

Premessa

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/09) introduce novità di rilievo sul ciclo della programmazione, sulla tempistica, sulla denominazione e sui contenuti degli strumenti di programmazione economico-finanziaria¹. Ai sensi dell'art. 10 della citata legge, il ciclo della programmazione inizia il 15 luglio con l'invio, da parte del Governo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, delle Linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici e prosegue con la presentazione alle Camere, entro il 15 settembre, dello schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP - art. 7, comma 1, lettera b) della nuova legge di contabilità). La DFP rappresenta il documento principale del ciclo di programmazione.

Il comma 4, del predetto art. 10 prevede che la DFP sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. Segnatamente, la nota risponde all'esigenza di rendere chiaro al Parlamento quali siano i criteri e le assunzioni utilizzati per la formulazione delle stime contenute nel Documento e relative al conto economico delle Amministrazioni Pubbliche (AP), al saldo di cassa e al debito, sia nel complesso, che ripartiti per i sotto-settori in cui le AP. risultano articolate (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale).

Le previsioni tendenziali a legislazione vigente colgono l'evoluzione delle entrate, delle spese e delle altre variabili di finanza pubblica sulla base del quadro macroeconomico assunto a riferimento, delle tendenze verificatesi in passato e nell'anno in corso (grazie all'attività di monitoraggio) e della legislazione vigente al momento di effettuazione della previsione, per il periodo considerato dalla previsione medesima. Esse rappresentano il punto di partenza per la definizione degli obiettivi programmatici e di conseguenza, dell'entità della manovra netta di finanza pubblica necessaria per conseguire tali obiettivi.

Le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) anche con l'ausilio del modello di finanza pubblica gestito dallo stesso Dipartimento. Tale modello, articolato per sottosettori istituzionali e integrato con gli output di altri specifici modelli settoriali (quali i flussi finanziari con l'Unione Europea, la spesa per prestazioni sociali in denaro e la spesa sanitaria), consente di elaborare stime in termini di cassa e di competenza economica e di effettuare i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto.

L'iter operativo per la predisposizione dei quadri previsivi inizia con l'elaborazione da parte del Dipartimento del Tesoro di un quadro di evoluzione macroeconomica tendenziale sulla base del quale, alla luce della legislazione vigente e delle più aggiornate indicazioni tratte

¹ Per un approfondimento sulle modifiche introdotte dalla legge n. 196/09 in materia di ciclo della programmazione, documenti e definizione degli obiettivi economici e di bilancio si rinvia a Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2010), *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, Aprile.

dal monitoraggio svolto dal Dipartimento della RGS in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene elaborata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni Pubbliche articolato per sotto settori istituzionali.

Il quadro tendenziale a legislazione vigente viene successivamente trasmesso al Dipartimento del Tesoro per la verifica della coerenza con le ipotesi di alcune variabili di finanza pubblica assunte nel quadro macroeconomico precedentemente fornito.

Va inoltre precisato che, per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi, le valutazioni previste inglobate nei quadri predisposti per la DFP e negli altri documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento vengono elaborate congiuntamente ai competenti Dipartimento delle Finanze e Dipartimento del Tesoro.

Si ricorre, invece, esclusivamente al modello di finanza pubblica e ai modelli settoriali del Dipartimento della RGS per il monitoraggio mensile del Conto delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di segnalare tempestivamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze situazioni di criticità o prospettive di miglioramento che possano manifestarsi rispetto alle previsioni ufficiali contenute nel Documento.

* * *

La presente Nota metodologica è suddivisa in quattro sezioni.

Nella prima si espongono le ipotesi di base per l'individuazione del quadro macroeconomico; nella seconda si forniscono i criteri adottati per l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica. Per la maggior parte degli aggregati di entrata e di spesa si dà conto sia della metodologia generalmente adottata per effettuare la stima, sia dei criteri sottostanti le previsioni contenute nel Documento di Finanza Pubblica 2011-2013.

Le note metodologiche che accompagneranno le prossime Decisioni di Finanza Pubblica conterranno gli aggiornamenti della parte relativa alle stime contenute nella DFP, mentre la parte relativa ai criteri generali verrà aggiornata soltanto in caso di adozione di diverse metodologie di previsione.

La terza sezione si concentra sul saldo strutturale di bilancio e sull'evoluzione dello *stock* di debito pubblico mentre la quarta è dedicata ad alcuni approfondimenti tematici relativi al bilancio dello Stato, agli Enti territoriali e alla spesa sanitaria.

1 Le previsioni macroeconomiche di riferimento

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno dello stesso Dipartimento che confluisce nel *Judgement Based Model*². Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici oltre che delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in tre fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, e per le stime di finanza pubblica.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. Le esogene internazionali (quadro reale, commercio mondiale e prezzi delle materie prime non energetiche) fanno riferimento alle stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione Europea). Per quanto riguarda il prezzo del petrolio e i tassi di cambio si utilizza una 'ipotesi tecnica' nella quale si assume come media quella relativa agli ultimi 10 giorni lavorativi antecedenti l'inizio del processo di previsione. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali disponibili. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni esterne internazionali e quelle di finanza pubblica vengono aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi per l'anno in corso ovvero nel caso in cui siano considerate superate rispetto agli sviluppi più recenti.
2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene internazionali, il *Judgement Based Model*³ (JBM) e il modello econometrico ITEM⁴ 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

² 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

Un recente modello a frequenza mista per la previsione a breve è documentato in:

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/WP_n.3_2010.pdf

³ Cfr. http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.

⁴ 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

valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati trimestrali di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli econometrici e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche⁵. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Il modello fornisce indicazioni circa l'impatto dell'aggiornamento della base dati in occasione della pubblicazione dei conti economici trimestrali, tenendo conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*⁶). 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 di carattere strutturale le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle del modello QUEST III per l'Italia. Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) sviluppato dalla Commissione Europea e adattato dal Dipartimento del Tesoro all'economia italiana. Esso costituisce un robusto strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a *shock* di varia natura e interventi di *policy*.

3. *Definizione del quadro macroeconomico.* I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del gruppo di lavoro sulle previsioni e sulla modellistica costituito presso il Dipartimento del Tesoro. Tale gruppo di lavoro ha anche lo scopo di potenziare i modelli previsivi utilizzati e di sviluppare nuovi strumenti quantitativi. Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni interne e di consenso, formulate da alcuni Istituti italiani indipendenti che effettuano ricerche e previsioni economiche (CER, RUEF e Prometeia) e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione Europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi delle singole economie, 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 nonché per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in

⁵ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

⁶ 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.

cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva. In caso di eventuali incoerenze, si elabora una nuova versione del quadro macroeconomico e si avvia una seconda fase del ciclo previsivo fino alla coerenza delle stime macroeconomiche con quelle di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

2 I criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle Amministrazioni Pubbliche

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 SEC95⁷. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

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

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, commi 1 e 2 della Legge n. 196/2009, spetta all'ISTAT individuare "gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore delle Amministrazioni Pubbliche" ed effettuare una ricognizione annuale sulla base delle definizioni e dei criteri stabiliti dai regolamenti comunitari. L'ISTAT è dunque tenuto a pubblicare in Gazzetta ufficiale entro il 31 luglio di ogni anno, la lista delle Amministrazioni Pubbliche (Lista S13)⁹. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa.

Il saldo del conto economico – in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie – è l'indebitamento netto (o deficit)¹⁰. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹¹ (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo

⁷ Il SEC95, è stato adottato quale *Regolamento del Consiglio (CE)*. Si tratta del Regolamento n. 2223/96 del 25 giugno 1996. Nei conti nazionali italiani le prime stime secondo il SEC95 sono state pubblicate nel 1999.

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

⁹ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale* n. 171 del 24 luglio 2010.

¹⁰ 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.

¹¹ Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al paragrafo 3.1.

economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

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

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

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

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come *input* esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici.

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

2.1 Le entrate

2.1.1 Entrate tributarie ed extratributarie

La scansione temporale dei documenti di programmazione indicata nella Premessa individua nella Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (RUEF) il punto di partenza per le stime dell'anno corrente e di quelle per l'anno successivo.

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

Con la presentazione della DFP le previsioni di entrata, sia dell'anno in corso che di quelli successivi, vengono rielaborate, rispetto a quelle contenute nella RUEF, per tener conto di: