali. In allegato al Bilancio 2018 sarà pubblicato il Secondo Rapporto annuale di monitoraggio delle spese fiscali che indica gli effetti finanziari per ogni misura contenuta nella legge di Bilancio e distinta in base alle missioni di spesa.</p>	<p>MONITORAGGIO SPESE FISCALI Politica fiscale</p>
	<p>L'introduzione della fatturazione elettronica ha permesso di ridurre i tempi medi di pagamento dei debiti commerciali delle PA nel 2016 di circa il 30% (rispetto al ritardo medio del 2015). Si è avviato a luglio 2017 lo sviluppo e la sperimentazione del SIOPE+, un sistema che consente l'acquisizione automatica dei dati dei pagamenti di tutte le amministrazioni, sia centrali sia territoriali, permettendo così una visione completa del ciclo delle fatture (cfr. NdADEF 2017, pag. 100).</p>	<p>PAGAMENTI PA</p>
<p>Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti</p>	<p>Continua al Senato l'iter del disegno di legge che riforma il processo civile già approvato dalla Camera dei Deputati. La riforma risponde a criteri di semplificazione ed efficienza ((cfr. NdADEF 2017, pag. 107).</p>	<p>RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE Riforma della giustizia</p>

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
e norme per assicurare la disciplina processuale. [...]	Con il D.Lgs. n. 116/2017 è stata completata la riforma della magistratura onoraria (cfr. NdaDEF 2017, pag. 107).	RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA Riforma della giustizia
Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale. [...]	Il processo tributario telematico, dopo l'iniziale sperimentazione partita a dicembre 2015, è attivo su tutto il territorio nazionale. Nel periodo gennaio - giugno 2017, le controversie tributarie pendenti si sono ridotte del 12,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, proseguendo il trend positivo iniziato dal 2012 (cfr. NdaDEF 2017, pag. 143).	PROCESSO E TRIBUTARIO TELEMATICO Giustizia
	Prosegue il trend di riduzione dei procedimenti civili nel primo trimestre 2017. Nel 2016, la durata media dei procedimenti civili in tribunale è stata di 981 giorni (1.007 nel 2015). Nel 2016 i procedimenti penali pendenti sono diminuiti del 6,2%, mentre nel primo trimestre del 2017 la riduzione è stata dello 0,1%. Nei tribunali, la durata media dei processi penali per il rito monocratico è stata pari a 534 giorni nel 2016 (in calo rispetto ai 598 giorni del 2015) (cfr. NdaDEF 2017, pag. 107).	PERFORMANCE GIUSTIZIA Giustizia
	L'istituto della mediazione obbligatoria - cui devono ricorrere preliminarmente tutti coloro che intendono promuovere alcune specifiche controversie civili e commerciali - è stato stabilizzato dal D.L. n. 50/2017 (cfr. NdaDEF 2017, pag. 107).	MEDIAZIONE OBBLIGATORIA Giustizia
Racc. - 2 - [...] Potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione. [...]	A giugno è stata approvata la legge delega di riforma del processo penale per favorire il rafforzamento delle garanzie difensive e la ragionevole durata dei processi. Il provvedimento introduce anche principi e criteri per la riforma dell'ordinamento penitenziario e per la riforma dell'istituto della prescrizione (cfr. NdaDEF 2017, pag. 104). A ottobre, in attuazione della legge delega, il Governo ha approvato in via preliminare due decreti legislativi contenenti disposizioni di: i) attuazione del principio della riserva di codice nella materia penale; ii) modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione.	RIFORMA DEL PROCESSO PENALE Giustizia penale e prescrizione
	A settembre 2017 è stata approvata definitivamente la riforma del Codice Antimafia.	RIFORMA DEL CODICE ANTIMAFIA Giustizia penale
Racc. 2 - [...] Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche. [...]	Ad aprile 2017 sono stati approvati in via definitiva sette decreti legislativi, attuativi delle deleghe contenute nella riforma della PA relativi a: i) la riforma del lavoro pubblico; ii) il sistema di valutazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni; iii) le norme integrative sul licenziamento disciplinare; iv) la riorganizzazione del Corpo dei Vigili del Fuoco; v) la revisione dei ruoli delle forze di polizia; vi) l'introduzione del Documento unico di proprietà degli autoveicoli vii) le disposizioni in materia di dirigenza sanitaria (cfr. NdaDEF 2017, pag. 98).	LEGGE DELEGA DI RIFORMA DELLA PA Riforma della P.A. e modernizzazione del Paese

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
	<p>A giugno 2017 è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo integrativo e correttivo sulle società partecipate. Il decreto - modificato a seguito della sentenza della Corte Costituzionale - ha l'obiettivo di ridurre tali società ed individuare criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali razionalizzare a regime le partecipate (cfr. NdADEF 2017, pag. 101).</p>	<p>RIFORMA DELLE SOCIETA' PARTECIPATE</p> <p>Riforma della P.A. e modernizzazione del Paese</p>
	<p>Il D.L. n. 50/2017 ha rivisto la disciplina del DURC prevedendo - per i soggetti che abbiano presentato domanda di definizione agevolata dei debiti contributivi - che possa essere rilasciato successivamente all'adozione del provvedimento di rateizzazione. Inoltre con due diversi accordi tra Governo, Regioni ed Enti Locali è stata approvata la modulistica unificata e semplificata per le principali attività commerciali, artigianali e edilizie (cfr. NdADEF 2017, pag. 102).</p>	<p>SEMPLIFICAZIONE</p> <p>Riforma della P.A. e modernizzazione del Paese</p>
	<p>E' stato approvato a maggio 2017 il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione 2017-2019 che fornisce le linee di azione che consentiranno alle amministrazioni di pianificare investimenti e attività in maniera coordinata e con obiettivi comuni.</p> <p>Ad agosto è stato sottoscritto il contratto quadro per sviluppare modalità innovative e nuovi canali digitali per il dialogo tra Amministrazioni e utenti. (cfr. NdADEF 2017, pag. 103).</p>	<p>PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA PA</p> <p>Riforma della P.A. e modernizzazione del Paese</p>
<p>Racc. 2 - [...] Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche. [...].</p>	<p>E' stato approvato in via preliminare il correttivo al Codice dell'Amministrazione Digitale, che contiene le misure normative di attuazione di molti dei progetti identificati nel Piano Triennale. E' stato lanciato <i>Developers Italia</i> e <i>Designers Italia</i>, che rappresentano un nuovo modello di <i>procurement</i> pubblico per lo sviluppo di servizi digitali. Inoltre è stata avviata la fase operativa di migrazione dalle anagrafi comunali verso l'anagrafe unica al fine di una razionalizzazione della spesa per gli enti locali nella gestione dei servizi anagrafici e la semplificazione dell'interazione tra cittadino e PA (cfr. NdADEF 2017, pag. 103).</p>	<p>MISURE PER LO SVILUPPO DI SERVIZI DIGITALI</p> <p>Riforma della P.A. e modernizzazione del Paese</p>
	<p>Per attuare l'informatizzazione del servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal Patto per la Sanità Digitale, si è insediata la Cabina di Regia del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. È stato inoltre istituito il Tavolo tecnico di monitoraggio e indirizzo per l'attuazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE) (cfr. NdADEF 2017, pag. 104).</p>	<p>INFORMATIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO</p> <p>Sanità</p>
<p>Racc. 2 -[...] Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.</p>	<p>Ad agosto 2017 il Senato ha approvato in via definitiva la prima Legge annuale per il mercato e la concorrenza. La legge interviene sulle seguenti aree principali: assicurazioni; comunicazioni e poste; energia e ambiente; banche; professioni e farmacie; turismo, cultura e servizi di trasporto (cfr. NdADEF 2017, pag. 123).</p> <p>In materia di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, regolazione e concorrenza, il D.L. n. 50/2017 detta alcuni principi generali, affermando la</p>	<p>LEGGE ANNUALE SULLA CONCORRENZA</p> <p>Concorrenza</p> <p>CONCORRENZA NEL SETTORE DEI TRASPORTI</p>

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
	separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo da quelle di gestione del trasporto pubblico locale e regionale. Altre disposizioni intervengono in materia di affidamento e di regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale (cfr. NdADEF 2017, pag. 126).	Concorrenza
	È stato modificato e integrato il Codice dei Contatti pubblici. Le modifiche riguardano le nuove previsioni in materia di progettazione semplificata, di appalto integrato (cui potrà farsi ricorso in via transitoria), di soccorso istruttorio (ora totalmente privo di oneri economici), di limiti al ribasso sul costo della manodopera e di requisiti di qualificazione delle imprese. Due delle misure attuative previste dalla disciplina del Codice dei contratti pubblici, sono in fase avanzata di predisposizione. In relazione ai poteri dell'ANAC, il D.L. n. 50/2017 ha modificato il Codice degli Appalti in materia di pareri di precontenzioso (cfr. NdADEF 2017, pag. 117).	MODIFICHE AL CODICE DEGLI APPALTI Trasporti, infrastrutture e appalti
Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.	Per il potenziamento del mercato dei crediti deteriorati di banche e intermediari finanziari, è stata concessa alle società di cartolarizzazione la possibilità di acquistare azioni, quote o altri titoli e strumenti partecipativi derivanti dalla conversione di parte dei crediti del cedente e concedere finanziamenti, volti a migliorare le prospettive di recupero dei crediti (cfr. NdADEF 2017, pag. 109).	CREDITI DETERIORATI DI BANCHE E INTERMEDIARI FINANZIARI Servizi finanziari e sistema bancario
	Ad ottobre è stato approvato definitivamente il disegno di legge per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma organica della materia.	CRISI DI IMPRESA E INSOLVENZA Insolvenza
	Sono state introdotte disposizioni urgenti per il sostegno alle crisi bancarie (cfr. NdADEF 2017, pag. 109).	SISTEMA BANCARIO Servizi finanziari e sistema bancario
	A fine aprile 2017, il Governo ha destinato 200 milioni delle risorse del Programma Operativo Nazionale 'Imprese e competitività' 2014-2020 all'istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI (FGPMI), per rafforzare gli ordinari interventi di garanzia del Fondo in favore delle PMI e dei professionisti del Mezzogiorno.	FONDO DI GARANZIA PER LE PMI Sostegno al credito
	Sono entrate in vigore a giugno 2017 le nuove disposizioni per l'operatività del FGPMI che disciplinano il funzionamento del nuovo modello di valutazione delle imprese, esteso a tutte le richieste di garanzia del Fondo e basato sulla determinazione della probabilità di inadempimento (cfr. NdADEF 2017, pag. 117).	FONDO DI GARANZIA PER LE PMI Sostegno al credito
	E' stato siglato un accordo tra Fondo di garanzia e Cassa depositi e prestiti (CDP) per il rilascio di una controgaranzia da parte di CDP su un portafoglio di garanzie in essere del Fondo. Tale iniziativa si colloca	INVESTIMENTI PER IMPRESE Sostegno al credito

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
	nell'ambito del Piano Juncker e rappresenta la più importante 'piattaforma di investimento' realizzata a livello comunitario (cfr. NdADEF 2017, pag. 118).	
	Sono state potenziate le risorse per i Confidi al fine della costituzione di un apposito e distinto fondo rischi finalizzato alla concessione di nuove garanzie pubbliche alle PMI associate. La misura favorirà anche l'aggregazione tra Confidi al fine di consentire anche a quelli di minori dimensioni di raggiungere una maggiore massa critica in termini di garanzie prestate (cfr. NdADEF 2017, pag. 118).	CONFIDI Accesso al credito
	Il D.L. n. 50/2017 ha modificato la disciplina dei Piani individuali di risparmio (PIR) (cfr. NdADEF 2017, pag. 118).	PIR Sostegno al credito
	E' stata estesa la platea dei beneficiari del Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti (cfr. NdADEF 2017, pag. 118).	FONDO PER IL CREDITO ALLE AZIENDE VITTIME DI MANCATI PAGAMENTI Sostegno al credito
Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.	Con il D.L. n. 50/2017 è stata estesa la speciale disciplina agevolativa degli investimenti a lungo termine (almeno 5 anni) nel capitale delle imprese alle casse previdenziali e ai fondi pensione (cfr. NdADEF 2017, pag. 120).	INVESTIMENTI A LUNGO TERMINE Sostegno al credito
	Per le misure previste nel Piano Nazionale Impresa 4.0' si veda la tabella 6B.	PIANO NAZIONALE 'IMPRESA 4.0' Investimenti
Racc. 4 - Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. [...]	A maggio è stata emanata la legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale e sul lavoro agile, con l'obiettivo di favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. È stata emanata anche una direttiva sul lavoro agile ("smart working") nella PA. (cfr. NdADEF 2017, pag. 128).	LAVORO AUTONOMO E LAVORO AGILE Tutela dell'occupazione
	E' stata avviata la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione per i disoccupati da oltre 4 mesi, che mira ad incrementare la capacità e l'efficienza dei servizi pubblici e privati per il lavoro nel ricollocare i disoccupati involontari (cfr. NdADEF 2017, pag. 129)..	ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE Politiche attive del lavoro
	Per gli incentivi a tutela dell'occupazione giovanile si veda la Tabella 6B.	INCENTIVI FISCALI AI LAVORATORI Tutela dell'occupazione
	A febbraio 2017 è stato adottato un DPCM, previsto dalla Legge di bilancio 2017, per l'erogazione di un buono annuale di 1000 euro per la frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di	POLITICHE DI CONCILIAZIONE TRA TEMPI DI LAVORO E FAMIGLIA

TABELLA III.1-14 SINTESI DELLE MISURE IN RISPOSTA ALLE COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS (CSR) 2017 (6A)

Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di policy
	forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche.	Tutela dell'occupazione
	Il D.L. n. 91/2017 prevede l'istituzione di Zone Economiche Speciali (ZES) - con particolare riferimento alle aree portuali - oltre a una serie di misure di semplificazione e per la velocizzazione degli investimenti, pubblici e privati, nel Mezzogiorno come la misura 'Resto al Sud' (cfr. NdADEF 2017, pag. 121).	DECRETO SUD Riequilibrio territoriale
Racc. 4 - [...] Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.	Sono state definite le caratteristiche che devono avere determinate attività lavorative ai fini della corresponsione della cd APE sociale, nonché quelle dell'applicazione della riduzione del requisito dell'anzianità contributiva in favore dei cosiddetti lavoratori precoci. Approvato il DPCM che fa decorrere dal 1° maggio 2017 il diritto ad accedere all'APE volontaria per coloro che hanno maturato i requisiti in una data compresa tra il primo maggio 2017 e la data di entrata in vigore del decreto (cfr. NdADEF 2017, pag. 132).	SPESA SOCIALE Pensioni

TABELLA III.1-15 SINTESI DELLE MISURE PER IL RAGGIUNGIMENTO DEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 (6B)

TARGET NAZIONALI AL 2020	LISTA DELLE MISURE	AREA DI POLICY
1-Tasso di occupazione [67-69%]	È stato rifinanziato per il 2017 l'Incentivo Occupazione Giovani destinato ai giovani NEET tra i 15 ed i 29 anni che hanno aderito al Programma Garanzia Giovani. È inoltre attivo l'incentivo Occupazione Sud, riconosciuto ai datori di lavoro che assumono giovani al di sotto dei 25 anni o disoccupati da almeno 6 mesi al fine di favorire l'occupazione in alcune regioni ad alto tasso di disoccupazione (cfr. NdaDEF 2017, pag. 129). Entrambe le misure saranno rifinanziate e rimodulate con il Bilancio 2018, rafforzando la decontribuzione per i giovani.	OCCUPAZIONE Politica fiscale e tutela dell'occupazione
	Approvati i seguenti provvedimenti: legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale e sul lavoro agile, direttiva sul lavoro agile nella PA ("smart working"). Per i dettagli si rimanda alla tabella 6A.	OCCUPAZIONE Tutela
2 - R&S [1,53% del PIL]	Il D.L. 91/2017 ha prorogato il beneficio per il superammortamento e l'iper-ammortamento nell'ambito del Piano Nazionale 'Impresa 4.0' (cfr. NdaDEF 2017, pag. 119). In tale ambito il Bilancio 2018 introdurrà incentivi fiscali per imprese che investono in formazione e competenze dei lavoratori in aree innovative.	PIANO NAZIONALE 'IMPRESA 4.0' R&S
	Lo stanziamento della 'Nuova Sabatini' - per acquistare o acquisire tramite finanziamento o in leasing macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware - è stato rifinanziato con il Bilancio 2018.	NUOVA SABATINI R&S
	La validità del credito d'imposta per gli investimenti in attività di R&S è stata estesa fino al periodo di imposta 2020 (cfr. NdaDEF 2017, pag. 120).	INVESTIMENTI IN R&S R&S
	Sono stati rifinanziati gli interventi per l'autoimprenditorialità e per le <i>start up</i> innovative con 47,5 milioni per l'anno 2017 e 47,5 milioni per l'anno 2018 per ognuno dei due strumenti. La disciplina del <i>Patent Box</i> è stata allineata alle linee guida OCSE (cfr. NdaDEF 2017, pag. 120).	AUTOIMPREDITORIALITÀ E START UP R&S
	Prosegue l'attuazione del Programma Nazionale per la Ricerca con particolare attenzione alla valorizzazione del capitale umano (cfr. NdaDEF 2017, pag. 136).	PNR R&S
	Sono state introdotte misure di rafforzamento dei <i>Cluster</i> Tecnologici Nazionali (CTN) per le politiche di ricerca industriale a livello nazionale e locale (cfr. NdaDEF 2017, pag. 136).	CTN R&S
	Sono stati definiti gli indirizzi generali per la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) approvata dalla CE in sinergia con il Programma Nazionale di Ricerca (cfr. NdaDEF 2017, pag. 123).	SNSI R&S
	Nel Bilancio 2018 saranno introdotte misure volte a favorire la transizione dell'industria verso la tecnologia 5G	BANDA LARGA
3 - Emissioni di gas serra [-13%]*	In attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, è stato posto in consultazione il documento sull'Economia Circolare (cfr. NdaDEF 2017, pag. 143). Il Governo ha approvato la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile a conclusione di un processo di consultazione.	ECONOMIA CIRCOLARE E SVILUPPO SOSTENIBILE
	La Strategia Energetica Nazionale (SEN) è stata oggetto di consultazione nel corso del 2017 (cfr. NdaDEF 2017, pag. 143).	SEN Politiche energetiche
	In attuazione della legge sulla <i>green economy</i> e l'efficienza delle risorse, è stato inviato al Parlamento il primo 'Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli', la prima rassegna di sussidi in vigore per valutare l'impatto ambientale degli stessi (cfr. NdaDEF 2017, pag. 144).	CATALOGO DEI SUSSIDI Politiche ambientali

TABELLA III.1-15 SINTESI DELLE MISURE PER IL RAGGIUNGIMENTO DEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 (6B)

TARGET NAZIONALI AL 2020	LISTA DELLE MISURE	AREA DI POLICY
4 - Fonti rinnovabili [17%]	Con la Legge Europea 2017 si è cercato di anticipare due dei punti chiave della SEN: la tutela dei settori industriali a forte consumo di energia (energivori) esposti alla concorrenza internazionale e l'esigenza di proseguire le politiche di sostegno alle fonti rinnovabili elettriche. Nella stessa legge è previsto l'avvio di una misura analoga per il sistema del gas (cfr. NdADEF 2017, pag. 144).	ENERGIVORI E FONTI RINNOVABILI ELETTRICHE Politiche ambientali
	Con la legge per il mercato e la concorrenza sono state introdotte semplificazioni in materia di fonti rinnovabili, efficienza energetica, sistemi autonomi di raccolta degli imballaggi, raccolta di metalli ferrosi e non ferrosi e raccolta di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (cfr. NdADEF 2017, pag. 125).	SEMPLIFICAZIONI Politiche ambientali
5 - Efficienza energetica [15,5 Mtep/anno]**	Tra le innovazioni introdotte con la legge per il mercato e la concorrenza rientra anche il completamento della liberalizzazione dei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas per realizzare la transizione al mercato libero (cfr. NdADEF 2017, pag. 125).	MERCATO DI ENERGIA ELETTRICA E GAS Politiche ambientali
	La legge per il mercato e la concorrenza rafforza il divieto per le Regioni di adottare norme discriminatorie in materia di obblighi del c.d. 'terzo carburante' (GPL o metano) da affiancare a benzina e gasolio, limitandoli ai casi individuati da un decreto del MISE (cfr. NdADEF 2017, pag. 125).	TERZO CARBURANTE Politiche ambientali
	Il Bilancio 2018 estenderà e rimodulerà le agevolazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli edifici.	ECOBONUS Politiche ambientali
6 - Abbandoni scolastici [16%]	Saranno disponibili nuovi strumenti per l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato, per contrastare la dispersione scolastica, orientare gli studenti verso il mondo del lavoro, facilitare l'occupabilità giovanile. Nel primo semestre del 2017 è cresciuto il ricorso all'apprendistato con un 27,3% di contratti attivati in più rispetto allo stesso periodo del 2016 (cfr. NdADEF 2017, pag. 129).	SISTEMA DUALE Politiche attive del lavoro
	Sono state stanziare nuove risorse per il completamento delle azioni del Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) (cfr. NdADEF 2017, pag. 135).	PNSD Istruzione
	A luglio è stato firmato il decreto per la realizzazione di Poli per l'infanzia (Buona Scuola) relativo all'introduzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni (cfr. NdADEF 2017, pag. 135).	SISTEMA INTEGRATO Istruzione
7 - Istruzione universitaria [26-27%]	È stato avviato un Piano nazionale per la sperimentazione del diploma in 4 anni (cfr. NdADEF 2017, pag. 135).	DIPLOMA IN 4 ANNI Istruzione
	Il D.L. n. 50/2017 è intervenuto sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione destinate al Piano nazionale per il Sud - Sistema Universitario' per interventi di sviluppo infrastrutturale delle Università del Mezzogiorno. Inoltre, incide sulla assegnazione delle risorse statali per il 2017, disciplinando in modo coerente ed esaustivo la materia del costo standard. Lo sblocco delle risorse per il 2017 assicura l'esonero dalle tasse per l'ingresso all'università per gli studenti di famiglie con ISEE inferiore a 13.000 euro ('no tax area') (cfr. NdADEF 2017, pag. 136).	RISORSE PER LE UNIVERSITÀ Istruzione universitaria
	Si è conclusa la prima parte dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento degli Istituti tecnici superiori (ITS) e delle lauree professionalizzanti per lo sviluppo di una visione sistemica secondo una logica di prosecuzione e completamento del percorso formativo (cfr. NdADEF 2017, pag. 137).	PERCORSO FORMATIVO DUALE Istruzione universitaria

TABELLA III.1-15 SINTESI DELLE MISURE PER IL RAGGIUNGIMENTO DEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 (6B)

TARGET NAZIONALI AL 2020	LISTA DELLE MISURE	AREA DI POLICY
8 - Contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro].	Ad agosto il Governo ha approvato il decreto legislativo che introduce, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Rel, quale misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. In attesa dell'avvio del Rel, a fine aprile 2017 sono entrati in vigore i nuovi criteri per il SIA (cfr. NdaDEF 2017, pag. 130). Il Bilancio 2018 rinfianzierà ed estenderà la copertura del REL.	REDDITO DI INCLUSIONE Povertà e inclusione
	È stata istituita la rete della protezione e dell'inclusione sociale, presieduta dal MLPS e composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo. E' una struttura permanente di confronto e programmazione delle politiche sociali, nonché di coinvolgimento nelle decisioni programmatiche del terzo settore e delle parti sociali (cfr. NdaDEF 2017, pag. 131).	RETE DELLA PROTEZIONE E DELL'INCLUSIONE SOCIALE Povertà e inclusione
	Con i tre decreti legislativi approvati a giugno 2017, è stata portata a compimento l'opera di revisione e sistematizzazione della disciplina riguardante il Terzo settore con l'introduzione del relativo Codice (cfr. NdaDEF 2017, pag. 132).	CODICE DEL TERZO SETTORE Terzo Settore

* l'obiettivo italiano di riduzione del 13% 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	2016	2017	2018
		% PIL	% PIL	% PIL
Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche	B.9			
Programma di Stabilità		-2,4	-2,1	-1,2
Documento Programmatico di Bilancio		-2,5	-2,1	-1,6
Differenze		-0,1	0,0	-0,4
Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate	B.9			
Programma di Stabilità		-2,4	-2,1	-1,3
Documento Programmatico di Bilancio		-2,5	-2,1	-1,0
Differenze		-0,1	0,0	0,3

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 DPB²⁵ per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2015, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica²⁶.

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.

Recentemente (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. E' stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi

²⁵ Per maggiori informazioni, cfr.

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

²⁶ In particolare, cfr. capitoli I-III.

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

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

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

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

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

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

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

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

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

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

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'output gap dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas²⁷ le cui specifiche vengono discusse e decise dall'Output Gap Working Group (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE. Per maggiori dettagli sul modello si veda la sezione III.3 della Nota Metodologica²⁸ allegata al DEF 2017.

Le stime del presente documento sono state prodotte sulla base del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico della Nota di Aggiornamento del DEF 2017 per gli anni 2017-2020²⁹. Al contempo, le stime sono state aggiornate per tenere conto del rilascio dei dati annuali dell'Istat avvenuto successivamente alla pubblicazione della Nota di Aggiornamento. Per il calcolo del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU*) sono stati utilizzati i parametri riportati nella Tabella IV.2-1. Per il calcolo della *Total Factor Productivity* si è reso necessario apportare delle modifiche alle *priors* del modello di scomposizione trend-ciclo, per migliorare il realismo dei risultati. Con le nuove *priors*, il tasso di crescita del trend della TFP diventa positivo a partire dal 2017 coerentemente con l'inversione di tendenza del residuo di Solow osservata negli anni recenti e prevista nei futuri.

In dettaglio, la media e la varianza dell'innovazione del ciclo sono stati calibrati, rispettivamente, sui valori di 0,00153 e 0,001531. Le condizioni iniziali sulla media e la devianza_standard dell'ampiezza del ciclo sono state calibrate, rispettivamente, sui valori di 0,607 e 0,215, mentre la media e la varianza dell'innovazione della seconda equazione sono state riviste e uguagliate a 0.005818 e 0.005819. Inoltre la media e la varianza dell'innovazione del trend sono stati calibrati sui valori 0.0000003539.

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

Scenario Tendenziale e Scenario Programmatico		Valore
LB Trend innov var		0
LB Trend slope var		0.04
LB Cycle innov var		0
LB Innovation var 2nd eq.		0
UB Trend innov var		0,095
UB Trend slope var		0.045
UB Cycle innov var		0.19
UB Innovation var 2nd eq.		0.00081614
Exogenous 2nd eq.		0

²⁷ 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)

²⁸ A questo proposito si veda:

http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2017/DEF-2017-Notametodologica.pdf

²⁹ Per i dettagli sull'analisi di sensitività alla crescita economica si veda la sezione III.2 della Nota Metodologica allegata al DEF

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

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

ALLEGATO

NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

INDICE

INTRODUZIONE	53
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO	54
I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	54
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana.....	54
IGEM - Italian General Equilibrium Model	54
QUEST III - Italy	55
ORANI-IT & TERMITY.....	56
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana.....	56
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	57
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....	60
II.1 Le entrate	62
Entrate tributarie ed extratributarie	62
Entrate contributive.....	64
Flussi finanziari Italia - UE.....	65
II.2 Le spese	68
Redditi da lavoro dipendente	68
Consumi intermedi	71
Prestazioni sociali in denaro.....	73
Altre Spese correnti.....	79
Interessi passivi.....	81
Investimenti fissi lordi	84
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	86
III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO	88
III.1 Saldo strutturale di bilancio	88
III.2 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	94
III.3 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	95
III.4 Evoluzione dello stock di debito pubblico	96
IV. ANALISI TEMATICHE	98
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato	98
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.....	101

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano	101
La sanità	102
Province e Comuni	102
Le Università e gli Enti di ricerca	102
IV.3 La spesa sanitaria.....	103

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC).....	68
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro	74
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2016	76

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle PA – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	78
Tabella III.1-1 I parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU.....	91

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro Conto PA - Confronto tra Programmazione finanziaria e Risultati	77
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2017.

La presente Nota illustra i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica coerenti con il quadro di regole fiscali e di bilancio consolidatosi a livello europeo e nazionale¹ e traccia le modifiche più rilevanti intervenute nel corso dell'ultimo anno dal punto di vista metodologico.

Rispetto all'anno precedente, si segnalano, in particolare, le modifiche della prima sezione della Nota relativa alle "Previsioni macroeconomiche di riferimento".

Nella sezione si è modificato il paragrafo sul modello IGEM rispetto alle note metodologiche già pubblicate nel Documento Programmatico di Bilancio 2016.

Con riferimento alla seconda sezione, alcuni aggiornamenti riguardano i fondi strutturali, in particolare il FEASR, la spesa sanitaria e i consumi intermedi e le entrate tributarie. Aggiornate, inoltre, alcune voci di spesa: consumi intermedi degli enti sanitari, i redditi da lavoro dipendente e la spesa per prestazioni sociali in denaro.

Nella terza sezione nulla, quest'anno, è stato modificato con riferimento alle previsioni di debito pubblico.

Quanto all'ultima sezione, "Analisi tematiche", sono stati confermati quasi tutti i paragrafi: il paragrafo sulle previsioni di spesa del bilancio dello Stato e sulle procedure di stima e sulle modalità di erogazione delle risorse stanziare sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Uniche eccezioni: quello sulle previsioni della spesa sanitaria e quello sui criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli enti territoriali e delle altre Amministrazioni pubbliche, in particolare Province e Comuni, nel rispetto delle nuove regole di finanza pubblica.

¹ Tale quadro è sinteticamente descritto nell'Introduzione alla Nota metodologica allegata al DEF 2016.

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. Recentemente (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 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. E' stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

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

l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti del modello volti 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 favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

ORANI-IT & TERMITY

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

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

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

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

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

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

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

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione della 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.

1.2 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)². Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

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

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

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documen
nti_programmatici/DPRSPSM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documen
nti_programmatici/DPRSPSM.pdf).

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

http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html

metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, nonché per le stime di finanza pubblica.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (tra cui anche l'OCSE e il FMI). 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 ITEM³ effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT, sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagini 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 storiche⁴. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Il modello fornisce indicazioni circa l'impatto dell'aggiornamento della base dati in occasione della pubblicazione dei conti economici trimestrali, tenendo conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli*

³ 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

⁴ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

a frequenza mista⁵). 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 gruppo di lavoro sulle previsioni e sulla modellistica costituito presso il Dipartimento del Tesoro. Tale gruppo di lavoro ha anche lo scopo di potenziare i modelli previsivi utilizzati e di sviluppare nuovi strumenti quantitativi. Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.

⁵ 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.

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 SEC2010⁶. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente⁷, 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)⁸. 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.

Il saldo del conto economico - in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie - è l'indebitamento netto (o deficit)⁹.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.229 del 30 settembre 2016.

⁹ 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.

L'indebitamento netto nominale e strutturale¹⁰ (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, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

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

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

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse 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 mercato¹¹. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima autonomamente la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di CDP per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno (Fonte Banca d'Italia), segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova

¹⁰ Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III. 1.*

¹¹ La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato internamente al Dipartimento del Tesoro.

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

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

Le previsioni di entrata contenute nel DEF, sia dell'anno in corso sia di quelli successivi, vengono rielaborate, rispetto al precedente documento programmatico, per tener conto di:

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

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

Dal punto di vista operativo, il modello è costituito da una serie di variabili di "approssimazione" (derivate dal quadro macroeconomico), individuate singolarmente per ciascuna voce d'imposta, che vengono utilizzate come tassi di variazione delle basi imponibili e del tributo. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta.

Le previsioni tendenziali delle entrate tributarie a legislazione vigente, formulate in sede di predisposizione dello schema del Documento di Economia e Finanza, sono elaborate, operando, inoltre, una distinzione tra l'anno corrente e gli anni successivi: l'anno in corso diventa l'anno base per la previsione del triennio

¹² Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.

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

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

successivo; mentre la revisione di quest'ultimo è determinata dal nuovo quadro macroeconomico e dagli effetti delle eventuali manovre fiscali.

In dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie del DEF sono costruite:

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

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

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

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

La previsione utilizza come base di partenza l'ultimo anno di consuntivo disponibile, depurato di eventuali entrate non ricorrenti. Storicamente si è verificata una sostanziale stabilità, in termini di rapporto al PIL di questa eterogenea categoria

di entrate, la cui evoluzione storica è ben approssimata dal deflatore dei consumi delle famiglie. Tali previsioni vengono confrontate e calibrate con le stime di cassa del Bilancio dello Stato effettuate dal competente Ispettorato della Ragioneria Generale e che incorporano con maggior dettaglio gli effetti della legislazione vigente.

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

Entrate contributive

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

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, 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"¹³.

¹³ 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.

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

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

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

Flussi finanziari Italia - UE

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

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi 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 comunitario¹⁴ (cfr. par. Altre spese correnti).

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

¹⁴ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la tassa di produzione sullo zucchero e sull'isoglucosio, 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).

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. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

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

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 membri¹⁵, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento 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 anticipazioni¹⁶. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari¹⁷ 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

¹⁵ Cfr. Eurostat (2016), *Manual on Government Deficit and Debt*, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

¹⁶ 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*).

¹⁷ Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

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

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

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

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

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa degli enti che concorrono alla definizione delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, nonché delle variabili 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 istituzionale¹⁸, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. Per il DEF 2017, la base di riferimento è la serie storica aggiornata dall'ISTAT secondo il SEC 2010. Tale serie è influenzata dall'ampliamento del perimetro delle pubbliche amministrazioni di riferimento, dall'inclusione del valore sia delle *stock options* conferite dalle aziende ai propri dipendenti, sia degli assegni di ricerca prima considerati nei consumi intermedi. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di

¹⁸ Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, così come definiti nell'ambito della lista S13 dell'ISTAT.

consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali¹⁹ e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

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

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²⁰ - 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 salariale²¹.

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^{22,23}. 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 prudenziali²⁴, 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 esistenti²⁵, si ipotizza la

¹⁹ In quanto componente *una tantum* che non si consolida nella retribuzione.

²⁰ Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

²¹ 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.).

²² Per le problematiche relative all'applicazione del criterio della legislazione vigente delle diverse tipologie di spesa, si rimanda anche al DPEF 2008-2011, paragrafo III.3 "Legislazione vigente e altre spese", pagg. 31-35.

²³ Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di stabilità.

²⁴ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁵ Per esempio, la Legge Finanziaria per il 2009 ha integrato le risorse previste per il biennio economico 2008-09. In questo caso, si è adottata l'ipotesi di conclusione di tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 entro l'anno 2009.

sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate, qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁶, in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate²⁷.

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

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

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

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia, ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente³⁰ (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

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

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

²⁸ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

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

³⁰ E' questo, per esempio, il caso delle misure che coinvolgono gli Enti locali, per cui è configurato un obiettivo complessivo di contenimento della spesa per il personale, funzionale al rispetto dei limiti del Patto di stabilità.

Consumi intermedi

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

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

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

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

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

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

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market*). In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsionali dei principali comparti.

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che

incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cf. 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.

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

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

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica, si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi degli enti sanitari e le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari³¹.

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 privati³² ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;
- assistenza ospedaliera in case di cura private;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;

³¹ 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.).

³² Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

- altra assistenza (psichiatrica, anziani, tossicodipendenti, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura³³ 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 il personale dipendente, le previsioni della spesa per le prestazioni per l'assistenza medico-generica tengono anche conto delle valutazioni quantitative circa il costo del rinnovo delle relative convenzioni.

Prestazioni sociali in denaro

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

L'attività di previsione e monitoraggio³⁴ dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro³⁵ è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

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

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

³³ 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.

³⁴ 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 - IGESPE) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

³⁵ L'aggregato di spesa in esame ingloba la spesa pensionistica, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria, interventi in deroga), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

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 AP dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre, tra il mese di dicembre dell'anno di riferimento (anno n) e di gennaio dell'anno successivo, una stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'ISTAT. Ciò nell'ambito dell'attività di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;
- fornire i necessari elementi per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'ISTAT (sulla base di specifica convenzione tra il Dipartimento della RGS e l'ISTAT);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

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

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare 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, 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 Istituto³⁶.

³⁶ 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 (anno n), all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i più aggiornati dati.

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

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

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

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 previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni afferenti gli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

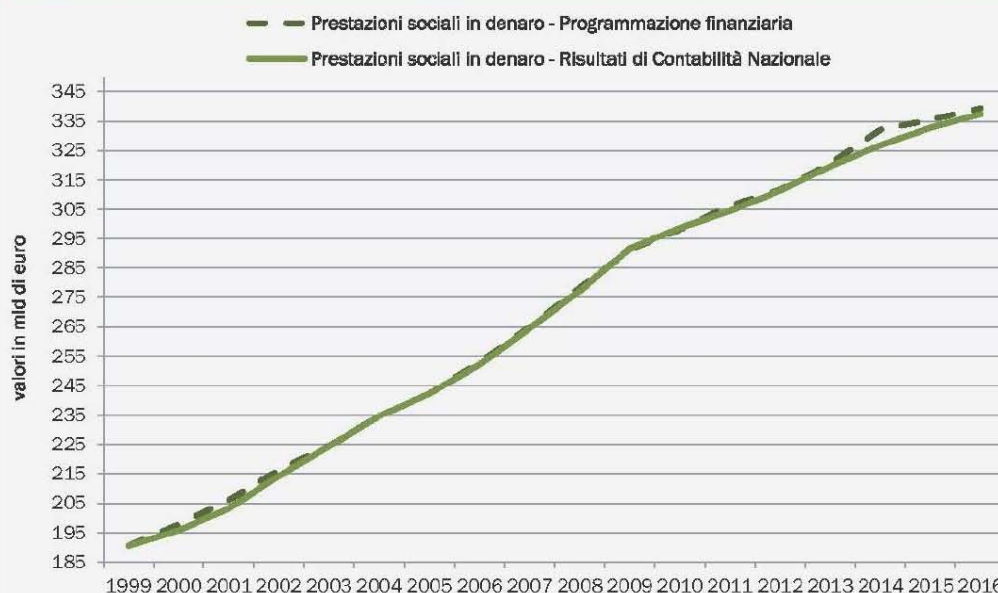
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2016

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 Pubbliche Amministrazioni - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2016. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e la 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. Il confronto deve, invero, considerare previsioni aggiornate in corso d'anno nei casi in cui vengono effettuati interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano significativamente 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)³⁷ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio. 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*³⁸ 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)³⁹.

³⁷ 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.

³⁸ 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).

³⁹ 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 PA - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI

Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno n e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle PA contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle PA (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente⁴⁰. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

⁴⁰ Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2016) 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%).

XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. CCVII, N. 3

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

		Previsioni Conto PA	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,4
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	203,1
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
	DFP 2011-2013	305,6	
Anno 2011	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	304,5
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
Anno 2012	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	311,4
	Nota Aggiornamento DEF 2012	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	319,7
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	
Anno 2014	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	326,9
	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	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	332,8
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	337,5
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	

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

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

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

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

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

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

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

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

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione⁴¹, 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.

⁴¹ I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia vendita a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

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 parte⁴², 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 come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE⁴³.

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 europeo⁴⁴. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

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

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

L'introduzione delle nuove regole contabili SEC2010 ha comportato modifiche significative nel livello di alcuni aggregati compresi nella voce "Altre spese correnti". Si tratta, in particolare, degli effetti della capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo e per armamenti sul valore degli ammortamenti, del risultato netto di gestione e della produzione di beni e servizi per uso proprio.

⁴² Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai contributi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

⁴³ 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).

⁴⁴ In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

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

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC2010), è quella del settore statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del settore statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del settore statale⁴⁵ e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

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

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione

⁴⁵ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

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 macroeconomica⁴⁶.

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

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Limitatamente ai dati di cassa, ingloba anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura di tali titoli (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati.

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 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*⁴⁷.

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato della curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento

⁴⁶ 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 CCT ed i CCTeu).

⁴⁷ 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.

finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

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

Nell'ambito degli interessi di cassa del Settore Statale viene anche calcolato l'impatto netto risultante da derivati su tassi di interesse (*interest rate swap*) in cui è sempre presente lo scambio di un flusso a tasso fisso a fronte di uno a tasso variabile che, quasi sempre, è collegato al tasso *euribor*. Anche in questo caso si tiene conto dell'andamento prospettico dell'*euribor* implicito nella curva *swap* euro in modo da cogliere gli effetti sulla spesa per interessi di cassa anche dell'evoluzione di questo parametro, rilevato in coerenza, metodologica e temporale, con la curva dei titoli di Stato.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁴⁸ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁹, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29813 e n. 29814)⁵⁰. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato⁵¹.

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, 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 considerino la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁵² 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.

⁴⁸ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁹ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁵⁰ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁵¹ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁵² Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione centrale⁵³, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC2010).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), 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 sottosectori (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 (SEC2010), si corregge per le stime SIFIM.

Investimenti fissi lordi

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

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL o si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione in quanto considerato come il dato che meglio approssima la competenza economica oppure, nel caso soprattutto di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga mediamente erogato in almeno 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio, sempre in termini di competenza. Nel caso degli investimenti effettuati tramite ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto di quanto stabilito nel contratto di programma tra la società ed il Ministero vigilante.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano i contributi pluriennali destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali (di norma quindicennali). Queste possono essere di due tipi:

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 mutuo presso un istituto

⁵³ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

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 contributo⁵⁴.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto) del mutuo assunto equivalente - per gli anni successivi - al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

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

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

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

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S, rientranti nel SEC 95 tra i consumi intermedi⁵⁵.

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. Altrettanto lo è la previsione per spesa in R&S.

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 dell'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza

⁵⁴ 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.

⁵⁵ L'impatto sull'indebitamento netto è pertanto nullo in quanto l'aumento della spesa per investimenti è compensato dalla riduzione della spesa per consumi intermedi.

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 a favore dei beneficiari.

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

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

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a prenotazione/autorizzazione, comunichi l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

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

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

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

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

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

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

Va, inoltre, evidenziato che con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 (con il cosiddetto *Six Pack*) e la successiva approvazione della L. n.243/2012 che ha recepito a livello nazionale tali disposizioni europee, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective - MTO*), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"⁵⁶, misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico, ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza multilaterale.

Questo capitolo è, pertanto, dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio, per l'analisi di sensitività, per la proiezione del prodotto potenziale nel medio periodo e per l'evoluzione del debito.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo strutturale, è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. A sua volta, il prodotto potenziale può essere definito come il livello del PIL che non determina pressioni inflazionistiche. 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 *output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento, anche a livello nazionale, per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e del saldo strutturale è quella sviluppata dalla Commissione europea^[1] e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps (Output Gap Working Groups - OGWG)* costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee - EPC*) del Consiglio Europeo.

⁵⁶ Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:

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

[1] Per approfondimenti si veda: Karel Havik 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.

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

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

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

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (circa 0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003.

Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori prevede che il processo tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro:

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

Questa espressione riassume l'efficienza del fattore lavoro (E_L), del capitale (E_K) e del loro grado di utilizzazione ($U_L U_K$).

Per passare dal livello del PIL reale a quello di PIL potenziale è necessario ottenere una stima dell'uso potenziale o del livello di *trend* dei singoli fattori produttivi (lavoro, capitale e produttività totale). Le serie storiche utilizzate per il calcolo del PIL potenziale coprono, di norma, il periodo dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato. Le componenti di trend del fattore lavoro si ottengono attraverso semplici procedure di filtraggio tramite metodi statistici univariati quali, per esempio, il filtro di Hodrick e Prescott (HP), o bivariati (filtro di Kalman). Riguardo all'uso di tali filtri statistici, è opportuno segnalare che una delle più evidenti limitazioni risiede nel cosiddetto *end point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. Pertanto, la metodologia della Commissione europea prevede che le singole serie sottostanti la procedura di stima vengano estolate oltre l'orizzonte temporale di previsione per un periodo di 6 anni. I filtri statistici vengono applicati sulla serie originaria e sulla corrispondente estensione di medio periodo.

Sulla base di tali premesse, la stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di trend delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Analiticamente, la stima del fattore lavoro potenziale è rappresentata dalla seguente formula:

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

dove $PARTS_t$ rappresenta la componente legata al *trend* del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica sottostante costruita a partire dai dati riguardanti il numero degli occupati, la popolazione in età lavorativa e il tasso di disoccupazione ed estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa; anche i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. A partire dal 2013 il target di riferimento per la popolazione in età lavorativa è cambiato: attualmente per il calcolo del prodotto potenziale si considera la popolazione compresa tra 15 e 74 anni e non più la popolazione compresa tra 15 e 64 anni. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* HP del numero medio di ore lavorate per lavoratore. In questo caso, l'estensione di medio periodo viene ottenuta sulla base di un processo ARIMA. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. Il NAWRU viene stimato applicando un filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (curva di Phillips). A partire dalle Autumn Forecast 2016, la serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (la c.d. "ancora"), stimato tramite una regressione panel.

Su richiesta della Commissione europea, l'OGWG ha introdotto una modifica alla metodologia di stima della curva di Phillips che riguarda la maggior parte dei paesi UE, ma non l'Italia. Il modello è stato stimato prevedendo una nuova versione della curva di Phillips, di tipo *forward-looking*, in cui la variabile dipendente è rappresentata dalla variazione del costo del lavoro unitario in termini reali. La nuova specificazione è coerente con il modello teorico di partenza ma rimuove l'ipotesi di aspettative statiche o adattive per introdurre un meccanismo di aspettative razionali per l'inflazione salariale. La versione *forward-looking* è stata introdotta dalla Commissione europea per cercare di risolvere i problemi di stima del NAWRU, che per molti paesi presentava un andamento fortemente prociclico.

La specificazione della curva di Phillips attualmente in uso per l'Italia può essere descritta in modo analitico come segue:

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

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

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

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

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

dove U = tasso di disoccupazione, N = trend (NAWRU), G = ciclo (*unemployment gap*), λ = *slope* del trend. L'equazione (8) rappresenta la curva di Phillips dove ΔW rappresenta la *wage inflation* e X un vettore di variabili esogene. Come evidenziato, la serie della *wage inflation* viene regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G) e, eventualmente, rispetto a un insieme predefinito di

variabili esogene^[2]. Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati essere indipendenti^[3].

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, quali $\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t}, \varepsilon_{3t}, \varepsilon_{4t}$.

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 la componente di discrezionalità nella scelta, il MEF utilizza una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale^[4]. La tavola sotto riporta i valori dei parametri utilizzati dal MEF nel DEF 2017. Il valore ancora del NAWRU, ottenuto tramite una stima panel, è uguagliato a quello utilizzato dalla Commissione europea per le recenti *Winter Forecast 2017*.

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

	SCENARIO TENDENZIALE	SCENARIO PROGRAMMATICO
LB Trend (ε_1)	0	0
LB slope (ε_2)	0,015	0,02
LB Cycle (ε_3)	0	0
LB 2nd eq. (ε_4)	0	0
UB Trend (ε_1)	0,115	0,115
UB slope (ε_2)	0,045	0,04
UB Cycle (ε_3)	0,125	0,135
UB 2nd eq. (ε_4)	0,000816	0,000816
NAWRU anchor.	9,04	9,04

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

Per la stima della componente di trend della TFP si utilizza, invece, un filtro di Kalman bayesiano (KF) bivariato, applicato ad un modello che include il valore del cosiddetto "residuo di Solow" e un indicatore di Capacità Utilizzata (CUBS)^[5]. Tale

[2] Le variabili esogene, normalmente, includono la serie del coincidente e ritardata del *Term of trade*, della produttività del lavoro e, in alcuni casi, anche del *Wage Share*.

[3] 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 (J.R.C.) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri mediante stime di massima verosimiglianza con il filtro di Kalman. A questo proposito, si veda Christophe Planas e Alessandro Rossi, Program GAP - Technical Description and User-manual,

http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf

[4] Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze 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. Per maggiori dettagli si veda:

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZ_IONE_I_-_Programma_di_Stabilita_xdeliberatox_on-line.pdf.

[5] Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Per il DEF 2017, tanto per lo scenario tendenziale quanto per quello programmatico, sono state utilizzate delle *priors* che modificano lievemente quelle impiegate dalla Commissione europea nelle Winter Forecast 2017 (<https://circabc.europa.eu/output/gaps>) per tenere opportunamente in considerazione il quadro economico sottostante. In particolare la media e la

modello, introdotto nel 2010, riconosce il legame tra l'andamento ciclico della TFP e il grado di utilizzazione delle risorse. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

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

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

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

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

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia e delle misure *una tantum* e può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

$$(11) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

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

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

$$(12) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE^[6] 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.

A partire dal 2013, l'OGWG ha deciso di adottare un concetto di semi-elasticità, invece della sensitività utilizzata fino al 2012. In luogo della misurazione dell'impatto del livello assoluto del saldo di bilancio a variazioni della crescita

deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono state fissate a 0.0014, la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend a 3.539e-007, mentre il trend e la deviazione standard della seconda equazione a 0.005543.

[6] Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G., Astarita C., Princen S., (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", European Economy, Economic Papers n. 536, also available at:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf

and Price R.W., Thai-Thanh Dang, Guillemette Y., (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, also available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>

economica, si considera la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL rispetto a variazioni della crescita economica. Differentemente dal precedente indicatore, ciò determina una elasticità prossima allo zero per il rapporto tra entrate fiscali e PIL e valori prossimi a 0,5 per il rapporto tra spese e PIL. A settembre 2014 sono stati, inoltre, aggiornati i parametri che rappresentano, per ogni singolo paese, 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 si è passati da un valore di 0,55 a una semi-elasticità pari a 0,54. Sia la modifica della semi-elasticità che quella che riguarda i pesi relativi non hanno effetti rilevanti sul calcolo della componente ciclica, mentre hanno effetti significativi sul calcolo separato di entrate e uscite strutturali.

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

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

$$(13) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene, pertanto, come differenza tra ε_R e ε_G . Nel complesso, il parametro della semi-elasticità risulta essere per l'Italia pari a circa 0,54.

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

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia complessiva che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede a una valutazione caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva^[7], si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- condoni fiscali;
- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate;

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

- entrate straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

III.2 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 Stabilità⁵⁷, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento o una riduzione del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti percentuali l'anno rispetto alle previsioni del quadro di riferimento.

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

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto per il ciclo negli scenari di alta e bassa crescita, viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello 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

⁵⁷ 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

rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui è possibile ottenere il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello del indebitamento netto che prevarrebbe negli scenari di maggiore o minore crescita.

III.3 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); mentre, per gli anni successivi, le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i singoli fattori produttivi (lavoro, capitale, *Total Factor Productivity* -TFP) stimati al loro livello strutturale/potenziale sono estrapolati *out-of-sample* attraverso semplici modelli ARIMA (investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* (*Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura totalmente meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al dato dell'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, invece, mantenuto costante.

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

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima dell'1 per cento, del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo. Tale livello ancora rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale che si otterrebbe tenendo in considerazione l'operare delle determinanti strutturali sul mercato del lavoro (quali tasso di rimpiazzo degli *unemployment benefits*, *Active Labour Market Policies*, *tax wedge*, tasso di sindacalizzazione) e di alcune variabili macro (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse, dinamica del settore delle costruzioni). Il livello ancora viene ottenuto attraverso un modello panel con effetti fissi stimato su un sotto-campione di paesi europei. Ciò implica che i coefficienti stimati relativi alle determinanti strutturali del mercato del lavoro sono identici per tutti i paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata negli effetti fissi. Inoltre, il livello ancora viene ottenuto nettando l'effetto delle variabili macro. In caso di differenze sostanziali maggiori dell'1 per cento tra il livello del NAWRU del terzo anno di previsione e l'ancora, si utilizza una *prudent rule* in cui il valore di convergenza si ottiene come media tra il valore del NAWRU dell'ultimo anno del DEF quello dell'ancora. Il NAWRU ancora dell'Italia, secondo le

stime delle 2017 *Winter Forecasts*, è pari a 10,7 per il 2017 e 10,8 per il 2018 per cento⁵⁸.

- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo attuale (*Kalman filter bayesiano* bivariato che utilizza la serie della *capacity utilisation* come regressore).
- **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.
- **Tassi di Partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del cosiddetto *Cohort Simulation Model*, (CSM), un modello di dinamica di singole coorti demografiche elaborato in sede di *Ageing Working Group* e che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro (*entry e exit rates*) delle riforme pensionistiche.
- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima.

III.4 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

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

- 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

⁵⁸ Cfr. *European Commission (Winter 2017), European Economic Forecast, INSTITUTIONAL PAPER 048* del 13 febbraio 2017.

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 sottosectori 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 hanno, quale ambito di riferimento, 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, delle più recenti informazioni relative agli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio degli impegni e dei pagamenti e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Nel caso in cui il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si utilizzano le informazioni disponibili più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui esistenti 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. La costruzione della serie storica 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 con la nuova disciplina di bilancio di disporre la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi (con la futura legge di bilancio) delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti⁵⁹, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica⁶⁰.

Le previsioni sono articolate secondo la classificazione economica di bilancio, con un grado di dettaglio molto maggiore rispetto ad essa, procedendo ad una serie di operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza

⁵⁹ Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

⁶⁰ 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 reiscritte, 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.

secondo le fasi sotto elencate. Tali operazioni consentono di ottenere la stima delle previsioni definitive di competenza e di cassa.

In primo luogo, si procede alla ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁶¹ di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, si esamina la ripartizione attuata negli ultimi cinque anni e si utilizza, come criterio di riparto, la media dei pesi percentuali relativi alle singole categorie economiche di spesa;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione avviene sulla base degli stanziamenti di bilancio e della consistenza dei residui passivi risultanti dalle informazioni disponibili più aggiornate, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione negli esercizi precedenti e che si presume andranno in perenzione con riferimento all'ultimo esercizio (in attesa di avere disponibili le informazioni derivanti dal Rendiconto generale dello Stato) e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti.

Per il Fondo sviluppo e coesione, rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziare. In proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 dispone che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014-2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione, siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987. La procedura precedente disponeva, invece, la riallocazione delle risorse dal capitolo di bilancio del Fondo sviluppo coesione ai capitoli di bilancio deputati alla gestione dei singoli interventi, sui quali veniva prevista e registrata la spesa. La stima dell'impatto sui conti pubblici tiene conto delle risorse disponibili, sia per quanto concerne i residui presunti, sia per quanto riguarda le risorse iscritte annualmente nel bilancio pluriennale a seguito di eventuali rifinanziamenti e riprogrammazioni disposti con la legge di bilancio. La stima si basa anche sulla consistenza delle disponibilità giacenti sul conto di tesoreria istituito ai sensi del citato comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015. La quantificazione degli effetti sconta il trend storico di erogazione/trasferimento delle risorse ai soggetti erogatori della spesa.

Per la ripartizione dei fondi, oltre a prendere come base di riferimento quanto avvenuto negli anni precedenti, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia delle richieste formulate dalle Amministrazioni stesse.

⁶¹ 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.

Successivamente si esaminano e si considerano tutti gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi successivi all'approvazione della legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali di bilancio.

La fase seguente implica la considerazione, nell'ambito del citato quadro contabile, delle riassegnazioni di entrate che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme.

La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

A partire dal 2016 il volume di riassegnazioni si è notevolmente ridotto rispetto agli esercizi precedenti. Ciò in quanto, a partire dalla Legge di Bilancio 2016, una quota considerevole di entrate (che fino al 2015 era oggetto di riassegnazione in corso d'anno) è stata stabilizzata negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio. Tale "stabilizzazione", operata per quelle tipologie di entrate finalizzate per legge che hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo, è stata poi "istituzionalizzata", a partire dal 2017, dalla riformata legge n.196 del 2009. La riforma ha infatti previsto, a decorrere dal 2017, l'iscrizione negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione di importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nell'esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività⁶².

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

Successivamente si procede 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 relative alle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, 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.

⁶² Cfr. art 23 legge n.196 del 2009

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

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

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

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale 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, SIOPE⁶³, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

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

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2017 e successivi. In particolare, per l'anno 2017 è previsto il rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata.

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).

⁶³ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

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

Sia con riferimento al conto delle Regioni a Statuto ordinario che a quello delle Autonomie speciali, a decorrere dal 2017 la distribuzione delle voci è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi, in quanto la disciplina del pareggio riguarda tutte le Regioni e le Province autonome, mentre il patto di stabilità interno è ancora vigente solo per la Regione Friuli Venezia Giulia e la Regione Trentino, comprese le Province di Trento e Bolzano, cui non si applicano le sanzioni del pareggio in caso di inadempienza.

La sanità

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

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

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica. In particolare, già a decorrere dall'anno 2016 gli Enti locali, senza più limiti di popolazione, sono tenuti a rispettare un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata. Per il triennio 2017-2019 tra le entrate e le spese finali è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento. A decorrere dall'anno 2020, tra le entrate e le spese finali è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle nuove regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto degli spazi resi disponibili per 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.

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati sia sulla base delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 747-749, della legge n. 208/2015 - che hanno confermato le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per gli esercizi precedenti - articolo 1, commi 637, 638, 639 e 642 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni - sia sulla crescita effettiva del fabbisogno realizzato nel corso degli anni precedenti dal comparto università, al netto dell'effetto derivante dall'introduzione del bilancio unico d'Ateneo (decreto legislativo n. 18/2012), e dai 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), soggetti alla regola del fabbisogno.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria, elaborate ai fini della predisposizione del Conto delle amministrazioni pubbliche inglobato nei documenti di finanza pubblica, sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT⁶⁴.

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL⁶⁵) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate⁶⁶. Il Conto, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁶⁷, 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 (CE⁶⁸) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁶⁹) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale⁷⁰.

⁶⁴ 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) elaborato sulla base dei dati di conto economico degli enti del servizio sanitario nazionale relativi al quarto trimestre.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁶⁷ 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* ed Altre uscite.

⁶⁸ 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.

Nell'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.

⁶⁹ Regolamento CE n.458/2007.

⁷⁰ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo le quali, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello *stock* di capitale e un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).