

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XI

n. 1

PROGETTO DI DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

(Anno 2024)

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

Presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento

(CIRIANI)

Comunicato alla Presidenza il 16 ottobre 2023

INDICE

Progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2024	<i>Pag.</i>	1
Allegato – Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	»	59

**PROGETTO DI DOCUMENTO
PROGRAMMATICO DI BILANCIO
PER L'ANNO 2024**

INDICE

I.	QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO	1
I.1	Tendenze Recenti dell'economia e della finanza pubblica	1
I.2	Previsione macroeconomica a legislazione vigente	5
I.3	Aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente	7
I.4	Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche	9
I.5	La politica di bilancio per il 2024	11
I.6	Evoluzione prevista del rapporto debito/PIL	13
I.7	Proiezioni del rapporto debito/PIL nel medio periodo	14
I.8	Validazione delle previsioni ufficiali da parte dell'UPB	17
II.	LE RIFORME STRUTTURALI	19
II.1	Premessa	19
II.2	Perseguire una politica di bilancio prudente e di supporto alla crescita sostenibile (CSR1)	20
II.3	Accelerare l'attuazione del PNRR, di repower-eu e dei programmi della politica di coesione (CSR2)	22
II.4	Promuovere la sostenibilità ambientale (CSR3)	23
III.	TAVOLE	27
IV.	NOTE METODOLOGICHE	47
IV.1	Breve descrizione dei modelli utilizzati	47
	Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	47
	QUEST III - Italy	48
	Modello ITFIN	48
	MACGEM-IT - II Modello CGE per Economia Italiana	49
IV.2	Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali	51
IV.3	Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	51

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.4-1 : Quadro macroeconomico programmatico sintetico (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)	10
Tabella III.1-1 : Ipotesi di base (0.I)	27
Tabella III.1-2 : Prospettive macroeconomiche (1.A)	27
Tabella III.1-3 : Prezzi (1.B)	28
Tabella III.1-4 : Mercato del lavoro (1.C)	28
Tabella III.1-5 : Conti settoriali (1.D)	28
Tabella III.1-6 : Quadro programmatico delle amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A)	29
Tabella III.1-7 : Determinanti del debito pubblico (2.B)	29
Tabella III.1-8 : Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	30
Tabella III.1-9 : Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A)	31
Tabella III.1-10 : Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B)	31
Tabella III.1-11 : Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C)	32
Tabella III.1-12 : Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A)	33
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni centrali (5.B)	36
Tabella III.1-14 : Raccomandazioni specifiche per il paese (6.A)	39
Tabella III.1-15 : Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7)	45
Tabella III.1-16 : Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Sovvenzioni (9.A)	45
Tabella III.1-17 : Impatti del RRF sulle previsioni del Programma - Prestiti (9.B)	46
Tabella III.1-18 : Stock di garanzie statali al 30 giugno 2023 (% del PIL) (10)	46

INDICE DELLE FIGURE

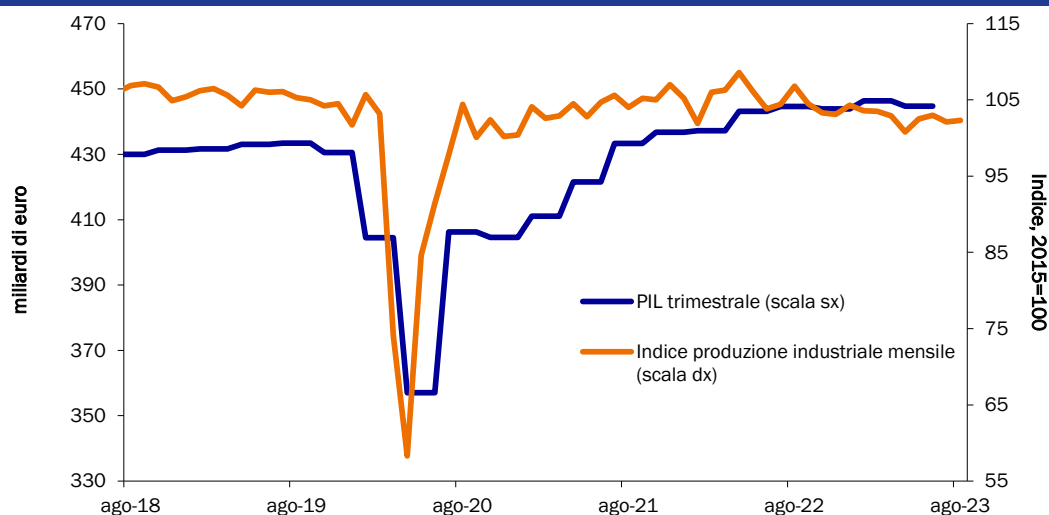
Figura I.1-1 : Prodotto interno lordo e produzione industriale	1
Figura I.1-2 : Prezzi del gas naturale 2020-2023 e prezzi a termine 2023-2026	2
Figura I.1-3 : Prezzi al consumo (indice armonizzato, variazioni percentuali a/a)	3
Figura I.1-4 : Saldo del conto corrente della bilancia dei pagamenti dell'Italia	4
Figura I.4-1 : Indebitamento netto della PA in Rapporto al PIL	11
Figura I.7-1 : Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL	17

I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA

Nella prima metà del 2023 l'andamento dell'economia italiana ha risentito dell'indebolimento del quadro ciclico globale. Al dato del primo trimestre, caratterizzato da un sostanzioso incremento congiunturale (+0,6 per cento), ha fatto seguito nel secondo trimestre una contrazione del prodotto interno lordo di quattro decimi. La crescita nei confronti dello stesso trimestre dell'anno precedente si è portata a 0,3 punti percentuali. Il dato segnala una decelerazione del ritmo di crescita del PIL. Il settore dei servizi, che aveva mostrato una decisa risalita fino ai primi mesi dell'anno, ha rallentato e non è più riuscito a compensare la contrazione del comparto industriale iniziata nella seconda parte dello scorso anno. La fase di espansione della domanda interna e, in particolare, degli investimenti, si è - sia pur solo temporaneamente - arrestata.

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

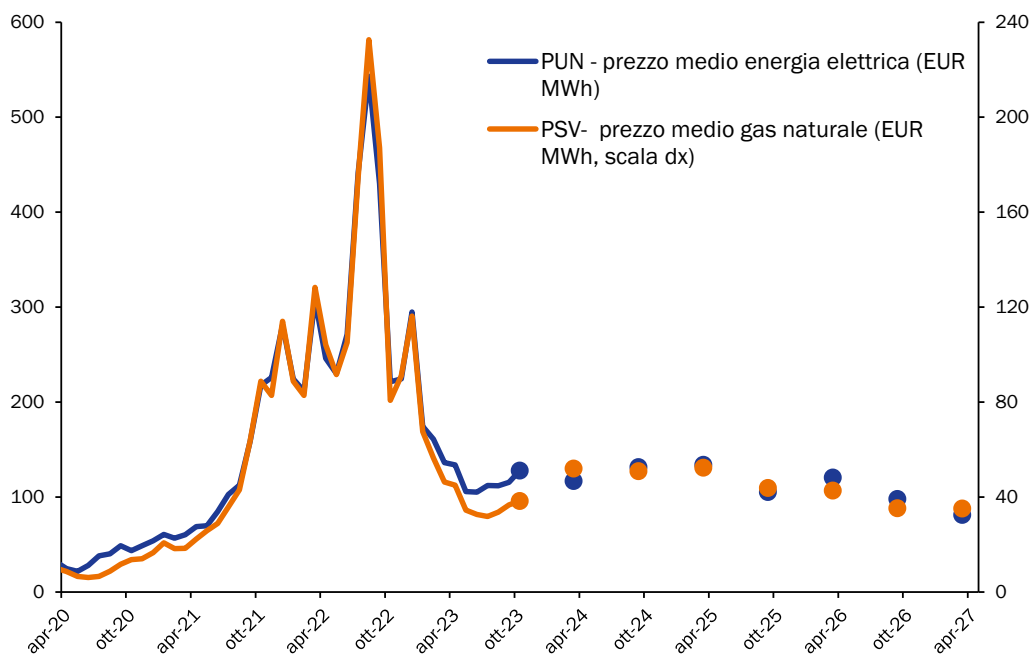


Fonte: ISTAT.

Gli indicatori congiunturali più recenti delineano uno scenario di lieve ripresa dell'attività a partire dal terzo trimestre dell'anno. Infatti, il PMI manifatturiero si sta progressivamente allontanando dai minimi di giugno e, nell'insieme del terzo trimestre, la produzione industriale è attesa in lieve recupero visto anche l'incremento di agosto. Inoltre, i consumi elettrici delle imprese energivore, così come la produzione di energia, risultano in recupero negli ultimi mesi, anche grazie alla riduzione dei prezzi dell'energia; ciò è coerente col progressivo rientro dell'inflazione e con il conseguente recupero del potere di acquisto delle famiglie. Le analisi interne, basate su modelli statistici alimentati dagli indicatori ad alta frequenza, prospettano una graduale ripresa della crescita in chiusura d'anno.

Sul fronte energetico, grazie alla riduzione dei consumi¹ e alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, sono state scongiurate le tensioni sul prezzo del gas naturale che si erano verificate nel 2022 durante il periodo estivo.

FIGURA I.1-2 : PREZZI DEL GAS NATURALE 2020-2023 E PREZZI A TERMINE 2023-2026



Fonte: GME - Gestore Mercati Energetici.

Nonostante la quota importata dalla Russia rappresenti oramai una piccola frazione sul totale delle importazioni di gas², gli stoccaggi si sono mantenuti su livelli elevati; il tasso di riempimento è attualmente superiore al 97 per cento.

Gli interventi di calmierazione delle bollette e delle spese energetiche, seppure in netta riduzione rispetto al 2022 in ragione della discesa dei prezzi, risultano sostanziosi nel 2023 e pari a circa 1,3 punti percentuali del PIL in termini lordi (2,8 punti percentuali nel 2022). Tali interventi hanno consentito di limitare l'impatto dei rincari sulle famiglie e sulle imprese, in particolare quelle più vulnerabili. A dispetto di ciò i consumi privati hanno comunque rallentato.

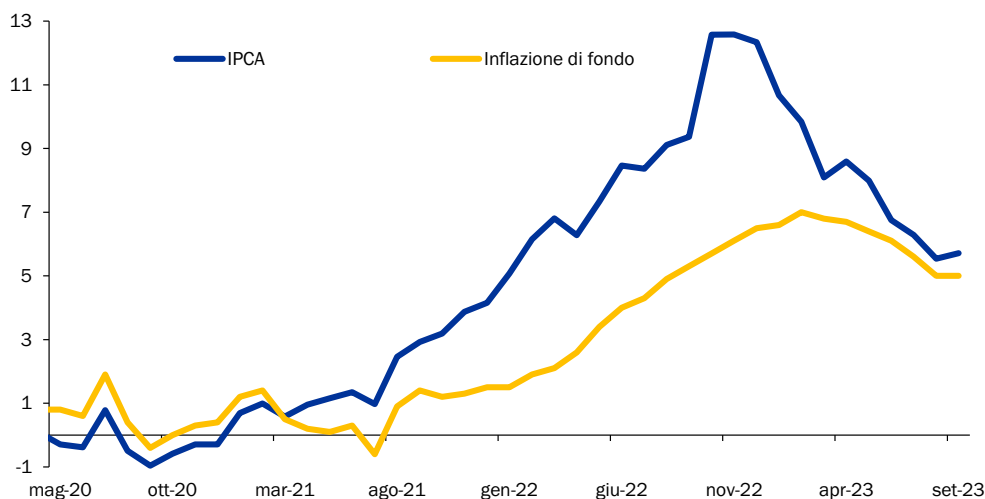
La riduzione dei corsi dei beni energetici si è riflessa sulla progressiva decelerazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), che in settembre ha raggiunto il 5,7 per cento. Tale valore lievemente superiore rispetto ad agosto, riflette fattori di carattere stagionale ed è destinato a ridursi ulteriormente nei mesi finali dell'anno e, in particolare, in ottobre.

¹ I consumi nazionali di gas nei primi sette mesi dell'anno sono stati inferiori del 15,1 per cento rispetto al medesimo periodo del 2022.

² L'afflusso dal punto di ingresso del Tarvisio, attraverso cui passa gran parte dell'import dalla Russia, è sceso nei primi sette mesi dell'anno da 10,5 miliardi di standard metri cubi (SMC) del 2022 a 2,3 miliardi di SMC e la quota sul totale delle importazioni di gas naturale è passata dal 24 al 6 per cento. La sostituzione del gas di provenienza russa è avvenuta tramite maggiori afflussi dal gasdotto dell'Algeria e un forte incremento delle importazioni di gas liquefatto.

La componente di fondo dell'inflazione (al netto dell'energia e degli alimentari freschi), sia pure con fisiologico ritardo, ha seguito la tendenza dell'indice generale: dopo il picco raggiunto in febbraio (7,0 per cento), ha gradualmente rallentato, attestandosi al 5,0 per cento in settembre.

FIGURA I.1-3 : PREZZI AL CONSUMO (INDICE ARMONIZZATO, VARIAZIONI PERCENTUALI A/A)



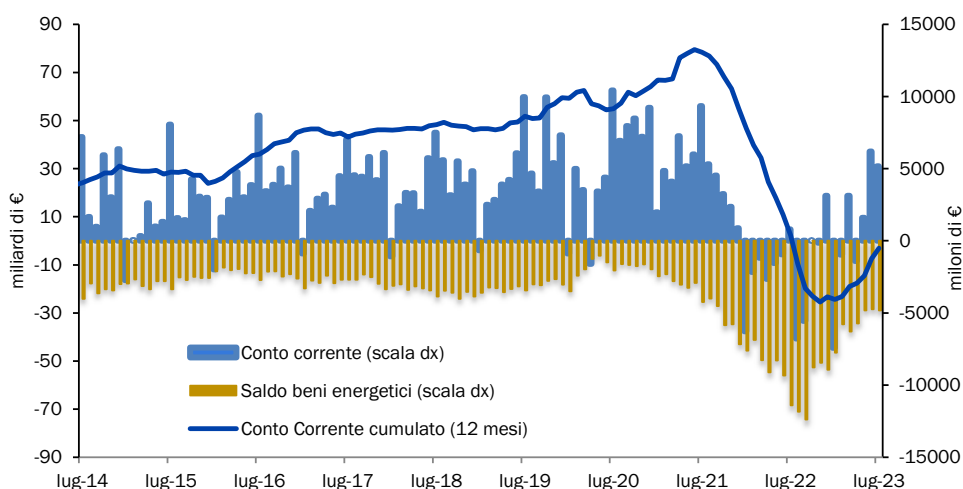
Fonte: Istat

Nonostante l'elevata inflazione e il rallentamento del ciclo economico, il mercato del lavoro è risultato particolarmente resiliente. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto un livello storicamente basso, pari al 7,3 per cento ad agosto.

Secondo l'indagine sulle forze di lavoro, il numero di occupati, consolidando la scia di incrementi in corso da novembre 2022, si è portato al di sopra dei 23,5 milioni. Di conseguenza, in agosto il tasso di occupazione ha raggiunto il valore massimo in serie storica, il 61,5 per cento.

Per quanto riguarda gli scambi con l'estero, l'effetto combinato delle politiche monetarie restrittive e dell'elevata inflazione verificatasi negli ultimi due anni sta frenando la domanda globale. Ne hanno risentito le esportazioni italiane. Dopo il forte recupero del biennio 2021-2022 (in cui hanno raggiunto un livello superiore di oltre il 10 per cento a quello pre-pandemia), nei primi due trimestri dell'anno l'export di beni e servizi si è ridotto in termini congiunturali.

Tuttavia, anche le importazioni sono diminuite per effetto del rallentamento della domanda interna. Inoltre, la decisa attenuazione delle tensioni sul mercato del gas e la flessione dei prezzi delle materie prime in confronto alla prima metà del 2022, unitamente ad un calo dei volumi, hanno dato luogo ad un marcato miglioramento del saldo commerciale. Nei primi sette mesi dell'anno la bilancia commerciale dell'Italia ha registrato un *surplus* di 16,2 miliardi, a fronte del disavanzo di poco più di 15 miliardi nello stesso periodo dell'anno scorso. In linea con il saldo commerciale, nei dodici mesi terminanti a luglio il disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti si è attestato a -3,0 miliardi, in evidente miglioramento rispetto al 2022 (-23,3 miliardi).

FIGURA I.1-4 : SALDO DEL CONTO CORRENTE DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI DELL'ITALIA

Fonte: Refinitiv.

Le evoluzioni interne all'area dell'euro sono, tra i fattori di livello internazionale, quelli in grado di condizionare in modo più rilevante l'economia italiana e la sua finanza pubblica. In questa fase si riscontrano dinamiche molto simili a quelle italiane. L'inflazione di fondo, in rallentamento da aprile, si è portata al 5,5 per cento in settembre. Il calo dei prezzi dell'energia e la postura restrittiva della politica monetaria sembrano quindi favorire la convergenza dell'inflazione verso i valori giudicati coerenti con la stabilità dei prezzi. La Banca centrale europea (BCE) prevede che nel 2025 il tasso di inflazione scenda ad un livello grosso modo in linea con l'obiettivo del 2 per cento.

Le politiche restrittive messe in atto dalla BCE iniziano ad avere effetti rilevanti sulle condizioni finanziarie e, di conseguenza, sulla crescita reale. Il rialzo dei tassi d'interesse-guida si sta trasferendo sui tassi passivi medi per famiglie e imprese. I volumi di credito sono in contrazione da inizio anno. In prospettiva, anche alla luce della congiuntura internazionale, il conseguente indebolimento della domanda interna potrebbe non trovare un adeguato contrappeso nel canale dell'export.

Nonostante il rallentamento dell'economia, anche nell'area dell'euro le condizioni del mercato del lavoro restano favorevoli. Il tasso di disoccupazione in agosto è sceso al 6,4 per cento, nuovo minimo storico, mentre la crescita del costo del lavoro rimane al di sotto di quella dei prezzi al consumo.

In questo quadro, l'aumento dei tassi di policy e la ristabilita calma sui mercati finanziari dopo le isolate crisi bancarie di marzo, hanno creato le condizioni perché i tassi d'interesse a lungo termine risalissero verso i valori toccati a inizio anno. Al momento, le attese dei mercati sulle future decisioni di politica monetaria sembrano convergere verso un primo taglio al tasso sui depositi della BCE - attualmente al 4 per cento - nella prossima estate.

Con riferimento ai debiti sovrani, la sostanziale stabilità degli spread tra i Paesi dell'area suggerisce che a guidare i rendimenti siano principalmente i fondamentali comuni, in primo luogo la politica monetaria.

Nel mercato dei titoli di Stato italiani fino a metà anno si è assistito a un moderato restringimento del differenziale di rendimento rispetto al *Bund* tedesco, che sulla scadenza decennale nel periodo giugno-settembre è risultato in media pari all'1,7 per cento. Più recentemente, la tendenza al rialzo della curva dei tassi a livello internazionale e dello *spread* ha portato il rendimento del BTP decennale a superare il 4,6 per cento, rispetto a una media d'anno del 4,2 per cento (laddove per il *Bund* sono rispettivamente il 2,7 e il 2,4 per cento).

Con riferimento alla finanza pubblica, i conti dei settori istituzionali dell'Istat indicano una diminuzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche nel secondo trimestre, al 5,4 per cento del PIL dal 5,7 per cento del corrispondente periodo del 2022³. L'andamento delle entrate è stato, in ogni caso, positivo nei primi sette mesi dell'anno, con una crescita delle entrate tributarie del 7,9 per cento e di quelle contributive del 4,8 per cento.

Inoltre, secondo i dati provvisori relativi ai primi nove mesi dell'anno, il fabbisogno di cassa è salito a 102 miliardi, con un aumento di 51 miliardi rispetto ai 51 miliardi del corrispondente periodo del 2022. Nel confronto, occorre considerare che sul risultato dello scorso anno aveva inciso in maniera favorevole l'erogazione nel mese di aprile della prima rata da 10 miliardi di sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility*; il pagamento della terza rata ad ottobre e della quarta rata contribuiranno al miglioramento del fabbisogno.

Tra i fattori che incidono negativamente sul fabbisogno nell'anno corrente rileva in particolare l'elevato ammontare dei crediti d'imposta legati alle incentivazioni relative al settore edilizio; questo fattore impatta anche sulle proiezioni di cassa per gli anni futuri.

I.2 PREVISIONE MACROECONOMICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

A testimonianza del forte recupero post pandemico dell'economia italiana, con il recente aggiornamento dei Conti Economici Nazionali relativi al triennio 2020-2022 l'Istat ha rivisto al rialzo la crescita del PIL reale nel 2021 al 8,3 per cento (dal precedente 7,0 per cento) e confermato il successivo 3,7 per cento per il 2022⁴. Il livello del PIL nel 2022 ne è risultato più elevato; in particolare, il PIL a prezzi correnti del 2021 è superiore di 34,7 miliardi di euro rispetto alla stima precedente.

Ciò premesso, come già indicato, nel corso del 2023 la crescita dell'attività economica ha rallentato. Nel nuovo scenario tendenziale, presentato nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2023 e confermato nel

³ Si precisa che i dati trimestrali di indebitamento riportati sono non destagionalizzati.

⁴ Conformemente alla politica di revisione statistica raccomandata dalla Commissione Europea per i Paesi membri dell'Unione Europea, il 22 settembre 2023 ISTAT ha rilasciato un aggiornamento dei Conti Economici Nazionali relativi al triennio 2020-2022, rivedendo le stime rilasciate nell'aprile scorso in ragione del recepimento di nuove fonti statistiche relative ai conti economici delle imprese. La portata della revisione è risultata eccezionale per il 2021 e situazioni analoghe si sono verificate anche in altri paesi. Con riferimento al 2022, il livello del PIL nominale non ha registrato revisioni nel tasso di crescita, risultando tuttavia più elevato rispetto a quello stimato in aprile per un valore di 37,3 miliardi. Per ulteriori dettagli si rimanda al comunicato stampa Istat (<https://www.istat.it/it/archivio/288173>).

presente Documento, la previsione di crescita del PIL reale per l'anno in corso passa allo 0,8 per cento, dall'1,0 per cento del quadro programmatico del Programma di Stabilità contenuto nel DEF. Soprattutto per via dell'effetto di trascinamento del rallentamento in corso, la revisione è più marcata nel 2024, dall'1,5 per cento all'1,0 per cento. La crescita prevista resta invariata per il 2025 e nell'ultimo anno oggetto di proiezione viene rivista marginalmente al rialzo.

Nel dettaglio, acquisiti i livelli del PIL e delle componenti nella prima metà dell'anno, il profilo di crescita prospettato per l'anno in corso riflette una dinamica dell'attività solo lievemente espansiva negli ultimi due trimestri, sostenuta prevalentemente dalla ripresa dell'industria e dai servizi. La ripresa è attesa proseguire nei seguenti trimestri, favorita dall'impulso agli investimenti privati fornito dal PNRR e dal rientro dell'inflazione verso l'obiettivo statutario della BCE.

La revisione della stima di crescita del PIL rispetto al Programma di Stabilità è spiegata, oltre che dalla sorpresa negativa relativa al secondo trimestre del 2023, dal nuovo quadro di riferimento per le variabili esogene sottostanti la previsione e in primo luogo dal deterioramento dello scenario internazionale.

La previsione di crescita del commercio estero rilevante per l'Italia è stata rivista al ribasso per l'anno in corso, in cui si prevede una contrazione, e per il 2024. Risulta, invece, più vivace la dinamica nell'ultimo biennio di previsione.

Per quanto riguarda i prezzi energetici, il profilo tracciato dai contratti *futures* sul gas naturale TTF risulta, ad eccezione del 2023, più elevato dei livelli proiettati nel Programma di Stabilità⁵. Analogamente per i prezzi attesi del petrolio *Brent*.

Come conseguenza delle decisioni di politica monetaria della BCE, i tassi di interesse a breve termine risultano più alti per l'anno in corso e per il 2024, mentre non si registrano significative variazioni sui rendimenti a lunga scadenza.

Infine, il tasso di cambio dell'euro risulta meno competitivo rispetto ai livelli utilizzati per le previsioni del Programma di Stabilità.

Allo stesso tempo, con l'aggiornamento delle proiezioni sull'utilizzo dei fondi legati al PNRR si è proceduto a una rimodulazione della loro allocazione temporale; da ciò è scaturita una maggiore concentrazione della spesa negli anni finali del Piano. Va ribadito che, per motivi prudenziali, la previsione macroeconomica incorpora solo parzialmente gli effetti sulla crescita connessi all'attuazione del PNRR.

Quanto al dettaglio della revisione, gli investimenti - pur sostenuti dall'utilizzo dei fondi legati al PNRR - saranno nel breve termine meno dinamici di quanto previsto nel Programma di Stabilità, anche per effetto del peggioramento delle condizioni del credito e dell'aumento dei prezzi. I consumi delle famiglie sono soggetti a una revisione più contenuta e riprenderanno a crescere nella seconda parte del 2023, sostenuti da un graduale recupero del potere di acquisto grazie al rallentamento dell'inflazione. Questa è prevista scendere con decisione nel quarto trimestre di quest'anno, dal momento che i livelli dei prezzi dei beni energetici si confronteranno con quelli degli ultimi mesi del 2022, periodo in cui avevano raggiunto il loro picco. Un rallentamento meno marcato caratterizzerà l'andamento

⁵ TTF è l'acronimo del *Title Transfer Facility*, un mercato del gas virtuale gestito dalla società olandese Gasunie. Il prezzo che vi si determina è considerato il principale riferimento per il mercato europeo. Il gas scambiato sul TTF deve essere già entrato nel sistema di trasporto Gasunie e tutti gli scambi tra controparti devono essere comunicati al gestore del mercato. I *futures* sul TTF sono scambiati sul mercato telematico *Intercontinental Exchange* (ICE).

dell'inflazione *core*, a causa della persistenza dei prezzi nel settore dei servizi, che nel 2024 si attesterà al di sopra di quella complessiva.

La crescita del costo del lavoro, che risponde con ritardo alla salita dell'inflazione dati i meccanismi di aggiustamento delle retribuzioni contrattuali, è attesa al 4,0 per cento quest'anno (dal 3,1 per cento del Programma di Stabilità), per poi rallentare al 2,3 per cento nel 2024, in linea con la precedente previsione.

Le previsioni riguardanti il mercato del lavoro vengono riviste in chiave migliorativa per l'anno in corso, sia in termini di crescita degli occupati che di calo del tasso di disoccupazione, mentre dal 2024 la dinamica dell'occupazione rallenta, risentendo del più ampio rallentamento previsto per il PIL. La crescita dell'occupazione misurata in unità di lavoro standard è stata corretta al rialzo di 0,4 punti percentuali, all'1,4 per cento, nel 2023, per poi scendere allo 0,6 per cento (dal precedente 1,1 per cento) nel 2024. Il tasso di disoccupazione è previsto scendere da una media del 7,6 per cento nel 2023 fino al 7,2 per cento nel 2026.

Infine, il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti è previsto in avanzo dal 2023 al 2026, beneficiando del recupero delle ragioni di scambio.

La stima di crescita qui riportata è basata su un criterio prudenziale: lo scenario prospettato, infatti, tiene conto dei rischi connessi alle previsioni, in particolare quelli riguardanti le implicazioni che il complesso quadro geopolitico, l'orientamento delle banche centrali e il rallentamento del commercio mondiale possono esercitare sulle scelte di famiglie e imprese. Va tuttavia sottolineato che, essendo il quadro presentato a legislazione vigente, eventuali interventi di politica economica potranno rappresentare un fattore di supporto alla crescita e alla mitigazione dei rischi a cui l'economia è esposta.

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

L'andamento della finanza pubblica tendenziale rappresentato in questo Documento, nel tener conto del mutato contesto di riferimento, conferma quanto pubblicato nella Nota di aggiornamento del DEF 2023. La revisione al ribasso della crescita economica, di circa 2 decimi di punto percentuale nel 2023 e 5 decimi di punto percentuale nel 2024, implica una minore dinamicità nel profilo delle entrate. Si osserva inoltre che l'acquisizione di informazioni più complete e dettagliate ha portato ad un'ulteriore revisione al rialzo dei crediti di imposta relativi ai bonus edilizi. Il 22 settembre scorso l'Istat ha portato dal 2,6 al 2,8 per cento del PIL il costo degli incentivi edilizi per l'anno 2022. Allo stesso tempo si dispone di nuove valutazioni provenienti dal monitoraggio sul costo per il superbonus per il 2023 con suo un incremento pari al 1,1 per cento del PIL. Contestualmente, si rivede al rialzo, di 0,7 punti percentuali di PIL, la stima tendenziale del deficit per l'anno in corso rispetto agli obiettivi del Programma di Stabilità contenuto nel DEF; risulta evidente che in assenza della revisione dei costi del superbonus, l'obiettivo programmatico ivi stabilito per il 2023 sarebbe stato più che raggiunto.

Il gettito tributario a legislazione vigente è atteso salire nell'anno in corso fino al 29,3 per cento del PIL, per poi scendere nei tre anni successivi, fino a raggiungere il 28,3 per cento nel 2026. I contributi sociali in rapporto al PIL scenderanno al 13,1 per cento nell'anno in corso, per poi mantenersi sostanzialmente stabili su un livello medio pari al 13,6 per cento nei tre anni successivi.

L'inflazione esercita effetti rilevanti sulla spesa pubblica nell'anno in corso e nel 2024, principalmente per effetto dell'indicizzazione delle pensioni all'inflazione dell'anno precedente, misurata con l'indice dei prezzi al consumo. Il quadro macroeconomico ipotizza un rallentamento della crescita dei prezzi a partire dal 2024. Coerentemente, la spesa per prestazioni sociali basata sullo scenario a legislazione vigente aumenterà dell'5,9 per cento nel 2024 e assumerà un ritmo di crescita più contenuto, del 2,5 per cento in media all'anno, nel biennio 2025-2026; nello stesso periodo la crescita delle pensioni è del 7,3 per cento nel 2024 e successivamente si attesterà su un tasso medio del 3,0 per cento nel biennio 2025-2026. A fronte di tale andamento, le prestazioni sociali in denaro in rapporto al PIL raggiungeranno un valore massimo del 21,1 per cento nel 2024, per poi scendere al 20,7 per cento nel 2026.

Nel 2023, il livello della spesa per interessi a legislazione vigente si ridurrà rispetto al 2022 per effetto di una minore rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione pregressa, in conseguenza della progressiva riduzione del tasso di inflazione a livello nazionale e dell'area euro. Negli anni 2024-2026 seguiranno progressivi aumenti della spesa per interessi, dovuti all'incremento del costo del debito sulle nuove emissioni, mentre la componente di spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione continuerà a ridursi per effetto del calo dell'inflazione.

L'andamento degli investimenti pubblici risente delle nuove ipotesi relative ai flussi di spesa finanziata con sovvenzioni e prestiti RRF, rivisti al ribasso nel 2023 e in misura minore nel 2024 e maggiormente concentrati negli anni 2025 e 2026. L'effetto delle nuove ipotesi adottate implica un rapporto degli investimenti fissi lordi della PA sul PIL del 2,9 e 3,2 per cento, rispettivamente nel 2023 e 2024, e quindi del 3,4 per cento nel 2025 e 3,2 per cento nel 2026.

I contributi agli investimenti scontano anche il maggiore impatto finanziario dei bonus edilizi evidenziati dai dati di monitoraggio più recenti. In linea con i nuovi criteri contabili adottati dall'Istat a marzo, in accordo con Eurostat, il maggiore costo emerso è registrato all'interno di questa voce di spesa nel 2023, per l'intero importo. Inoltre, per il biennio successivo viene effettuata una riclassificazione dei crediti d'imposta edilizi, da crediti pagabili a non pagabili.

Date queste proiezioni, e considerata la revisione al rialzo del livello del PIL nominale nel 2021 e 2022 apportata dall'Istat e quelle apportate alle stime del conto delle amministrazioni pubbliche⁶, il saldo primario a legislazione vigente è previsto migliorare al -1,4 per cento del PIL nel 2023, dal -3,8 per cento del 2022.

Nel 2024 il saldo primario tornerebbe in avanzo, collocandosi allo 0,6 per cento del PIL, un livello superiore rispetto allo 0,4 per cento previsto in aprile. L'avanzo primario si rafforzerebbe progressivamente, raggiungendo un livello pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2025 e quindi l'1,4 per cento del PIL nel 2026 (a fronte di un obiettivo del 2,0 per cento atteso in aprile).

La previsione di spesa per interessi in rapporto al PIL è prevista scendere al 3,8 per cento nel 2023 e quindi tornare a salire fino a raggiungere il 4,6 per cento nel 2026. In termini di rapporto sul PIL, la revisione al rialzo rispetto alle stime presenti nel Programma di Stabilità è contenuta, è pari a un decimo di punto di PIL all'anno fino al 2026; ciò a conferma del fatto che l'elevata durata media del debito pubblico italiano consente di smussare nel tempo l'impatto dei rialzi dei tassi di interesse sul costo implicito del debito, compresi quelli non previsti in sede di elaborazione del

⁶ Istat, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2023.

Programma di Stabilità. Va inoltre sottolineato che l'approccio previsivo utilizzato, basato sui rendimenti a termine calcolati dall'attuale curva dei rendimenti, produce un significativo incremento del costo di finanziamento all'emissione che potrebbe risultare ampiamente sovrastimato.

Come sintesi di tali proiezioni, l'indebitamento netto a legislazione vigente della PA è previsto ridursi al 5,2 per cento del PIL nel 2023, al 3,6 per cento nel 2024, e quindi al 3,4 per cento nel 2025 e al 3,1 per cento nel 2026.

Tali previsioni si collocano su livelli superiori rispetto agli obiettivi programmati nel Programma di Stabilità lungo l'intero orizzonte previsivo, ad eccezione del 2024, in cui la previsione a legislazione vigente si colloca lievemente al di sotto dell'obiettivo prefissato. A pesare sulla revisione concorrono, come spiegato, la revisione al rialzo della previsione di spesa per interessi, la rimodulazione della spesa finanziata dai fondi del PNRR, i maggiori costi emersi per i bonus edilizi, ai quali può essere imputata pressoché interamente la variazione, e il rallentamento della crescita economica previsto, in particolare, per l'anno in corso e per il 2024.

I.4 OBIETTIVI PROGRAMMATICI E PREVISIONI MACROECONOMICHE

La manovra di bilancio per il prossimo triennio 2024-2026 continuerà ad essere orientata a principi di prudenza, cercando il giusto equilibrio tra l'obiettivo di fornire il sostegno necessario all'economia nell'immediato attraverso misure mirate, e quello di assicurare sia il rientro del deficit al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL, sia un percorso di riduzione credibile e duraturo del rapporto debito/PIL.

In considerazione dell'elevata incertezza del quadro economico, il Governo ha deciso di richiedere con la Relazione che ha accompagnato la Nota di aggiornamento del DEF 2023 l'autorizzazione del Parlamento a fissare un nuovo sentiero programmatico per l'indebitamento netto della PA. I nuovi obiettivi programmatici di deficit in rapporto al PIL sono posti al 5,3 per cento nel 2023, 4,3 per cento nel 2024, 3,6 nel 2025 e 2,9 per cento nel 2026.

La politica economica impostata dal Governo sin dal suo insediamento è coerente con gli orientamenti espressi dalla Commissione europea, rivolti in primo luogo alla necessità di continuare ad attenuare in modo temporaneo e mirato gli impatti sulle famiglie e le attività economiche dell'aumento dei prezzi dei beni energetici. Nell'attuale fase di progressiva discesa e stabilizzazione dei prezzi dei beni energetici, iniziata dalla fine del 2022, e in assenza di nuovi *shock*, le misure di sostegno saranno gradualmente ritirate entro il 2024, mantenendo una politica fiscale prudente, anche alla luce della disattivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita prevista per la fine dell'anno in corso.

I margini di bilancio rispetto alla previsione dello scenario tendenziale sono stati autorizzati dal Parlamento l'11 ottobre⁷ e sono destinati a finanziare le misure di finanza pubblica per il triennio 2024-2026 dettagliate in questo Documento.

Proseguendo lungo le linee programmatiche definite nel Programma di Stabilità di aprile, il Governo continuerà a sostenere la domanda privata e a contrastare il calo del potere di acquisto delle retribuzioni causato dall'inflazione, attraverso

⁷ La richiesta di autorizzazione a ricorrere a maggior indebitamento è effettuata rispetto agli obiettivi di deficit fissati in aprile al 4,5 per cento nel 2023, 3,7 per cento nel 2024, 3,0 per cento nel 2025 e 2,5 per cento nel 2026.

interventi mirati. Gran parte delle risorse aggiuntive del 2024 saranno utilizzate per la riduzione e il potenziamento del taglio del cuneo fiscale, per supportare le famiglie più numerose. Il fondo per la riduzione della pressione fiscale sarà utilizzato per l'avvio della riforma del sistema fiscale. Tali misure mirano a ridurre la pressione fiscale, aumentare il reddito disponibile e sostenere i consumi.

La riduzione del cuneo fiscale può altresì conferire ulteriore impulso al mercato del lavoro al fine di preservare e consolidare i progressi conseguiti negli ultimi anni. Inoltre, il sostegno ai redditi dei lavoratori può contribuire a limitare pressioni sui salari e i conseguenti effetti sui prezzi, pertanto mitigando le aspettative inflazionistiche sia degli operatori economici sia dei mercati finanziari. Come anticipato nel Programma di Stabilità, si gettano le fondamenta dell'ambizioso programma di medio-lungo termine del Governo, che include, in particolare, la riforma complessiva del sistema fiscale, nella quale particolare attenzione sarà data alla modifica del regime fiscale delle famiglie.

I saldi di bilancio saranno ricondotti ai valori programmatici tramite misure di controllo della spesa e riduzione del *tax-gap*. Anche grazie all'attivazione da parte del Governo di una nuova fase di revisione della spesa pubblica e alle ulteriori misure di riduzione della spesa previste nella manovra di bilancio per triennio 2024-2026, le previsioni indicano il sostanziale rispetto delle raccomandazioni fiscali ricevute per il 2024.

Grazie ai suddetti interventi, il tasso di crescita del PIL reale programmatico nel 2024 sale all'1,2 per cento, all'1,4 per cento nel 2025 e diminuisce di due decimi di punto rispetto al tendenziale, all'1,0 per cento, nel 2026.

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

	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	3,7	0,8	1,2	1,4	1,0
Deflatore PIL	3,0	4,5	2,9	2,1	2,1
Deflatore consumi	7,2	5,6	2,3	2,0	2,1
PIL nominale	6,8	5,3	4,1	3,6	3,1
Occupazione (ULA) (2)	3,5	1,4	0,7	1,1	0,7
Occupazione (FL) (3)	2,4	1,6	0,8	0,9	0,7
Tasso di disoccupazione	8,1	7,6	7,3	7,2	7,1
Bilancia partite correnti (saldo misurato sul PIL)	-1,2	0,8	1,3	1,8	1,9

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

Nonostante il rallentamento della crescita economica e il peggioramento delle prospettive di bilancio, la sostenibilità della finanza pubblica rimane solida nel medio termine.

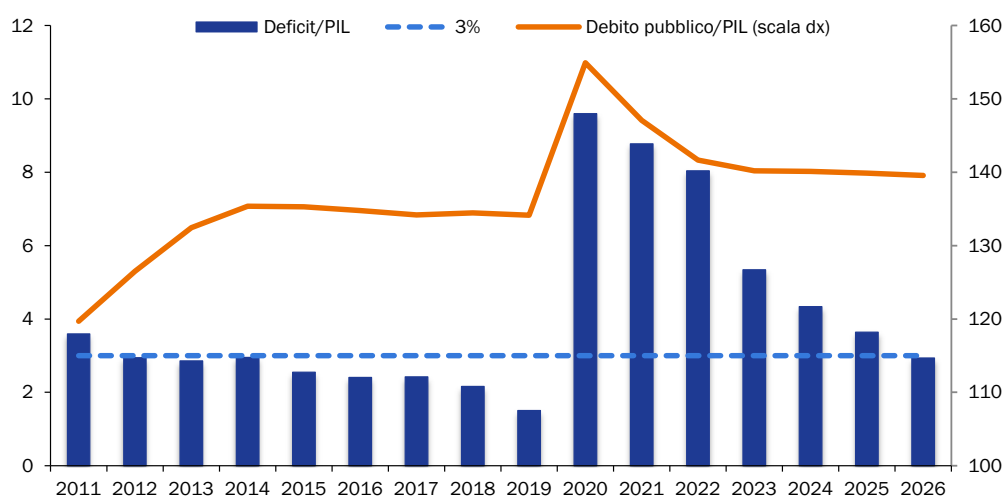
Come già chiarito, nel 2026 l'indebitamento netto sarà ricondotto entro il limite del 3 per cento previsto dal Patto di Stabilità e Crescita. Tale soglia resta il parametro europeo di riferimento per l'apertura di una procedura per deficit eccessivi a livello europeo, anche nell'ambito della prevista revisione delle regole fiscali.

Coerentemente con questo obiettivo, la politica di bilancio diventerà lievemente restrittiva nel 2026 rispetto allo scenario tendenziale, con il conseguimento di un miglioramento più sostanzioso del saldo primario in tale anno.

Nel suo insieme il quadro programmatico di finanza pubblica aggiornato appare coerente con le indicazioni fornite dalla Commissione europea per il 2024. La spesa primaria netta si colloca al di sotto del limite prefissato e il Governo presiederà con grande attenzione la spesa pubblica preservando i miglioramenti dei saldi di bilancio qui delineati. La politica di bilancio continuerà, inoltre, a sostenere gli investimenti pubblici, sempre in linea con le raccomandazioni della Commissione europea.

Si rileva, infine, che le variazioni in termini di saldo primario strutturale sono congrue e raccolgono lo spirito della proposta di riforma della *governance* economica europea, come evidenziato anche negli scenari di medio periodo del rapporto debito/PIL presenti nel paragrafo I.7.

FIGURA I.4-1 : INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA IN RAPPORTO AL PIL



Fonte: Istat, Banca d'Italia. Dal 2023 previsioni dello scenario programmatico.

I.5 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2024

Nel contesto di incertezza sugli scenari futuri e di rallentamento del ciclo economico globale, la politica di bilancio, in coerenza con gli obiettivi programmatici indicati nella Nota di aggiornamento al DEF 2023, sarà finalizzata a favorire la crescita dell'economia nazionale e a garantire, al contempo, la sostenibilità della finanza pubblica e l'equilibrio socioeconomico. I principali interventi sono indirizzati alla riduzione della pressione fiscale, al sostegno della genitorialità e al rafforzamento del sistema sanitario nazionale. Misure mirate al sostegno della domanda interna pongono particolare attenzione alla protezione del potere di acquisto dei lavoratori e in particolare delle famiglie con figli.

Alla manovra di finanza pubblica concorrono, oltre alle disposizioni contenute nel disegno di legge di bilancio per il 2024-2026, quelle previste in un apposito decreto-legge che accompagna il disegno di legge di bilancio, nonché le misure contenute nei primi due schemi di decreto legislativo attuativi della delega fiscale.

Il decreto-legge contiene misure urgenti anche di natura fiscale, la regolazione di rapporti con gli enti territoriali e interventi in materia di pensioni e pubblico impiego, volte anche a contrastare gli effetti dell'inflazione già nell'anno in corso. In

ambito pensionistico è previsto, in particolare, l'anticipo al 2023 del conguaglio per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici al tasso di inflazione dell'anno 2022, previsto a legislazione vigente al 1° gennaio 2024. Il decreto dispone altresì interventi connessi alla gestione di alcune emergenze quali la prosecuzione delle attività emergenziali relative alla crisi russo-ucraina, all'immigrazione e alla sicurezza.

La legge di bilancio per il triennio 2024-2026 permette di rafforzare il supporto all'economia innanzitutto attraverso misure in favore dei lavoratori. Vengono infatti destinate ingenti risorse (circa 9,9 miliardi) alla conferma, anche per il prossimo anno, delle misure di riduzione del cuneo fiscale mediante un esonero parziale sulla quota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti, in misura crescente al diminuire della retribuzione mensile imponibile. Tale intervento, che è stato potenziato per le donne con figli, costituisce un importante strumento per continuare a contrastare gli effetti dell'inflazione e per sostenere le famiglie con redditi medio bassi. Vengono altresì confermate per il 2024 le misure di tassazione agevolata dei premi di produttività dei lavoratori dipendenti e di esenzione per i cd. *fringe benefits*, ampliandone la finalità e differenziando il limite per chi ha figli a carico.

Diverse sono le misure in legge di bilancio mirate a sostenere le famiglie e la genitorialità. Le risorse destinate alle famiglie, in particolare quelle numerose, si incrementano di circa un 1.000 milioni nel 2024 e di 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, per finanziare, in particolare, misure di decontribuzione in favore delle madri lavoratrici e per potenziare strumenti di sostegno al reddito e alla conciliazione vita-lavoro già esistenti. Nel 2024 è inoltre rifinanziato il Fondo acquisti beni di prima necessità per la Carta solidale "Dedicata a te" e si integra lo stanziamento dei mutui prima casa.

Con la legge di Bilancio è altresì prorogato per il I trimestre del 2024 il contributo straordinario - crescente con il numero di componenti del nucleo familiare - in favore dei clienti domestici residenti già titolari del bonus sociale elettrico, introdotto con il decreto legge 131 del 2023, proseguendo così nella politica di graduale rimozione degli interventi contro il caro energia, limitandoli alle misure selettive in favore delle famiglie più vulnerabili.

Per quanto concerne il pubblico impiego, vengono stanziati le risorse per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali, con particolare attenzione ai lavoratori del settore sanitario, per i quali è inoltre previsto un incremento della tariffa oraria potenziata per il triennio 2024-2026. Per tali finalità e per il periodo 2022-2024, le risorse ammontano a 5 miliardi l'anno a partire dal 2024, di cui 2 miliardi anticipati nel 2023, al quale si aggiungono 2,5 miliardi per il comparto salute.

Nel settore della sanità si prevede l'incremento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 3 miliardi per l'anno 2024, 4 miliardi per l'anno 2025 e 4,2 miliardi per il 2026 (confermando il livello della spesa sanitaria al 6,4% del PIL per gli anni 2024 e 2025) oltre a una quota di 300 milioni di euro destinati al finanziamento della sanità della regione Sicilia.

Con l'adozione dei due schemi di decreto legislativo attuativi della delega ricevuta dal Parlamento, si avvia la prima fase della riforma fiscale. Con riferimento all'anno di imposta 2024, si riduce l'imposizione del reddito delle persone fisiche a tre le aliquote (23%, 35% e 43%), si amplia fino a 8.500 euro la soglia di *no tax area* prevista per i redditi da lavoro dipendente - che viene parificata a quella già vigente

a favore dei pensionati - e si rivede la disciplina delle detrazioni fiscali (per circa 4,3 miliardi).

In favore delle imprese è confermata la sospensione, fino al 30 giugno 2024, della *Plastic Tax* e della *Sugar Tax*. Sono previste ulteriori misure, fra le quali il finanziamento dei contratti di sviluppo e della nuova Sabatini e, in particolare, interventi di sostegno agli investimenti privati per le imprese ubicate nel Mezzogiorno, che beneficeranno di un credito di imposta per l'acquisizione dei beni strumentali (per il quale sono stanziati 1,8 miliardi nel 2024). Nelle more della completa attuazione della revisione delle agevolazioni fiscali alle imprese nell'ambito della riforma fiscale, si dispone per il 2024 una maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni (quasi 1,3 miliardi).

Per il triennio 2024-2026 è prevista la riduzione del canone RAI (da 90 a 70 euro, a beneficio delle famiglie), con contestuale destinazione alla predetta società di 420 milioni di euro per interventi di ammodernamento e sviluppo infrastrutturale delle reti del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale.

La manovra assicura inoltre le risorse necessarie per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina e di diversi investimenti a vantaggio delle Regioni, degli enti locali, da destinare alla progettazione, e delle amministrazioni centrali.

A beneficio degli enti territoriali sono assicurate risorse per quasi 2 miliardi nel triennio di programmazione per finanziare le intese con alcune Autonomie speciali, il riequilibrio strutturale dei Comuni che hanno sottoscritto accordi per il ripiano dei disavanzi e per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni, nonché per le aree di confine. Apposite risorse saranno destinate anche alle esigenze del Giubileo 2025.

La manovra destina inoltre risorse aggiuntive per la ricostruzione dei territori interessati dai recenti eventi alluvionali e di quelli che hanno subito danni in conseguenza degli eventi sismici degli scorsi anni.

La Legge di bilancio consente di coprire anche le esigenze per le cosiddette politiche invariate, tra le quali si segnalano, in particolare, le missioni internazionali di pace e l'operazione strade sicure.

In materia di entrate sono previsti interventi volti a razionalizzare l'uso di alcuni crediti di imposta (come il *tax credit* cinema), incrementi di aliquote su taluni prodotti nonché misure di contrasto all'evasione fiscale. A concorso della manovra sono individuate misure di revisione, razionalizzazione e rimodulazione delle spese dei ministeri e degli enti territoriali.

I.6 EVOLUZIONE PREVISTA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le stime più recenti di Banca d'Italia e Istat⁸ mostrano a una riduzione del rapporto debito/PIL degli ultimi due anni. Infatti, a seguito della revisione al rialzo del PIL nominale di circa 2 punti percentuali a partire dal 2021 e delle lievi revisioni dei livelli dello *stock* di debito pubblico a partire dal 2019, il rapporto debito/PIL è ora stimato al 147,1 per cento nel 2021 e al 141,7 per cento nel 2022. Questi dati certificano l'eccezionale riduzione del rapporto nei due anni successivi al 2020, l'anno del picco al 154,9 per cento per via della pandemia, pari a oltre 13 punti percentuali.

⁸ Banca d'Italia 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2023 e notifica; Istat, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2023.

In linea con il piano delineato in aprile, in questo Documento il rapporto debito/PIL è previsto in ulteriore riduzione nell'anno corrente, raggiungendo il 140,2 per cento.

Nel 2024 e 2025, il rapporto debito/PIL calerà lievemente, fino al 139,9 per cento, anche grazie ad un parziale utilizzo delle disponibilità liquide del Tesoro e all'avvio di un piano di dismissioni di partecipazioni dello Stato. Sul rallentamento del ritmo di discesa pesano sia i diversi fattori che influenzano gli andamenti di finanza pubblica a legislazione vigente già descritti, sia l'impatto sul saldo primario del 2024 e del 2025 derivante dalla prossima manovra di finanza pubblica. Occorre fare presente che il previsto flusso di crediti di imposta relativi alle agevolazioni edilizie, in ulteriore aumento a causa della crescita dei costi emersi dal monitoraggio dei conti pubblici, contribuirà ad alzare il fabbisogno di cassa. In assenza di un tale impatto, la proiezione mostrerebbe una continua discesa del rapporto debito/PIL.

L'intonazione prudente della politica di bilancio, la gestione del debito per scadenze ed emissioni e la prosecuzione del programma di valorizzazione e dismissione degli asset pubblici contribuiranno a rafforzare la discesa del rapporto debito/PIL nel 2026, quando tale rapporto si ridurrebbe ulteriormente scendendo al 139,6 per cento, un livello inferiore rispetto all'obiettivo del 140,4 per cento indicato dal Programma di Stabilità.

La stima a consuntivo per il 2022 del rapporto debito/PIL al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM si colloca al 138,8 per cento, mentre si prevede scendere al 137,2 per cento nel 2026 alla fine dell'orizzonte di previsione.

I.7 PROIEZIONI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL MEDIO PERIODO

In questa sezione si mostrano i risultati di uno scenario che prolunga la proiezione del rapporto debito/PIL nel medio termine oltre l'orizzonte quadriennale di previsione della Nota di aggiornamento al DEF (fino all'anno 2034); proiezioni alternative mostrano profili del rapporto debito/PIL coerenti con un percorso di consolidamento fiscale oltre l'orizzonte del 2026 e con un profilo di crescita che incorpora una valutazione dell'impatto delle riforme contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il rapporto debito/PIL è proiettato fino al 2034, seguendo le ipotesi standard di *Debt Sustainability Analysis* (DSA) utilizzate dalla Commissione europea per la proiezione dei saldi di finanza pubblica e delle variabili macroeconomiche⁹.

Nello scenario A, fino al 2026 il contesto macroeconomico e di finanza pubblica coincide con il quadro programmatico sottostante il presente Documento; nel medio periodo, a partire dal 2027, la crescita è allineata a quella del PIL potenziale, proiettato con la metodologia 't+10' sviluppata dal *Output Gap Working Group*, mentre il tasso di inflazione converge a un valore determinato dalle aspettative di mercato, misurate sulla base delle quotazioni dei tassi *swap* sull'inflazione. Il saldo primario strutturale è pari al valore previsto per il 2026 corretto per la variazione delle entrate associate ai 'redditi proprietari' della PA (*Property Income*, PI), ottenute come da metodologia illustrata nell'*Ageing Report* della Commissione europea del 2021, e per le spese connesse all'invecchiamento (*Age Related*

⁹ Si veda il *Debt Sustainability Monitor 2022*.

Expenditures, ARE), stimate dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁰. Gli interessi annuali, infine, sono calcolati tramite il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro, assumendo, come punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello *stock* di debito sottostante l'ultimo anno di previsione (2026).

Nello scenario 'continuazione aggiustamento', il quadro macroeconomico e la struttura dei tassi d'interesse coincidono con lo scenario A, mentre il rapporto deficit/PIL nominale migliora negli anni successivi al 2026, ipotizzando un aggiustamento costante del saldo primario strutturale fino al 2031 tale da garantire che l'indebitamento netto sia mantenuto sotto la soglia del 3 per cento del PIL e che la dinamica del rapporto debito/PIL sia decrescente e resiliente a *stress test* deterministici su tassi di interesse, crescita e saldo primario nei successivi dieci anni. Per conseguire gli obiettivi citati, per il periodo 2027-2031 sarebbe sufficiente un aggiustamento annuale in termini di saldo primario strutturale di 0,55 punti percentuali¹¹, sensibilmente inferiore a quello previsto nel presente Documento per il triennio 2024-2026, pari a 1,0 punto percentuale in media all'anno¹². L'ulteriore correzione fiscale nello scenario 'continuazione aggiustamento', rispetto allo scenario A, implica un effetto di retroazione sul PIL reale in linea con la metodologia della Commissione europea applicata a partire dal *Debt Sustainability Monitor* del 2020.

Si tenga presente che la valutazione in termini di crescita economica di medio periodo per gli scenari A e 'continuazione aggiustamento' deve ritenersi prudentiale, in quanto gli effetti economici del vasto programma di investimenti e riforma avviato con il PNRR non sono pienamente considerati. Infatti, in coerenza con l'approccio seguito dalla Commissione europea, non viene incluso l'impatto complessivo delle riforme strutturali sull'economia, potenzialmente molto rilevante.

Per tener conto del differenziale di crescita che si otterrebbe qualora si realizzassero gli effetti delle riforme avviate, lo scenario 'continuazione aggiustamento + riforme PNRR' combina il percorso di aggiustamento fiscale dello scenario precedentemente descritto a maggiori tassi di crescita che si otterrebbero includendo gli impatti sull'economia del programma di investimenti e riforma avviato con il PNRR. Tali impatti sono stati stimati, adottando un approccio prudentiale, tramite il modello DSGE *Quest*, in uso alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro¹³.

¹⁰ Tali spese sono calcolate a partire dal quadro macroeconomico tendenziale sottostante il presente documento. Per i dettagli metodologici, si veda: *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario* - Rapporto n. 24', redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, disponibile su:

https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/.

¹¹ Tale aggiustamento risulta inferiore a quanto richiesto dalle regole europee attualmente in vigore che prevedono un aggiustamento di almeno 0,5 punti percentuali l'anno del saldo strutturale fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo.

¹² A partire dall'ultimo anno di aggiustamento e per i successivi 10 anni, si considerano i seguenti stress test deterministici: scenario di rischio finanziario, scenario di minore saldo primario strutturale e uno scenario peggiorativo del differenziale tra tasso di interesse implicito e crescita economica. Tali scenari sono costruiti in linea con la metodologia illustrata nel *Debt Sustainability Monitor 2022*.

¹³ Il Programma Nazionale di Riforma rivede nel Capitolo II le stime dell'effetto delle riforme contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per queste ultime la valutazione è stata effettuata con riferimento agli effetti strutturali di lungo periodo. La valutazione d'impatto ha riguardato un sottoinsieme del complesso delle misure di riforma contemplate nel Piano; quelle alle quali risultava possibile associare obiettivi quantitativi misurabili e utilizzabili in canali di simulazione interni al modello DSGE *QUEST*, sviluppato dalla Commissione europea. In particolare, è stato possibile simulare

In questo scenario, il PIL reale è incrementato a partire dal 2024, ipotizzando anche che la maggiore crescita, in quanto legata a fattori strutturali, si trasferisca pienamente sul PIL potenziale. Le entrate e le uscite sono supposte invariate rispetto allo scenario A e, a partire dal 2027, il saldo primario strutturale in rapporto al PIL, in linea con lo scenario 'continuazione aggiustamento' migliora annualmente di 0,55 punti percentuali fino al 2031¹⁴. I tassi d'interesse sono supposti invariati rispetto agli scenari A e 'continuazione aggiustamento'.

La Figura seguente illustra l'evoluzione del rapporto debito/PIL nei tre scenari simulati. Nello scenario A, che non prevede correzione fiscale oltre il 2026, né una valutazione dell'impatto delle riforme, il rapporto debito/PIL cala fino al 2026, per poi rialzarsi e arrivare al 148,1 per cento nel 2034.

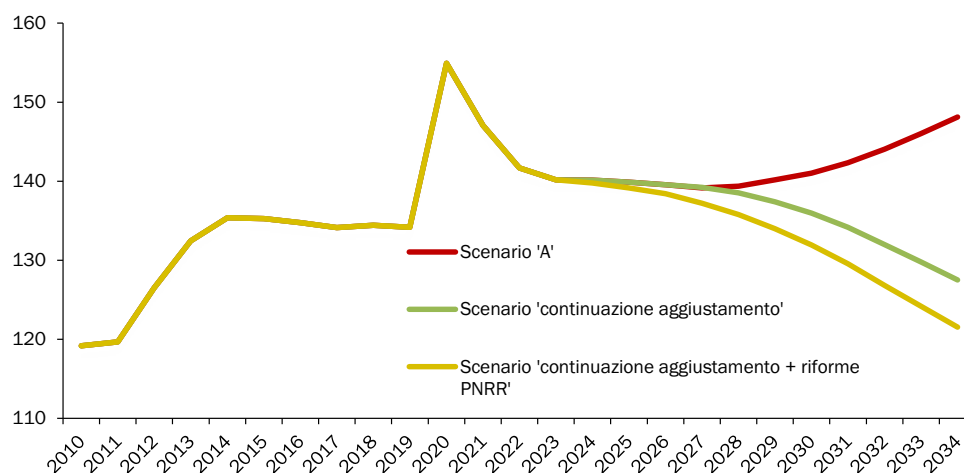
Nello scenario 'continuazione aggiustamento', l'ulteriore aggiustamento fiscale a partire dal 2027 produce un sentiero decrescente del rapporto debito/PIL fino al 2034, quando la previsione raggiunge il 127,5 per cento, con un saldo primario strutturale pari al 3,4 per cento del PIL e un corrispondente valore del saldo di bilancio strutturale pari a -1,9, lontano dall'obiettivo di medio periodo¹⁵. Un aggiustamento fiscale ulteriore rispetto a quello prospettato, necessario per raggiungere l'obiettivo di medio termine, risulterebbe quindi superfluo al fine di garantire la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo.

Nello scenario 'continuazione aggiustamento + riforme PNRR', la piena attuazione delle riforme, unita all'ulteriore aggiustamento fiscale, migliora il quadro macroeconomico, comportando un calo del rapporto debito/PIL, rispetto agli altri due scenari, lungo tutto l'arco della simulazione; il rapporto debito/PIL entrerebbe in un trend fortemente decrescente e raggiungerebbe quota 121,5 per cento nel 2034.

gli effetti dei seguenti ambiti di riforma: istruzione e ricerca; politiche attive del mercato del lavoro; Pubblica Amministrazione; giustizia; concorrenza e appalti.

¹⁴ Nello scenario 'continuazione aggiustamento + riforme PNRR' un aggiustamento annuale del saldo primario strutturale di 0,45 punti percentuali nel periodo 2027-2031 sarebbe sufficiente a mantenere il deficit al di sotto del 3 per cento e a garantire che la discesa del rapporto debito/PIL sia resiliente a stress test deterministici nei dieci anni successivi alla fine dell'aggiustamento fiscale.

¹⁵ Entrambe le proiezioni implicano una spesa per interessi particolarmente gravosa. In realtà, il realizzarsi dei piani di aggiustamento con ogni probabilità comporterebbe in tempi ragionevoli una graduale riduzione dei tassi legata al restringersi del differenziale di rendimento dei titoli del debito pubblico italiani rispetto a quelli della Germania.

FIGURA I.7-1 : PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Fonte: Elaborazioni MEF.

La tendenza alla risalita del rapporto debito/PIL nello scenario A è legata principalmente a due fattori che inducono, rispettivamente, un peggioramento del saldo primario e della spesa per interessi. Da un lato, la proiezione incorpora un aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (*ageing costs*), dall'altro, le attuali proiezioni dei tassi *forward*, che rispecchiano i rendimenti di mercato, comportano un aumento del tasso implicito pagato sui titoli del debito pubblico a partire dal 2026 e per tutto l'orizzonte di proiezione.

Lo scenario 'continuazione aggiustamento' è utile a dimostrare come, nel medio periodo, il protrarsi del percorso virtuoso di aggiustamento fiscale (già prospettato per gli anni 2023-2026) anche oltre l'orizzonte di previsione del presente Documento potrà assicurare una dinamica sostenibile del rapporto debito pubblico/PIL, sebbene meno accentuata di quella dello scenario in cui si tiene anche conto dell'impatto positivo delle riforme.

I.8 VALIDAZIONE DELLE PREVISIONI UFFICIALI DA PARTE DELL'UPB

Nell'ambito dell'analisi della Nota di aggiornamento del DEF, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato il 21 settembre scorso la previsione macroeconomica tendenziale per il 2023 e 2024, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 13 maggio 2022. Il 10 ottobre scorso l'UPB ha altresì validato la previsione programmatica.

Il presente Documento conferma le previsioni tendenziali e programmatiche già pubblicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2023.

II. LE RIFORME STRUTTURALI

II.1 PREMESSA

Dalla pubblicazione del DEF ad oggi, l'azione di Governo si è focalizzata sull'attuazione, rimodulazione e integrazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sulla riforma fiscale.

In particolare, le proposte di modifica al PNRR sono state rese necessarie in considerazione di diversi fattori di criticità, in larga parte di natura esogena¹⁶, e dell'approvazione del Regolamento europeo REPowerEU¹⁷, in base al quale gli Stati membri possono definire riforme e investimenti per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, diversificando le fonti di approvvigionamento, e promuovere la transizione ecologica. Le proposte di revisione del PNRR, trasmesse alla Commissione europea lo scorso agosto, saranno finalizzate nel negoziato tuttora in corso, per poi essere approvate dal Consiglio dell'Unione europea.

A luglio, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato tre Raccomandazioni specifiche per l'Italia¹⁸ (CSR), alla luce del Programma Nazionale di Riforma, del Programma di Stabilità e delle conclusioni del Rapporto-Paese sull'Italia¹⁹ redatto dalla Commissione europea.

Le Raccomandazioni del Consiglio per l'Italia mirano a: assicurare una politica di bilancio prudente che favorisca un risanamento graduale e sostenibile nel medio termine, grazie a investimenti e riforme che aumentino la produttività, nonché ridurre le imposte sul lavoro, incrementare l'efficienza del sistema fiscale attraverso l'adozione della legge delega sulla riforma fiscale, preservando la progressività e promuovendo una maggiore equità (CSR1); garantire una *governance* efficace del PNRR e rafforzare la capacità amministrativa, al fine di una sua tempestiva attuazione, perfezionare il capitolo REPowerEU e procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione (CSR2); promuovere la transizione energetica e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento (CSR3).

¹⁶ Quali l'inflazione elevata e le strozzature nelle catene dell'offerta. Per dettagli si vedano le Informative presenti in <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/agenda/19-lug-23-audizione/>.

¹⁷ Per la documentazione completa, si veda:

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/02/21/eu-recovery-plan-council-adopts-repowereu/>

¹⁸ Le Raccomandazioni sono state formulate a maggio dalla Commissione europea e approvate a luglio dal Consiglio europeo. Per approfondimenti si veda:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023H0901\(12\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023H0901(12)).

¹⁹ Per approfondimenti, si veda:

https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en.

II.2 PERSEGUIRE UNA POLITICA DI BILANCIO PRUDENTE E DI SUPPORTO ALLA CRESCITA SOSTENIBILE (CSR1)

L'andamento moderatamente espansivo del deficit nel 2023 è dovuto, oltre che dall'aggiornamento in rialzo dei crediti d'imposta legati ai bonus edilizi, anche alla proroga di alcune misure, concentrate principalmente nel primo trimestre, per contenere l'impatto dei rincari dei prezzi energetici su famiglie e imprese.

Tali interventi sono coerenti con gli orientamenti della Commissione Europea, poiché le misure prorogate sono selettive e temporanee e assorbono circa la metà delle risorse che erano state allocate nel 2022. Essi si inseriscono, dunque, nel processo di graduale rimozione (*phasing-out*) raccomandato dalla Commissione²⁰.

L'aggiornamento delle previsioni nello scenario a legislazione vigente presenta un peggioramento rispetto ad aprile, per effetto di alcuni fattori che agiscono in modo diverso sui vari anni: l'aumento dei crediti d'imposta relativi ai bonus edilizi; la più contenuta previsione di crescita economica attesa nel 2024; l'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato.

Nonostante il rallentamento della crescita economica e il peggioramento delle prospettive di bilancio, la sostenibilità della finanza pubblica rimane solida nel medio termine. Le previsioni dello scenario programmatico indicano per il 2024 il rispetto della raccomandazione ricevuta in termini di crescita. Inoltre, l'indebitamento netto è previsto tornare sotto la soglia del 3 per cento del PIL entro il 2026, grazie a un progressivo aumento dell'avanzo primario, che più che compenserà l'aumento della spesa per interessi, dovuta all'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato.

In questo quadro, la revisione del sistema fiscale è una delle riforme chiave ed è esplicitamente richiesta nella CSR1. La legge delega di riforma fiscale, approvata lo scorso agosto²¹, si pone, tra gli altri, i seguenti obiettivi: stimolare la crescita economica e la natalità, attraverso l'aumento dell'efficienza del sistema tributario e la riduzione del carico fiscale; semplificare il sistema tributario, riducendone distorsioni e complessità; contrastare più efficacemente l'evasione e l'elusione fiscale, mediante il rafforzamento dell'utilizzo delle diverse banche dati a disposizione e la creazione di un sistema più efficiente e trasparente per favorire la *compliance* volontaria. La riforma, i cui principi saranno in linea con quelli della tassazione internazionale e delle raccomandazioni dell'OCSE, mira inoltre, a favorire una maggiore attrattività del sistema produttivo italiano per gli investitori nazionali ed esteri.

Tra le misure principali contenute nella delega, si prevede la revisione e la graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), anche attraverso la riduzione delle aliquote e dei relativi scaglioni, preservando il principio di progressività e promuovendo l'equità orizzontale. Per stimolare l'offerta di lavoro, si prevede la riduzione dell'imposizione sui redditi delle società e degli enti (IRES) per le imprese che impiegano in investimenti, nuove assunzioni o schemi stabili di

²⁰ La Commissione Europea ha invitato a proseguire gli interventi di supporto alle attività economiche e alle famiglie, in particolare le più vulnerabili, per attenuare gli effetti della crisi energetica, iniziando, al contempo, un processo di graduale rimozione delle misure temporanee ed emergenziali per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale orientamento è ribadito nella prima Raccomandazione del Consiglio all'Italia, nella quale si invita a completare l'eliminazione di tali misure quanto prima nel 2023, o al più tardi nel 2024.

²¹ Legge n. 111 del 9 agosto 2023.

partecipazione dei dipendenti agli utili una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito entro i due periodi d'imposta successivi alla sua produzione. La delega dispone, inoltre, il graduale superamento dell'IRAP²², al fine di ridurre le distorsioni e gli oneri in capo alle imprese e agli operatori economici. La delega contiene, infine, anche principi e criteri direttivi specifici per una razionalizzazione dei micro-tributi, per ridurre le complessità dell'attuale sistema e gli adempimenti a carico dei contribuenti.

In riferimento alle accise e alle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi, anche in risposta alla CSR3, la legge delega prevede la rimodulazione della tassazione energetica, con l'obiettivo di favorire la riduzione delle emissioni di gas climalteranti e sostenere la produzione di energia elettrica da risorse rinnovabili²³.

In questi mesi, il Governo ha, inoltre, avviato una nuova fase di revisione e di contenimento della spesa. Lo scorso agosto è stato approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri²⁴ che disciplina: i) la ripartizione degli obiettivi per ministero; ii) i criteri per la definizione delle proposte per il loro conseguimento e per il monitoraggio delle stesse, in coerenza con la riforma del quadro di revisione della spesa pubblica prevista nel PNRR.

Come raccomandato dalla Commissione, il Governo mira ad assicurare una politica di bilancio prudente che garantisca, al contempo, investimenti e riforme per aumentare la produttività del Paese.

A tal proposito, rispetto alla trasformazione digitale del Paese, l'Italia sta avanzando a un ritmo notevole. L'attenzione sull'innovazione si è intensificata: una cospicua parte delle risorse del PNRR (il 25 per cento del totale) è stata destinata a sostenere riforme e investimenti innovativi per l'obiettivo digitale. Sono stati completati i quattro *data center*, che costituiscono il nucleo di una nuova infrastruttura *cloud*, denominata 'Polo Strategico Nazionale' (PSN), dedicata a ospitare i sistemi informativi e i dati di tutte le pubbliche amministrazioni. A completamento di tali misure, sono stati rafforzati i sistemi di Cybersecurity della PA locale e della PA centrale, mediante la definizione dell'architettura dell'ecosistema di cybersecurity nazionale. Grazie al completamento della nuova Piattaforma Digitale Nazionale Dati, sarà così garantita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati delle pubbliche amministrazioni.

Il Governo ha adottato, inoltre, specifiche misure per l'accrescimento delle competenze digitali della popolazione e della forza lavoro: la 'Strategia nazionale per le competenze digitali' e l'iniziativa 'Repubblica digitale' sono tra le più rilevanti, a cui si aggiungono il 'Servizio civile digitale', il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori e il 'Piano nazionale nuove competenze'.

Si è provveduto, infine, all'avanzamento della digitalizzazione nel settore dell'istruzione e della giustizia, adottando misure sia a vantaggio delle équipe formative territoriali nelle scuole, sia per la totale dismissione degli archivi analogici giudiziari.

²² In questo processo, si darà priorità alle società di persone e alle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni. L'intervento deve comunque garantire il finanziamento del servizio sanitario nazionale ed il gettito in misura equivalente per le regioni che presentino squilibri di bilancio sanitario o siano sottoposte a piani di rientro.

²³ Per un approfondimento, si veda il paragrafo dedicato alla CSR3.

²⁴ DPCM del 7 agosto 2023 e pubblicato in GU il 18 agosto 2023.

II.3 ACCELERARE L'ATTUAZIONE DEL PNRR, DI REPOWER-EU E DEI PROGRAMMI DELLA POLITICA DI COESIONE (CSR2)

Come noto, la prima fase di attuazione del PNRR (fino al primo semestre 2022) è stata caratterizzata principalmente da interventi di natura procedurale o preliminare, che hanno garantito la realizzazione di numerosi progetti nei tempi previsti²⁵.

A partire dal secondo semestre 2022, sono aumentati i traguardi da conseguire, nonché la complessità degli interventi, derivante dall'effettiva realizzazione dei numerosi progetti previsti dal Piano (avvio dell'attuazione degli investimenti, selezione degli operatori economici, approvvigionamenti di materie prime, recruiting di personale specializzato etc.). Inoltre, la dinamica dei prezzi e le difficoltà di approvvigionamento delle catene dell'offerta, verificatesi nel periodo immediatamente successivo all'avvio del Piano, esacerbate dal conflitto in Ucraina, hanno inciso sui costi degli interventi e sulla capacità delle amministrazioni di avviare le gare per nuove opere.

Per ovviare a tale circostanza e scongiurare il rischio di importanti ritardi nella realizzazione degli interventi del PNRR, il c.d. decreto-legge 'Aiuti'²⁶ ha previsto un meccanismo di adeguamento delle basi di asta per consentire l'avvio delle procedure di affidamento previste dai cronoprogrammi degli interventi, tramite un Fondo per l'avvio delle opere indifferibili²⁷

Nonostante tale contributo, considerate le circostanze oggettive che potrebbero ostacolare il raggiungimento di alcuni dei traguardi concordati, il Governo ha ritenuto necessaria una revisione del Piano originario, che è stata presentata alla Commissione europea lo scorso agosto, insieme al capitolo *RepowerEU*. Tale revisione e riprogrammazione delle risorse dovrà comunque avvenire in maniera neutrale sui saldi di finanza pubblica.

In relazione alle richieste di pagamento, si segnala che il 22 settembre è stata inoltrata alla Commissione la richiesta di pagamento della quarta rata e che il raggiungimento degli obiettivi previsti al secondo semestre 2022, ha consentito di incassare, lo scorso 9 ottobre, la terza rata per 18,5 miliardi, al netto della quota di prefinanziamento.

In questi stessi mesi, in linea con quanto raccomandato dalla Commissione, il Governo ha adottato diverse riforme per rafforzare l'efficacia della politica di coesione e assicurarne la complementarità con il PNRR.

²⁵ Tra questi, la riforma del processo civile, la semplificazione della interconnessione tra le PA, i decreti attuativi per l'ammodernamento degli impianti di rifiuti sono stati approvati nei tempi previsti.

²⁶ D.L. 17 maggio 2022 n. 50, convertito con modificazioni dalla legge n. 91/2022.

²⁷ Nello specifico, l'articolo 26, comma 7, del predetto D.L. n. 50/2022 ha istituito il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, con uno stanziamento iniziale di complessivi 7.500 milioni, a cui sono stati aggiunti ulteriori 1.300 milioni, previsti dall'articolo 34 del D.L. n. 115/2022, per complessivi 8,8 miliardi dal 2022 al 2027. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2022, sono state disciplinate le modalità di accesso al Fondo. Le risorse sono state assegnate alle stazioni appaltanti con successivi decreti del Ragioniere Generale dello Stato per l'annualità 2022 e il primo semestre 2023, interessando interventi finanziati da risorse PNRR, per opere, in relazione alle quali sono stati nominati Commissari Straordinari, e per interventi PNC.

Con il decreto-legge ‘PNRR Ter’²⁸, il Governo ha ridisegnato il sistema di *governance* nazionale del PNRR e della politica di coesione. Ha provveduto infatti a: affidare le decisioni e il coordinamento negoziale con la Commissione al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR; istituire presso la Presidenza del Consiglio una struttura di missione PNRR, con funzioni d’indirizzo, coordinamento e presidio sull’attuazione del Piano; potenziare le attività di verifica, di monitoraggio e di revisione del PNRR; inserire i rappresentanti delle parti sociali ed economiche nella Cabina di regia; istituire presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze l’Ispettorato Generale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo sull’attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, di controllo e rendicontazione all’Unione europea, nonché di supporto all’Autorità politica delegata e alle amministrazioni centrali e territoriali coinvolte nell’attuazione degli interventi del Piano.

La riforma stabilisce inoltre: che il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR sia l’Autorità politica unica che rappresenti, con una visione di sistema, le scelte operate su entrambi gli strumenti di intervento; l’integrazione sinergica dei fondi della politica di coesione, europei e nazionali, e il PNRR; il coordinamento rafforzato tra Regioni e Ministeri, nell’ambito della politica di coesione; il potenziamento delle attività di verifica, di monitoraggio e di revisione del PNRR. Inoltre, sono state rafforzate le competenze del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, che è la struttura che assicura l’indirizzo strategico.

In questo modo, si intende assicurare la realizzazione di interventi strategici e qualificanti per i territori, evitando effetti di spiazzamento e rischi di sovrapposizione tra i diversi programmi di investimento.

In tale contesto, la riforma della PA rappresenta un elemento essenziale per accrescere il potenziale produttivo del Paese e per fornire un adeguato livello di servizi ai cittadini. Il decreto-legge ‘PNRR ter’, il decreto-legge ‘PA’²⁹ e il decreto-legge ‘PA Bis’³⁰ si muovono in questa direzione. In particolare, gli ultimi due, in applicazione della raccomandazione della Commissione, puntano ad accrescere il capitale umano delle amministrazioni pubbliche impegnate nell’attuazione del PNRR e, tra le altre, contengono misure per: stabilizzare il personale a tempo determinato dedicato alle valutazioni di impatto ambientale; rafforzare le strutture amministrative dei ministeri e delle agenzie; ampliare la possibilità di assumere dirigenti fuori ruolo con competenze specifiche; accelerare lo svolgimento dei concorsi pubblici, così da favorire l’assunzione di personale, soprattutto giovani, da insediare presso varie pubbliche amministrazioni.

II.4 PROMUOVERE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE (CSR3)

In linea con quanto raccomandato dalla Commissione, il Governo intende accelerare la transizione energetica del Paese. In questa direzione si inquadrano la

²⁸ Decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023.

²⁹ Decreto-legge 22 aprile 2023 n. 44, convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023.

³⁰ Decreto-legge 22 giugno 2023 n. 75, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2023.

riforma fiscale e la proposta di un nuovo capitolo al PNRR denominato *REPowerEU*, presentata dal Governo alla Commissione Europea³¹.

In particolare, la legge delega della riforma fiscale prevede che: i) le aliquote di accisa e le altre forme di tassazione siano rimodulate in relazione all'impatto ambientale dei prodotti energetici su cui esse si applicano; ii) siano introdotti meccanismi di esenzione o agevolazione per favorire la produzione di energia da biomasse o altre risorse rinnovabili, nel rispetto delle normative europee; iii) siano progressivamente rimodulate o eliminate alcune delle agevolazioni, catalogate come sussidi ambientalmente dannosi. In ogni caso, tali interventi saranno in linea con la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, una volta terminato il negoziato tuttora in corso.

Il Governo ha inoltre presentato alla Commissione Europea la proposta di capitolo *RepowerEU*³² che amplifica la portata innovativa del PNRR. Esso favorisce investimenti nel campo dell'energia, della transizione verde e della sostenibilità e prevede riforme e misure per potenziare le reti, la transizione verde, l'efficiamento energetico e le filiere industriali strategiche.

Nel disegno del Governo, la dotazione finanziaria complessiva del capitolo *REPowerEU* per l'Italia consisterà in 2,76 miliardi a fondo perduto (a cui si aggiungono 161 milioni per l'aggiornamento del contributo finanziario massimo RRF). A queste andranno sommate ulteriori risorse liberate attraverso il defianziamento delle misure del PNRR ed eventualmente, dal fondo di sviluppo e coesione della programmazione 2021-2027.

Le proposte di investimento e riforme contenute nel *REPowerEU* italiano sono classificate in tre capitoli tematici dedicati a:

- le reti, che prevede: investimenti per potenziare le linee di trasmissione in alta tensione e di interconnessione elettrica transfrontaliera tra Italia e Paesi confinanti; il potenziamento di misure già avviate nell'ambito del PNRR come *Smart grid* della rete elettrica e interventi per una maggiore resilienza climatica delle reti;
- la transizione verde e l'efficiamento energetico, che prevede crediti d'imposta, contributi a fondo perduto, prestiti agevolati e strumenti analoghi ai contratti di sviluppo per: incentivare gli investimenti delle imprese nella produzione di energia da fonti rinnovabili e nella realizzazione di impianti di autoproduzione; migliorare le prestazioni e la sostenibilità nei settori agroalimentare e zootecnico. Sono previsti, inoltre riforme e investimenti per accrescere le competenze *green* dei lavoratori del settore privato, ma anche della PA. Alcuni degli interventi proposti vanno a rafforzare le misure sullo sviluppo di idrogeno nelle aree dimesse e la ricerca e sviluppo sull'idrogeno già avviate nell'ambito del PNRR.
- le filiere industriali strategiche, in cui si propongono investimenti per supportare la transizione ecologica in un'ottica di filiera strategica e per

³¹ Per far fronte al cambiamento di scenario a seguito della crisi ucraina, che ha avuto un impatto diretto sui presupposti su cui si basa il PNRR, le istituzioni europee hanno adottato un Regolamento (UE) 2023/435, che stabilisce gli obiettivi specifici, le fonti di finanziamento e le modalità per l'inserimento di appositi capitoli *REPowerEU* nei PNRR.

³² La presentazione del capitolo *REPowerEU* è stata contestuale alla presentazione della proposta di programmazione del PNRR.

l'approvvigionamento sostenibile, circolare e sicuro delle materie prime critiche.

Infine, tra le riforme allo studio si evidenziano: i) le norme volte alla riduzione dei costi di connessione degli impianti per la produzione di biometano e alla mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti *Power Purchase Agreements* (PPA) da fonti rinnovabili; ii) un Testo unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili; iii) la definizione di un percorso per la razionalizzazione dei sussidi inefficienti connessi ai combustibili fossili.

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

	2022	2023	2024
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	n.d.	3,9	3,7
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	3,0	4,3	4,4
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,053	1,085	1,085
Tasso di cambio effettivo nominale	-1,1	3,0	0,9
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	2,6	2,4	1,8
Tasso di crescita del PIL UE	3,4	0,5	1,0
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	5,5	-1,5	2,2
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	3,5	0,3	2,1
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	101,0	81,6	81,4

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

	Codifica ESA	2022	2022	2023	2024	2025	2026
		Livello Milioni di euro	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. PIL reale	B1*g	1.767.998	3,7	0,8	1,2	1,4	1,0
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,2	0,1	-0,2
1.2 componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dei fondi NGEU (1)			0,1	0,4	0,9	1,1	0,5
2. PIL Potenziale		1.754.673	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0
contributi :							
- lavoro			0,6	0,4	0,5	0,5	0,4
- capitale			0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- produttività totale dei fattori			0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
3. PIL nominale	B1*g	1.946.479	6,8	5,3	4,1	3,6	3,1
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	1.035.980	5,0	1,3	1,3	1,1	1,0
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	323.864	0,7	0,6	-1,0	0,8	0,0
6. Investimenti fissi lordi	P.51	383.208	9,7	1,0	3,0	2,4	1,9
7. Variazione delle scorte (In % del PIL)	P.52 + P.53		-0,8	-0,3	0,1	0,0	0,0
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	593.721	9,9	0,7	2,4	4,3	3,5
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	569.466	12,4	0,1	3,3	4,1	3,6
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda Interna			5,0	0,9	1,3	1,3	1,0
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53		-0,8	-0,3	0,1	0,0	0,0
12. Esportazioni nette	B.11		-0,5	0,2	-0,2	0,1	0,0

(1) L'impatto fa riferimento alle risorse per progetti aggiuntivi di RRF, REACT-EU, delle risorse anticipate del FSC e del Piano Nazionale Complementare. Per i dettagli sulla metodologia utilizzata si veda l'Appendice al Programma Nazionale di Riforma 2023. Le stime di crescita del PIL incorporano solo parzialmente gli effetti connessi all'attuazione del PNRR.

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

	Codifica ESA	2022	2022	2023	2024	2025	2026
		Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
1. Deflatore del PIL		110,1	3,0	4,5	2,9	2,1	2,1
2. Deflatore dei consumi privati		112,0	7,2	5,6	2,3	2,0	2,1
3. HICP		114,2	8,7	6,1	2,5	2,0	2,1
4. Deflatore dei consumi pubblici		115,5	4,9	1,3	0,6	0,6	-0,2
5. Deflatore degli investimenti		111,4	4,2	1,6	2,8	2,0	1,9
6. Deflatore delle esportazioni		120,1	11,0	2,5	1,8	1,5	1,5
7. Deflatore delle importazioni		130,3	21,4	-5,4	-0,2	0,7	1,5

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

	Codifica ESA	2022	2022	2023	2024
		Livello	var. %	var. %	var. %
1. Occupati di contabilità nazionale		25.614	1,7	1,3	0,8
2. Monte ore lavorate		44.152.082	4,0	1,7	0,7
3. Tasso di disoccupazione (%)			8,1	7,6	7,3
4. Produttività del lavoro misurata dagli occupati		69.025	2,0	-0,4	0,4
5. Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate		40	-0,3	-0,9	0,5
6. Redditi da lavoro dipendente	D.1	787.232	6,9	5,6	3,1
7. Costo del lavoro		44.890	3,2	4,0	2,3

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

	Codifica ESA	2022	2023	2024
		% PIL	% PIL	% PIL
1. Accreditamento/ Indebitamento netto con il resto del mondo	B.9	-1,0	1,3	1,6
<i>di cui:</i>				
Bilancia dei beni e servizi		-1,5	1,4	1,7
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti		0,0	-0,7	-0,5
Conto capitale		0,5	0,5	0,4
2. Indebitamento/surplus del settore privato	B.9	7,1	6,6	5,9
3. Indebitamento/surplus delle Amministrazioni pubbliche	EDP B.9	-8,0	-5,3	-4,3
4. Discrepanza statistica				

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

	Codifica a ESA	2023	2024	2025	2026
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Accreditamento netto(+)/indebitamento netto (B.9) per sottosettore					
1. Amministrazioni pubbliche	S.13	-5,3	-4,3	-3,6	-2,9
1a. Amministrazioni centrali	S.1311	-5,5	-4,4	-3,7	-3,0
1b. Stato	S.1312				
1c. Amministrazioni locali	S.1313	0,0	0,0	0,0	0,0
1d. Enti di previdenza	S.1314	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	4,2	4,3	4,6
3. Saldo primario		-1,5	-0,2	0,7	1,6
4. Una-Tantum e altre misure temporanee		0,2	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita reale		0,8	1,2	1,4	1,0
6. Tasso di crescita potenziale (%)		0,9	1,1	1,1	1,0
<i>contributi :</i>					
- lavoro		0,4	0,5	0,5	0,4
- capitale		0,4	0,4	0,4	0,4
- produttività totale dei fattori		0,2	0,2	0,2	0,2
7. Output gap (% del PIL potenziale)		0,7	0,7	1,1	1,0
8. Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)		0,4	0,4	0,6	0,6
9. Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-5,7	-4,7	-4,2	-3,5
10. Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)		-1,9	-0,6	0,1	1,1
11. Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum (% del PIL potenziale)		-5,9	-4,8	-4,3	-3,5

N.B.: Le stime del saldo strutturale di bilancio sostituiscono quelle riportate nella NADEF a pag. 84 nella "Tavola III.6 - Deviazioni significative". Si precisa che il numero della pagina si riferisce al documento così come deliberato dal Consiglio dei Ministri il giorno 27 settembre 2023. La modifica segnalata è da ritenersi mero refuso e non comporta revisioni nelle stime.

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

	Codifica ESA	2023	2024	2025	2026
		% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
1. Livello		140,2	140,1	139,9	139,6
2. Variazioni del debito lordo		-1,5	-0,1	-0,2	-0,3
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
3. Avanzo primario		1,5	0,2	-0,7	-1,6
4. Interessi	EDP D.41	3,8	4,2	4,3	4,6
5. Effetto Stock-flow		0,4	1,2	1,0	1,0
<i>di cui:</i>					
- Differenza tra cassa e competenza		-0,3	1,2		
- Accumulazione netta di asset finanziari		0,4	0,2		
<i>di cui:</i>					
- Introiti da privatizzazioni		0,0	-0,1		
- Effetti di valutazione del debito e altro		0,3	-0,3		
p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito		2,8%	3,1%		
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	2023	2024
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali a politiche invariate	TR	47,8	47,0
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,2	14,3
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	15,1	14,3
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,1	13,6
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,7	0,6
1.6. Altre entrate		4,7	4,1
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,5	42,3
2. Uscite totali a politiche invariate	TE	53,0	50,6
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,2	8,8
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,9	5,8
2.3. Prestazioni sociali	D.62,D.63	23,1	23,3
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		0,7	0,7
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	4,2
2.5. Sussidi	D.3	2,4	1,8
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,9	3,2
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	3,4	1,3
2.8. Altre uscite		2,3	2,3

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

	Codifica ESA	2023	2024
Amministrazioni pubbliche (S13)		% PIL	% PIL
1. Entrate totali - obiettivo	TR	47,9	46,4
di cui			
1.1. Imposte sulla produzione e sulle importazioni	D.2	14,2	14,3
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	D.5	15,1	14,3
1.3. Entrate in conto capitale	D.91	0,1	0,1
1.4. Contributi sociali	D.61	13,2	13,0
1.5. Redditi patrimoniali	D.4	0,7	0,6
1.6. Altre entrate		4,7	4,1
<i>p.m.: Pressione fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</i>		42,5	41,6
2. Uscite totali - obiettivo	TE	53,3	50,7
di cui			
2.1. Redditi da lavoro dipendente	D.1	9,3	9,0
2.2. Consumi intermedi	P.2	5,8	5,8
2.3. Prestazioni sociali	D.62, D.63	23,2	23,3
<i>di cui sussidi di disoccupazione</i>		0,7	0,7
2.4. Spesa per interessi	EDP D.41	3,8	4,2
2.5. Sussidi	D.3	2,5	1,8
2.6. Investimenti fissi lordi	P.51	2,9	3,2
2.7. Trasferimenti in conto capitale	D.9	3,4	1,4
2.8. Altre uscite		2,3	2,1

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

	Codice ESA	2022	2022	2023	2024
		Livello	% PIL	% PIL	% PIL
1. Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE		17.481,0	0,9	1,3	0,7
1.a di cui spese per investimento interamente coperte da Fondi UE		2.697,0	0,1	0,3	0,3
2. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione*		-1.463,0	-0,1	-0,2	-0,2
3. Effetti delle misure di entrata discrezionali		-18.481,0	-0,9	0,2	-0,7
4. Incrementi di entrata già individuati per legge		0,0	0,0	0,0	0,0

*Calcolata in base all'unemployment gap

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

Voce di spesa	Informazioni disponibili
Istruzione	La spesa per istruzione in rapporto al PIL si attesta in media sul 3,8% nel quinquennio 2019-2023 (3,8% nel 2022). Per le dinamiche di medio-lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario Baseline in ambito europeo (<i>Economic Policy Committee - Working Group on Ageing Populations, EPC-WGA</i>). ¹ .
Sanità	La spesa sanitaria in rapporto al PIL si attesta in media sul 6,8% nel quinquennio 2019-2023 (6,7% nel 2022). Per le dinamiche di medio lungo periodo, si rinvia alle più recenti previsioni elaborate sulla base dello scenario Baseline in ambito europeo (<i>Economic Policy Committee - Working Group on Ageing Populations EPC-WGA</i>). ¹ .
Interventi di politica occupazionale e del lavoro ²	La spesa per le politiche del lavoro ha registrato un forte incremento nel 2020 passando da 27 miliardi di euro del 2019 a 49 miliardi di euro, corrispondente al 2,99% del Pil. Tale crescita è attribuibile quasi interamente al contributo delle politiche passive, corrispondenti al 2,74% del Pil e, in misura più contenuta, al contributo delle politiche attive, pari nello stesso anno allo 0,25% del Pil. Nel 2021, in un contesto di ripresa che registra ancora la presenza di numerosi interventi introdotti per fronteggiare la crisi del 2020, sulla base dei dati attualmente disponibili si rileva una diminuzione della spesa complessiva sostenuta per le politiche del lavoro. A fronte di un calo delle misure di supporto, che passano nel periodo 2020-2021 da 2,74% a 1,70% del Pil, si riscontra una crescita delle misure più consistenti relative alle politiche attive, riconducibile ai maggiori aggregati, in particolare gli Incentivi all'assunzione, che passano dallo 0,09% allo 0,28% del Pil. Nel 2021 le misure più significative in termini di spesa per le politiche attive sono costituite dall'intervento denominato Decontribuzione Sud, pari a 2 miliardi 295 milioni di euro (a fronte di un contributo di 336 milioni del 2020) e dall'Apprendistato, rappresentato da una cifra pari a 2 miliardi 538 milioni, che comprende anche gli incentivi per le trasformazioni a tempo indeterminato. Attualmente gli elementi a nostra disposizione non sono sufficienti a prevedere una quantificazione puntuale della spesa negli anni successivi. Tuttavia le rendicontazioni attualmente disponibili per il 2022 relative agli Incentivi all'assunzione - che rappresentano un aggregato significativo delle politiche attive - indicano un ampliamento delle risorse rispetto all'anno precedente; in particolare ha ricevuto ulteriori finanziamenti l'agevolazione istituita dall'articolo 7 del D.L. 104/2020 -Incentivo assunzione SPA e Turismo- passando nel biennio 2021-22 da 6,7 milioni a 48 milioni di euro, quelle istituite dalla Legge n. 205/2017 e Legge n.178/2020 per l'assunzione di giovani (da 745 milioni a 1 miliardo circa) nonché gli Incentivi rivolti alle donne (da 137 milioni a 302 milioni). Nello stesso periodo mostrano una crescita sia l'Apprendistato (con una spesa pari a 2 miliardi 800 milioni) che la misura denominata Decontribuzione Sud (3 miliardi 272 milioni).

¹ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato (2023), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati a giugno 2023 - Rapporto n. 24.

² La spesa per interventi di politica occupazionale e del lavoro include la spesa per le politiche attive e per servizi di orientamento e assistenza individualizzata nella ricerca del lavoro.
Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/ Spese	2023 % PIL	2024 % PIL	2025 % PIL	2026 % PIL
Immigrazione e sicurezza	Motivazione: Sicurezza del territorio e gestione dei flussi migratori. Contenuto delle misure: Finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei comuni interessati nonché in favore dei minori non accompagnati. Proroga dell'operazione "Strade sicure"	varie, principalm ente D.632	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	S	-0,001	-0,014	0,002	0,000
Interventi a livello locale	Motivazione: Interventi per il sostegno della finanza pubblica locale e del trasporto pubblico. Contenuto delle misure: Disposizioni per il sostegno finanziario degli enti locali, anche volte a garantire la continuità dei servizi erogati; stanziamento risorse per il trasporto pubblico locale e per il Giubileo 2025; ulteriori misure.	Varie, principalm ente P.2 D.3	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM / successivi atti amministr ativi	S	-0,046	0,006	0,002	0,006
Interventi per calamità naturali	Motivazione: Sostegno ai territori colpiti dalle calamità naturali. Contenuto delle misure: Finanziamento del Fondo per esigenze calamità naturali; misure a ristoro dei soggetti colpiti dagli eventi alluvionali e sismici.	P.51	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM / successivi atti amministr ativi	S	0,000	-0,016	-0,004	0,003
Misure di riduzione del cuneo fiscale	Motivazione: Tutela del potere di acquisto, in particolare dei redditi bassi, e contrasto agli effetti dell'inflazione. Contenuto delle misure: Esonero anche per il 2024 sulla quota dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, in misura crescente al diminuire della retribuzione mensile imponibile. Proroga per il 2024 della tassazione agevolata dei premi di produttività; proroga e potenziamento delle misure fiscali per il welfare aziendale (c.d. fringe benefits) dei lavoratori dipendenti.	D.5 D.61	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	E	0,000	-0,491	0,476	0,015
Misure di sostegno agli investimenti pubblici	Motivazione: Nuove risorse a livello centrale e locale per gli investimenti pubblici e finanziamento di investimenti strategici. Contenuto delle misure: Rifiinanziamento dei fondi per gli investimenti dello Stato e degli Enti Territoriali. Potenziamento degli investimenti pubblici.	P.51	Efficacia immediata / successivi atti amministr ativi	S	-0,005	-0,035	-0,014	-0,030
Misure in materia pensionistica	Motivazione: Sostegno ai pensionati nel contrasto all'inflazione. Contenuto delle misure: Conguaglio anticipato dell'adeguamento Istat per i trattamenti pensionistici previsto per l'anno 2024 e altre misure in materia pensionistica.	D.5 (E) / D.62 (S)	Efficacia immediata	E/S	-0,072	0,127	-0,068	0,000

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/ Spese	2023 % PIL	2024 % PIL	2025 % PIL	2026 % PIL
Misure per contrastare il caro energia	<p>Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi energetici in favore delle famiglie in condizioni di disagio economico.</p> <p>Contenuto delle misure: Proroga per il I trimestre del 2024 del contributo straordinario, crescente con il numero di componenti del nucleo familiare, per i clienti domestici residenti già titolari del bonus sociale elettrico.</p>	D.632	Efficacia immediata	S	0,000	-0,009	0,009	0,000
Misure per fronteggiare la crisi ucraina	<p>Motivazione: Prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina.</p> <p>Contenuto delle misure: Partecipazione dell'Italia al programma della BEI a supporto dell'Ucraina; rifinanziamento della <i>European Peace Facility</i>; rifinanziamento Fondo per le attività connesse alla protezione temporanea delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.</p>	P.2 / D.7	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	S	-0,009	-0,015	0,012	0,000
Politiche invariate e ministeri	<p>Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta.</p> <p>Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni internazionali, del fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi ed altre risorse stanziare nel bilancio dello Stato per politiche di settore di ciascun Ministero.</p>	varie, principalmente D.1 e P.2	Efficacia immediata	E/S	0,000	-0,094	0,041	0,018
Politiche per la famiglia	<p>Motivazione: Sostegno alle famiglie e alla natalità.</p> <p>Contenuto delle misure: Rafforzamento delle misure di decontribuzione in favore delle madri lavoratrici. Potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito e alla conciliazione vita-lavoro già esistenti. Rifinanziamento nel 2024 del Fondo acquisti beni di prima necessità per la Carta solidale "Dedicata a te" e integrazione del Fondo di garanzia prima casa. Altre misure, fra cui la riduzione del canone RAI, la proroga del bonus trasporti e l'incremento della dotazione del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità.</p>	varie, principalmente D.5 (E) e D.62 (S)	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	E/S	0,015	-0,095	0,033	-0,004
Pubblico impiego	<p>Motivazione: Rinnovo dei contratti.</p> <p>Contenuto delle misure: Risorse finalizzate al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici relativo al triennio 2022-2024.</p>	Varie: principalmente D.61 (E) / D.5 (E) e D.1 (S)	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	E/S	-0,051	-0,021	-0,044	0,004

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/ Spese	2023 % PIL	2024 % PIL	2025 % PIL	2026 % PIL
Revisione e rimodulazione della spesa	<p>Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche.</p> <p>Contenuto delle misure: Misure di revisione e rimodulazione della spesa pubblica.</p> <p>a) Misure di razionalizzazione, efficientamento e riduzione delle spese correnti in relazione alla loro efficacia o priorità.</p> <p>b) Rimodulazione delle spese in conto capitale in base alle priorità e alla tempistica dei trasferimenti a vari enti commisurate allo stato di avanzamento dei lavori, mantenendo comunque invariato il totale complessivo delle risorse destinate agli interventi.</p>	Varie: P.2 / D.92 / D.7 / P.51g / D.3	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	S	0,022	0,088	0,067	0,306
Riforma fiscale	<p>Motivazione: Sostegno ai contribuenti e riduzione della pressione fiscale.</p> <p>Contenuto delle misure: Attuazione della prima fase della Riforma fiscale. Con riferimento all'anno di imposta 2024, revisione e graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche anche attraverso la riduzione delle aliquote e dei relativi scaglioni.</p>	D.5 (E), D.7 (S)	Efficacia immediata / successivi atti normativi	E/S	0,000	-0,200	-0,017	0,095
Sanità	<p>Motivazione: Sostegno in favore del personale sanitario.</p> <p>Contenuto delle misure: Risorse a favore del personale sanitario, in particolare presso i servizi di emergenza e rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale.</p>	Varie: principale D.1 / P.2 e D.632	Efficacia immediata	S	0,000	-0,080	-0,033	-0,001
Sostegno alle imprese	<p>Motivazione: Sostegno alle imprese per supportare il consolidamento della ripresa economica.</p> <p>Contenuto delle misure: Sospensione fino al primo luglio 2024 della Plastic Tax e della Sugar Tax. Credito d'imposta per il 2024 per gli investimenti nel Mezzogiorno; altre misure di sostegno all'attività delle imprese.</p>	Varie: principale D.2 (E) e D.9 (S)	Efficacia immediata	E/S	-0,004	-0,103	0,107	-0,001
Altro entrate / coperture		varie	Efficacia immediata	E	0,000	0,070	0,232	-0,051
Altro entrate / interventi		varie	Efficacia immediata	S	0,000	-0,005	0,004	-0,012
Altro spese / coperture		varie	Efficacia immediata	E	0,007	0,330	-0,270	0,029
Altro spese / interventi		varie	Efficacia immediata	S	-0,013	-0,027	-0,006	0,001
TOTALE					-0,157	-0,583	0,529	0,379

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/	2023	2024	2025	2026
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Immigrazione e sicurezza	Motivazione: Sicurezza del territorio e gestione dei flussi migratori. Contenuto delle misure: Finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei comuni interessati nonché in favore dei minori non accompagnati. Proroga dell'operazione "Strade sicure"	varie, principale D.632	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	S	-0,001	-0,017	0,005	0,000
Interventi per calamità naturali	Motivazione: Sostegno ai territori colpiti dalle calamità naturali. Contenuto delle misure: Finanziamento del Fondo per esigenze calamità naturali; misure a ristoro dei soggetti colpiti dagli eventi alluvionali e sismici.	P.51	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM / successivi atti amministrativi	S	0,000	-0,016	-0,004	0,003
Misure di riduzione del cuneo fiscale	Motivazione: Tutela del potere di acquisto, in particolare dei redditi bassi, e contrasto agli effetti dell'inflazione. Contenuto delle misure: Esonero anche per il 2024 sulla quota dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, in misura crescente al diminuire della retribuzione mensile imponibile. Proroga per il 2024 della tassazione agevolata dei premi di produttività; proroga e potenziamento delle misure fiscali per il welfare aziendale (c.d. fringe benefits) dei lavoratori dipendenti.	D.5 D.61	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	E	0,000	0,142	-0,142	0,000
Misure di sostegno agli investimenti pubblici	Motivazione: Nuove risorse a livello centrale e locale per gli investimenti pubblici e finanziamento di investimenti strategici. Contenuto delle misure: Rifiinanziamento dei fondi per gli investimenti dello Stato e degli Enti Territoriali. Potenziamento degli investimenti pubblici.	P.51	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	S	0,000	-0,037	-0,012	-0,029
Misure in materia pensionistica	Motivazione: Sostegno ai pensionati nel contrasto all'inflazione Contenuto delle misure: Conguaglio anticipato dell'adeguamento Istat per i trattamenti pensionistici previsto per l'anno 2024 e altre misure in materia pensionistica.	D.5 (E) / D.62 (S)	Efficacia immediata	E/S	0,028	-0,049	0,026	0,000
Misure per contrastare il caro energia	Motivazione: Contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi energetici in favore delle famiglie in condizioni di disagio economico. Contenuto delle misure: Proroga per il I trimestre del 2024 del contributo straordinario, crescente con il numero di componenti del nucleo familiare, per i clienti domestici residenti già titolari del bonus sociale elettrico.	D.632	Efficacia immediata	S	0,000	-0,009	0,009	0,000

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

Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/	2023	2024	2025	2026
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Misure per fronteggiare la crisi ucraina	Motivazione: Prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina. Contenuto delle misure: Partecipazione dell'Italia al programma della BEI a supporto dell'Ucraina; rifinanziamento della <i>European Peace Facility</i> ; rifinanziamento Fondo per le attività connesse alla protezione temporanea delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.	P.2 / D.7	Efficacia immediata / da ripartire tramite DM	S	-0,009	-0,015	0,012	0,000
Politiche invariate e ministeri	Motivazione: Garantire la continuità di interventi la cui decisione di finanziamento è annualmente riproposta. Contenuto delle misure: Include, tra gli altri, il rifinanziamento delle missioni internazionali, del fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi ed altre risorse stanziato nel bilancio dello Stato per politiche di settore di ciascun Ministero.	varie, principalmente D.1 e P.2	Efficacia immediata	E/S	0,000	-0,104	0,051	0,018
Politiche per la famiglia	Motivazione: Sostegno alle famiglie e alla natalità. Contenuto delle misure: Rafforzamento delle misure di decontribuzione in favore delle madri lavoratrici. Potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito e alla conciliazione vita-lavoro già esistenti. Rifinanziamento nel 2024 del Fondo acquisti beni di prima necessità per la Carta solidale "Dedicata a te" e integrazione del Fondo di garanzia prima casa. Altre misure, fra cui la riduzione del canone RAI, la proroga del bonus trasporti e l'incremento della dotazione del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità.	varie, principalmente D.5 (E) e D.62 (S)	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	E/S	0,017	-0,022	-0,014	-0,003
Pubblico impiego	Motivazione: Rinnovo dei contratti. Contenuto delle misure: Risorse finalizzate al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici relativo al triennio 2022-2024.	Varie: principalmente D.61 (E) / D.5 (E) e D.1 (S)	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	E/S	-0,089	-0,038	-0,078	0,006
Revisione e rimodulazione della spesa	Motivazione: Razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche. Contenuto delle misure: Misure di revisione e rimodulazione della spesa pubblica. a) Misure di razionalizzazione, efficientamento e riduzione delle spese correnti in relazione alla loro efficacia o priorità. b) Rimodulazione delle spese in conto capitale in base alle priorità e alla tempistica dei trasferimenti a vari enti commisurate allo stato di avanzamento dei lavori, mantenendo comunque invariato il totale complessivo delle risorse destinate agli interventi.	Varie: P.2 / D.92 / D.7 / P.51g / D.3	Efficacia immediata / successivi atti amministrativi	S	-0,022	0,132	0,067	0,306

TABELLA III.1-13 MISURE DISCREZIONALI ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (5.B)								
Elenco delle misure	Descrizione dettagliata	Obiettivi (Componente di Spesa / Entrata) Codice ESA	Stato di adozione	Effetti finanziari				
				Entrate/	2023	2024	2025	2026
					% PIL	% PIL	% PIL	% PIL
Riforma fiscale	Motivazione: Sostegno ai contribuenti e riduzione della pressione fiscale. Contenuto delle misure: Attuazione della prima fase della Riforma fiscale. Con riferimento all'anno di imposta 2024, revisione e graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche anche attraverso la riduzione delle aliquote e dei relativi scaglioni.	D.5 (E), D.7 (S)	Efficacia immediata / successivi atti normativi	E/S	0,000	-0,200	-0,017	0,095
Sanità	Motivazione: Sostegno in favore del personale sanitario. Contenuto delle misure: Risorse a favore del personale sanitario, in particolare presso i servizi di emergenza e rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale.	Varie: principalmente D.1 / P.2 e D.632	Efficacia immediata	S	0,000	0,012	0,000	0,000
Sostegno alle imprese	Motivazione: Sostegno alle imprese per supportare il consolidamento della ripresa economica Contenuto delle misure: Sospensione fino al primo luglio 2024 della Plastic Tax e della Sugar Tax. Credito d'imposta per il 2024 per gli investimenti nel Mezzogiorno; altre misure di sostegno all'attività delle imprese.	Varie: principalmente D.2 (E) e D.9 (S)	Efficacia immediata	E/S	-0,004	-0,103	0,107	0,000
Altro entrate / coperture		varie	Efficacia immediata	E	0,000	0,061	0,233	-0,050
Altro entrate / interventi		varie	Efficacia immediata	S	0,000	-0,005	0,004	-0,002
Altro spese / coperture		varie	Efficacia immediata	E	0,000	0,224	-0,218	0,024
Altro spese / interventi		varie	Efficacia immediata	S	-0,010	-0,029	-0,006	0,001
TOTALE					-0,091	-0,074	0,022	0,368

TABELLA III.1-14 : RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE (6.A)		
Raccomandazioni	Lista delle misure	Area di Policy
<p>Racc. 1 - eliminare gradualmente le vigenti misure di sostegno connesse all'energia il prima possibile nel 2023 e 2024, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere misure di sostegno, provvedere a che queste mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano fiscalmente sostenibili e preservino gli incentivi al risparmio energetico; [...]</p>	<p>IL D.L. "Bollette" per il secondo trimestre 2023 riduce le percentuali dei crediti d'imposta già concessi: sull'energia elettrica si passa dal 45 al 20 per cento per le aziende energivore e all'1 per cento per tutte le altre, mentre per il gas (esclusivamente per quello non utilizzato a scopi termoelettrici) lo sconto detraibile dalle tasse passa al 20 per cento per le imprese gasivore e non gasivore. Il DL "Energia" proroga al terzo trimestre i crediti d'imposta per le imprese relativi alle spese sostenute per l'acquisto di energia elettrica e gas.</p>	<p>MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI</p> <p>Fornitura di energia elettrica</p>
	<p>I D.L. "Bollette" ed "Energia" contengono ulteriori proroghe necessarie per sostenere le famiglie a fronte degli aumenti registrati dai prezzi dei beni energetici, ma si inseriscono nel processo di graduale rimozione (<i>phasing-out</i>) delle misure temporanee ed emergenziali per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare, i decreti prorogano rispettivamente al terzo e quarto trimestre 2023: l'azzeramento degli oneri di sistema sulle bollette del gas; la riduzione dell'IVA al 5 per cento sulla somministrazione di gas ad uso combustione, per teleriscaldamento e per energia termica; il rafforzamento e l'innalzamento da 20.000 a 30.000 euro della soglia ISEE per l'accesso al bonus sociale per le utenze domestiche di energia elettrica e gas per le famiglie numerose.</p>	<p>MISURE PER FRONTEGGIARE LA CRISI</p> <p>Utenze domestiche</p>
<p>Racc. 1 - [...] assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più dell'1,3 % l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024; [...]</p>	<p>L'andamento moderatamente espansivo del deficit nel 2023 è dovuto alla proroga di alcune misure, per contenere l'impatto dei rincari dei prezzi energetici su famiglie e imprese, coerentemente con gli indirizzi della Commissione europea.</p>	<p>POLITICA DI BILANCIO</p> <p>Prezzi dei prodotti energetici</p>
	<p>Prevista l'attivazione di una nuova fase di revisione della spesa. Nel DEF di aprile, infatti, sono stati definiti gli obiettivi di risparmio di spesa delle amministrazioni centrali del bilancio dello Stato per il triennio 2024-2026: 300 milioni nel 2024, 500 milioni nel 2025 e 700 milioni nel 2026. Tali obiettivi si aggiungono a quelli già definiti nel DEF 2022; pertanto, gli obiettivi finali ammontano a 1.500 milioni per il 2024, 2.000 milioni per il 2025 e 2.200 milioni dal 2026.</p>	<p>POLITICA DI BILANCIO</p> <p>Revisione della spesa</p>
	<p>Approvato ad agosto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la ripartizione degli obiettivi per ministero e la definizione dei criteri per il conseguimento e il monitoraggio delle proposte. Per ogni amministrazione la riduzione delle voci di spesa in conto capitale non può eccedere il 30 per cento dell'obiettivo di risparmio complessivo. Sono in ogni caso escluse le voci relative a: i) i progetti a valere sul PNRR e sul Piano complementare; ii) le spese per la ricostruzione a seguito di calamità naturali; iii) le spese per la misura Transizione 4.0.</p>	<p>POLITICA DI BILANCIO</p> <p>Revisione della spesa</p>
	<p>Per favorire la partecipazione alle procedure di gara afferenti agli investimenti pubblici con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea è prevista l'applicazione dello svincolo progressivo della garanzia definitiva, prevista a carico dell'appaltatore per la sottoscrizione del contratto, anche per i contratti pubblici relativi ai settori speciali.</p>	<p>INVESTIMENTI PUBBLICI</p> <p>Partecipazione a procedure di gara</p>
	<p>Semplificazioni in materia di procedimenti amministrativi e di affidamento dei contratti pubblici relativi al PNRR e al Piano Nazionale per gli investimenti complementari.</p>	<p>INVESTIMENTI PUBBLICI</p> <p>Semplificazione procedimenti amministrativi</p>
	<p>Prevista la possibilità di trasferire in proprietà, a titolo gratuito, a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, di determinati beni immobili, appartenenti al demanio storico artistico o disponibile dello Stato,</p>	<p>INVESTIMENTI PUBBLICI</p>

	interessati da progetti di riqualificazione per scopi istituzionali o sociali, finanziati, o suscettibili di essere finanziati con risorse del PNRR, del PNC o del PNIEC. Il trasferimento in proprietà è disposto con decreto dell'Agenzia del demanio.	Trasferimenti ad enti locali
	Prevista la possibilità da parte dell'Agenzia del demanio di individuare i beni immobili, di proprietà dello Stato, ed altri beni statali in uso ad amministrazioni, idonei all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.	INVESTIMENTI PUBBLICI Installazione impianti di energia rinnovabile
	Per il perseguimento degli obiettivi del PNRR, previste una serie di disposizioni in materia di accordi quadro e di convenzioni delle centrali di committenza.	ATTUAZIONE PNRR Centrali di committenza
	Semplificazioni in materia di infrastrutture digitali e di acquisto di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR, nonché di digitalizzazione dei procedimenti.	INVESTIMENTI PUBBLICI Infrastrutture digitali
	Disposizioni in materia di funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS e della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, nonché di verifica di impatto ambientale.	ATTUAZIONE PNRR Commissione Tecnica VIA e VAS
	Interventi per accelerare la realizzazione degli interventi urgenti volti a fronteggiare il rischio di alluvione e il rischio idrogeologico, in coerenza con gli obiettivi del PNRR.	ATTUAZIONE PNRR Rischio Idrogeologico
	Disposizioni in materia di procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) degli impianti chimici integrati di produzione, su scala industriale, di idrogeno verde e rinnovabile.	INVESTIMENTI PUBBLICI Valutazione impatto ambientale (VIA)
	Semplificazione in materia di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili di impianti di accumulo energetico e di impianti agro-fotovoltaici.	INVESTIMENTI PUBBLICI Semplificazioni in installazione impianti fotovoltaici
	Al fine di promuovere la transizione digitale della PA attraverso il passaggio al cloud e all'interoperabilità, è stata completata l'istituzione 'Polo Strategico Nazionale' (PSN) una nuova infrastruttura cloud dedicata a ospitare i sistemi informativi, i dati e le applicazioni di tutte le pubbliche amministrazioni.	INVESTIMENTI PUBBLICI Infrastrutture digitali
	Realizzata la Piattaforma Digitale Nazionale Dati per garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati delle pubbliche amministrazioni.	INVESTIMENTI PUBBLICI Piattaforma Digitale Nazionale Dati
	Per l'accrescimento delle competenze digitali della popolazione e della forza lavoro sono state adottate: la 'Strategia nazionale per le competenze digitali', l'iniziativa 'Repubblica digitale', il 'Servizio civile digitale', il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori e il 'Piano nazionale nuove competenze'.	INVESTIMENTI PUBBLICI Competenze digitali
	In materia di Cybersecurity previsto il potenziamento dei sistemi di Cybersecurity della PA locale e della PA centrale. Sono stati inoltre allocati consistenti investimenti per la digitalizzazione dei servizi della Sanità e l'ammodernamento del parco tecnologico ospedaliero.	INVESTIMENTI PUBBLICI Cybersecurity
	Il DL Bollette istituisce un fondo per far fronte a quota parte degli oneri a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici a seguito del superamento del tetto della spesa per dispositivi medici.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Spesa per dispositivi medici
	IL DL bollette prevede che in relazione ai versamenti effettuati dalle aziende fornitrici di dispositivi medici, ai fini del contenimento della spesa per dispositivi medici a carico del Servizio sanitario nazionale e del ripiano dello sfioramento dei tetti della spesa per dispositivi medici, le aziende fornitrici di dispositivi medici possono portare in detrazione l'IVA determinata scorporando la medesima, dall'ammontare dei versamenti effettuati.	SOSTENIBILITA' DI BILANCIO Spesa per dispositivi medici
Racc. 1 - [...] preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e provvedere all'assorbimento efficace delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale; [...]		
Racc. 1 - [...] per il periodo successivo al 2024, continuare a perseguire una strategia di bilancio a medio termine di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme atti a migliorare la produttività e ad aumentare la crescita sostenibile, al fine di conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine; [...]		

	<p>Il DL PA stabilisce che gli enti locali in stato di dissesto finanziario che hanno eliminato il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) accantonato nel risultato di amministrazione, posso non posticipare di un anno (con l'approvazione del rendiconto 2023, anziché del rendiconto 2022) l'obbligo di ricostituzione di un apposito fondo nel quale accantonare un importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla chiusura dell'esercizio 2023. È conseguentemente spostato di un anno, a partire, cioè, dall'esercizio 2024, il termine a decorrere dal quale i comuni sono tenuti a provvedere al ripiano in quote costanti, entro il termine massimo di dieci anni, dell'eventuale maggior deficit determinato dalla ricostituzione del Fondo rispetto all'esercizio precedente.</p>	<p>SOSTENIBILITA' DI BILANCIO</p> <p>Enti locali</p>
	<p>Il DL Bollette prevede modalità agevolate per gli avvisi di accertamento, gli avvisi di rettifica e di liquidazione e gli atti di recupero non impugnati e ancora impugnabili al 1° gennaio 2023, ma divenuti definitivi.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Semplificazioni pe avvisi di accertamento</p>
	<p>Il DL bollette attribuisce agli enti territoriali la facoltà, nei casi di riscossione diretta e di affidamento ai soggetti iscritti nell'apposito albo di prevedere all'applicazione di determinati istituti di definizione agevolata.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Enti territoriali</p>
	<p>Approvata ad agosto la legge delega sulla riforma fiscale che indica i principi e criteri direttivi generali e specifici cui deve attenersi la riforma, una razionalizzazione delle imposte e interventi sui procedimenti dichiarativi, così come su quelli di accertamento e riscossione o del contenzioso.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Razionalizzazione delle imposte</p>
	<p>La legge delega di riforma fiscale prevede la revisione e la graduale riduzione dell'Irpef, nel rispetto del principio di progressività e tendenzialmente e gradualmente diretto al raggiungimento di un'aliquota unica.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Revisione dell'Irpef</p>
<p>Racc. 1 - [...] ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e aumentare l'efficienza del sistema fiscale mediante l'adozione e la corretta attuazione della legge delega di riforma fiscale, preservando nel contempo la progressività del sistema fiscale e migliorando l'equità, in particolare mediante la razionalizzazione e la riduzione delle spese fiscali, comprese l'IVA e le sovvenzioni dannose per l'ambiente, e la riduzione della complessità del codice tributario; allineare i valori catastali ai valori di mercato correnti; [...]</p>	<p>La legge delega di riforma del sistema fiscale prevede la revisione dell'imposizione sui redditi delle società e degli enti. In particolare, prevede oltre alla semplificazione dell'allineamento tra valori civilistici e fiscali, un doppio regime agevolato rispetto all'Ires ordinaria: accanto all'aliquota ordinaria (attualmente pari al 24%) si prevedono la riduzione dell'aliquota dell'IRES in casi particolari (ad esempio in caso venga impiegata in investimenti qualificati).</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Revisione dell'Ires</p>
	<p>La legge delega di riforma fiscale disciplina i criteri direttivi specifici per la revisione dell'Iva prevedendo una ridefinizione dei presupposti dell'imposta in modo da renderli più aderenti alla normativa dell'Unione europea, la revisione della disciplina delle operazioni esenti la razionalizzazione del numero e della misura delle aliquote Iva, la revisione della disciplina della detrazione ed alcuni interventi più settoriali.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Revisione dell'Iva</p>
	<p>La legge delega di riforma fiscale definisce i principi e criteri direttivi specifici volti a realizzare il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), indicando le priorità di attuazione dell'intervento.</p> <p>La legge delega di riforma fiscale prevede la razionalizzazione e la semplificazione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa e la razionalizzazione degli incentivi alle imprese e della fiscalità di vantaggio. Sono previsti anche i principi e criteri direttivi per i redditi delle imprese che accedono agli istituti disciplinati dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, alle società "di comodo", e ai regimi agevolativi per gli enti del Terzo settore e alle misure fiscali per gli enti sportivi.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Graduale superamento dell'Irap</p> <p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Razionalizzazione incentivi alle imprese</p>
	<p>La legge delega di riforma fiscale definisce i principi e i criteri direttivi specifici relativi ai tributi indiretti diversi dall'Iva, con particolare riferimento all'imposta di registro, imposta sulle successioni e donazioni e imposta di bollo. In particolare, si prevede di razionalizzare la disciplina dei singoli tributi.</p>	<p>EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE</p> <p>Revisione dei tributi indiretti</p>

La legge delega di riforma fiscale prevede la revisione della disciplina doganale, attraverso il riassetto del quadro normativo, il completamento della telematizzazione delle procedure e degli istituti doganali, il potenziamento dello Sportello unico doganale e dei controlli ed il riordino delle procedure di liquidazione, accertamento, revisione dell'accertamento e riscossione.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Revisione della disciplina doganale
La legge delega di riforma fiscale prevede la rimodulazione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica e sul teleriscaldamento in modo da tener conto dell'impatto ambientale di ciascun prodotto, la promozione della produzione di energia elettrica, di gas metano o di gas naturale o di altri gas ottenuti da biomasse o altre risorse rinnovabili e la rimodulazione della tassazione sui prodotti energetici impiegati per la produzione di energia elettrica per incentivare l'uso di quelli più compatibili con l'ambiente intervenendo inoltre sulle agevolazioni in materia di accisa sui prodotti energetici, con particolare riferimento ai sussidi ambientalmente dannosi. Ulteriori disposizioni riguardano i prodotti alcolici e la revisione della disciplina di applicazione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Rimodulazione della tassazione energetica
La legge delega di riforma fiscale contiene i principi e i criteri direttivi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Giochi pubblici
La legge delega di riforma fiscale prevede la revisione generale degli adempimenti tributari in particolare la semplificazione degli obblighi dichiarativi e di versamento, disposizione dirette a favorire l'accesso ai servizi dell'amministrazione finanziaria e a rafforzare la posizione dei cittadini nel rapporto con l'amministrazione finanziaria. Si prevede inoltre il riordino della disciplina delle cauzioni in materia di accisa e la revisione delle procedure amministrative per la gestione della rete di vendita dei prodotti del tabacco.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Semplificazioni di adempimenti tributari
La legge delega di riforma del sistema fiscale prevede la semplificazione del procedimento accertativo e del procedimento del contraddittorio. In particolare, il diritto al contraddittorio sarà disciplinato in modo omogeneo concedendo anche al contribuente un termine congruo per le eventuali osservazioni, su cui l'ente impositore è tenuto a motivare espressamente in caso di mancato accoglimento delle stesse. Viene previsto, inoltre, il riordino delle norme in materia di analisi delle posizioni di rischio fiscale e l'utilizzo sempre maggiore delle tecnologie digitali, un potenziamento e una semplificazione del regime dell'adempimento collaborativo e la possibilità per i soggetti di minori dimensioni di accedere a un concordato preventivo biennale.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Semplificazione del procedimento amministrativo
La legge delega di riforma fiscale prevede la revisione del sistema nazionale della riscossione che assicuri una maggiore efficacia, imparzialità ed efficienza.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Revisione del sistema di riscossione
La legge delega di riforma fiscale contiene i principi essenziali per la revisione della disciplina e dell'organizzazione dei processi tributari con particolare riguardo al rafforzamento agli istituti deflattivi del contenzioso, all'implementazione del processo di informatizzazione della giustizia tributaria nonché intervenendo su alcuni aspetti procedurali e organizzativi.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Previsione dei processi tributari
La legge delega di riforma fiscale contiene i principi essenziali per la revisione del sistema sanzionatorio tributario, amministrativo e penale, in materia di imposte sui redditi, di imposta sul valore aggiunto, di altri tributi erariali indiretti e di tributi degli enti territoriali al fine di razionalizzare, riparametrare e coordinare il rapporto tra sanzioni amministrative e penali.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Revisione del sistema sanzionatorio

	La legge delega di riforma fiscale contiene i principi e i criteri direttivi relativi al riordino della normativa tributaria e alla codificazione della normativa fiscale mediante la redazione di testi unici e di un vero e proprio codice tributario.	EFFICIENZA DEL SISTEMA FISCALE Riordino della normativa tributaria
	Le amministrazioni titolari di progetti previsti nel PNRR dal 1° gennaio 2023 (in precedenza dal 1° gennaio 2027) possono stabilizzare nei propri ruoli il personale non dirigenziale già assunto a tempo determinato per la realizzazione di tali progetti.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Stabilizzazione personale
	Semplificazione delle procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR, con particolare riguardo all'erogazione delle anticipazioni di risorse destinate ai soggetti attuatori degli interventi ricompresi nel Piano ma finanziati con risorse nazionali e alle modalità di assegnazione e rimodulazione delle risorse finanziarie in favore delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Semplificazione gestione risorse del PNRR
	Si estende la possibilità per gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria di apportare variazioni di bilancio, con riferimento ai finanziamenti statali ed europei per spese correnti connesse all'attuazione del PNRR.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Enti locali
	Viene affidato alla Sose il compito di porre in essere ogni attività ritenuta necessaria a favorire l'introduzione del concordato preventivo e l'implementazione dell'adempimento collaborativo, nonché le attività di progettazione, di sviluppo e di realizzazione dell'interoperabilità delle banche dati.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Concordato preventivo
	Disposizioni che prevedono l'aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (PNC). Previsto un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di PNRR.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Piano Nazionale Investimenti Complementari
Racc. 2 - garantire una <i>governance</i> efficace e rafforzare la capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, ai fini di un'attuazione continuativa, rapida e solida del piano per la ripresa e la resilienza; perfezionare celermente il capitolo dedicato a REPowerEU al fine di avviarne rapidamente l'attuazione; procedere alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione in stretta complementarità e sinergia con il piano per la ripresa e la resilienza. [...]	Per consentire agli enti locali di fronteggiare le esigenze connesse agli adempimenti riferiti al PNRR e, garantire le procedure di gestione, erogazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse del Piano la percentuale di incarichi dirigenziali a contratto a tempo determinato, è elevata, fino al 31 dicembre 2026, dal 30 al 50 per cento. Per assicurare la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR i contratti a tempo determinato non si risolvono nel caso in cui l'ente locale dichiarò il dissesto o venga a trovarsi in situazioni strutturalmente deficitarie. Inoltre, non si applica nei confronti degli enti locali dichiarati in dissesto o che si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie il divieto, di assumere collaboratori con contratto a tempo determinato. Si consente inoltre, il conferimento di alcuni incarichi a titolo oneroso a soggetti già collocati in quiescenza.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Adempimenti enti locali
	Disposizioni che intervengono sul sistema di <i>governance</i> delle politiche di coesione, in particolare si dispone la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale ed il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Viene conseguentemente soppresso il "Nucleo di verifica e controllo" (NUVEC), le cui funzioni sono trasferite al "Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione" (NUVAP), che viene ridenominato "Nucleo per le politiche di coesione" (NUPC) e anch'esso disciplinato con DPCM.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Politica di coesione
	Per il rafforzamento della capacità amministrativa ai fini dell'attuazione dei progetti del PNRR il DL PA prevede una serie di disposizioni per il rafforzamento dell'organico in numerose amministrazioni centrali e locali.	ATTUAZIONE PNRR Rafforzamento organico PA

	Il DL PA istituisce l'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico al fine di promuovere lo sviluppo strategico del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano, e di garantire la piena applicazione delle attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piano, anche con specifico riguardo all'impatto delle riforme in materia di pubblica amministrazione.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Osservatorio nazionale lavoro pubblico
	Per il 2023 il DL PA consente l'utilizzo delle risorse impegnate e non utilizzate relative all'anno 2022 del Fondo che consente ai comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dai progetti del PNRR.	CAPACITÀ AMMINISTRATIVA Interventi per gli enti locali
Racc. 3 - Ridurre la dipendenza dai combustibili fossili; razionalizzare le procedure di concessione per accelerare la produzione di energie rinnovabili aggiuntive e sviluppare interconnessioni delle reti elettriche per assorbirla; accrescere la capacità di trasporto interno del gas al fine di diversificare le importazioni di energia e rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento; aumentare l'efficienza energetica nei settori residenziale e societario, anche attraverso sistemi di incentivi maggiormente mirati, rivolti in particolare alle famiglie più vulnerabili e agli edifici con le prestazioni peggiori; promuovere la mobilità sostenibile, anche eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente e accelerando l'installazione delle stazioni di ricarica; intensificare le iniziative a livello politico volte all'offerta e all'acquisizione delle competenze necessarie per la transizione verde.	Fino al 30 giugno 2024, con il DL bollette sono previste semplificazioni nelle realizzazioni di impianti fotovoltaici nelle strutture turistiche o termali con moduli collocati su coperture piane o falde, di potenza fino a 1 MW per l'autoconsumo. Nei centri storici o in aree a tutela paesaggistica, gli impianti dovranno rispettare il vincolo paesaggistico.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Impianti fotovoltaici
	Credito d'imposta per le <i>start-up</i> innovative, costituite a partire dal 1° gennaio 2020, operanti nei settori dell'ambiente, delle energie rinnovabili e della sanità per attività di ricerca e sviluppo volte alla creazione di soluzioni innovative per la realizzazione di strumentazioni e servizi tecnologici avanzati al fine di garantire la sostenibilità ambientale e la riduzione dei consumi energetici.	INVESTIMENTI PUBBLICI Crediti d'imposta start-up innovative
	Integrazioni e modifiche alla disciplina in materia di realizzazione di nuova capacità di rigassificazione. In particolare, le modifiche riguardano il procedimento di autorizzazione che deve includere le valutazioni ambientali. Inoltre, le opere di rigassificazione devono essere sottoposte alla Commissione tecnica PNIEC-PNRR in caso di assoggettamento VIA statale.	INVESTIMENTI PUBBLICI Opere di rigassificazione
	Possibilità per l'ARERA di definire i prezzi minimi garantiti per la produzione da impianti in esercizio alimentati a biogas e biomassa che beneficiano di incentivi in scadenza entro il 31 dicembre 2027 o che rinuncino agli incentivi.	INVESTIMENTI PUBBLICI Impianti a biogas e biomassa
	Possibilità di sottoporre a Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) invece che ad autorizzazione unica, tutti gli interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, gas di scarica o gas residuati dai processi di depurazione.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Impianti a biometano
	Disposizioni volte a semplificare l'iter autorizzativo per la realizzazione delle infrastrutture strategiche in ambito energetico.	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA Infrastrutture strategiche

TABELLA III.1-15 : DIFFERENZE RISPETTO ALL'ULTIMO PROGRAMMA DI STABILITÀ (7)

	Codice ESA	2022	2023	2024
		% PIL	% PIL	% PIL
Obiettivo di indebitamento/accreditamento netto delle Amministrazioni Pubbliche	B.9	0,0	0,0	0,0
Programma di Stabilità		-8,0	-4,5	-3,7
Documento Programmatico di Bilancio		-8,0	-5,3	-4,3
Differenze		0,0	-0,8	-0,6
Previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a politiche invariate	B.9	0,0	0,0	0,0
Programma di Stabilità		-8,0	-4,4	-3,5
Documento Programmatico di Bilancio		-8,0	-5,2	-3,6
Differenze		0,0	-0,8	-0,1

TABELLA III.1-16 : IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - SOVVENZIONI (9.A)

2020-2026

Entrate da sovvenzioni RRF (% di PIL)	
Sovvenzioni RRF come incluse nelle previsioni di entrata	3,3
Erogazioni di cassa dalla UE delle sovvenzioni RRF	3,4
Spese finanziate Dalle sovvenzioni RRF (% PIL)	
TOTALE SPESE CORRENTI	0,8
Investimenti fissi lordi P.51g	0,9
Trasferimenti in conto capitale D.9	1,5
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	2,5
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni del RRF¹ (% del PIL)	
Riduzione delle entrate fiscali	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0
Transazioni finanziarie	0,0

¹ Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale

TABELLA III.1-17 : IMPATTI DEL RRF SULLE PREVISIONI DEL PROGRAMMA - PRESTITI (9.B)

2020-2026

Flussi di cassa dei prestiti RRF previsti nel Programma (% di PIL)

Versamenti UE dei prestiti RRF	5,9
Rimborsi di prestiti RRF alla UE	0,0

Spese Finziate dai prestiti RRF (% Di PIL)

TOTALE SPESE CORRENTI	0,4
Investimenti fissi lordi P.51g	3,9
Trasferimenti in conto capitale D.9	1,2
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	5,1

Altri costi finanziati dai prestiti del RRF¹ (% del PIL)

Riduzione delle entrate fiscali	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0
Transazioni finanziarie	0,1

¹ Comprende i costi che non sono registrati come spese nella contabilità nazionale

TABELLA III.1-18 : STOCK DI GARANZIE STATALI AL 30 GIUGNO 2023 (% DEL PIL) (10)

Misure	Data di adozione (1)	Ammontare massimo di passività potenziali (% di PIL) (2)	Tiraggio (% di PIL) (3)
Fondo di garanzia per le PMI	23/12/1996	11	7,20
Fondo coassicurazione pubblica per i rischi non di mercato in favore di SACE (4)	08/04/2020	5,9	3,16
Fondo di garanzia prima casa	27/12/2013		1,10
Garanzia Italia	08/04/2020	9,8	1,06
SupportItalia	17/05/2022	9,8	0,96
GACS	14/02/2016		0,54
Garanzie Green New Deal	15/09/2020	0,1	0,22
Fondo di garanzia paneuropeo	19/05/2020	0,2	0,19
Emissioni obbligazionarie CDP	10/03/2020	0,2	0,15
Programma SURE	19/05/2020	0,2	0,14
Garanzia SACE assicurazione crediti commerciali (art. 35 DL 34/2020)	19/05/2020	0,1	0,10
Assistenza Macro-Finanziaria in favore dell'Ucraina	23/09/2022	0,02	0,02
Garanzia SACE assicurazione crediti commerciali (art. 8 co. 3 DL 21/2022)	21/03/2022	0,2	0,00
Altri strumenti			0,04
Totale			14,88

(1) La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia.

(2) Limite massimo di esposizione garantita stabilito per legge (ove presente). Il limite del 9,8 per cento del PIL, relativo all'operatività di Garanzia Italia e SupportItalia è riferito al complesso delle due misure.

(3) Esposizione garantita in essere.

(4) Inclusivo dell'effetto di ribilanciamento della coassicurazione dello Stato in favore di SACE in ambito export (art. 2 del D.L. n.23/2020).

Tale riforma ha previsto che gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE nell'ambito del sostegno all'export e all'internazionalizzazione siano assunti dallo Stato e dalla SACE in una proporzione pari, rispettivamente, al 90 e al 10 per cento (in luogo del 10 per cento per lo Stato e del 90 per cento per SACE che valeva in precedenza).

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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 DPB³³ per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2023, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica³⁴.

IV.1 BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è ampiamente utilizzato nelle attività di analisi e programmazione economica. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia per le previsioni di breve e medio periodo condizionate al quadro economico internazionale sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili esogene internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM 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 risultano predominanti nel determinare l'evoluzione di breve periodo, mentre le condizioni dal lato dell'offerta influenzano l'andamento dell'economia nel medio periodo. Nel 2016 è stata effettuata un'importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprendesse i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa avesse indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996:Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013:Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse

³³ Per maggiori informazioni, cfr.

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

³⁴ In particolare, cfr. capitoli I-III.

equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati rinvenibili nei dati osservati.

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.³⁵ È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a *shock* di varia natura o ad interventi di *policy*. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali dalla Commissione Europea. La crescita endogena che caratterizza QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte a favorire la crescita. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non 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.

Modello ITFIN

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

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

Una caratteristica di ITFIN è la ricostruzione dettagliata del funzionamento del settore bancario, monetario e finanziario. Il modello considera un'ampia disaggregazione anche riguardo alla tipologia di strumenti finanziari emessi da ciascuno dei diversi settori considerati. Particolare attenzione è rivolta alla modellizzazione della domanda e offerta di titoli di stato e dei meccanismi di

³⁵ Roeger, W., Varga, J., in't Veld, J. (2022). The QUEST III R&D Model. In: Akcigit, U., Benedetti Fasil, C., Impullitti, G., Licandro, O., Sanchez-Martinez, M. (eds) *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies. International Economic Association Series*. Palgrave Macmillan, Cham.

trasmissione del rischio sovrano al livello dell'attività economica, tramite canali che riguardano in gran parte il settore bancario e finanziario.

La struttura e le proprietà del modello sono documentate in lavori di ricerca recenti e il suo sviluppo sta proseguendo per introdurre una sezione sulla determinazione dei prezzi e i salari che consenta di analizzare anche aspetti relativi alla dinamica dell'inflazione.

MACGEM-IT - Il Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Generale (CGE), costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano, allo scopo di quantificare l'impatto aggregato e disaggregato, diretto ed indiretto, degli scenari di *policy* sui principali aggregati macroeconomici.

MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza, rispettivamente, tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali. La struttura fondamentale del modello 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.

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

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

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica³⁶, dinamica e multi regionale, con una connotazione *multi-output* e *multi-input* per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo, che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali

³⁶ Cfr. M. Ciaschini, Felici F., Pretaroli R., Severini F. and Socci C., "MACGEM-IT A SAM based CGE model for the Italian Economy", 2020, Working Paper del Dipartimento del Tesoro, n. 1, 03./2020 https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/workin_g_papers/WP_1_-_2020.pdf . C. Socci, Felici F., Pretaroli R, Severini F. e Loiero R., "The Multisector Applied Computable General Equilibrium Model for Italian Economy (MACGEM-IT)", 2021, *Italian Economic Journal: A Continuation of Rivista Italiana degli Economisti and Giornale degli Economisti*, Springer, Società Italiana degli Economisti (*Italian Economic Association*), vol. 7(1), pages 109-127, Marzo 2021.

(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*). Nella versione statica del modello, si è introdotta la disaggregazione del fattore lavoro per genere e competenze formali in tre livelli (basso, medio, alto).

È stato anche introdotto un modulo ambientale esterno che consente di valutare il consumo di energia per fonte e le emissioni ambientali di ciascun settore di attività economica e per i consumi delle famiglie. Questo modulo è stato elaborato in base ai Conti dei Flussi Fisici di Energia (PEFA) ed ai conti NAMEA elaborati dell'ISTAT.

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

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta particolarmente funzionale alla stima di impatto anche di *policy* e proposte di riforma a forte connotazione selettiva e/o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto, poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di *policy* di tipo puntuale che MACGEM-IT può analizzare sono ampie. In particolare, il modello può valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure il sostegno a specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, oppure l'utilizzo di strumenti di *policy* nella redistribuzione del reddito. Il modello nella versione statica è anche in grado di distinguere gli effetti differenziali sull'occupazione per genere e competenze formali. Infine, con riferimento alle emergenti questioni energetiche e climatiche, i modelli statico e dinamico possono valutare l'impatto derivante dall'introduzione di imposte ambientali, con la possibilità di stimare gli effetti sulle emissioni atmosferiche, sull'occupazione e sull'efficienza del sistema fiscale.

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'UE³⁷; le specifiche vengono discusse e decise dall'*Output Gap Working Group* (OGWG), costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE.

Le stime del presente Documento sono state prodotte sulla base del quadro macroeconomico programmatico di riferimento per il presente DPB per gli anni 2024-2026.

Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU*) e del *trend* della *Total Factor Productivity*, sono stati impiegati i parametri di inizializzazione utilizzati dalla Commissione Europea in occasione delle *Spring Forecasts 2023*³⁸.

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”.

³⁷ Per maggiori dettagli si veda: Havik et al., 2014, ‘*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy*’, (Economic Papers n. 535), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

³⁸ Per dettagli sulla metodologia e i parametri applicati, si veda “Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali”.

ALLEGATO

NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

INDICE

INTRODUZIONE	1
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO	1
I.1 I modelli micro e macroeconomici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	1
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana.....	1
IGEM – Italian General Equilibrium Model.....	1
QUEST III - Italy.....	2
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana.....	3
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	5
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....	9
II.1 Le entrate	11
Entrate tributarie ed extratributarie	11
Entrate contributive.....	12
Flussi finanziari Italia – UE.....	13
II.2 Le spese.....	17
Redditi da lavoro dipendente.....	17
Consumi intermedi	19
Prestazioni sociali in denaro	21
Altre Spese correnti	29
Interessi passivi	31
Investimenti fissi lordi	31
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale.....	36
III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO	39
III.1 Saldo strutturale di bilancio	39
III.2 La regola della spesa	43
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	45
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	46
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico	47
IV. ANALISI TEMATICHE	49
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello stato.....	49
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.....	51
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.....	52
La sanità.....	52
Province e Comuni.....	52

Le Università e gli Enti di ricerca.....	53
IV.3 La spesa sanitaria	54

INDICE DEI BOX

Previsione degli accreditati dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)	16
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro.....	23
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2022	25

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle ap - un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	26
--	----

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro conto AP - Confronto tra programmazione finanziaria e risultati	26
---	----

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/2009 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2023. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con il quadro di regole fiscali e di bilancio europee e nazionali.

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

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

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

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

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana.¹ Il modello, che è basato su un'esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative

¹ Annicchiarico B., Di Dio, F., Felici, F., Monteforte, L. (2013). *IGEM: A Dynamic General Equilibrium Model for Italy*. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Working Paper N.4, 2013.

di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura e per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali, ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti nel modello volte a cogliere specifici aspetti dell'economia italiana.

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

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

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea.² 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

² Roeger, W., Varga, J., in't Veld, J. (2022). *The QUEST III R&D Model*. In: Akcigit, U., Benedetti Fasil, C., Impullitti, G., Licandro, O., Sanchez-Martinez, M. (eds) *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies. International Economic Association Series*. Palgrave Macmillan, Cham.

Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte a favorire la crescita. 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.

ITFIN

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

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

Una caratteristica di ITFIN è la ricostruzione dettagliata del funzionamento del settore bancario, monetario e finanziario. Il modello considera un'ampia disaggregazione anche riguardo alla tipologia di strumenti finanziari emessi da ciascuno dei diversi settori considerati. Particolare attenzione è rivolta alla modellizzazione della domanda e offerta di titoli di stato e dei meccanismi di trasmissione del rischio sovrano al livello dell'attività economica, tramite canali che riguardano in gran parte il settore bancario e finanziario. La struttura e le proprietà del modello sono documentate in lavori di ricerca recenti³ e il suo sviluppo sta proseguendo per introdurre una sezione sulla determinazione dei prezzi e i salari che consenta di analizzare anche aspetti relativi alla dinamica dell'inflazione.

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro in collaborazione con il dipartimento di Economia e Diritto dell'Università degli Studi di Macerata. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Generale (CGE) costruito e sviluppato in modo da riflettere l'assetto istituzionale del sistema economico italiano allo scopo di quantificare l'impatto aggregato e disaggregato, diretto ed indiretto, degli scenari di *policy* sui principali aggregati macroeconomici.

³ Barbieri Hermitte, R., Cagnazzo, A., Favero, C. A., Felici, F., Macaudo, V., Nucci, F., & Tegami, C. (2023). ITFIN: A stock-flow consistent model for the Italian economy. *Economic Modelling*, 119, 106113.

MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali. La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio la Pubblica Amministrazione e il mercato del lavoro.

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

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

MACGEM-IT è attualmente sviluppato nella versione statica⁴, dinamica e multiregionale con una connotazione *multi output* e *multi input* per quanto attiene alla sfera produttiva. Ciascun agente è rappresentato attraverso la propria funzione obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi 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*). Nella versione statica del modello, si è introdotta la disaggregazione del fattore lavoro per genere e competenze formali in tre livelli (basso, medio, alto).

E' stato anche introdotto un modulo ambientale esterno che consente di valutare il consumo di energia per fonte e le emissioni ambientali di ciascun settore di attività economica e per i consumi delle famiglie. Questo modulo è stato elaborato in base ai Conti dei Flussi Fisici di Energia (PEFA) ed ai conti NAMEA elaborati dell'ISTAT.

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

⁴ Cfr. M. Ciaschini, Felici F., Pretaroli R., Severini F. and Socci C., "MACGEM-IT A SAM based CGE model for the Italian Economy", 2020, Working Paper del Dipartimento del Tesoro, n. 1, 03./2020 https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/working_papers/WP_1_-_2020.pdf. C. Socci, Felici F., Pretaroli R., Severini F. e Loiero R., "The Multisector Applied Computable General Equilibrium Model for Italian Economy (MACGEM-IT)", 2021, *Italian Economic Journal: A Continuation of Rivista Italiana degli Economisti and Giornale degli Economisti*, Springer, Società Italiana degli Economisti (*Italian Economic Association*), vol. 7(1), pages 109-127, Marzo 2021.

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

Considerando l'ampia articolazione degli aggregati economici rappresentati nelle differenti fasi del flusso circolare del reddito, MACGEM-IT risulta funzionale alla valutazione d'impatto anche di *policy* e proposte di riforma a forte connotazione selettiva e/o categoriale caratterizzate da un elevato grado di complessità già dalla fase dell'innesto, poiché possono riguardare allo stesso tempo il lato della produzione e quello del reddito. Le simulazioni di *policy* di tipo puntuale che MACGEM-IT può analizzare sono ampie. In particolare, il modello può valutare l'introduzione di incentivi differenziati sulle componenti della domanda finale, oppure il sostegno a specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, oppure l'utilizzo di strumenti di *policy* nella redistribuzione del reddito. Il modello nella versione statica è anche in grado di distinguere gli effetti differenziali sull'occupazione per genere e competenze formali. Infine, con riferimento alle emergenti questioni energetiche e climatiche, i modelli statico e dinamico possono valutare l'impatto derivante dall'introduzione di imposte ambientali, con la possibilità di stimare gli effetti sulle emissioni atmosferiche, sull'occupazione e sull'efficienza del sistema fiscale.

I.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model (JBM)*⁵. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2014.

1. Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica. L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di

⁵ Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

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

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

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

Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. È previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics*, mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio e del gas naturale si utilizzano delle ipotesi tecniche: i) per il tasso di cambio la media degli ultimi 10 giorni lavorativi; ii) per il prezzo del petrolio e del gas naturale la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei *futures* di fonte Refinitiv. 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 ITEM⁶ 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 e ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche⁷. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM.

Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati 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

⁶ Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

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

⁷ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

di carattere strutturale, le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle dei modelli di equilibrio economico generale, ovvero il modello QUEST III per l'Italia e il modello IGEM e il CGE.

3. Definizione del quadro macroeconomico. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models* e *modelli a frequenza mista*⁸). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di Consensus e dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro, seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali partner commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come input per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.
4. Validazione delle previsioni. In attuazione del Regolamento UE n. 473/2013⁹ e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243¹⁰, in data 13 maggio 2022 è stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, Documento programmatico di Bilancio) ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:
 - a. trasmissione dal MEF all'UPB del quadro macroeconomico;
 - b. eventuale formulazione di rilievi da parte dell'UPB;
 - c. eventuale invio da parte del MEF all'UPB della versione modificata del quadro macroeconomico;
 - d. validazione finale dell'UPB (che può essere positiva o negativa).Le lettere di validazione con i relativi rilievi sono pubblicate sul sito web dell'UPB dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico a cui si riferiscono.

⁸ 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.

⁹ Il Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il regolamento prevede che la validazione delle previsioni del Programma di Stabilità da parte di un organismo nazionale indipendente.

¹⁰ Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

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

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010¹¹. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza economica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente¹², 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)¹³. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche di aprile ed ottobre ad Eurostat, ISTAT può riclassificare nel sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosettori¹⁴. In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 234 del 30 settembre 2021.

¹⁴ Per esempio, in sede di Notifica di aprile 2019, l'ISTAT ha riclassificato nel settore delle AP diverse unità, fra cui RFI s.p.a. e Invitalia, in precedenza non comprese nel perimetro della PA.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)¹⁵. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹⁶ (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, sono fra i principali parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e, in particolare, per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

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

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

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

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato¹⁷. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima con un modello specifico la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

Il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica recepisce, dopo gli opportuni confronti, la previsione elaborata dal modello specifico. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la

¹⁵ 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.

¹⁶ Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III.1*.

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

previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie ed extratributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)¹⁸, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

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

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

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

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

¹⁸ 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 monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (c.d. effetto Monitoraggio).

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

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

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

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

Entrate contributive

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

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a

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

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione tiene conto anche degli specifici criteri di registrazione definiti dal SEC 2010.

In particolare, la valutazione del gettito contributivo è effettuata sulla base del metodo di calcolo adottato dall'ISTAT, basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata". Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

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

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

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

Flussi finanziari Italia - UE

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

- 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. Box successivo). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione

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

- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario¹⁹ (cfr. par. Altre spese correnti).

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

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE, comprensivi delle quote REACT EU), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca) 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 delle 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.

La previsione è effettuata considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate²⁰. 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, si stimano 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:

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

¹⁹ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorsa calcolata sull'imponibile IVA nazionale, basata su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento, un contributo sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclata e la risorsa correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

²⁰ Per il periodo 2014-2020 vale invece la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

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 ottiene una previsione degli accrediti e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accrediti anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accrediti, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziare.

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

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri²¹, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno impatto sul conto PA in quanto si configurano come contributi a fondo perduto al settore privato. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Pubblica Amministrazione), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA nel momento in cui l'unità sostiene effettivamente la spesa indipendentemente dal momento dell'accredito. La registrazione in entrata nel momento di sostenimento della spesa non determina impatti sul deficit.

Il momento del sostenimento della spesa e quello della sua rendicontazione non necessariamente coincidono. Gli sfasamenti nel profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi

²¹ Cfr. Eurostat (2022), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rendono necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate.

Da tali importi sono escluse le anticipazioni²². Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari²³ dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

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

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

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

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

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

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

²² 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*).

²³ Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle regole di contabilizzazione del SEC 2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base di riferimento è la serie storica dei dati ISTAT. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali²⁴ 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 sociali²⁵ - 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 salariale²⁶.

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

²⁴ In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

²⁵ Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

²⁶ 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.).

contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità²⁷. 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 prudenziali²⁸, sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁹ o in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate³⁰.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali³¹ 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 lavoro³² 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

²⁷ Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di bilancio.

²⁸ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁹ 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.

³⁰ L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col DL. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

³¹ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

³² In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

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

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

Consumi intermedi

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

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

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

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

Le regole del SEC 2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

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

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

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

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

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

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

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul trend storico e tiene in considerazione le peculiarità proprie del triennio 2020-2022 caratterizzato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dai suoi effetti sui conti degli enti territoriali. La fine del periodo emergenziale, 31 marzo 2022, ha coinciso con le generali riaperture e con la ripresa del tessuto economico e produttivo, tuttavia, l'aumento del costo dei beni energetici e dell'inflazione ha interessato anche gli enti territoriali: le stime pertanto tengono conto di entrambi gli aspetti, sia di una ripresa a pieno regime, trainata dagli investimenti del PNRR e del PNC, sia del generale aumento della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi per il mutato quadro macro economico. Le previsioni tengono conto, inoltre, del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell'introduzione per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, a decorrere dall'esercizio 2019, del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) esteso alle Regioni a statuto ordinario a decorrere dall'esercizio 2021.

Sia il risultato di competenza, sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata;

competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

La previsione dei consumi intermedi degli enti territoriali opera il necessario bilanciamento tra quanto prevede l'articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che impone la riduzione della spesa per consumi intermedi per gli enti non rispettosi dei tempi di pagamento e della riduzione dello stock di debito pregresso, e quanto inserito nel PNRR, tra le riforme abilitanti (Riforma 1.11 - Missione 1 Componente 1) che contempla misure volte a ridurre i tempi di pagamento delle PA a livello centrale, regionale e locale, e dei sistemi sanitari regionali in modo tale che, entro la fine del 2023, le predette pubbliche amministrazioni paghino entro il termine di 30 giorni, innalzati a 60 solo per le autorità sanitarie. Il target obiettivo, da conseguire entro il 31 dicembre 2023, prevede che, sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC), la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti locali nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 30 giorni, mentre la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 60 giorni.

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

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come input per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di prestazioni sanitarie³³.

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati che operano in convenzione ed accreditamento con il SSN³⁴ ed erogati 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 accreditate;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc.).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* viene effettuata tenendo conto delle informazioni sulla dinamica degli aggregati e degli effetti derivanti dai provvedimenti normativo-istituzionali in vigore. Analogamente a

³³ Oltre agli enti del SSN, ossia le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie, si annoverano anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

³⁴ Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto degli oneri per il rinnovo delle convenzioni³⁵.

Prestazioni sociali in denaro

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

L'attività di previsione e monitoraggio³⁶ dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

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

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

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

³⁵ Benché di importo non rilevante, deve considerarsi anche la spesa relativa al rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina specialistica ambulatoriale interna inclusa nell'Assistenza medico-specialistica.

³⁶ Dalla fine del 1998 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato opera l'Ispettorato Generale per la Spesa Sociale - IGESPE tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

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

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

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

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

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

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio mensile, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto³⁷.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

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

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

³⁷ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

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

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

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

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- 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 prelegislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

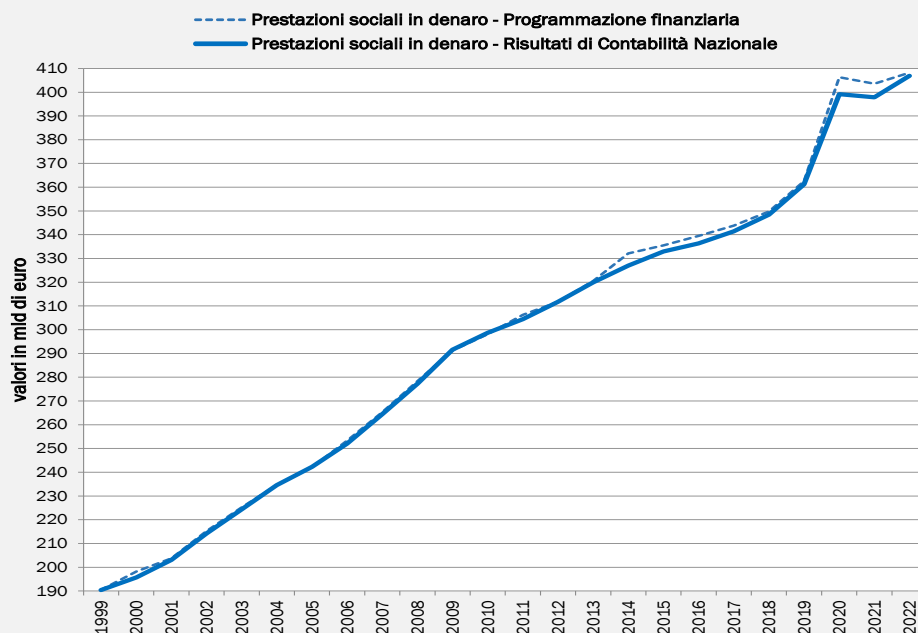
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2022

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2022. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno n andrebbe effettuato tra le previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno n-1 in RPP dell'anno n ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno n-1 (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero (successivamente al 2011) in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno n e i Risultati dell'anno n, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti. Sul piano metodologico, invero, il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)³⁸ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle Amministrazioni Pubbliche. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatico è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno n e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno n riferentesi alla programmazione da n+1) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n³⁹ e, successivamente, con l'aggiornamento del Documento Programmatico di Bilancio e della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)⁴⁰.

³⁸ 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.

³⁹ 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).

⁴⁰ La Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 ha sostituito di fatto la RPP (II Sezione). Dal 2017 la Nota tecnico-illustrativa è allegata al disegno di legge di bilancio, che a partire dalla programmazione finanziaria per il triennio 2017-2019, ingloba i caratteri sostanziali in precedenza contenuti nella legge di bilancio. Il Documento Programmatico di Bilancio viene presentato alla Commissione europea a ottobre e recepisce, nel quadro programmatico, gli effetti derivanti dalla manovra di finanza pubblica.

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

Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle AP contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle AP sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente⁴¹. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

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

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

⁴¹ Nel periodo riscontrabile si è registrata tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza contenuta (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4%, tenuto conto degli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1%).

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	304,5
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	313,9	311,7
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	320,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	327,0
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	332,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	
Anno 2016	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	336,4
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
Anno 2017	Nota Aggiornamento DEF 2016e	344,7	341,4
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	348,5
Anno 2019	Nota Aggiornamento DEF 2018	357,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019 (11)	365,2	
	DEF 2019 e Agg Prog Stabilità (2019) (12)	364,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	361,2
Anno 2020	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	362,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	374,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2020	375,2	
	DEF 2020 e Agg Prog Stabilità (2020)	386,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2020 (13)	410,5	
	DPB 2021 (13)	407,5	
Anno 2021	DPB 2021 + DL 137/2020 L 176/2020 (13)	406,3	399,2
	Nota Aggiornamento DEF 2020	389,9	
	NTI legge bilancio 2021 e DPB 2021 (14)	398,0	
	DEF 2021 e Agg Prog Stabilità (2021) (15)	402,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2021 (16)	404,0	
Anno 2022	NTI legge bilancio 2022 + DL 209/2021 (17)	403,5	397,9
	Nota Aggiornamento DEF 2021	403,8	
	NTI legge bilancio 2022 e DPB 2022 (18)	403,6	
	DEF 2022 e Agg Prog Stabilità (2022) tendenziale	401,6	
	DEF 2022 e Agg Prog Stabilità (2022) programmatico (19)	408,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2022 (20)	409,2	
	NTI legge bilancio 2023 e DPB 2023 (21)	408,2	406,9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(13) Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti, dapprima a recepire (DEF 2020 e NADEF 2020) gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico derivanti dall'emergenza epidemiologica, contenuti nei relativi provvedimenti, e, successivamente, nell'ultimo trimestre dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio progressivamente disponibili, ancorché parziali. La previsione NADEF 2020 è

stata quindi oggetto di successive revisioni. In particolare, il livello di spesa previsto è stato ridotto di 3.000 mln di euro in sede di DPB 2021, scenario tendenziale. Successivamente, nella parte finale dell'anno, nella predisposizione degli interventi di ristori per specifici settori economici, di cui al DL n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020 sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti per la spesa per prestazioni sociali in denaro derivandone una riduzione complessiva della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 mln di euro, che ha contribuito alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 mln di euro.

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

(15) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 41/2021 (c.d. DL sostegni), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021.

(16) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 73/2021 (c.d. DL sostegni-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2021.

(17) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 215/2021 e, da ultimo, del DL n. 209/2021 rifuso nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022-2024) i cui effetti non sono contenuti in Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024 e che ha previsto, sulla base dell'attività di monitoraggio relativa a interventi comunque adottati in corso d'anno, la riduzione di circa 940 mln di euro della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri programmi di spesa.

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

(19) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91/2022.

(20) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 115/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 142/2022 e dal DL n. 144/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 175/2022.

(21) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 176/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n.6/2023, e dal DL n. 179/2022, rifuso nella legge di conversione del DL n. 176/2022. Con tali provvedimenti sono state stabilite riduzioni di spesa conseguenti alle risultanze derivanti dalla progressiva attività di monitoraggio con riduzione per circa 1.050 mln di euro della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri programmi di spesa

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione⁴², gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese.

Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti

⁴² 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).

effettuati sono rappresentati, per la maggior parte⁴³, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL).

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata sia in entrata sia come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE⁴⁴.

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.

Un elemento di novità, introdotto nel 2021⁴⁵, è costituito dalla nuova categoria di risorse proprie basata su contributi nazionali calcolati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati. Tale risorsa propria, calcolata su base statistica, è in linea con la strategia europea che intende incentivare ciascuno Stato membro a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso e a promuoverne il riciclo per dare impulso all'economia circolare. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo e viene calcolata sul totale del peso degli imballaggi di plastica generati meno quelli riciclati in un determinato anno.

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 europeo⁴⁶. 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

⁴³ Ulteriori contributi derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, e dalla risorsa propria basata sull'IVA.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, articolo 2, paragrafo 1, lettera c), entrata in vigore il 1° giugno 2021 con effetto retroattivo al 1° gennaio 2021. Il Regolamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consiglio del 30 aprile 2021, ha invece definito le modalità di calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, le modalità e la procedura di messa a disposizione di tale risorsa.

⁴⁶ In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

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

Interessi passivi

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

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro stock di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC 2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello di competenza economica (SEC 2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto dello stock di titoli in circolazione, delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale⁴⁷ 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.

⁴⁷ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva spot e forward dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento ⁴⁸. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP Area Euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica.

Sulla base della globalità di questi input, un programma di calcolo denominato SAPE⁴⁹, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC 2010).

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

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

Pertanto, a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello swap il MEF verserà alla controparte swap il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, siano coperte con tali swap⁵⁰.

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

⁴⁸ È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello stock di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCTeu)

⁴⁹ Il programma SAPE, "Software di Analisi dei Portafogli di Emissione", in uso da molti anni presso il Dipartimento del Tesoro e oggetto di numerose evoluzioni, è ampiamente illustrato nelle edizioni del Rapporto Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico: http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/

⁵⁰ 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.

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 conformazione della curva swap euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato alla curva swap euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo.

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

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

Inoltre, nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli swap di copertura dei titoli in valuta estera (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità sopra richiamate per i titoli a tasso fisso e a tasso variabile, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime ed eventualmente a quelli provenienti da future transazioni.

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

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

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC 2010), del settore statale includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁵¹ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁵², ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e

⁵¹ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁵² Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

Prestiti (C/C n. 29814)⁵³. 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 Stato⁵⁴.

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'Italia⁵⁵, che vengono stimati in base ai tassi monetari coerenti con lo scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si consideri la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC 2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁵⁶ che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza, del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del settore statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale⁵⁷, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza, delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali ed agli Enti di Previdenza a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra 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 interesse anch'essi coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato.

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

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC 2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per

⁵³ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁵⁴ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁵⁵ Vale la pena ricordare che questi interessi negli ultimi anni erano diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

⁵⁶ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵⁷ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione, in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. Si segnala che, a partire dalla notifica di aprile 2021, ISTAT ha modificato il criterio di registrazione per il calcolo degli investimenti delle amministrazioni locali (con l'eccezione al momento delle Regioni), utilizzando il nuovo criterio della competenza rinforzata in luogo della cassa, poiché considerato più vicino a quello della competenza economica. In caso di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga erogato sulla base di stime di avanzamento lavori. Per classi di investimento medie, sia con riferimento alla complessità che agli importi, si può ipotizzare una erogazione nell'arco di 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio.

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

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

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

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un'operazione di finanziamento/raccolta fondi presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁵⁸.

⁵⁸ 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.

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

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

Secondo il SEC 2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S. Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello, mentre la previsione di spesa in R&S è funzione di variabili macroeconomiche.

Infine, in merito alla stima per sottosettori, per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori. Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica - ovvero l'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata, che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento - la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico, opportunamente rivisto tenendo conto del cambiamento dei vincoli di finanza pubblica per il comparto.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

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

I contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a

favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta. Il SEC 2010 ha distinto i crediti di imposta in due categorie, quelli "pagabili" e quelli "non pagabili". I "pagabili" sono i crediti liquidabili indipendentemente dalla dimensione del debito fiscale del beneficiario, anche mediante rimborso, e sottintendono l'esistenza di un debito certo dello Stato nei confronti del beneficiario. Essi devono essere registrati in spesa, con impatto sull'indebitamento nell'anno in cui sorge il diritto al beneficio per l'intero importo concesso, indipendentemente dall'effettivo utilizzo in compensazione. Rientrano in questa categoria le cosiddette *Deferred Tax Assets* (DTA) del settore bancario.

Viceversa, i crediti "non pagabili" diventano inesigibili superato il limite della capienza fiscale. Essi sono registrati come riduzione delle entrate fiscali, con impatto sull'indebitamento netto negli anni in cui vengono effettivamente utilizzati dal contribuente. 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).

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

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

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

La revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 tramite il cosiddetto *Six Pack* e la successiva approvazione della L. n. 243/2012 che ha recepito a livello nazionale la normativa europea hanno introdotto l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). L'OMT è espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale" cioè al netto delle misure *una tantum* e degli effetti del ciclo economico⁵⁹. Questo parametro ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza fiscale europea.

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

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

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

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia, quindi dell'*output gap* e del saldo strutturale, è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁶⁰ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sull'*output gap* (*Output Gap Working Group* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

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

⁵⁹ Per maggiori dettagli sul Patto di Stabilità e Crescita e la sorveglianza a livello europeo si veda il sito della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

⁶⁰ Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf

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

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003. Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori è che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro, secondo una funzione così rappresentata:

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

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

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

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

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di *trend* delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del NAWRU. Analiticamente:

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

dove $PARTS_t$ è il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica di riferimento, estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* della media di ore lavorate per addetto, ottenuto applicando il filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA⁶¹. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello

⁶¹ In occasione delle Spring Forecast 2020, per evitare una distorsione eccessiva nella stima del trend delle ore lavorate per occupato, la Commissione Europea ha sostituito il dato grezzo per il 2020 con un'interpolazione tra il valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione, è stata inclusa dalla Commissione anche negli esercizi di stima successivi, ed è stata riportata anche nel presente Documento.

del tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano pressioni inflazionistiche sui salari) viene stimato applicando un filtro di Kalman per la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione con l'ausilio di un'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (secondo un modello basato sulla c.d. "curva di Phillips"). La serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. "àncora" del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*⁶².

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

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

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro⁶³.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3$ e ε_4 . La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare l'elemento discrezionale nella scelta, la Commissione Europea ha accolto la proposta italiana di utilizzare una procedura automatica di *grid search* come strumento di supporto⁶⁴. I parametri di

⁶² L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata revisionata da OGWG e approvata da EPC a febbraio 2020; i risultati sono aggiornati ogni anno in occasione delle *Autumn Forecasts*. Il modello di stima comprende tutti i Paesi della UE-28 (inclusi gli UK) e la variabile dipendente è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente. Tra le esogene sono incluse determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni, indice di fiducia del settore manifatturiero). Il modello tiene conto della composizione demografica della forza lavoro, imponendo una correzione della variabile dipendente in linea con i tassi di disoccupazione specifici per classi d'età. I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'àncora viene calcolato come *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

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

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

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

⁶³ Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il software GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (JRC) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri. A questo proposito, si veda: *Planas C. e Rossi A. (2009), "Program GAP - Technical Description and User-manual"*,

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

⁶⁴ Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze delle componenti non osservate nella stima del NAWRU, si veda il Box "Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti" pubblicato nella Sezione I (Programma di Stabilità) del DEF 2015:

inizializzazione utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

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

Per la stima della componente di *trend* della TFP si utilizza un filtro di Kalman *bayesiano* (KF) bivariato e viene stimata un'equazione che mette in relazione la componente ciclica della TFP e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS)⁶⁵. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL reale, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale e risolvendo poi per la TFP.

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

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

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

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

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

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

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁶⁶ e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

Dal lato delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo quattro aree: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico

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

⁶⁵ Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Anche in questo caso, i parametri utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

⁶⁶ Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G. et al. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy, Economic Papers n. 536*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf e Price R.W. et al. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>

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

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

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

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

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

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

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. La classificazione delle misure come *una tantum* avviene sulla base di valutazioni caso per caso seguendo regolamenti europei e sotto la supervisione di Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva⁶⁷, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

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

III.2 LA REGOLA DELLA SPESA

La regola della spesa⁶⁸ indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola

⁶⁷ La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2015), "Report on Public Finances in Emu", Institutional Paper n. 14, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en

⁶⁸ La regola della spesa è stata inserita con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011, che ha rivisto il Regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Per maggiori dettagli, si rimanda alla pubblicazione annuale della Commissione Europea del *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019*: https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en.

fissa un tetto alla crescita della spesa pubblica che, se perseguito, permetterebbe al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

Per ottenere il tasso di crescita dell'aggregato di riferimento è necessario calcolare due aggregati di spesa. Il primo aggregato (G) è pari alla somma delle spese totali della Pubblica Amministrazione a cui si sottraggono le seguenti voci: i) spesa per interessi; ii) spesa per programmi EU interamente coperta da fondi europei; iii) spesa per investimenti calcolata come media su quattro anni (tre precedenti e l'anno base)⁶⁹; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato (G_n) è pari al primo (G) depurato delle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* (DTMn). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno base e si aggiungono quelle dell'anno precedente.

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

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

I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT⁷⁰, venga fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica corretto per la matrice delle condizioni economiche⁷¹. Nel dettaglio, per calcolare il *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale (μPot) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza (Cc_t) che tiene conto dell'aggiustamento fiscale richiesto ai paesi che non hanno raggiunto l'OMT funzione della matrice delle condizioni economiche e di eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza, ricalibrato in funzione della quota della spesa primaria.

$$EB_t = \mu Pot_t - Cc_t$$

Il Patto di Stabilità e Crescita confronta quindi l'evoluzione dell'aggregato di spesa rispetto al *benchmark* di spesa (EB). Per calcolare la deviazione dal benchmark (DB) si effettua in primo luogo la differenza tra il *benchmark* (EB) ed il tasso di crescita effettivo dell'aggregato di spesa di riferimento (TS). Successivamente, questo differenziale si moltiplica all'aggregato di spesa (G) dell'anno precedente (non depurato dalle misure discrezionali) per ottenere il valore monetario dello scostamento. Infine, questo ammontare viene rapportato al PIL restituendo così il valore della deviazione espressa in punti percentuali di PIL. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti quando calcolata anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni (DB_2) su due anni (t e $t-1$) il valore medio della deviazione non deve superare 0,25 per essere in linea con la regola. La rilevanza della deviazione è sempre valutata sia sull'anno che su due anni. In sintesi:

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

⁶⁹ Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della relativa quota di spesa coperta da fondi europei.

⁷⁰ Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni (μPot)

⁷¹ Dal 2015 è stata rivista la metodologia introducendo la ricalibrazione del margine di convergenza sulla base delle condizioni economiche stabilite dalla matrice delle condizioni economiche. I valori vengo pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*".

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

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

III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità⁷², tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento e una riduzione dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento con un conseguente impatto sulla crescita del PIL.

L'impatto della diversa 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 negli scenari alternativi viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale. 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 differente crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello *stock-flow adjustment* rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui si ottiene il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello di indebitamento netto.

⁷² 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

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

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

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

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

- NAWRU: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima di 1 p.p. verso il basso (i.e. se l'ancora è più bassa del NAWRU) e di 0.2 p.p. verso l'alto (i.e. se l'ancora è più alta del NAWRU), del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (si veda il paragrafo III.1).
- TFP: per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo del *Kalman filter bayesiano* (si veda il paragrafo III.1).
- Stock di capitale: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.
- Tasso di partecipazione: per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del *Cohort Simulation Model (CSM)*, elaborato in sede di *Ageing Working Group (AWG)* di EPC, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry e exit rates*). Da t+6 a t+8 si usa una regola di smoothing per legare la serie ARIMA (*time-series driven*) a quella del CSM (*demographics driven*);

- Ore lavorate: a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima. Come risultato, la variazione è molto ridotta nel medio periodo.

III.5 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

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

- per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del settore statale, che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche gli effetti delle transazioni necessarie per le operazioni di acquisizione o di dismissione di partecipazioni azionarie dello Stato. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene, quindi, elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato). Si considerano, inoltre, le passività - già contratte nonché quelle future - con l'Unione Europea nell'ambito dei programmi SURE e NGEU. Si tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle regole emanate da Eurostat in corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC 2010, in relazione alle operazioni in strumenti derivati;
- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

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

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

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

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

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

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

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

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

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

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁷³ di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

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

⁷³ I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 13 (fondi da ripartire di parte corrente) e 27 (fondi da ripartire in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

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

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

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

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate (al netto delle entrate stabilizzate negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio⁷⁴), che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

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

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

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle delle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione 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.

⁷⁴ 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, delle Autorità Amministrative Indipendenti e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE⁷⁵, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui al decreto del Ministero della salute del 24 maggio 2019).

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

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2023 e successivi, ovvero del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Ciò premesso, si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

⁷⁵ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009. Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009. Nel 2017 la rilevazione SIOPE è stata estesa ai Consigli regionali e agli enti strumentali degli enti territoriali in contabilità finanziaria. Nel 2019 alle Autorità portuali e nel 2020 alle Fondazioni liriche e alle Autorità amministrative indipendenti inserite nella lista S13.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

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

Le previsioni sono formulate ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica destinate alle Regioni, che consistono nel rispetto del risultato di competenza non negativo a livello di ente (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e nel conseguimento del saldo non negativo di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 a livello di comparto, nonché nella realizzazione degli ulteriori investimenti previsti per le Regioni dall'art.1, comma 475 ter, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e dell'art. 1, commi 835 e 836, della legge 28 dicembre 2018, n. 145.

Nella formulazione delle stime, si è tenuto conto della proroga, al 31 dicembre 2025, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'[articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279](#) (articolo 1, comma 636, legge 30 dicembre 2021, n. 234) e degli effetti derivanti dalla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità, disposta dal comma 597 della legge di bilancio per il 2022, per gli enti che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e dell'articolo 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

La sanità

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

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

La previsione tiene conto, anche per il comparto Sanità, della proroga al 31 dicembre 2025, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'[articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279](#) (articolo 1, comma 636, legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica e contributi agli investimenti. In particolare, a decorrere dall'anno 2019 tutti gli Enti locali sono tenuti al rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). Di conseguenza, tra le entrate e le spese finali non solo è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della

quota rinveniente da indebitamento, ma anche l'avanzo di amministrazione e l'accensione prestiti. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di operazioni di investimento, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La trasposizione delle nuove regole di finanza pubblica in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti delle nuove regole sulla cassa e dall'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

Le stime risentono della proroga del regime di tesoreria unica al 31 dicembre 2025 disposto dal comma 636 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 - legge di bilancio 2022, e considerano la completa ripresa delle attività dopo la fine del periodo emergenziale causato dall'epidemia da Covid-19. Le stime incorporano, altresì, gli effetti derivanti dal generalizzato aumento dei beni energetici e dell'inflazione che si riflettono su contratti di servizio oltre che sull'acquisto di beni, del contributo straordinario assegnato agli enti locali per garantire la continuità dei servizi anche nel 2023 e della misura, altrettanto straordinaria, che assegna ai comuni la gestione del fondo di 500 milioni di euro per acquisto di beni alimentari di prima necessità.

Le stime considerano, inoltre, i risparmi di spesa derivanti dalla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità, disposta dal comma 597 della legge di bilancio per il 2022: gli enti interessati sono quelli che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e dell'articolo 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

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

Le Università e gli Enti di ricerca

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

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria che l'ISTAT riporta annualmente nel Conto economico consolidato della sanità⁷⁶.

In quest'ultimo viene quantificata la spesa corrente sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali si annoverano gli enti del SSN⁷⁷, ma anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori⁷⁸ in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate.

Elaborato secondo i principi del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁷⁹) e in accordo con i criteri di Contabilità nazionale⁸⁰, il Conto fornisce, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁸¹, anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono predisposte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, tenendo conto delle informazioni relative alla dinamica degli aggregati economici (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio trimestrale) nonché degli effetti derivanti dai parametri normativo-istituzionali vigenti. In tale contesto, viene posta 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 efficientamento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali stimati per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente sulla base della dinamica effettiva della spesa desunta dai modelli di Conto economico (CE⁸²) degli enti del SSN.

⁷⁶ 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 che per quanto riguarda gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è relativo al conto economico del quarto trimestre.

⁷⁷ Aziende sanitarie locali (ASL), Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, Aziende ospedaliere e Aziende ospedaliere universitarie.

⁷⁸ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁷⁹ Regolamento CE n. 458/2007.

⁸⁰ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC 2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati. Ad esempio, a partire dall'edizione del 2017, per una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, la spesa sanitaria è quantificata al netto degli interessi passivi. Da settembre 2019, invece, per una modifica ai criteri contabili voluta dall'EUROSTAT, gli investimenti in ricerca e sviluppo e i relativi ammortamenti sono registrati nella COFOG implicando una revisione a ribasso della spesa. In ultimo, dall'edizione di ottobre 2019, il Conto è stato oggetto di revisioni che hanno comportato una variazione in alcune particolari componenti di spesa (ad esempio, il risultato netto di gestione è stato azzerato, mentre la produzione vendibile è stata revisionata a rialzo per la riclassificazione di alcune voci di costo nei consumi intermedi, come ad esempio l'*intramoenia*).

⁸¹ La spesa sanitaria complessiva viene, infatti, suddivisa in redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market e altre componenti di spesa.

⁸² Il modello di conto economico - CE rappresenta la principale fonte informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. Dal 2019 l'adozione di un nuovo modello di CE ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci contabili disponibili, consentendo un potenziamento delle possibilità di analisi. La medesima base dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze con l'intesa tra lo Stato e le Regioni del 23 marzo 2005, per la valutazione dei risultati di esercizio degli enti del SSN e dei servizi sanitari regionali.

