Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali

Allegato alla sezione II

PAGINA BIANCA

INDICE DELL'ALLEGATO ALLA SEZIONE II

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 245

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO ..... » 247

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ..... » 250

II.1 Le entrate

Entrate tributarie ed extratributarie

Le entrate contributive

Flussi finanziari Italia-UE

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

II.2 Le spese

Redditi da lavoro dipendente

Consumi intermedi

Prestazioni sociali in denaro

Riquadro: Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Riquadro: Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2010

Altre spese correnti

Interessi passivi

Investimenti fissi lordi

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

III. Indebitamento netto strutturale, *output gap* ed evoluzione del debito ..... » 275

III.1 Saldo strutturale di bilancio

Riquadro: Modifica della metodologia del luglio 2010

III.2 Evoluzione dello stock di debito pubblico

IV. Analisi tematiche ..... » 281

IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato

Riquadro: La procedura di stima del FAS

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 regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano

La sanità

Province e comuni

Le università e gli enti di ricerca

IV.3 La spesa sanitaria

INTRODUZIONE

Le modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/09) mirano a recepire nella normativa nazionale le nuove regole sul "Semestre europeo" innovando la tempistica del ciclo della programmazione e introducendo novità di rilievo sulla denominazione e sui contenuti degli strumenti di programmazione economico-finanziaria. Ai sensi del novellato art. 10, il Documento di economia e finanza, suddiviso in tre sezioni, diviene il documento principale del ciclo di programmazione.

Il comma 4, del predetto art. 10 prevede che la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza (DEF) sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente.

A differenza della Nota metodologica presentata a settembre 2010, in allegato alla Decisione di Finanza pubblica 2010-2013, il presente documento riporta la metodologia generalmente adottata per l'individuazione del quadro macroeconomico, per l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica, per il saldo strutturale di bilancio e per l'evoluzione dello stock di debito pubblico. Il presente documenta conferma, inoltre, gli approfondimenti tematici sul bilancio dello Stato, sugli Enti territoriali e sulla spesa sanitaria. I criteri generali esposti nella prima edizione della Nota sono stati dunque modificati solo laddove necessario.

Rimangono pertanto valide le indicazioni fornite nella Nota di settembre in merito alle finalità della stessa, agli attori, al processo e agli strumenti utilizzati per la definizione delle previsioni e che, a buon conto, si riportano di seguito.

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 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 sottosettori 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 previsive 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.

I 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*[1]. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

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

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre menzionare le recenti innovazioni introdotte a seguito delle disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti dei Programma di Stabilità. I nuovi criteri richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione Europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Con il Programma di Stabilità per il 2011 il Dipartimento si è allineato alle nuove disposizioni. Per le variabili esogene non vincolate dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (tra cui anche l'OCSE e il FMI). Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali disponibili. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono aggiornate qualora siano disponibili

[1] Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:
http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/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_progammazione/working_papers/WP_n.3_2010.pdf

ulteriori elementi informativi per l'anno in corso ovvero nel caso in cui siano considerate superate rispetto agli sviluppi più recenti[2].

2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene internazionali, il *Judgement Based Model*[3] *(JBM)* e il modello econometrico ITEM[4] 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 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 storiche[5]. 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

---

[2] Nel caso in cui l'avvio del processo previsivo sia antecedente alla comunicazione da parte della Commissione delle variabili esogene, in via provvisoria il Dipartimento del Tesoro utilizza per le variabili esogene le ipotesi tecniche definite secondo la procedura descritta nella "Nota Metodologica allegata alla Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013" (cfr. 1.Le Previsioni macroeconomiche di riferimento, http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=25284). Il processo previsivo viene ridefinito all'atto della comunicazione da parte della Commissione delle variabili esogene da includere nel Programma di Stabilità.

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

[4] Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model----ITEM.pdf

[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.

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, REF 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 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. In caso di eventuali incoerenze del quadro macroeconomico con le stime di finanza pubblica o di aggiornamento delle variabili esogene in seguito alle ipotesi comunicate dalla Commissione Europea, si elabora una nuova versione del quadro macroeconomico e si avvia una seconda fase del ciclo previsivo fino alla coerenza delle stime macroeconomiche.

II 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 SEC95[7]. 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 corrente[8], 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

---

[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.

netto nominale e strutturale[11] (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

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

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

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

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

II.1 LE ENTRATE

ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE

Le previsioni delle entrate tributarie utilizzano come dati di base quelli relativi all'anno precedente nella versione di preconsuntivo e contengono gli effetti della manovra

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

di finanza pubblica per l'anno corrente approvata dal Parlamento. Le stesse previsioni rappresentano i dati di base per le stime delle entrate tributarie del triennio successivo.

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

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

Altra eventuale revisione delle stime potrebbe essere operata in occasione di un eventuale aggiornamento del DEF.

Le procedure di previsione descritte si traducono nel modello di previsione[12] delle entrate tributarie che assume come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse comprese le imposte locali (circa 700).

Dal punto di vista operativo, il modello è costituito da una serie di variabili di "approssimazione" (derivate dal quadro macroeconomico), individuate singolarmente per ciascuna voce d'imposta, che vengono utilizzate come tassi di crescita delle basi imponibili e del tributo. La scelta delle variabili è collegata all'evoluzione del quadro macroeconomico e a valutazioni di tipo storico-statistico.

Le previsioni tendenziali delle entrate tributarie a legislazione vigente, formulate in sede di predisposizione dello schema del Documento di Economia e Finanza, sono elaborate, operando, inoltre, una distinzione tra l'anno corrente e gli anni successivi: l'anno in corso diventa l'anno base per la previsione del triennio successivo; mentre la revisione di quest'ultimo è determinata dal nuovo quadro macroeconomico e dagli effetti delle eventuali manovre fiscali.

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

---

[12] Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.
Il modello previsionale delle entrate tributarie è un modello che durante il ciclo delle previsioni incorpora tutte le informazioni che si rendono nel tempo disponibili, per poter elaborare delle stime statisticamente "robuste". Ad ogni momento del ciclo di previsione sono utilizzate tutte le informazioni disponibili per fornire le migliori stime ad ogni dato tempo. Il modello di previsione delle entrate tributarie è un modello in continua evoluzione ed adattamento, così da cogliere eventuali mutamenti nella dinamica dei comportamenti dei contribuenti.
Il modello è ormai, dopo più di un decennio di utilizzo e sviluppo, ben tarato sulla struttura economico-fiscale del Paese, ed è ormai considerato come uno dei più affidabili modelli di stima (assieme al già ricordato modello della Banca d'Italia e a quello del Fondo Monetario Internazionale).

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

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

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

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

La previsione utilizza come base di partenza l'ultimo anno di consuntivo disponibile, depurato di eventuali entrate non ricorrenti. Storicamente si è verificata una sostanziale stabilità, in termini di rapporto al PIL di questa eterogenea categoria di entrate, la cui evoluzione storica è ben approssimata dal deflatore dei consumi delle famiglie.

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

entrate di carattere eccezionale costituiscono variabili esogene per il modello e vengono previste sulla base di informazioni istituzionali.

LE ENTRATE CONTRIBUTIVE

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

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

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, le variabili esplicative sono le stesse utilizzate nelle previsioni di cassa. La differenza è determinata dalla necessità di definire le stime secondo la competenza economica (*accrual*) e cioè dalla regola di registrazione secondo la quale la contabilizzazione degli incassi contributivi dipende dal periodo in cui la prestazione di lavoro è stata effettivamente erogata.

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

Per quanto riguarda la componente privata, si considera il dato accertato relativo al valore delle entrate contributive di fonte INPS. Tale valore viene rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che consente di tener conto degli importi accertati ma che presumibilmente non saranno mai riscossi. Tale coefficiente viene stimato sulla base dell'esperienza passata e proiettato mantenendo costante il valore dell'ultimo anno di consuntivo, oppure sulla base delle aspettative/informazioni relative alla effettiva esigibilità degli importi accertati.

Per quanto riguarda la componente pubblica, l'ammontare in termini di competenza economica registrato dalla contabilità nazionale viene proiettato in funzione della dinamica delle retribuzioni del settore pubblico.

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) dà luogo, annualmente, a reciproci movimenti finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune – PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, la contribuzione comunitaria - che può variare a seconda delle diverse tipologie di intervento - rappresenta in linea di massima il 50 per cento della spesa complessiva del progetto; la parte rimanente è a carico dello Stato e delle altre Amministrazioni Pubbliche. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso una quota in conto anticipazione, mentre la restante parte viene trasferita a rimborso previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della certificazione delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari di specifici programmi.
- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario[13] (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEP e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

[13] Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la tassa di produzione sullo zucchero e sull'isoglucosio, le risorse calcolate sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

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

a) i piani finanziari annuali dei singoli programmi;

b) l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;

c) gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

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

Facendo leva su tale meccanismo, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico.

Sulla base di queste considerazioni, la variabile che segnala 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*:

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

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

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno *t* (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si tradurrà in accrediti nella prima parte dell'anno t. Sulla base delle variabili note al momento della previsione dell'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*:

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

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

Le previsioni degli accrediti per l'anno *t*, devono tener conto sia del residuo di cassa sia del fatto che una parte degli ammontari dell'anno t saranno rimborsati nell'anno *t+1*. Tali previsioni assumono valori di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.