



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

I Documenti Programmatici - Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF

I Documenti Programmatici

Ruolo, Strutture, Processi e
Strumenti del MEF

Dipartimento
del Tesoro

Ministero dell'Economia e delle Finanze



LE GUIDE DELL'ECONOMIA
Analisi e Programmazione economico-finanziaria

I Documenti Programmatici

Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF

Marzo 2006



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I
Ufficio III

Via XX Settembre 97 • 00187 Roma



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il Direttore Generale del Tesoro

Nel corso degli ultimi decenni i documenti programmatici hanno assunto sempre di più un ruolo chiave nella definizione ed esposizione delle linee guida di politica economica del Paese.

In una economia caratterizzata da continui e rapidi cambiamenti, infatti, i documenti programmatici svolgono una delicata e importante funzione informativa a livello nazionale, comunitario e internazionale, in grado di rendere pienamente visibili le scelte di *policy*.

Il volume *"I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF"*, dopo aver descritto la storia del Ministero dell'Economia e delle Finanze dal dopoguerra ad oggi, illustra le finalità ed il contenuto dei singoli documenti programmatici, il loro nesso con il processo di formazione del bilancio pubblico, gli strumenti e le metodologie impiegati e il ruolo di ciascun attore, evidenziando l'insieme delle professionalità del MEF attivamente coinvolte. Emerge, pertanto, che l'elaborazione dei documenti programmatici implica un processo lungo e articolato che vede partecipare tutti i Dipartimenti del MEF. In tale contesto, il volume raccoglie i contributi della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e del Dipartimento delle Politiche Fiscali; la disponibilità e la preziosa collaborazione di tutti i Dipartimenti hanno consentito la realizzazione del volume.

Il lavoro compiuto mira a dimostrare come il processo interdipartimentale sia altamente integrato e volto ad assicurare la coerenza delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nei documenti programmatici.

Alla luce del dibattito in corso, sia a livello accademico che istituzionale, il volume testimonia, quindi, la volontà del Dipartimento del Tesoro di andare incontro all'esigenza di una maggiore trasparenza riguardo alle metodologie, ai processi e agli strumenti utilizzati per la elaborazione dei documenti programmatici.

VITTORIO GRILLI

INDICE

Introduzione e Ringraziamenti	9
Indice degli Autori	11

CAPITOLO 1:

IL RUOLO ISTITUZIONALE DEL MEF IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA

1.1: Dal Ministero del Bilancio al MEF	17
RIQUADRO La Struttura dei Ministeri economico-finanziari prima dell'Istituzione del MEF	17
RIQUADRO Approfondimenti sulle Tematiche della Programmazione economica e del Ruolo del Ministero del Bilancio e PE	20
RIQUADRO La Segreteria Generale della Programmazione Economica (SGPE)	20
RIQUADRO Il Comitato interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)	22
RIQUADRO I Ministri del Tesoro, del Bilancio e delle Finanze delle passate Legislature	25
RIQUADRO L'Assetto istituzionale dei Ministeri economico-finanziari nei principali Paesi europei	30
1.2: Il Dipartimento del Tesoro	32
1.3: Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato	35
1.4: Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione	38
RIQUADRO La Politica regionale dei principali Paesi europei	40
1.5: Il Dipartimento delle Politiche Fiscali	42
1.6: Il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro	44

CAPITOLO 2:

I DOCUMENTI PROGRAMMATICI DEL MEF

2.1: Il Ciclo dei Documenti Programmatici e il Processo di Bilancio	50
RIQUADRO La Legge 468 del 1978: le Funzioni del Bilancio pluriennale e della Legge finanziaria	50
RIQUADRO La Legge 362 del 1988: la prima Riforma della Legge 468	51
RIQUADRO La Legge 208 del 1999: l'Assetto normativo vigente	52
RIQUADRO Esposizione economico-finanziaria del Ministro del Tesoro e del Bilancio Carlo Azeglio Ciampi 1° Ottobre 1998	54
RIQUADRO La Struttura dei Documenti Programmatici e i Responsabili della Redazione	56
RIQUADRO L'Archivio dei Documenti Programmatici e la Biblioteca	57
2.2: I Documenti Programmatici	58
2.2.1: Documento di Programmazione economico-finanziaria (DPEF)	58

2.2.2:	Relazione Previsionale e Programmatica (RPP)	62
RIQUADRO	La Relazione sulle Leggi pluriennali di Spesa	63
2.2.3:	Programma di Stabilità (PS)	65
RIQUADRO	L'Analisi di Sensività dei Saldi di Bilancio alla Crescita economica	65
RIQUADRO	La Sostenibilità di lungo Periodo delle Finanze pubbliche	66
RIQUADRO	Il Calcolo del PIL potenziale e del Saldo di Bilancio corretto per il Ciclo	67
2.2.4:	Rapporto annuale sugli Interventi nelle Aree sottoutilizzate del Paese	69
2.2.5:	Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'Anno in corso (AGGRPP)	71
2.2.6:	Relazione generale sulla Situazione economica del Paese (RGE)	73
RIQUADRO	La Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese: Un Excursus storico	74
RIQUADRO	La Nota La Malfa del 1962	75
RIQUADRO	Il Preambolo La Malfa del 1982	76
2.2.7:	Rapporto sulle Riforme Economiche	77
CAPITOLO 3:		
GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI PREVISIONE DEL MEF		
		79
3.1:	Le Previsioni dei Documenti programmatici: il Risultato di un Processo interattivo tra i Dipartimenti del MEF	81
3.1.1:	Le Fasi del Processo di Previsione	83
3.2:	Le Previsioni macro nazionali	88
3.2.1:	Il Quadro Macro - Judgement Based Model (JBM)	88
RIQUADRO	Il Quadro Macro (JBM): Origine e Peculiarità	88
RIQUADRO	Il Database DB2	89
RIQUADRO	Il Rapporto di Consenso	90
RIQUADRO	L'Attività di Supporto e Consulenza tecnico-scientifica dell'ISAE	93
RIQUADRO	La Descrizione dei Blocchi del JBM	96
3.2.2:	Il Modello econometrico per l'Economia italiana (ITEM)	108
RIQUADRO	Il Progetto ITEM	108
RIQUADRO	Le Proprietà del Modello e i Canali di Trasmissione degli Shock	110
3.2.3:	Il Modello econometrico internazionale	114
3.2.4:	I Modelli statistici di Previsione a breve	115
RIQUADRO	Il Database DB1	116
RIQUADRO	Esempio di Proiezione del PIL attraverso l'Utilizzo dei Modelli di Previsione a breve	116
3.3:	Le Previsioni macro territoriali	120
RIQUADRO	La Base informativa territoriale	120
3.3.1:	Il Quadro macroeconomico territoriale	120
RIQUADRO	Il Modello di Previsione a breve per il Mezzogiorno	121
3.3.2:	Il Modello econometrico per la Valutazione delle Politiche nel Mezzogiorno	125
RIQUADRO	La Storia	125
RIQUADRO	Gli Scenari alternativi e la Gestione del Modello	128

3.3.3:	Il Quadro finanziario unico per il Mezzogiorno	128
3.3.4:	Il Modello Indicatore Anticipatore	130
RIQUADRO	La Banca Dati dei Conti pubblici territoriali	132
3.3.5:	Monitoraggio e Previsioni Fondo Aree Sottoutilizzate, Accordi di Programma Quadro e Fondi comunitari	132
3.3.6:	Modelli di Simulazione finalizzati alla Definizione della Posizione italiana nel Negoziato sulla Politica di coesione comunitaria 2007-2013	138
3.4	Le Previsioni di Finanza pubblica	140
3.4.1:	Il Modello di Finanza pubblica	140
RIQUADRO	Alcuni Sottoblocchi del Modello di Finanza Pubblica	142
RIQUADRO	Sperimentazione di un Modello dell'Economia italiana integrato con il Modello di Finanza pubblica	144
3.4.2:	Il Modello dei Flussi finanziari con la UE	145
RIQUADRO	Il Modello multiregionale-multisetoriale (IDEM)	148
3.4.3:	Il Modello della Spesa sociale	150
RIQUADRO	L'Attività di Monitoraggio delle Prestazioni sociali in Denaro	152
RIQUADRO	L'Attività di Monitoraggio della Spesa pubblica per Sanità	152
3.4.4:	Il Modello della Spesa del Personale pubblico	155
RIQUADRO	La Spesa per il Personale sanitario e per i Corpi di Polizia e le Forze armate	156
RIQUADRO	Il Progetto Athena: una Analisi della Scuola in Italia attraverso Indicatori strutturali	158
3.5:	Il Debito pubblico e il Modello della Spesa per Interessi	160
RIQUADRO	Le Linee guida della Gestione del Debito Pubblico	160
RIQUADRO	Le principali Forme di Rischio	161
3.5.1:	Il Modello Base: Il Sistema previsionale della Spesa per Interessi	163
RIQUADRO	La Spesa per Interessi in Termini di Cassa e di Competenza (SEC95)	163
3.5.2:	Le Linee di Sviluppo del Modello Base	165
3.5.3:	Il Modello per l'Analisi del Rischio delle Operazioni di Gestione attiva del Debito (derivati): Il Gedep	168
RIQUADRO	I Database della Direzione del Debito	168
3.6:	I Modelli di Previsione delle Entrate Tributarie	170
3.6.1:	Il Modello delle Entrate Tributarie delle pubbliche Amministrazioni	170
3.6.2:	Il Modello IRAP	173
3.6.3:	Il Modello di microsimulazione IRE	174
3.6.4:	Il Modello IRES	175
RIQUADRO	I Database del Dipartimento delle Politiche Fiscali	175
 CAPITOLO 4:		
L'AFFIDABILITÀ DELLE PREVISIONI		
4.1:	Analisi dei Fattori sottostanti gli Scostamenti tra Previsioni e Risultati	182
RIQUADRO	L'Informazione statistica per l'Analisi finalizzata alle Decisioni di Politica economica: le Esigenze di Trasparenza, Continuità e Integrazione dei Conti economici e finanziari	182
RIQUADRO	Principali Innovazioni ed Effetti della Revisione 2005 della contabilità nazionale	184

4.2:	Previsioni governative, Previsioni internazionali e Risultati	188
RIQUADRO	Effetti della Decisione EUROSTAT sulla Finanza pubblica (Estratto DPEF 2003-2006)	190
RIQUADRO	Revisioni delle Stime di Crescita del PIL e del deficit per il 2005	191
4.3:	Una Comparazione internazionale dei principali Modelli di Previsione: i Risultati della Ricerca condotta dall'Istituto ZEW	192
RIQUADRO	I Modelli econometrici dei principali Organismi internazionali	194
RIQUADRO	Il Sistema di Previsione del Governo inglese	194
	Appendice	197
	Bibliografia	203

INTRODUZIONE E RINGRAZIAMENTI

Introduzione

L'IDEA di effettuare una ricognizione delle funzioni programmatiche del MEF è frutto dell'esperienza personale "maturata sul campo" e nasce dal desiderio di documentare l'attività istituzionale svolta con continuità nel corso degli anni, nel passaggio dal Ministero del Bilancio al Ministero del Tesoro e Bilancio e, successivamente, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'idea iniziale si è rafforzata a seguito dell'interesse suscitato all'interno del Ministero da un corso di formazione sui documenti programmatici, organizzato nel novembre del 2004 dal Servizio Dipartimentale Affari Generali del Dipartimento del Tesoro: la stesura di un documento programmatico rappresenta, infatti, un importante momento di confronto e convergenza dell'attività svolta dai singoli Dipartimenti verso un obiettivo comune.

IL PROGETTO di ricerca è stato così avviato agli inizi del 2005, con l'intento di illustrare la storia del MEF attraverso i principali cambiamenti istituzionali degli ultimi cinquanta anni e di esaminare la funzione dei documenti programmatici.

Parallelamente si è proceduto, con la fattiva collaborazione degli uffici istituzionalmente responsabili del DT, della RGS, del DPS e del DPF, a considerare nel dettaglio i principali strumenti di analisi e previsione operanti nei singoli Dipartimenti, analizzandone e descrivendone il processo di interazione.

Il risultato finale, cui si è giunti dopo oltre un anno di lavoro, è il volume *"I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF"*.

LA STRUTTURA del volume è composta da quattro capitoli.

Il primo riguarda l'evoluzione del ruolo del MEF e descrive le sue attuali strutture dipartimentali con riferimento alle funzioni di analisi e programmazione economico-finanziaria.

Il secondo espone il raccordo tra ciclo dei documenti programmatici e processo di bilancio ed esamina nel dettaglio la ragione e il contenuto di ogni singolo documento.

Il terzo effettua la ricognizione dei principali modelli previsivi in uso nel Ministero, descrivendone il funzionamento e distinguendo tra previsioni macro nazionali, previsioni macro territoriali, previsioni di finanza pubblica, previsioni del debito e della spesa per interessi e previsioni delle entrate. Le operazioni condotte hanno consentito di inquadrare le procedure che sono alla base di ciascun modello all'interno del più ampio processo interdipartimentale di previsione.

Il quarto capitolo, infine, dopo aver considerato le principali ragioni degli "errori" di previsione, propone una analisi comparata sul piano internazionale dei sistemi di previsione dei maggiori paesi e organismi.

LE FINALITÀ del lavoro svolto sono quelle di dare maggiore trasparenza all'attività di programmazione che ha accompagnato - e tuttora accompagna - lo sviluppo economico del nostro paese.

I documenti programmatici svolgono, infatti, una fondamentale funzione di informazione in quanto espongono le scelte di politica economica adottate dal governo sulla base di specifiche analisi e previsioni, la cui affidabilità e accuratezza sono da considerare un bene pubblico.

Il volume, pur evidenziando la complessità del processo interdipartimentale che è alla base delle previsioni contenute nei documenti programmatici, mira a dimostrarne la coerenza e il sostanziale allineamento all'impostazione di fondo dei principali modelli operanti a livello internazionale

Ringraziamenti

Si ringraziano tutti gli Uffici del MEF che hanno partecipato alla redazione del volume per la disponibilità e la collaborazione.

Si ringrazia il Direttore Generale del Tesoro, *Vittorio Grilli*, per aver accolto l'iniziativa e aver sostenuto la realizzazione del progetto.

Si ringrazia *Letizia Ravoni*, Direttore del Servizio Studi del DPS, per l'ampio contributo e gli spunti di riflessione. Si ringraziano, per aver aderito all'iniziativa, *Maria Cannata*, Direttore della Direzione II del DT, *Giovanni De Simone*, Dirigente Generale presso la RGS, *Francesco Massicci*, Ispettore Generale dell'IGESPES, *Silvana Amadori*, Ispettore generale dell'IGRUE, *Giuseppe Lucibello*, Ispettore generale dell'IGOP, *Stefano Tomasini*, Ispettore Generale dello SDAG e *Francesco Paolo Schiavo*, Direttore dell'Ufficio studi economico del DPF.

Si ringrazia *Marina Sabatini* dello SDAG del DT per il supporto al progetto.

Si ringraziano *Isabella Imperato*, *Cristina Quaglierini*, *Carlo Monticelli* della Direzione III del DT e *Ottavio Ricchi* del Consiglio degli esperti del DT per gli utili suggerimenti relativi al capitolo 3.

Si ringraziano *Arrigo Sadun*, Direttore esecutivo presso il FMI, per i suggerimenti iniziali al progetto e tutti i dirigenti e colleghi della Direzione I del DT per la cortese collaborazione.

Si ringraziano *Ignazio Angeloni*, Direttore della Direzione III del DT, e *Maria Cannata*, per i commenti generali.

Si ringraziano *Marcello Colantoni*, dell'ISAE, *Fedele De Novellis*, di Ref-IRS, *Stefano Fantacone*, del CER, *Stefania Tomassini*, di Prometeia, per il contributo gentilmente offerto.

Un ringraziamento personale va a *Isabella Imperato* e *Letizia Ravoni*.

Un ringraziamento speciale va a tutti i funzionari ed i collaboratori dell'*Ufficio III* per l'impegno e la dedizione dimostrati nel portare avanti il progetto, parallelamente allo svolgimento dell'attività ordinaria.

Roma, marzo 2006.

Antonella Crescenzi
Dirigente dell'Ufficio III
della Direzione I del DT

INDICE DEGLI AUTORI

Idea, Progetto, Coordinamento e Realizzazione:

Antonella Crescenzi, Dirigente dell'Ufficio III della Direzione I del Dipartimento del Tesoro.

L'Ufficio III ha curato la redazione del Rapporto cui hanno collaborato gli Uffici del MEF che partecipano all'attività di predisposizione dei documenti programmatici.

In particolare, il capitolo 3 "Gli strumenti di analisi e previsione del MEF" è frutto del lavoro congiunto dei Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria Generale, delle Politiche di Sviluppo e Coesione, delle Politiche Fiscali. I contributi dei singoli Dipartimenti sono stati raccordati e integrati dall'Ufficio III.

I singoli capitoli sono stati redatti da¹:

CAPITOLO 1 – Il Ruolo istituzionale del MEF in Tema di Programmazione economica e finanziaria

Antonella Crescenzi, Gianluca Dente (Ufficio III Direzione I del DT);

– per gli aspetti riguardanti il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
Raffaele Conti, Letizia Ravoni, Piero Volpicelli (DPS).

CAPITOLO 2 – I Documenti programmatici del MEF

Paolo Biraschi, Antonella Crescenzi, Gianluca Dente, Valeria Ferroni (Ufficio III Direzione I del DT);

– per l'analisi delle riforme di bilancio (legge n. 468, 362 e 208)

Fabrizio Marconi (Ufficio III Direzione I del DT);

– per il Programma di Stabilità, l'Analisi di Sensitività, la Sostenibilità delle Finanze pubbliche e il PIL potenziale

Marco Cacciotti, Michele Raitano (Ufficio VIII Direzione I del DT);

– per il Rapporto sugli Interventi nelle Aree sottoutilizzate del Paese

Valeria Raffaele, Letizia Ravoni (SPSS del DPS);

– per il Rapporto sulle Riforme economiche

Giuseppina Galvano (Ufficio V Direzione I del DT);

– per la Relazione sulle Leggi Pluriennali di Spesa

Patrizia Crescenzi (Ufficio VI Direzione I del DT);

– per la Relazione Generale

Marcello Colantoni (ISAE).

¹ I Dipartimenti e le Direzioni del MEF sono indicati per esteso nell'ambito del capitolo 1.

CAPITOLO 3 – Gli Strumenti di Analisi e di Previsione del MEF

- per il Processo di previsione interdipartimentale
Antonella Crescenzi, Valeria Ferroni (Ufficio III Direzione I del DT);
- per il Modello JBM
Benedetta Cerciello, Antonella Crescenzi, Valeria Ferroni (Ufficio III Direzione I del DT);
- per il database DB2
Benedetta Cerciello, Maria Lamelas (Ufficio III Direzione I del DT);
- per il Rapporto di Consenso
Fedele De Novellis, Stefano Fantacone, Stefania Tomassini (Ref.irs, Cer, Prometeia);
- per il Modello ITEM
Francesco Nucci, Ottavio Ricchi (Università La Sapienza di Roma, Consiglio degli esperti del DT);
- per le proprietà del Modello ITEM
Claudio Cicinelli, Andrea Cossio, Ottavio Ricchi (Consiglio degli esperti del DT e Consip);
- per il Modello econometrico internazionale
Benedetta Cerciello (Ufficio III Direzione I del DT);
- per i Modelli statistici di Previsione a breve
Ottavio Ricchi, Cristian Tegami (Consiglio degli esperti del DT e Consip);
- per il database DB1
Rosa Riccardi (Ufficio VII Direzione I del DT);
- per le Previsioni macroterritoriali
Paola Casavola, Guido Pellegrini, Letizia Ravoni (DPS);
- per il Quadro macro territoriale
Norina Salamone, Francesco Stella (SPSS del DPS);
- per il Modello econometrico del Mezzogiorno
Aline Pennisi (DPS);
- per il Quadro finanziario unico per il Mezzogiorno
Luca Manieri Elia (DPS);
- per il Modello Indicatore Anticipatore
Simona De Luca (DPS);
- per la Banca Dati dei Conti economici territoriali
Mariella Volpe (DPS);
- per il Monitoraggio e Previsioni FAS, APQ e Fondi comunitari
Carlo Amati, Francisco Barbaro, Marco Marini, Giorgio Pugliese (DPS);
- per i Modelli di Simulazione per la Politica di Coesione 2007–2013
Michele D’Ercole, Flavia Terribile (DPS);
- per le Previsioni di Finanza pubblica
Giovanni De Simone (RGS), *Francesca Di Brisco* (Consip), *Francesco Massicci* (RGS);
- per il Debito pubblico e il Modello della Spesa per gli Interessi
Alessandra Caretta, Davide Iacovoni, Manuel Turco, Antonella Valletta (Ufficio II Direzione II del DT);

- per il database degli Enti Locali
Marcello Poleggi (Ufficio IV Direzione II del DT);
- per l'applicativo Gedepp
Domenico Nardelli (Ufficio III Direzione II del DT);
- per il database GPO
Paola Pesci (Ufficio VII Direzione II del DT);
- per il Modello di Previsione delle Entrate tributarie
Sabatino Alimenti (Reparto III del DPF);
- per il Modello IRAP
Salvatore Puglisi (Area I del DPF);
- per il Modello IRE
Maurizio Di Mauro (Reparto VI del DPF);
- per il Modello IRAP
Maria Teresa Monteduro (Reparto IV del DPF).

CAPITOLO 4 – L'affidabilità delle previsioni

- Antonella Crescenzi, Valeria Ferroni* (Ufficio III Direzione I del DT);
- per il Modello econometrici dei principali Organismi internazionali
Benedetta Cerciello (Ufficio III Direzione I del DT);
- per il Modello di Previsione del Governo Inglese
Ornella Tarola (Ufficio III Direzione I del DT).

Analisi e Sviluppo informatico, editing

- Daniele Barbini* (Ufficio III Direzione I del DT).

Segreteria di Redazione

- Paola Baronciani, Luigi Iacobelli* (Ufficio III Direzione I del DT).

CAPITOLO I

IL RUOLO ISTITUZIONALE DEL MEF
IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
E FINANZIARIA

1: IL RUOLO ISTITUZIONALE DEL MEF IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA

Significativi cambiamenti degli assetti istituzionali e legislativi hanno accompagnato nel corso dei decenni l'evoluzione delle funzioni della programmazione economica. Il lungo processo, iniziato nel 1947 con l'istituzione del Ministero del Bilancio, è terminato nel 2001, con la creazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel quale, sotto la spinta congiunta delle esigenze di risanare la finanza pubblica e dare maggiore efficienza all'azione amministrativa, sono state concentrate le competenze dei tre Ministeri economico-finanziari preesistenti: M. del Tesoro, M. del Bilancio e della Programmazione Economica e M. delle Finanze.

1.1: Dal Ministero del Bilancio al MEF

Il "sistema della programmazione economica" è istituzionalizzato a livello ministeriale nell'immediato dopoguerra, con la creazione nel 1947 del Ministero del Bilancio, quale Ministero senza portafoglio, sotto la guida di Luigi Einaudi.

Successivamente, con la legge n. 48 del 27/2/1967, il Ministero assume la denominazione di Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, cui è affidata la competenza relativa alla predisposizione degli schemi del programma economico nazionale e di verifica della sua attuazione. La stessa legge, inoltre, istituisce il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), a cui sono attribuiti i compiti della predisposizione degli indirizzi della politica economica nazionale, della adozione di provvedimenti congiunturali e del coordinamento delle attività delle amministrazioni pubbliche per l'attuazione del programma.

Parallelamente, operano altri importanti Ministeri economici e finanziari: il M. del Tesoro, il M. delle Finanze, mentre, dal punto di vista settoriale, il M. dell'Industria, il M. dell'Agricoltura, il M. delle Partecipazioni Statali¹, il M. del Commercio Estero e il M. del Lavoro svolgono le loro competenze istituzionali.

LA STRUTTURA DEI MINISTERI ECONOMICO-FINANZIARI PRIMA DELL'ISTITUZIONE DEL MEF

Ministero del Tesoro

Il Ministero del Tesoro venne istituito con R.D. n. 4219 del 26/12/1877. Ad esso furono attribuite le competenze del Ministero delle Finanze in materia di formazione di bilanci preventivi ed esercizio di bilancio, rendiconti dell'Amministrazione dello stato, contabilità generale, servizio del Tesoro e amministrazione del debito pubblico. Entrambi i Ministeri venivano diretti da un unico Ministro. Solo nel 1889 venne istituita la figura del Ministro del Tesoro.

Con R.D. n. 1700 del 31/12/1922, il Ministero del Tesoro venne soppresso e le sue attribuzioni furono trasferite al Ministero delle Finanze.

¹ Il Ministero delle Partecipazioni Statali è stato abolito nel 1993, a seguito dell'esito del referendum popolare del 18 aprile dello stesso anno. Con la legge n. 474 del 30/7/1994 si è successivamente attribuito alla Direzione Generale del Tesoro la competenza in tema di gestione dei titoli azionari delle società pubbliche, nonché di operazioni di cessione e collocamento sul mercato delle partecipazioni azionarie dello Stato.

Ricostituito nel 1944, il Ministero venne nuovamente soppresso nel 1947, per poi essere definitivamente ricostituito, sempre nello stesso anno, con il Decreto del Capo Provvisorio dello Stato n. 406 del 4/6/1947.

Il nuovo assetto prevedeva l'articolazione in una serie di direzioni generali: Affari Generali e del Personale, Tesoro, Debito Pubblico, Cassa Depositi e Prestiti, Istituti di Previdenza, Pensioni di Guerra, Danni di Guerra, Ragioneria Generale dello Stato e Provveditorato Generale dello Stato. Si aggiunse poi la Direzione Generale dei Servizi Speciali e del Contenzioso. Nel 1985 venne creata la Direzione Generale dei Servizi Periferici del Tesoro.

Nel 1993 la Direzione Generale degli Istituti di previdenza venne sciolta con decreto legge e le sue funzioni demandate all'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP).

La Direzione Generale del Tesoro fino agli inizi degli anni Novanta era articolata in 24 Divisioni, con il Direttore Generale al vertice della struttura.

Successivamente, la struttura della Direzione è stata organizzata in cinque Servizi, suddivisi a loro volta in uffici, per poi essere trasformata, con le recenti riforme, in Dipartimento, inizialmente suddiviso in sei Direzioni, più il Servizio Dipartimentale per gli Affari generali (SDAG) (art. 1, D.P.R. n. 154 del 28/4/1998).

Con Decreto Ministeriale dell'8/6/1999 è stato, infine, delineato l'assetto attuale del Dipartimento (cfr. *Paragrafo 1.2*).

Ministero delle Finanze

Nel 1860 il Ministero delle Finanze era organizzato in quattro Direzioni Generali: Demanio e Tasse, Tesoro, Gabelle, Contribuzioni dirette, cui si aggiunse, in posizione autonoma, la Direzione Generale del Debito pubblico.

Nel corso degli anni, come già evidenziato, il Ministero delle Finanze fu più volte accorpato col Ministero del Tesoro e poi nuovamente ridefinito attraverso la creazione di nuove Direzioni Generali e l'istituzione degli ispettori di finanza, di un ufficio per i trattati e la legislazione doganale, di un ordinamento autonomo della Guardia di Finanza. Nel 1928 venne istituita l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Nel 1947, dopo la definitiva ricostituzione del Ministero del Tesoro, il Ministero delle Finanze presentava il seguente assetto: Ufficio coordinamento tributario, legislazione studi e stampe; Ispettorato generale pensioni e servizi connessi; Ispettorato Generale lotto e lotterie; Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Nel 1956, con l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali, il Ministero delle Finanze perse le competenze relative alle partecipazioni e alle aziende patrimoniali di Stato.

Negli anni più recenti il Ministero delle Finanze, data anche l'ampia articolazione a livello periferico, è stato oggetto di numerose riforme.

In particolare, con la legge n. 358 del 29/10/1991, è stata effettuata una ristrutturazione del Ministero con la parallela creazione delle seguenti Direzioni Generali: Affari Generali e Personale, Imposte Dirette, Dogane, Imposte Indirette, Demanio, Finanza Straordinaria, Servizi della Finanza Locale, Catasto e Servizi tecnici erariali, Tasse e Imposte Indirette sugli affari. Nel 1993 è stata istituita la Direzione Centrale per l'analisi merceologica e il laboratorio chimico (legge n. 427 del 29/10/1993). Con il Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999 è stato istituito il Dipartimento delle Politiche Fiscali, all'interno del Ministero dell'Economia e Finanze, e quattro Agenzie Fiscali: Demanio, Dogane, Entrate e Territorio (cfr. *Paragrafo 1.5*).

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

Con Decreto del Capo Provvisorio dello Stato n. 407 del 4/6/1947, venne istituito il Ministero del Bilancio, con il compito di "dare il preventivo consenso alle proposte di provvedimenti legislativi di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi".

Con la legge n. 48 del 27/2/1967, il Ministero assunse la denominazione di Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica: si stabilì la collaborazione con il Ministero del Tesoro in materia di bilancio e furono indicate le competenze in materia di programmazione economica. Il Ministro partecipava ai comitati di ministri con competenze economiche e faceva parte del Consiglio Supremo di Difesa.

Il Ministero venne così organizzato: Segreteria Generale della Programmazione Economica, Direzione Generale per l'Attuazione della Programmazione Economica e Direzione Generale per gli Affari Generali, due Commissioni Consultive e il Consiglio Tecnico-Scientifico per la Programmazione Economica. Quest'ultimo, composto da professori di ruolo universitario e eminenti personalità della scienza e della tecnica, forniva pareri al Ministro su aspetti peculiari della politica economica.

Inoltre, il Ministero si avvaleva del supporto di due Istituti autonomi: l'ISPE per gli studi di medio termine e l'ISCO per l'analisi della congiuntura.

Con il D.P.R. n. 505 del 30/6/1972 il Ministero fu così riorganizzato:

1) Segreteria generale per la programmazione economica, che effettuava studi ed analisi, seguiva i problemi relativi all'evoluzione congiunturale e i conseguenti indirizzi di politica economica; essa era articolata in 14 divisioni;

2) Direzione Generale per l'attuazione della programmazione economica, che provvedeva ai servizi di segreteria del CIPE, studiava le iniziative da promuovere necessarie per l'attuazione e la verifica degli interventi di settore; essa era articolata in 11 divisioni.

Nel corso degli anni '70 lo schema della programmazione "globale" perdeva consistenza e veniva affermandosi una visione sempre più settoriale della politica di programmazione.

Furono pertanto costituiti i comitati interministeriali di settore, "nell'ambito del CIPE" di cui erano espressa filiazione, ma con sfere di azione sostanzialmente autonome. Il moltiplicarsi di tali comitati (CIPI, CIPES, CIPAA, CIPET) e delle loro competenze determinava un assetto programmatico scarsamente incisivo per quanto riguarda gli interventi di politica settoriale e di complicata gestione dal punto di vista amministrativo.

Nel 1982, in linea con le esigenze di rilancio degli investimenti pubblici, si decise di dotare il Ministero del Bilancio di una struttura di esperti, con il compito di valutare i progetti di investimento attraverso l'utilizzo dell'analisi costi-benefici: nacque così il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici (legge n. 181 del 26/4/1982).

Nel 1984 a tale struttura ne fu affiancata una nuova e parallela, il Nucleo Ispettivo per la Verifica degli Investimenti Pubblici, al fine di controllare la realizzazione e l'efficacia degli investimenti finanziati dallo Stato (legge n. 887 del 22/12/1984).

Agli inizi degli Anni novanta, mentre a livello macroeconomico si affermava sempre più il ruolo della programmazione finanziaria (o di bilancio), le riforme istituzionali varate prevedevano la soppressione dei comitati settoriali (legge n. 537 del 24/12/1993), unificando le attività di indirizzo, coordinamento e programmazione economico finanziaria in capo al CIPE e trasferendo le funzioni segnatamente gestionali alle singole Amministrazioni competenti per materia.

A seguito del Decreto Legge n. 415 del 22/10/1992 (convertito con legge n. 488 del 19/12/92) che sopprime l'intervento straordinario, il Ministero assorbì, inoltre, le competenze dell'Agenzia per il Mezzogiorno. E' quindi nel suo ambito che si sviluppò il passaggio all'intervento ordinario attraverso un progressivo ma radicale cambiamento della concezione e dell'impianto delle politiche di sviluppo regionale.

La legge n. 94 del 3/4/1997, oltre a sancire l'unificazione del Ministero del Bilancio con quello del Tesoro, dispose la fusione dell'ISCO e dell'ISPE nell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e sottoposto alla vigilanza e all'alta direzione del nuovo Ministero.

Dopo l'insuccesso della programmazione economica globale della fine degli anni sessanta e degli inizi degli anni settanta, finita l'era della programmazione economica di settore della metà degli anni settanta, la Legge n. 468 del 5/8/1978 (cfr. Paragrafo 2.1) affianca alla programmazione economica la programmazione di bilancio, affidando alla Relazione Previsionale e Programmatica funzioni di documento programmatico di sintesi delle istanze di politica economica.

Secondo l'art. 15 della suddetta legge, la RPP espone il quadro economico generale ed indica gli obiettivi programmatici dimostrando le compatibilità tra il quadro economico esposto, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari. (cfr. Paragrafo 2.2.2).

In questo ambito, la Segreteria Generale della Programmazione Economica (SGPE) del Ministero del Bilancio in stretto collegamento con la sessione di bilancio predispone il Quadro macro dell'Economia italiana. Il Quadro macro, includendo le valutazioni periodicamente formulate sull'andamento delle principali variabili, gli obiettivi e gli interventi di politica economica, rappresenta la sintesi dell'impatto delle azioni programmatiche del Governo.

La sovrapposizione degli interventi normativi dal 1967 fino alla prima metà degli anni '90 non contribuisce a chiarire il ruolo del Ministero, prevedendo competenze sempre più ampie e complesse, che non si integrano in un quadro istituzionale omogeneo.

Il M. del Bilancio e della PE, al fine di dare efficacia all'azione programmatica, dovrebbe esercitare, per gli aspetti più generali attinenti le scelte di politica economica, un ruolo di coordinamento: di fatto, tale ruolo non viene "formalizzato" in quanto vige comunque il principio dell'uguaglianza tra tutti i ministri, da un lato, e il potere di *primus inter pares* del Presidente del Consiglio, dall'altro². Stretto tra questi due vincoli, il ruolo del Ministero del Bilancio dipende, di fatto, dalla personalità del Ministro *pro tempore*.

APPROFONDIMENTI SULLE TEMATICHE DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E DEL RUOLO DEL MINISTERO DEL BILANCIO E PE

Le problematiche attinenti il ruolo del Ministero del Bilancio e PE e l'analisi delle strutture amministrative della programmazione economica sono state analizzate nel dettaglio in numerose pubblicazioni, tra cui si segnala:

Ministero del Bilancio "La programmazione economica in Italia" 1967

S. Cassese: "Ministeri da riformare: il Ministero del bilancio e della programmazione economica" in "Burocrazia ed Economia pubblica" il Mulino 1978;

G. Endrici, F. Zuelli: "Amministrazione pubblica dell'economia. Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA" in "Legislazione economica" 1977/78 Giuffrè 1978;

M. Carabba: "Programmazione per settori e sistema politico" in "Il Mulino" n. 267 1980;

G. Salerno: "Appunti sulla programmazione e sul controllo della finanza pubblica in relazione alla proposta di riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica" pubblicazione di servizio dell'ufficio documentazione e ricerche del Senato della Repubblica, settembre 1981;

L. Tivelli: "Ridisegno delle funzioni e delle strutture del Ministero del bilancio nel progetto governativo" in "Parlamento" n. 9/10 1982;

M. Gabriele, M. Lafragola: "Il Ministero del bilancio e della programmazione economica e gli organi ad esso connessi" Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dicembre 1982;

G. Pennisi: "Dalla cultura della programmazione alla cultura della valutazione" in "Queste istituzioni" 1984, IV;

G. Pennisi: "Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici" Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1985;

O. Sepe: "Il Ministero del bilancio" in "Costituzione e struttura del Governo" Parte II Cedam 1988;

G. Negro: "Le strutture amministrative della programmazione economica" Cadmo editore 1990.

LA SEGRETERIA GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (SGPE)

La SGPE svolgeva le funzioni relative alla definizione ed al controllo dell'attuazione della politica economica e di bilancio, avvalendosi anche dell'ISCO e dell'ISPE.

L'attività istituzionale riguardava elaborazioni e analisi finalizzate alla stesura dei documenti programmatici e dei provvedimenti di politica economica, basate sui seguenti settori operativi: a) la

² In effetti, il Ministro del Bilancio e della Programmazione economica presiede, su delega del Presidente del Consiglio, il CIPE.

finanza pubblica, gli investimenti pubblici, le leggi pluriennali di spesa, i rapporti con Regioni e Enti locali e le politiche di bilancio; b) l'economia italiana, il commercio con l'estero e la bilancia dei pagamenti; c) l'economia internazionale, la politica industriale ed energetica; d) le tariffe pubbliche e i prezzi; e) i mercati finanziari e il debito pubblico; f) la rappresentanza internazionale in sede OCSE e UE; g) la ricerca scientifica, il territorio e l'ambiente; h) il mercato del lavoro (anche a livello regionale), la protezione sociale e le politiche del lavoro; i) la segreteria del Consiglio Tecnico Scientifico e le Convenzioni per lo svolgimento di ricerche ed indagini affidate ad enti pubblici e ad istituti privati.

Le Linee di lavoro della SGPE atenevano:

- a) Predisposizione dei documenti programmatici (Relazione previsionale e programmatica, Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente ed aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, Documento di programmazione economico-finanziario, Relazione Generale sulla situazione economica del Paese);
- b) Elaborazioni degli scenari macroeconomici di breve e medio periodo;
- c) Attività di supporto all'attività di analisi e previsione (predisposizione del Quaderno Congiunturale dell'economia italiana, del Quaderno strutturale dell'economia italiana (cfr. Appendice statistica), monitoraggio della congiuntura nazionale e internazionale, analisi comparata delle previsioni per l'Italia di organismi nazionali e internazionali, analisi comparata delle politiche fiscali dei maggiori paesi industrializzati);
- d) Attività di supporto alle scelte di politica economica (istruttoria tecnica per provvedimenti di politica economica e coordinamento con altre amministrazioni interessate per le attività legislative, elaborazione di simulazioni tese a valutare l'impatto delle azioni di politica economica sulle variabili macroeconomiche, analisi degli investimenti della P.A., analisi delle manovre di finanza pubblica, manovre fiscali e tariffarie);
- e) Partecipazione all'attività degli Organismi internazionali (partecipazione ai lavori dell'OCSE: coordinamento dei rapporti Italia-OCSE nell'ambito dei comitati di politica economica e di gruppi di lavoro specifici; partecipazione agli organismi dell'Unione europea competenti in materia di politica economica: Gruppo bilanci economici nazionali per le previsioni a breve della Commissione, Commissione Risorse Proprie, gruppi di lavoro per le metodologie relative ai conti delle Pubbliche Amministrazioni; predisposizione delle risposte ai questionari formulati dal FMI in occasione della visita annuale e partecipazione agli incontri; partecipazione ai Comitati OCSE e Banca Mondiale competenti in materia di aiuti allo sviluppo);
- f) Attività di studio, ricerca e consulenza.

I Segretari generali della Programmazione economica dal 1970 al 1996

1970 – 1975	<i>G. Ruffolo</i>
1975 – 1980	<i>G. Landriscina</i>
1980 – 1982	<i>P. Savona</i>
1982 – 1984	<i>E. Grilli</i>
1985 – 1996	<i>C. Fiaccavento</i>

Alla fine degli anni novanta, a fronte delle crescenti esigenze di integrare la programmazione economica con quella di bilancio e di adeguare il nostro paese alla nuova realtà europea, diventa necessario istituire un unico centro responsabile della politica economica, agevolando in questo modo il coordinamento delle decisioni dei *policy maker*.

Tale fine viene raggiunto nel quadro del processo riformatore più ampio, che ha contraddistinto l'ultima parte del decennio, di revisione istituzionale e di riforma finanziaria.

La legge n. 94 del 3/4/1997, oltre a modificare le vigenti procedure di bilancio dello Stato, ha previsto l'accorpamento del Ministero del Tesoro con quello del Bilancio e della Programmazione Economica e la parallela razionalizzazione delle strutture esistenti.

L'obiettivo del superamento di una fase economica caratterizzata da modesti tassi di crescita e le esigenze di risanamento dei conti pubblici hanno imposto, infatti, anche operazioni di ingegneria istituzionale tese a realizzare un più efficiente utilizzo delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie disponibili nei due Ministeri e a predisporre gli strumenti in grado di realizzare le politiche di sviluppo. La fusione delle strutture risulta efficace non solo ai fini del conseguimento dei parametri di Maastricht e degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche per assicurare l'integrazione tra le differenti missioni affidate: sviluppo economico, abbattimento della disoccupazione, riequilibrio territoriale, capacità concorrenziale e efficace gestione della finanza pubblica e del debito pubblico.

In un contesto di unificazione finanziaria ed economica dei Paesi europei e nella prospettiva di un sempre più ampio coinvolgimento dei soggetti competenti a livello settoriale e territoriale, il Ministero, nel delineare le scelte di politica economica e finanziaria, deve, quindi, coniugare la formazione e la gestione del bilancio dello Stato con gli obiettivi del "riequilibrio finanziario", della "convergenza con i paesi europei", della "crescita" e della "coesione economica e sociale".

Successivamente alla emanazione della legge 94, prima con un Decreto Legislativo (il n. 430 del 5/12/1997), poi con due D.P.R. (il n. 38 del 20/2/1998 e il n. 154 del 28/4/1998), il Ministero è riorganizzato su un modello di tipo dipartimentale. Alle strutture dipartimentali già esistenti - la Direzione Generale del Tesoro (DT) e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - ne sono affiancate altre due: il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) e il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro (DAG)³.

Il DPS, che ha sostanzialmente assorbito il nucleo originario del Ministero del Bilancio e PE, rappresenta una rilevante novità organizzativa nell'ambito dell'intero processo riformatore, esercitando le funzioni, stabilite dalla legge, in materia di strumenti di programmazione negoziata, politiche territoriali e utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE)

Il CIPE è un organo interministeriale, istituito con l'art. 16 della Legge 48/1967, che così recita: *"il Comitato interministeriale per la programmazione economica predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale; indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale, su relazione del Ministro per il tesoro, le linee generali per la impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali"*.

Nel corso degli anni successivi alla istituzione sono intervenute diverse modifiche che hanno riguardato non solo la composizione del Comitato (ovvero i vari Ministeri partecipanti, di cui sono cambiate la denominazione o l'attribuzione dei poteri) e la sua articolazione, ma anche le funzioni da esso espletate.

La legge 94/1997, nell'ottica di una complessiva razionalizzazione amministrativa, riordina le competenze del CIPE. L'art. 1 del D.Lgs. 430/1997 definisce le nuove competenze del Comitato, a cui spettano i compiti di: predisporre le linee generali di politica economico-finanziaria; elaborare gli indirizzi delle diverse politiche settoriali, assicurandone la coerenza con gli obiettivi occupazionali e di sviluppo soprattutto delle aree depresse, attraverso una stretta cooperazione con le Regioni, le

³ L'assetto dipartimentale, adottato inizialmente Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, viene esteso successivamente alla maggior parte dei Ministeri.

Province e gli enti locali interessati¹; svolgere funzioni di indirizzo generale rispetto agli strumenti di programmazione negoziata; definire le linee guida per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione di servizi di pubblica utilità; approvare piani di investimento assegnando i relativi finanziamenti. In sostanza il riordino delle funzioni del CIPE ha determinato una concentrazione delle sue attribuzioni sui processi di indirizzo e di coordinamento degli interventi di politica economica sul piano territoriale e settoriale, trasferendo alle amministrazioni di settore i compiti di mera gestione amministrativa e/o tecnica.

Una serie di successive delibere CIPE² hanno poi fissato il regolamento interno e previsto l'istituzione di Commissioni, a competenza settoriale, operanti nell'ambito del Comitato. In dettaglio le Commissioni incaricate dell'istruttoria di decisioni in ambiti di particolare rilevanza sono: la Commissione per il coordinamento delle politiche economiche nazionali con le politiche comunitarie; la Commissione per l'occupazione e il sostegno e lo sviluppo delle attività produttive; la Commissione per le infrastrutture; la Commissione per la ricerca e la formazione; la Commissione per il commercio estero; la Commissione per lo sviluppo sostenibile; la Commissione per la sanità e le politiche sociali. Ad esse si aggiungono il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di Pubblica utilità (NARS) e il Comitato Tecnico interministeriale per la montagna (CTIM).

Il CIPE è supportato nella sua attività, dal Servizio Centrale di Segreteria che opera nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, assicurando sostegno amministrativo, tecnico e operativo ai lavori del Comitato, e improntando la sua azione a principi di terzietà e indipendenza nei confronti di tutte le Amministrazioni che, in base a norme di legge o regolamentari, devono sottoporre determinati argomenti all'esame del Comitato.

L'attività della Servizio Centrale di Segreteria del CIPE è dunque volta a garantire un supporto efficace al funzionamento del Comitato, mediante un'azione di coordinamento e stimolo dei vari soggetti coinvolti sia nella fase istruttoria che in quella deliberativa. Nella fase istruttoria, il Servizio di Segreteria CIPE riceve dalle Amministrazioni interessate le proposte, verificandone la completezza, la coerenza e la compatibilità sotto vari profili (finanziari, economici, occupazionali, ambientali ed altro) in vista delle successive deliberazioni che il CIPE è chiamato ad adottare. Nella fase deliberativa, il Servizio provvede alle convocazioni delle sedute, alla loro preparazione ed alla diramazione della documentazione da esaminare, nonché tutte le altre attività necessarie per l'organizzazione delle sedute. Il Servizio Centrale di Segreteria pone altresì in essere tutti gli adempimenti necessari a rendere efficaci le decisioni del CIPE (le verbalizzazioni delle sedute, la redazione delle delibere, l'attività di raccordo con la Corte dei Conti relativa alla fase di registrazione delle delibere stesse, la loro pubblicazione, la conservazione degli atti ufficiali del Comitato).

¹ L'attenzione alle aree sottoutilizzate del Paese si è rafforzato con la legge 289/2002 (finanziaria 2003) che, creando un Fondo a esse dedicate (denominato appunto Fondo Aree Sottoutilizzate), amplia le competenze del Comitato in materia di investimenti per lo sviluppo. Il CIPE è presieduto, in occasioni di delibere che comportano la ripartizione generale del FAS tra i vari strumenti di intervento, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 60, comma 1).

² Le delibere CIPE 9 Luglio 1998, n. 63, 5 Agosto 1998, n. 79, 4 Aprile 2001 n. 49.

Le competenze in materia di programmazione economica a livello nazionale, prima esercitate dal Ministero del Bilancio e PE, sono trasferite al Dipartimento del Tesoro, mentre al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, dove è incardinata la Segreteria del CIPE, sono demandate le competenze di programmazione nazionale in materia di tariffe e investimenti pubblici e quelle programmatiche territoriali.

Il lungo processo riformatore che ha interessato le funzioni della programmazione economica si è concluso nel 1999 con l'istituzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999) che deriva dall'accorpamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della PE con il Ministero delle Finanze. Questo ultimo diventa così

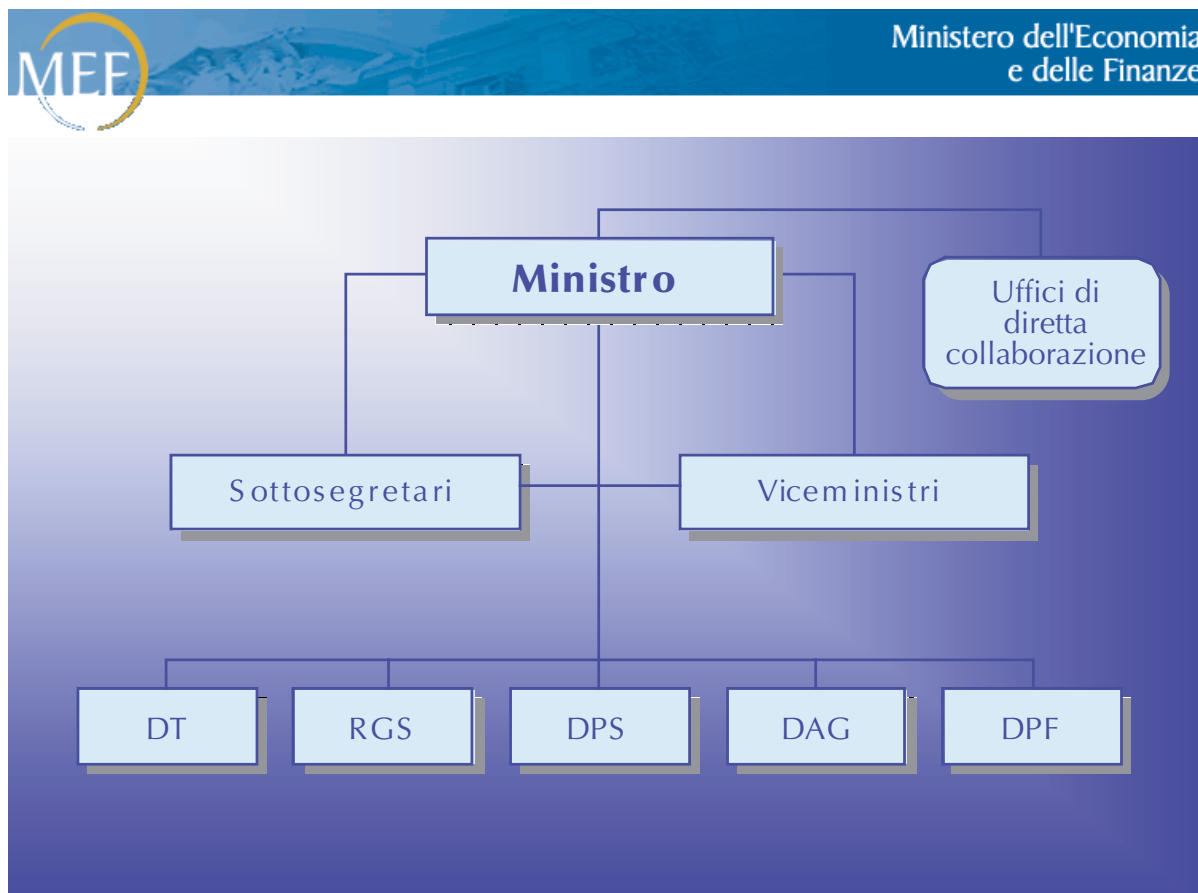
il quinto Dipartimento del Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento delle Politiche Fiscali (DPF), con compiti di indirizzo politico, di definizione e di coordinamento delle politiche fiscali. Le funzioni operative dell'amministrazione finanziaria vengono attribuite a quattro Agenzie Fiscali.

La "missione" del Ministero dell'Economia e delle Finanze è indicata in via generale nel comma 2 dell'art. 23 del sopra citato Decreto Legislativo:



“Al Ministero sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione. Il Ministero svolge altresì i compiti di vigilanza su enti e attività e le funzioni relative ai rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge”.

Figura 1.1 – Organigramma del MEF



Note:

DT: Dipartimento del Tesoro

RGS: Ragioneria Generale dello Stato

DPS: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

DAG: Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro

DPF: Dipartimento per le Politiche Fiscali

I MINISTRI DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLE FINANZE DELLE PASSATE LEGISLATURE

Luglio 1964 – Febbraio 1966	
Presidente del Consiglio	<i>Moro</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Tremelloni</i>
Ministro del Bilancio	<i>Pieraccini</i>
Febbraio 1966 – Giugno 1968	
Presidente del Consiglio	<i>Moro</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Preti</i>
Ministro del Bilancio	<i>Pieraccini</i>
Giugno 1968 – Dicembre 1968	
Presidente del Consiglio	<i>Leone</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Ferrari – Aggradi</i>
Ministro del Bilancio	<i>Colombo</i>
Dicembre 1968 – Agosto 1969	
Presidente del Consiglio	<i>Rumor</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Reale</i>
Ministro del Bilancio	<i>Preti</i>
Agosto 1969 – Marzo 1970	
Presidente del Consiglio	<i>Moro</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Bosco</i>
Ministro del Bilancio	<i>Caron</i>
Marzo 1970 – Agosto 1970	
Presidente del Consiglio	<i>Rumor</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Preti</i>
Ministro del Bilancio	<i>Giolitti</i>
Agosto 1970 – Febbraio 1972	
Presidente del Consiglio	<i>Colombo</i>
Ministro del Tesoro	<i>Ferrari – Aggradi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Preti</i>
Ministro del Bilancio	<i>Giolitti</i>

Febbraio 1972 – Giugno 1972	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Pella</i>
Ministro del Bilancio	<i>Taviani</i>
Giugno 1972 – Luglio 1973	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Malagodi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Valsecchi</i>
Ministro del Bilancio	<i>Taviani</i>
Luglio 1973 – Marzo 1974	
Presidente del Consiglio	<i>Rumor</i>
Ministro del Tesoro	<i>U. La Malfa</i>
Ministro delle Finanze	<i>Colombo</i>
Ministro del Bilancio	<i>Giolitti</i>
Marzo 1974 – Novembre 1974	
Presidente del Consiglio	<i>Rumor</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Tanassi</i>
Ministro del Bilancio	<i>Giolitti</i>
Novembre 1974 – Febbraio 1976	
Presidente del Consiglio	<i>Moro</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visentini</i>
Ministro del Bilancio	<i>Andreotti</i>
Febbraio 1976 – Luglio 1976	
Presidente del Consiglio	<i>Moro</i>
Ministro del Tesoro	<i>Colombo</i>
Ministro delle Finanze	<i>Stammati</i>
Ministro del Bilancio	<i>Andreotti</i>
Luglio 1976 – Marzo 1978	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Stammati</i>
Ministro delle Finanze	<i>Pandolfi</i>
Ministro del Bilancio	<i>Morlino</i>

Marzo 1978 – Marzo 1979	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Pandolfi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Malfatti</i>
Ministro del Bilancio	<i>Morlino</i>
Marzo 1979 – Agosto 1979	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Pandolfi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Malfatti</i>
Ministro del Bilancio	<i>U. La Malfa – Morlino</i>
Agosto 1979 – Marzo 1980	
Presidente del Consiglio	<i>Cossiga</i>
Ministro del Tesoro	<i>Pandolfi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Reviglio</i>
Ministro del Bilancio	<i>Andreatta</i>
Marzo 1980 – Settembre 1980	
Presidente del Consiglio	<i>Cossiga</i>
Ministro del Tesoro	<i>Pandolfi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Reviglio</i>
Ministro del Bilancio	<i>G. La Malfa</i>
Settembre 1980 – Maggio 1981	
Presidente del Consiglio	<i>Forlani</i>
Ministro del Tesoro	<i>Andreatta</i>
Ministro delle Finanze	<i>Reviglio</i>
Ministro del Bilancio	<i>G. La Malfa</i>
Maggio 1981 – Novembre 1982	
Presidente del Consiglio	<i>Spadolini</i>
Ministro del Tesoro	<i>Andreatta</i>
Ministro delle Finanze	<i>Formica</i>
Ministro del Bilancio	<i>G. La Malfa</i>
Novembre 1982 – Luglio 1983	
Presidente del Consiglio	<i>Fanfani</i>
Ministro del Tesoro	<i>Goria</i>
Ministro delle Finanze	<i>Forte</i>
Ministro del Bilancio	<i>Bodrato</i>

Luglio 1983 – Ottobre 1985	
Presidente del Consiglio	<i>Craxi</i>
Ministro del Tesoro	<i>Goria</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visentini</i>
Ministro del Bilancio	<i>Longo – Romita</i>
Ottobre 1985 – Aprile 1987	
Presidente del Consiglio	<i>Craxi</i>
Ministro del Tesoro	<i>Goria</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visentini</i>
Ministro del Bilancio	<i>Romita</i>
Aprile 1987 – Giugno 1987	
Presidente del Consiglio	<i>Fanfani</i>
Ministro del Tesoro	<i>Goria</i>
Ministro delle Finanze	<i>Guarino</i>
Ministro del Bilancio	<i>Goria</i>
Giugno 1987 – Marzo 1988	
Presidente del Consiglio	<i>Goria</i>
Ministro del Tesoro	<i>Amato</i>
Ministro delle Finanze	<i>Gava</i>
Ministro del Bilancio	<i>Colombo</i>
Aprile 1988 – Luglio 1989	
Presidente del Consiglio	<i>De Mita</i>
Ministro del Tesoro	<i>Amato</i>
Ministro delle Finanze	<i>Colombo</i>
Ministro del Bilancio	<i>Fanfani</i>
Luglio 1989 – Aprile 1991	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Carli</i>
Ministro delle Finanze	<i>Formica</i>
Ministro del Bilancio	<i>Pomicino</i>
Aprile 1991 – Giugno 1992	
Presidente del Consiglio	<i>Andreotti</i>
Ministro del Tesoro	<i>Carli</i>
Ministro delle Finanze	<i>Formica</i>
Ministro del Bilancio	<i>Pomicino</i>

Giugno 1992 – Aprile 1993	
Presidente del Consiglio	<i>Amato</i>
Ministro del Tesoro	<i>Barucci</i>
Ministro delle Finanze	<i>Goria – Reviglio – Amato</i>
Ministro del Bilancio	<i>Reviglio – Andreatta</i>
Aprile 1993 – Maggio 1994	
Presidente del Consiglio	<i>Ciampi</i>
Ministro del Tesoro	<i>Barucci</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visco – Gallo</i>
Ministro del Bilancio	<i>Spaventa</i>
Maggio 1994 – Gennaio 1995	
Presidente del Consiglio	<i>Berlusconi</i>
Ministro del Tesoro	<i>Dini</i>
Ministro delle Finanze	<i>Tremonti</i>
Ministro del Bilancio	<i>Pagliarini</i>
Gennaio 1995 – Maggio 1996	
Presidente del Consiglio	<i>Dini</i>
Ministro del Tesoro	<i>Dini (interim)</i>
Ministro delle Finanze	<i>Fantozzi</i>
Ministro del Bilancio	<i>Arcelli – Masera – Fantozzi (interim)</i>
Maggio 1996 – Aprile 1997	
Presidente del Consiglio	<i>Prodi</i>
Ministro del Tesoro	<i>Ciampi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visco</i>
Ministro del Bilancio	<i>Ciampi (interim)</i>
Aprile 1997 – Ottobre 1998	
Presidente del Consiglio	<i>Prodi</i>
Ministro del Tesoro e del Bilancio	<i>Ciampi</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visco</i>
Ottobre 1998 – Dicembre 1999	
Presidente del Consiglio	<i>D'Alema</i>
Ministro del Tesoro e del Bilancio	<i>Ciampi – Amato</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visco</i>
Dicembre 1999 – Aprile 2000	
Presidente del Consiglio	<i>D'Alema</i>
Ministro del Tesoro e del Bilancio	<i>Amato</i>
Ministro delle Finanze	<i>Visco</i>

Aprile 2000 – Giugno 2001	
Presidente del Consiglio	<i>Amato</i>
Ministro del Tesoro e del Bilancio	<i>Visco</i>
Ministro delle Finanze	<i>Del Turco</i>
Giugno 2001 – Aprile 2005	
Presidente del Consiglio	<i>Berlusconi</i>
Ministro dell'Economia e delle Finanze	<i>Tremonti – Berlusconi (interim) – Siniscalco</i>
Aprile 2005 – In carica	
Presidente del Consiglio	<i>Berlusconi</i>
Ministro dell'Economia e delle Finanze	<i>Siniscalco – Tremonti</i>

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DEI MINISTERI ECONOMICO-FINANZIARI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

L'assetto attuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze non si discosta da quello derivante dall'esperienza maturata nei principali paesi europei.

HM Treasury (Gran Bretagna)

Il Ministro del Tesoro britannico è il responsabile della formulazione e dell'attuazione della politica economica e finanziaria del Governo. Il Ministro viene anche indicato come "Cancelliere dello Scacchiere", derivando questo nome da una tavola a scacchi che veniva usata per rappresentare le entrate e le uscite già agli inizi del secondo millennio.

Il nucleo originario dell'attuale Tesoro risale alla conquista dei Normanni intorno all'anno mille e ha poi subito le trasformazioni coerenti con l'evoluzione storica.

In epoca più recente, il Ministero è stato interessato da numerosi cambiamenti, legati all'appartenenza alla Comunità Europea, che non hanno riguardato solo la gestione delle finanze del paese, ma anche la partecipazione all'amministrazione delle risorse comunitarie.

Nel 1997 la politica monetaria è passata alla Banca d'Inghilterra, mentre il Tesoro ha mantenuto il controllo della politica fiscale.

Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (Francia)

In Francia l'equivalente del nostro MEF è rappresentato dal MINEFI.

Si tratta di una struttura molto complessa ed articolata: comprende, oltre alle competenze proprie del Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche quelle del Ministero dell'Industria.

Accanto al titolare del MINEFI vi sono poi i cosiddetti Ministri delegati. Una prima delega è riservata per l'industria, una seconda al bilancio e infine una terza al commercio estero.

Il Ministero ha subito numerosi mutamenti e riorganizzazioni nel corso del tempo. Con la nascita della Quinta Repubblica, dal 1959 al 1966, esso assunse la denominazione prima di Ministero delle Finanze e degli Affari Economici, poi nel 1966 di Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questa struttura rimase in vigore per tre decenni. Successivamente, nel giugno 1997, si definiva l'assetto attuale.

Nel 1989 è stato istituito in via permanente presso il MINEFI il CHEFF (*Comité pour l'histoire économique et financière de la France*), che ha il compito di ricostruire la storia dell'azione e del ruolo dello Stato nell'ambito economico e finanziario.

Bundesministerium der Finanzen (Germania)

Il *Bundesministerium der Finanzen* (Ministero Federale delle Finanze) ha il compito di attuare gli obiettivi di politica economica e fiscale stabiliti dal Governo Federale.

Dopo la seconda guerra mondiale, l'obiettivo principale del Ministero delle Finanze fu quello di risollevare l'economia tedesca dalle conseguenze del disastro bellico.

Nel 1961 l'allora Ministero della Proprietà Federale fu denominato Tesoro Federale, con compiti più specifici di politica economica. Il Tesoro Federale nel 1969 assunse la denominazione di Ministero Federale dell'Economia.

Nel maggio del 1971 fu istituito il Ministero dell'Economia e delle Finanze, accorpando il Ministero Federale delle Finanze e il Ministero Federale dell'Economia. Tuttavia già l'anno successivo questi due Ministeri furono ripristinati.

Successivamente, dalla struttura del Ministero Federale delle Finanze fu scorporato il Ministero Federale per la Programmazione Regionale e lo Sviluppo Urbano.

Dopo la riunificazione della Germania nel 1990, il Ministero Federale delle Finanze fu trasferito a Berlino.

A partire dal gennaio 1998 il Ministero Federale delle Finanze ha rilevato le attribuzioni del disciolto Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, assumendo numerose competenze in tema di partecipazioni pubbliche e privatizzazioni.

Dall'ottobre 1998 si è delineata l'attuale struttura del Ministero Federale delle Finanze con l'assorbimento delle competenze del Ministero Federale dell'Economia.

1.2: Il Dipartimento del Tesoro

Il Dipartimento del Tesoro svolge attività di supporto tecnico alle scelte di politica economica e finanziaria del Governo, elabora le strategie macroeconomiche ed i documenti programmatici.

La missione del Dipartimento del Tesoro è indicata nell'art. 24, comma 1, punto a), del Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 173 del 3/7/2003. Il Dipartimento si occupa di



“... politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, alla vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico; alla valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato alla gestione di partecipazioni azionarie dello Stato, compreso l'esercizio dei diritti dell'azionista e l'alienazione dei titoli azionari di proprietà dello Stato; alla monetazione; alla prevenzione delle frodi sui mezzi di pagamento diversi dalla moneta e dell'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, ferme restando le competenze del Ministero dell'Interno in materia”.

Le competenze del Dipartimento sono state definite dai D.P.R. n. 38 del 20/2/1998, n. 154 del 28/4/1998 e n. 147 del 22/3/2001 e dai Decreti Ministeriali emanati in data 8/6/1998, 19/12/2000, 25/7/2001 e 16/7/2003.

Il Dipartimento del Tesoro è articolato in sette direzioni, alle quali si affianca il Servizio Dipartimentale Affari Generali, Personale e Qualità dei Processi e dell'Organizzazione (SDAG), il servizio che si occupa degli affari generali, dell'organizzazione e del personale. Il dirigente generale preposto al Dipartimento assume la denominazione di Direttore Generale del Tesoro.

Alla Direzione I, Analisi economica e finanziaria, spetta l'elaborazione e il coordinamento dei documenti di programmazione economica e finanziaria (art. 1 del D.P.R. n. 154 del 28/4/1998). La Direzione I è competente per la predisposizione delle previsioni dell'economia italiana, contenute nei suddetti documenti e definite attraverso un complesso processo che registra la partecipazione di tutti i Dipartimenti del MEF (cfr. Capitolo 3).

A supporto dell'attività previsiva, la Direzione si è dotata di una pluralità di strumenti tra cui un modello macroeconomico basato sul *judgement*, un modello econometrico dell'economia italiana (ITEM), un modello econometrico internazionale, un modello statistico di breve periodo, una banca dati macroeconomica, dettagliatamente descritti nel Capitolo 3.

La Direzione I, inoltre, svolge attività di analisi, strettamente connessa con le funzioni di programmazione, sui problemi economici, monetari e finanziari, interni e internazionali e sull'informazione statistica; effettua il monitoraggio degli andamenti del sistema economico ai fini della verifica della coerenza delle stime.

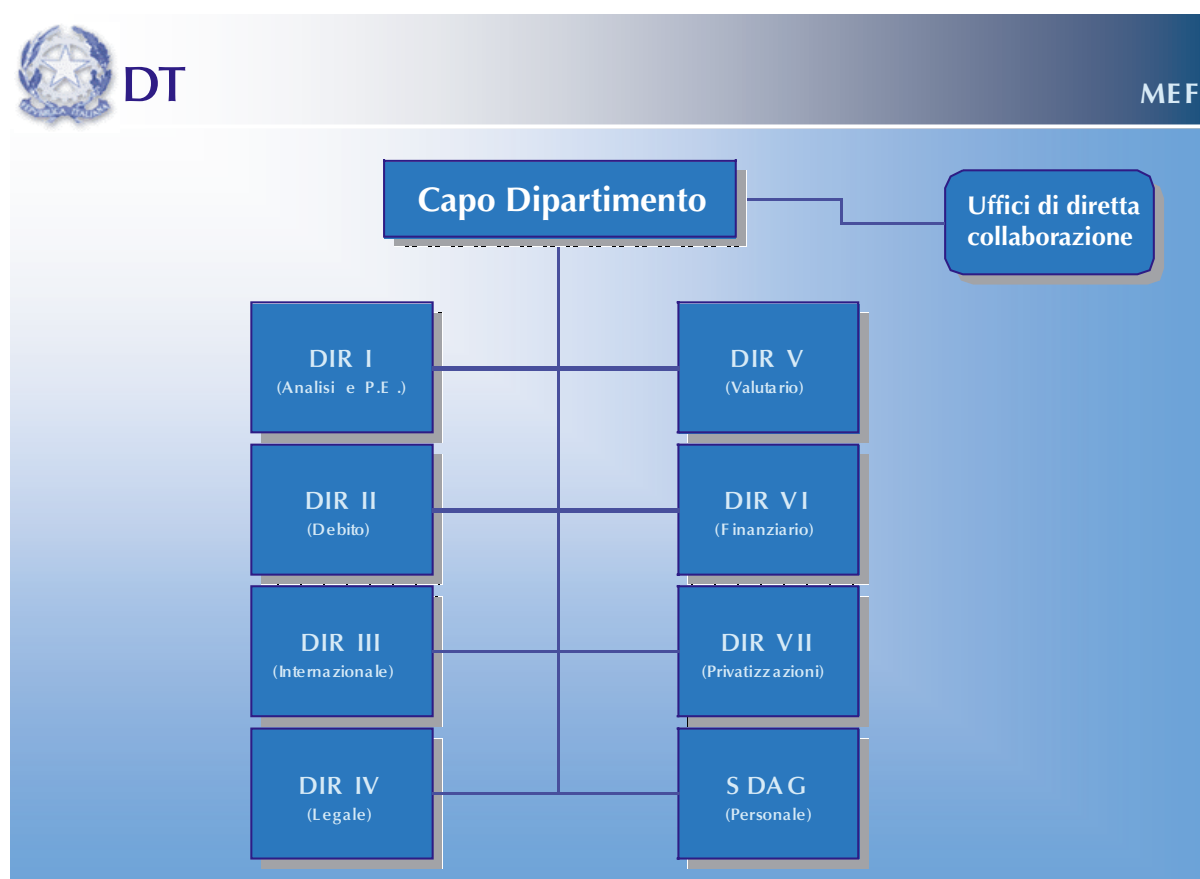
A tale scopo, vengono elaborati documenti relativi all'evoluzione congiunturale e strutturale dell'economia italiana, internazionale e europea, ed effettuati studi riguardo a particolari aree e settori, quali prezzi e regolamentazione, investimenti pubblici e politica di bilancio, aspetti economici salienti. La Direzione I esercita, inoltre, il coordinamento dei lavori preparatori dei Comitati di politica economica presso l'Unione Europea e presso l'OCSE, partecipando a numerosi gruppi di lavoro su tematiche riguardanti principalmente spesa per pensioni, sanità, istruzione e disoccupazione, sostenibilità del debito.

All'interno del Dipartimento del Tesoro, la Direzione II (Debito Pubblico - DDP) e la Direzione VII (Finanza e Privatizzazioni) partecipano direttamente, per gli aspetti di propria competenza, all'elaborazione dei documenti programmatici.

Il contributo della DDP, all'interno della più ampia funzione di gestione del portafoglio titoli e dei relativi rischi connessi allo *stock* di debito pubblico, si sostanzia, in larga parte, nell'elaborazione della previsione della spesa per interessi sul debito nel medio periodo attraverso modelli finanziari, che contemplano diversi gradi di sofisticazione.

La Direzione VII, istituita con il Decreto Ministeriale dell'8/6/1999 (Riassetto organizzativo dei Dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica) che ha scorporato dalla Direzione I le competenze in materia di privatizzazioni (attribuite alla Direzione Generale del Tesoro con la legge n. 474 del 30/7/1994, a seguito della soppressione del Ministero delle Partecipazioni Statali – cfr. Nota 1, Paragrafo 1.1), svolge le funzioni in tema di monitoraggio delle partecipazioni finanziarie pubbliche e gestione dei processi di dismissione

Figura 1.2 – Organigramma del Dipartimento del Tesoro



Note:

Dir. I: Analisi e Programmazione Economico Finanziaria

Dir. II: Debito Pubblico

Dir. III: Relazioni Finanziarie Internazionali

Dir. IV: Sistema bancario e finanziario. Affari legali

Dir. V: Valutario, antiriciclaggio ed antiusura

Dir. VI: Operazioni finanziarie. Contenzioso comunitario

Dir. VII: Finanza e Privatizzazioni

SDAG: Servizio dipartimentale per gli Affari generali, il Personale e la Qualità dei Processi e dell'Organizzazione

e di privatizzazione. Sulla base di tali competenze, la Direzione VII analizza e verifica le ipotesi assunte nei documenti programmatici sulle operazioni finanziarie.

Le altre Direzioni del Dipartimento, non direttamente coinvolte nell'elaborazione dei documenti programmatici, si occupano dei seguenti aspetti: affari economici e finanziari internazionali e rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali a carattere monetario e finanziario, in particolare UE, OCSE, FMI e banche di sviluppo internazionali (Direzione III); funzionamento del Sistema bancario e finanziario e affari legali (Direzione IV); sistema valutario, antiriciclaggio e antiusura (Direzione V); operazioni finanziarie e contenzioso comunitario (Direzione VI).

La Direzione III, pur non partecipando direttamente alla redazione dei documenti programmatici, svolge una delicata funzione di raccordo tra le attività di programmazione e le istanze delle istituzioni internazionali, segnatamente il Fondo Monetario Internazionale e la Commissione Europea. In particolare, va sottolineata la competenza in tema di preparazione e coordinamento dei lavori per il Comitato Economico e Finanziario, il Consiglio dei Ministri finanziari (ECOFIN), l'Eurogruppo e il Consiglio Europeo.

Tavola 1.1 – I Direttori generali del Tesoro dal 1982 ad Oggi

1982 – 1991	<i>M. Sarcinelli</i>
1991 – 2001	<i>M. Draghi</i>
Ottobre 2001 – Luglio 2004	<i>D. Siniscalco</i>
Maggio 2005 – in carica	<i>V. Grilli</i>

1.3: Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

La RGS è demandata al coordinamento delle politiche di bilancio, al monitoraggio degli andamenti della spesa pubblica e alla verifica della coerenza delle iniziative normative con gli obiettivi programmatici in materia di Finanza Pubblica.

La missione della RGS è indicata nell'art. 24, comma 1, punto b), del Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 173 del 3/7/2003; essa si occupa di



“... politiche, processi e adempimenti di bilancio, con particolare riguardo alla formazione e gestione del bilancio dello Stato, compresi gli adempimenti di tesoreria e la verifica dei relativi andamenti e flussi di cassa, assicurandone il raccordo operativo con gli adempimenti in materia di copertura del fabbisogno finanziario previsto dalla lettera a), nonché alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento, ivi comprese le funzioni ispettive ed i controlli di regolarità amministrativa e contabile effettuati, ai sensi della normativa vigente, dagli Uffici centrali del bilancio costituiti presso i Ministeri e dalle Ragionerie Provinciali dello Stato”.

La RGS garantisce la corretta gestione e rigorosa programmazione delle risorse pubbliche. Ad esso è demandata la certezza dei conti dello Stato, il coordinamento, la verifica e l'analisi degli andamenti di spese ed entrate pubbliche, il riscontro della validità giuridica ed economico-finanziaria di tutti i provvedimenti legislativi, il controllo e la vigilanza.

Al vertice della struttura è preposto il Ragioniere Generale dello Stato.

Il Dipartimento presenta nove Ispettorati Generali distinti per principali settori e aree: spesa sociale, rapporti finanziari con la UE, politiche di bilancio e finanza pubblica, affari economici, personale.

Inoltre, operano alle dipendenze del Dipartimento della RGS gli Uffici Centrali del Bilancio costituiti presso i Ministeri e l'Ufficio Centrale di Ragioneria presso l'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

La RGS è dotata di una importante struttura periferica, le Ragionerie Provinciali dello Stato (RPS), che forma il tessuto connettivo tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni decentrate.

Le RPS hanno sede in ciascuno dei 103 capoluoghi di provincia d'Italia. Esplicano principalmente funzioni di monitoraggio sui dati finanziari e sui processi amministrativi delle Amministrazioni statali con competenza territoriale, ma anche di supporto alle amministrazioni stesse nella corretta applicazione delle norme.

I Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (SIFIP) eseguono le verifiche, le ispezioni e gli accertamenti previsti dalle norme vigenti. Le circoscrizioni territoriali dei SIFIP sono cinque, suddivise su tutto il territorio nazionale.

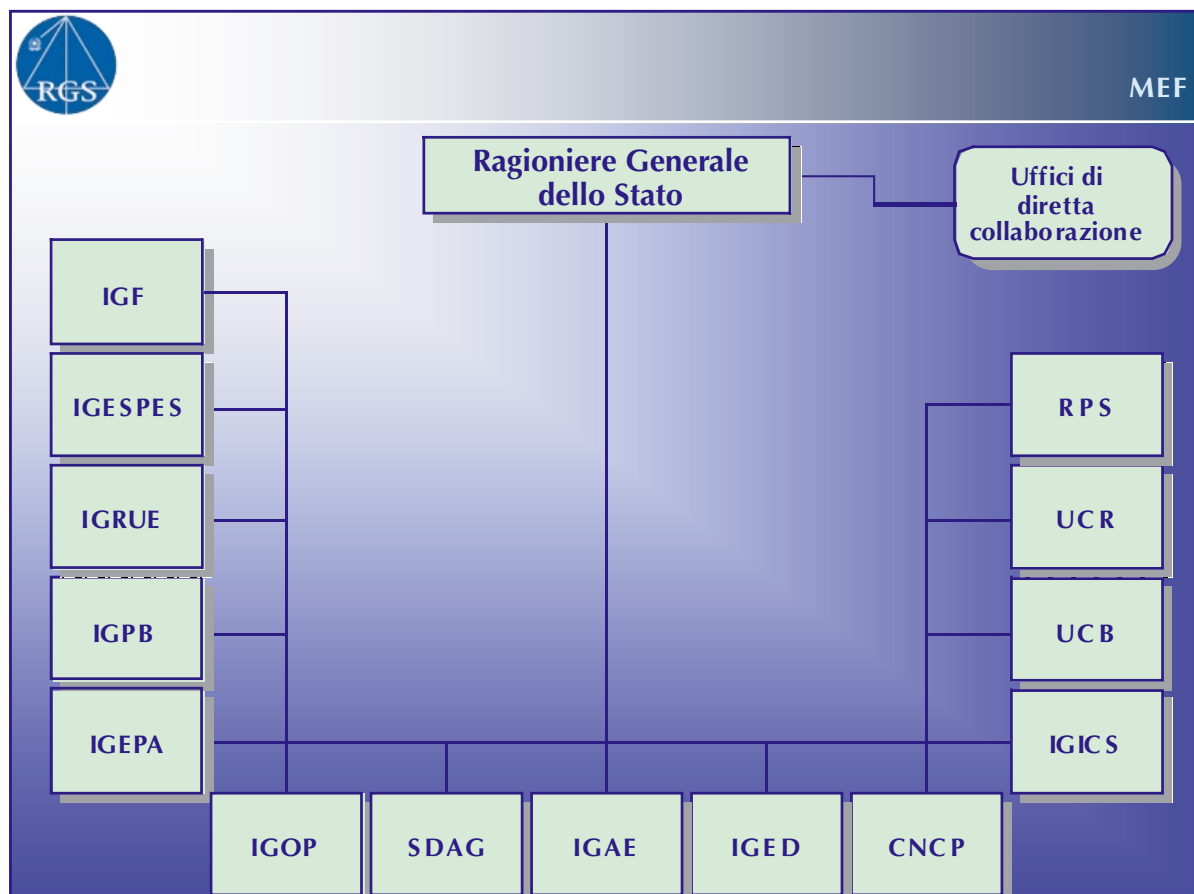
Dal maggio 2003, gli esponenti di vertice della RGS, della Guardia di Finanza e della Agenzia delle Entrate sono stati chiamati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze ad operare periodicamente e congiuntamente in un Comitato Centrale di Coordinamento Finanziario. Obiettivo del Comitato è quello di aumentare il livello di coordinamento fra istituzioni che presiedono alle entrate ed alla spesa pubblica, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione di controllo della Finanza Pubblica.

Le funzioni istituzionali della RGS (definite dai D.P.R. n. 38 del 20/2/1998 e n. 154 del 28/4/1998, e dai Decreti Ministeriali dell'8/6/1999, 8/9/1999, 19/12/2000, 25/7/2001, 7/5/2002,

21/7/2003) sono svolte dagli Ispettorati e dagli Uffici del Dipartimento Centrale, dagli Uffici Centrali di Bilancio, che operano presso i singoli Ministeri, e dalle Ragionerie Provinciali.

La RGS partecipa, per le materie che rientrano nella propria sfera di competenza, all'attività di predisposizione dei documenti economici e programmatici del Governo e di elaborazione delle previsioni di finanza pubblica in essi contenute. In particolare, gli Ispettorati direttamente coinvolti sono l'IGF, l'IGESPES, l'IGEPA, l'IGPB e l'IGOP⁴, oltre ad alcuni degli Uffici di diretta collaborazione del Ragioniere Generale dello Stato.

Figura 1.3 – Organigramma della RGS



Note:

IGF: Ispettorato Generale di Finanza

IGESPES: Ispettorato Generale per la Spesa Sociale

IGRUE: Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea

IGPB: Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio

IGEPA: Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni

IGOP: Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'Analisi dei Costi del Lavoro Pubblico

SDAG: Servizio dipartimentale per gli affari generali, il personale e la qualità dei processi e dell'organizzazione

IGAE: Ispettorato Generale per gli Affari Economici

IGED: Ispettorato Generale per la Liquidazione degli Enti Disciolti

CNCP: Centro Nazionale di Contabilità Pubblica

IGICS: Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità di Stato

UCB: Uffici Centrali del Bilancio

UCR: Ufficio Centrale di Ragioneria presso l'Amministrazione dei Monopoli di Stato

RPS: Ragionerie Provinciali dello Stato

⁴ Si veda la nota della figura 1.3.

Tavola 1.2 – I Ragionieri generali dello Stato dal 1967 ad Oggi

1967 – 1972	<i>G. Stammati</i>
1972 – 1974	<i>V. Firmi</i>
1974 – 1983	<i>V. Milazzo</i>
1983 – 1989	<i>G. Ruggeri</i>
1989 – 2002	<i>A. Monorchio</i>
Agosto 2002 – Maggio 2005	<i>V. Grilli</i>
Maggio 2005 – in carica	<i>M. Canzio</i>

1.4: Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione

All'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) opera per sostenere la crescita del Paese attraverso la programmazione e l'attuazione di interventi sul territorio diretti al riequilibrio economico-sociale, sulla base di quanto previsto dall'art. 119, comma 5⁵, della Costituzione.

La missione del DPS è indicata nell'art. 24, comma 1, punto c), del Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 173 del 3/7/2003:



“programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, anche avvalendosi delle Camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.”

Il DPS ha, quindi, come principale obiettivo istituzionale quello di programmare e governare la realizzazione di investimenti pubblici per la produzione di servizi e beni collettivi volti allo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese.

L'azione del DPS si svolge lungo le linee di indirizzo tracciate nei Documenti di programmazione economico finanziaria che negli ultimi anni hanno confermato l'obiettivo generale di rilancio dell'economia delle aree sottoutilizzate attraverso l'incremento della competitività e l'adeguamento della dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno e delle aree sottoutilizzate.

A questo fine il Dipartimento concorre alla formulazione e attuazione delle regole preposte all'assegnazione delle risorse e al loro utilizzo, in una prospettiva di accrescimento della capacità delle Amministrazioni, in modo da garantire miglioramenti nella qualità ed efficacia della spesa che riguarda sia le risorse ordinarie sia quelle aggiuntive nazionali e comunitarie. Il DPS coordina e sorveglia l'attuazione dei Programmi dei Fondi strutturali europei e del Fondo aree sottoutilizzate, promuovendo la programmazione e l'attuazione degli investimenti pubblici nell'ambito delle Intese Istituzionali di programma sottoscritte fra Stato e Regioni, e degli Accordi di programma quadro in cui le Intese si articolano. Gestisce, inoltre, progetti di assistenza tecnica ai Paesi appena divenuti membri dell'Unione Europea e promuove progetti di modernizzazione e di rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni che gestiscono la spesa in conto capitale. Si occupa dell'analisi delle tendenze economiche e delle politiche territoriali a livello internazionale, conduce analisi, studi e rilevazioni statistiche in tema di sviluppo territoriale, ha la responsabilità per l'elaborazione dei principali documenti economici e programmatici del Governo in tema di sviluppo economico territoriale e segnatamente del Mezzogiorno. Nel contesto dell'informazione periodica sulla politica economica al Parlamento, il DPS elabora il Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate (cfr. Capitolo 2).

Di competenza del Dipartimento è anche l'attività istruttoria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), chiamato fra l'altro, ad assumere le principali decisioni di programmazione dello sviluppo economico-sociale, ad approvare piani di settore, a fissare le regole per l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari per lo sviluppo.

Inoltre, attraverso le sue strutture tecniche di valutazione e di verifica, il DPS elabora e diffonde metodi per la valutazione dei programmi e dei progetti, criteri di coerenza programmatica

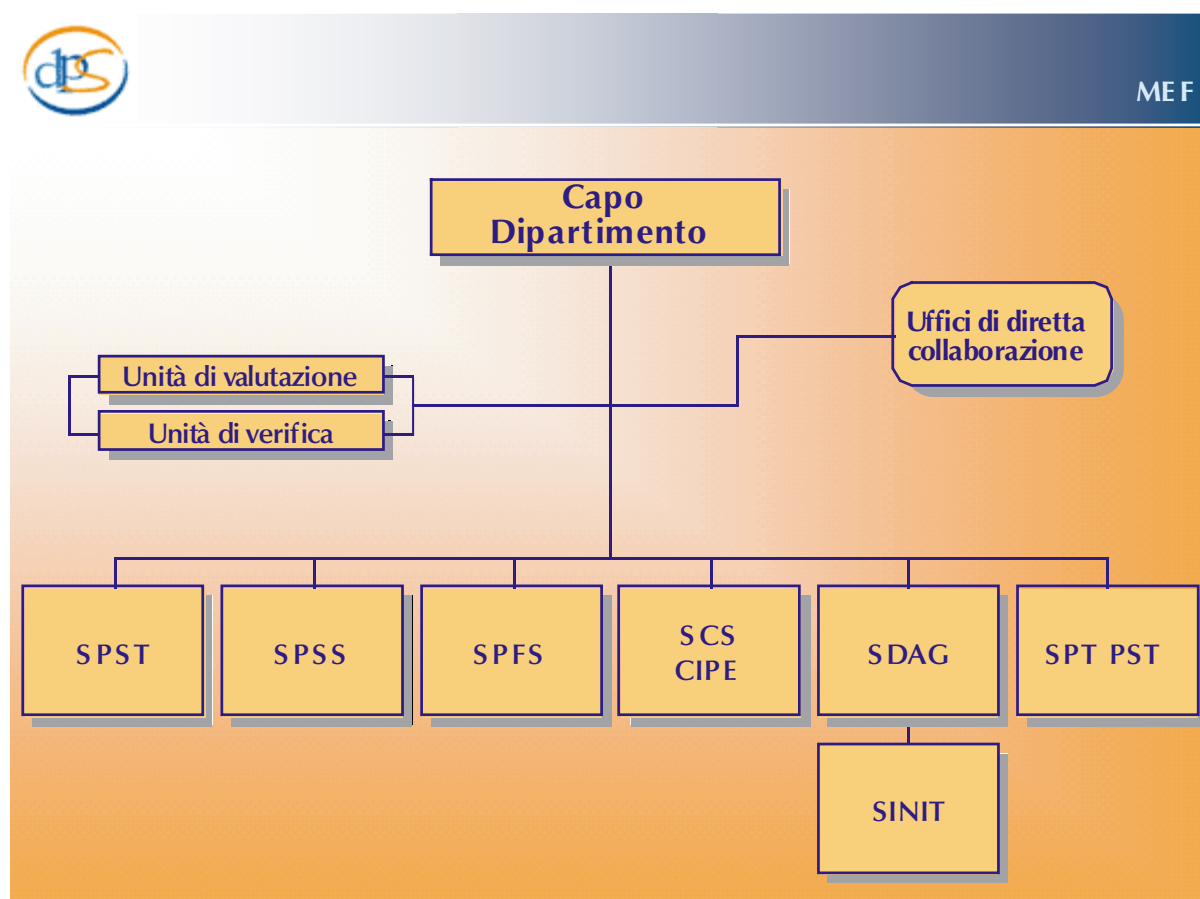
⁵ Art. 119, comma 5 della Costituzione: *“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

per l'attuazione di politiche di sviluppo, regole per l'incentivazione di comportamenti virtuosi, metodi per la rilevazione di indicatori di efficacia e modelli macroeconomici territoriali. Effettua verifiche diffuse sul campo per monitorare l'attuazione degli investimenti pubblici e propone soluzioni per risolvere le criticità.

La struttura del Dipartimento è articolata in sei Servizi, retti da Direttori generali, e in due Unità tecniche, rette da Responsabili e raccolte nel Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Tre Servizi governano la programmazione degli interventi di sviluppo negoziato e cooperativo rispettivamente con le Regioni (Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le Intese), con le Amministrazioni centrali (Servizio centrale di segreteria del CIPE) e con l'Unione europea (Servizio per le politiche dei Fondi strutturali comunitari); un Servizio si occupa delle esigenze del personale del Dipartimento e della formazione professionale specialistica (Servizio dipartimentale per gli affari generali e contabili, il personale e la qualità dei processi e dell'organizzazione); due Servizi si occupano rispettivamente di analisi delle tendenze economiche territoriali a livello internazionale e gemellaggi istituzionali ai fini dell'allarga-

Figura 1.4 – Organigramma del DPS



Note:

SPST: Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese

SPSS: Servizio Progetti, Studi e Statistiche

SPFS: Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari

SCS: Servizio centrale di segreteria del CIPE

SDAG: Servizio dipartimentale per gli affari generali, il personale e la qualità dei processi e dell'organizzazione

SPT PST: Servizio relazioni con i paesi terzi in materia di politiche di sviluppo territoriale

SINIT: Sistema Informativo per gli Investimenti Territoriali

mento (Servizio relazioni con i Paesi terzi) e di analisi quantitativa delle tendenze economico-sociali e dei flussi finanziari territoriali, nonché dello stato di attuazione degli strumenti per lo sviluppo anche a livello locale (Servizio progetti, studi e statistiche)⁶. Quest'ultimo Servizio in particolare contribuisce, per la parte del Mezzogiorno, alla elaborazione dei documenti programmatici.

Il Nucleo tecnico per gli investimenti comprende l'Unità di valutazione (UVAL), responsabile in particolare per i profili di valutazione degli investimenti pubblici e per la produzione di metodi, e l'Unità di verifica (UVER), responsabile in particolare per tutti i profili di monitoraggio e verifica degli investimenti.

Alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, infine, sono posti quattro uffici, per la comunicazione e le relazioni esterne, per la consulenza legale, per i rapporti con le Regioni, per il controllo di gestione.

Tavola 1.3 – I Capi del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione dal 1998 ad Oggi

1998 – 2000	<i>F. Barca</i>
2000 – 2001	<i>R. Scognamiglio</i>
2001 – in carica	<i>F. Barca</i>

LA POLITICA REGIONALE DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Il confronto tra le politiche regionali – ovvero l'insieme delle *policies* volte a garantire lo sviluppo e la competitività di specifici territori, soprattutto di quelli che presentano squilibri economico-sociali – di Inghilterra, Francia e Germania mostra come negli ultimi anni si sia verificato, a livello europeo, un processo di progressivo avvicinamento dei modelli di *governance* della politica regionale, caratterizzato da un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti locali e da un modello di attuazione degli interventi basato su meccanismi consensuali.

Inghilterra

A livello centrale tre amministrazioni condividono le responsabilità relative alla politica regionale. L'Ufficio del Vice Primo Ministro (*Office of the Deputy Prime Minister*, ODPM) risponde del complesso della politica regionale e, nello specifico, del decentramento, del governo locale e regionale e degli Uffici Governativi (*Government Offices*, GOS), che rappresentano in ogni regione dieci ministeri. Il Ministero per l'Industria ed il Commercio (*Department of Trade and Industry*, DTI) ha competenza sulla politica economica regionale e, dal giugno 2001, la diretta responsabilità delle Agenzie di Sviluppo Regionale in Inghilterra. Il Ministero del Tesoro realizza, attraverso la *Spending Review* biennale, la programmazione delle risorse per la politica regionale che confluiscono in un *Single Programme*, un unico fondo per la politica regionale.

Gli obiettivi di *policy* e gli strumenti per raggiungerli sono in massima parte stabiliti e gestiti, seppure in raccordo con le amministrazioni centrali, dalle Agenzie Regionali di Sviluppo. Le Agenzie Regionali sono organismi tecnici, creati dal *Regional Development Agencies* (RDA) Act del 1998 e lanciati in 8 regioni inglesi il 1 Aprile 1999 (successivamente, nel luglio 2000, anche nel territorio della *Greater*

⁶ Cfr. D.P.R. 202/2002, D.M. 31/10/2002, D.M. 19/01/2006.

London Authority); dipendono, a partire dal Giugno 2001, dal DTI. Alle RDA e' attribuito il ruolo primario di costituirsi quali "strategic drivers" dello sviluppo economico nella loro regione definendo, nella *Regional Economic Strategy* (RES), i propri orientamenti per il miglioramento dell'economia regionale.

Francia

Le grandi scelte riguardanti la politica regionale nazionale vengono assunte dal CIADT (*Comité Interministerielle de l'aménagement et du développement du territoire*), che definisce le linee guida in materia di assetto e sviluppo del territorio e che programma e assegna le risorse. A livello centrale svolge un ruolo importante la DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*); istituita nel 1963, è una struttura amministrativa di missione a carattere interministeriale, il cui responsabile amministrativo è un *délégué* nominato dal Governo. Il fine principale della DATAR è quello di promuovere e coordinare le decisioni relative alla politica di assetto del territorio condotta dallo Stato. Tale missione la porta da un lato ad incrociare la sua attività con le politiche settoriali dei vari Ministeri e, dall'altro, ad agire come interfaccia tra il livello di governo centrale e i *policy-maker* regionali e locali

I *Contracts de Plan Etat-Région* (CPER), previsti dall'art. 11 della legge n. 82-623 del 29/7/1982, rappresentano tuttora lo strumento di coordinamento tra livello centrale e livelli decentrati, garantendo la coerenza delle azioni dei *policy-maker* locali con gli indirizzi di carattere nazionale. In sostanza il rappresentante regionale dell'Amministrazione centrale, ovvero il Prefetto della Regione, ed il presidente del Consiglio Regionale (organismo elettivo), in rappresentanza anche degli altri enti locali, firmano un accordo su un programma di durata settennale che riguarda le politiche in materia di assetto e di sviluppo del territorio. Gli interventi individuati prevedono un preciso stanziamento da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre collettività territoriali (Dipartimenti e Comuni).

Germania

La responsabilità della politica regionale è condivisa dal governo federale e dai governi dei *Länder*, in base ad un *Joint Task* "per il miglioramento delle strutture economiche regionali". Dal 1969 è infatti entrato in vigore un sistema congiunto di coordinamento *federale-Länder*, che fissa le regole di attuazione della politica regionale basandosi su processi decisionali consensuali. L'assolvimento del compito comune si esplicita anzitutto nell'obbligo costituzionalmente stabilito del cofinanziamento ("la Federazione deve sopportare metà degli oneri per ogni *Land*"), e poi nella predisposizione di una "pianificazione-quadro comune" (*Framework Plan*), che fissa le linee guida, stabilendo i principi fondamentali dell'azione politica finalizzata allo sviluppo economico regionale: la programmazione delle risorse dedicate alle politiche regionali; il criterio di ripartizione di queste risorse tra i *Länder*; le misure finanziabili; quali aree subregionali possono beneficiare, date le loro particolari condizioni economiche, dei finanziamenti.

La capacità del governo federale di incidere sulle scelte dei *Länder* è limitato alla fase preliminare di programmazione; una volta che le risorse sono state assegnate, e che le zone possibili beneficiarie sono state delineate, la gestione dei finanziamenti è compito esclusivo dei *Länder*. Sono cioè i governi regionali a decidere prima di tutto in quale misura utilizzare queste risorse, e poi a scegliere, tra gli strumenti previsti dal *Framework Plan*, quelli che ritengono più opportuni per creare e sostenere lo sviluppo economico.

1.5: Il Dipartimento delle Politiche Fiscali

Con il Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999 il legislatore ha operato una netta separazione, nell'ambito dell'amministrazione finanziaria, tra le funzioni di indirizzo e controllo, affidate al Dipartimento delle Politiche Fiscali (DPF), e quelle di gestione operativa, svolte dalle quattro Agenzie fiscali: del Demanio, delle Dogane, delle Entrate e del Territorio.

La missione del Dipartimento delle Politiche Fiscali è quella di elaborare:



“... le politiche fiscali con particolare riguardo alle funzioni di cui all'articolo 56, all'analisi del sistema fiscale e delle scelte inerenti alle entrate tributarie ed erariali in sede nazionale, comunitaria e internazionale, alle attività di coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo previste dalla legge sulle agenzie fiscali e sugli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in materia di tributi ed entrate erariali di competenza dello Stato, al coordinamento monitoraggio e controllo del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, alla informazione istituzionale nel settore della fiscalità, alle funzioni previste dalla legge in materia di demanio, catasto e conservatorie dei registri immobiliari”. (art. 24, comma 1, punto d), del Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999, successivamente modificato dal Decreto Legislativo n. 173 del 3/7/2003).

Il Dipartimento delle Politiche Fiscali svolge, inoltre, il controllo sulle attività svolte dalle Agenzie Fiscali per il raggiungimento degli obiettivi e per la gestione dei rapporti con i contribuenti, e provvede a stipulare con le Agenzie medesime le convenzioni per definire gli obiettivi da raggiungere e i servizi da realizzare.

L'attuale assetto del Dipartimento è disciplinato dal D.P.R. n. 107 del 26/3/2001 e dal Decreto Ministeriale del 21/11/2001.

Al vertice del DPF vi è il Capo del Dipartimento, il quale coordina l'attività degli otto Uffici di livello dirigenziale generale in cui è articolata la struttura. Gli Uffici di livello dirigenziale generale sono a loro volta suddivisi in reparti.

Alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento ci sono due uffici speciali: il Controllo Interno di Gestione e il Servizio di Vigilanza nei confronti delle Agenzie (sotto il profilo di trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme nei confronti dei contribuenti, soprattutto in relazione allo Statuto).

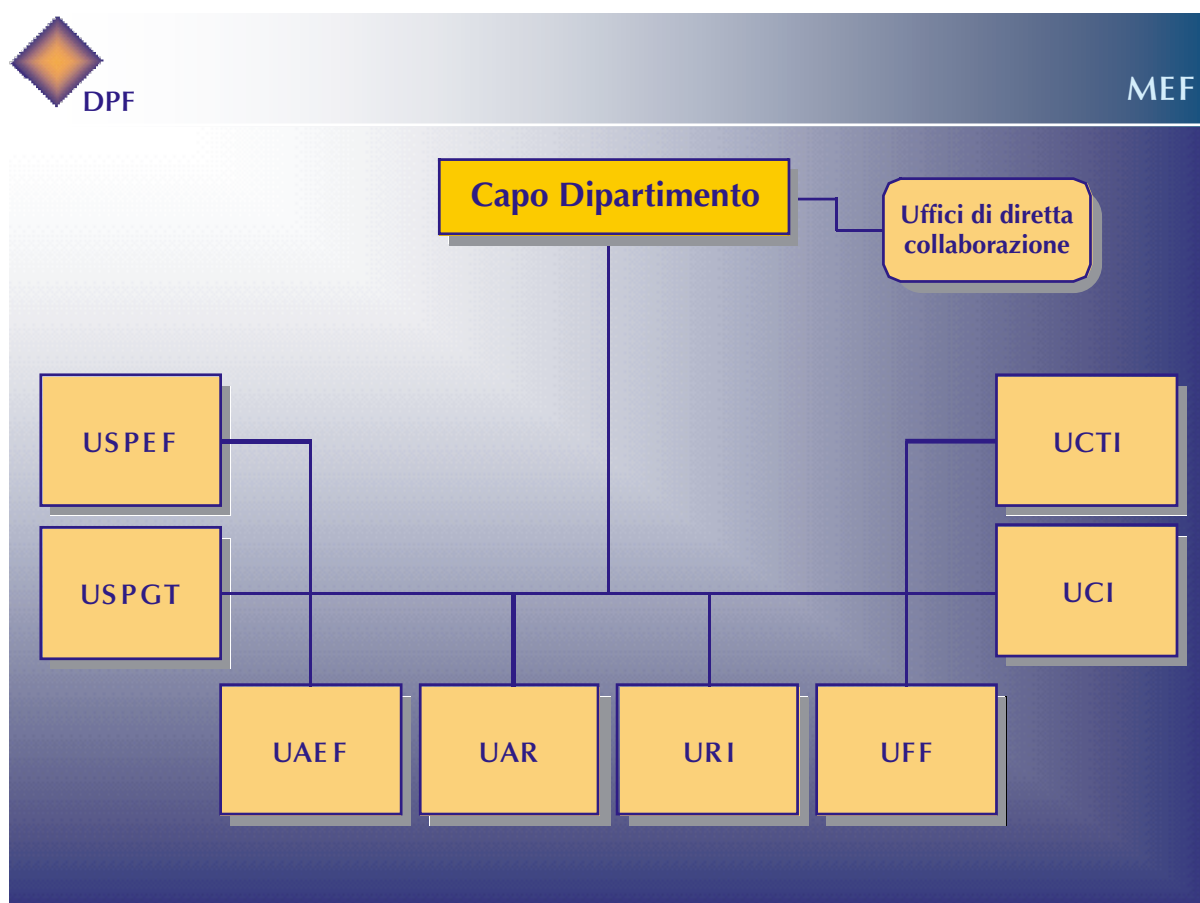
Il DPF è dotato di due Uffici Studi, uno a carattere prevalentemente economico, l'altro giuridico.

L'Ufficio studi e politiche economico-fiscali svolge, anche in collaborazione con gli altri uffici del proprio Dipartimento, funzioni di analisi, elaborazione e valutazione delle politiche attinenti la materia fiscale. Assicura, inoltre, l'acquisizione sistematica di dati e informazioni; predispone studi, indagini, simulazioni e previsioni per l'elaborazione di politiche e interventi in materia fiscale, in campo nazionale, comunitario e internazionale; valuta l'impatto economico-finanziario delle misure fiscali.

L'Ufficio studi e politiche giuridico-tributarie svolge, anche in collaborazione con gli altri uffici del Dipartimento, funzioni di analisi, elaborazione e valutazione delle politiche e delle misure giuridico-tributarie, in relazione alle quali predispone analisi, studi, indagini, simulazioni per la elaborazione della normativa in materia tributaria, in campo nazionale e comunitario. Effettua, inoltre, valutazioni dell'impatto amministrativo della normativa, anche quanto all'incidenza sulle convenzioni con le Agenzie.

L'Ufficio studi economico, in particolare, mantiene uno stretto collegamento con il Dipartimento della Ragioneria e con il Dipartimento del Tesoro nell'ambito dell'attività programmatica, ai fini dell'elaborazione delle stime di finanza pubblica.

Figura 1.5 – Organigramma del DPF



Note:

USPEF: Ufficio studi e politiche economico-fiscali
 USPGT: Ufficio studi e politiche giuridico-tributarie
 UAEF: Ufficio agenzie e enti della fiscalità
 UAR: Ufficio amministrazione delle risorse
 URI: Ufficio relazioni internazionali
 UFF: Ufficio del federalismo fiscale
 UCI: Ufficio comunicazione istituzionale
 UCTI: Ufficio coordinamento tecnologie informatiche

Tavola 1.4 – I Capi del Dipartimento per le Politiche Fiscali dal 1998 ad Oggi

Maggio 2001 – Luglio 2002	G. Tino
Luglio 2002 – Gennaio 2005	A. Manzitti
Febbraio 2005 – in carica	P. Ciocca

1.6: Il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro

Al Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro (DAG) sono affidate attività di supporto agli altri Dipartimenti, principalmente in materia di gestione del personale e di risorse strumentali.

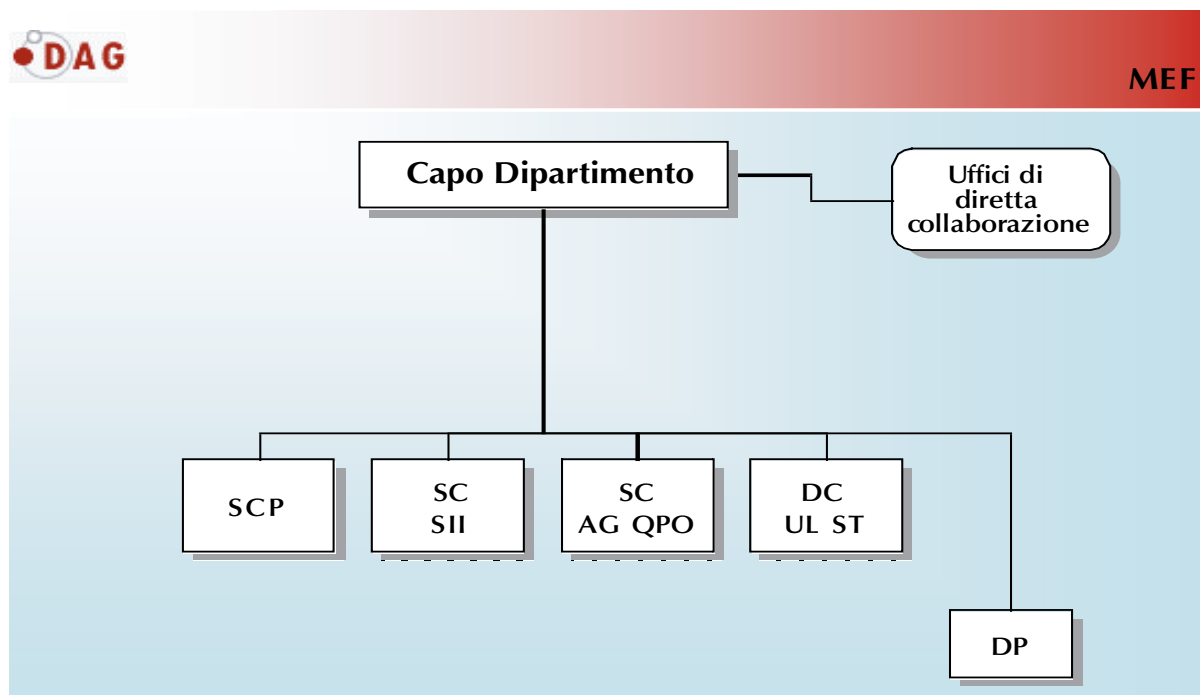
La missione del DAG è indicata nell'art. 24, comma 1, punto e) del Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 173 del 3/7/2003. Il DAG si occupa di:



"amministrazione generale, servizi indivisibili e comuni del Ministero, con particolare riguardo alle attività di promozione, coordinamento e sviluppo della qualità dei processi e dell'organizzazione e alla gestione delle risorse; linee generali e coordinamento delle attività concernenti il personale del Ministero; affari generali ed attività di gestione del personale del Ministero di carattere comune ed indivisibile; programmazione generale del fabbisogno del Ministero e coordinamento delle attività in materia di reclutamento del personale del Ministero; rappresentanza della parte pubblica nei rapporti sindacali all'interno del Ministero; tenuta della banca dati, del ruolo e del sistema informativo del personale del Ministero; tenuta dell'anagrafe degli incarichi del personale del Ministero; servizi del tesoro, incluso il pagamento delle retribuzioni, ed acquisti centralizzati; coordinamento della comunicazione istituzionale del Ministero."

Al vertice della struttura vi è il Capo Dipartimento, che si avvale di quattro uffici di diretta collaborazione: Ufficio di Coordinamento e Segreteria del Capo Dipartimento, Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, Ufficio per il controllo di gestione dipartimentale, Ufficio di Consulenza, Studi e Ricerca.

Figura 1.6 – Organigramma del DAG



Note:

SCP: Servizio Centrale del Personale

SC SII: Servizio Centrale Sistema Informativo Integrato

SC AG QPO: Servizio Centrale degli Affari Generali e la Qualità dei Processi e dell'Organizzazione

DC UL ST: Direzione Centrale degli Uffici Locali e dei Servizi del Tesoro

DP: Direzioni Provinciali dei Servizi Vari

Il Dipartimento è a sua volta articolato in quattro Servizi, retti da Direttori Generali: Servizio Centrale del Personale, Servizio Centrale Sistema Informativo Integrato, Servizio Centrale per gli Affari Generali e la qualità dei Processi e dell'Organizzazione, Direzione Centrale degli Uffici Locali e dei Servizi del Tesoro. Da quest'ultima Direzione dipendono le Direzioni Provinciali del Tesoro.

Tavola 1.5 – I Capi del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro dal 1998 ad Oggi

1998 – in carica	<i>G. Del Bufalo</i>
------------------	----------------------

CAPITOLO II

I DOCUMENTI PROGRAMMATICI DEL MEF

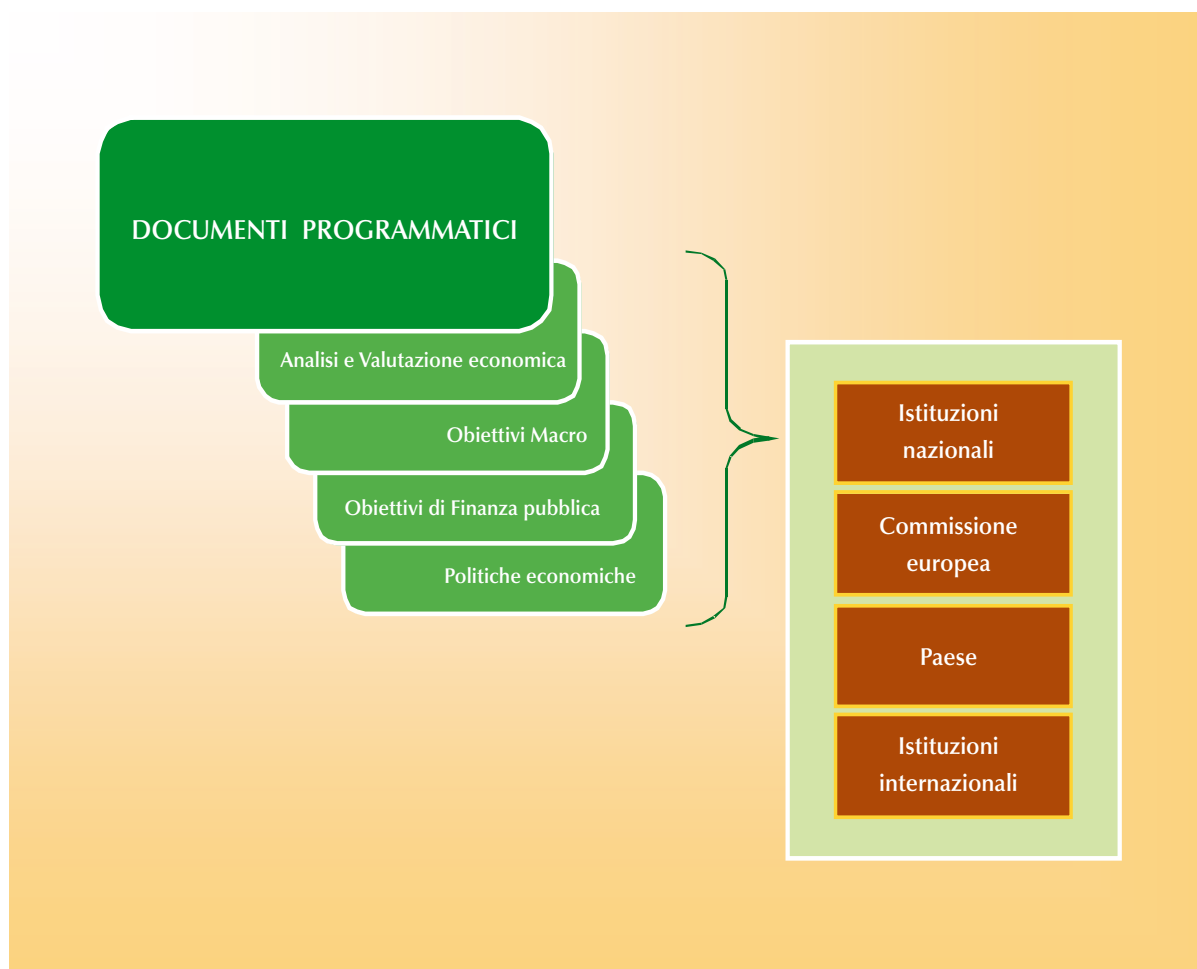
2: I DOCUMENTI PROGRAMMATICI DEL MEF

I documenti programmatici svolgono una fondamentale funzione di informazione e trasparenza delle azioni di politica economica, esplicitando, sulla base di approfondite analisi, le prospettive del Paese, gli obiettivi che si pone il Governo e gli strumenti che mette in atto per conseguirli. Una loro lettura nel tempo può costituire un filo continuo nella storia economica del Paese.

Ciascun documento, tuttavia, accanto a tale funzione generale, ha una propria valenza all'interno di un "ciclo" dei documenti programmatici, riconducibile in sostanza al processo di bilancio.

La redazione dei documenti, inoltre, costituisce un reale momento di confronto e convergenza del lavoro svolto dai Dipartimenti del MEF, sulla base delle proprie competenze istituzionali, verso un comune obiettivo.

Figura 2.1 – Le Funzioni di Trasparenza e Informazione dei Documenti Programmatici



2.1: Il Ciclo dei Documenti Programmatici e il Processo di Bilancio



“La decisione di bilancio è un processo finalizzato alla definizione di un punto di equilibrio tra gli interessi spesso divergenti che caratterizzano le società complesse.”¹

Nell’ambito della decisione di bilancio, i documenti programmatici indicano gli interventi di politica economica e finanziaria varati dal Governo al fine di ricondurre gli andamenti “spontanei” (tendenziali), sia macro che di finanza pubblica, agli obiettivi prefissati (programmatici) dal Governo stesso.

Fino alla fine degli anni settanta, le norme di contabilità generale dello stato prevedevano che un solo documento di previsione accompagnasse il bilancio annuale: la Relazione Previsionale e Programmatica.

La legge n. 468 del 5/8/1978 e le successive modifiche, intervenute negli anni Ottanta e Novanta, hanno apportato profonde innovazioni in materia affiancando la programmazione economica a quella finanziaria, basata sull’adozione di un bilancio pluriennale e introducendo uno strumento normativo atto a dare una maggiore flessibilità alle politiche di bilancio: la Legge Finanziaria.

LA LEGGE N. 468 DEL 1978: LE FUNZIONI DEL BILANCIO PLURIENNALE E DELLA LEGGE FINANZIARIA

Con la legge 5 agosto 1978 n. 468 il processo di bilancio fu oggetto di importanti innovazioni di carattere generale quali l’introduzione del bilancio pluriennale (all’interno del disegno di legge di bilancio) e della legge finanziaria (il cui disegno di legge doveva essere presentato ogni anno al Parlamento dal Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio).

La previsione di un bilancio pluriennale, accanto al bilancio annuale voleva essere, nelle intenzioni del legislatore, un utile supporto ai vari tentativi di programmazione economica nazionale, prima di allora mai realizzati.

Per evitare che il bilancio pluriennale si riducesse ad una semplice elencazione delle entrate e delle spese previste dalla legislazione vigente e costringere i responsabili della politica di bilancio ad uno sforzo di programmazione, l’art. 4 della legge 468 stabiliva che il bilancio pluriennale dovesse essere redatto in due versioni:

1. una prima versione a legislazione vigente, la cui funzione era quella di fornire al Parlamento l’andamento futuro delle entrate e delle spese qualora non venisse attuata alcuna variazione nella legislazione finanziaria;
2. una seconda versione programmatica (nella quale era esposto l’andamento delle entrate e delle spese “in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale”) la cui funzione era quella di esporre l’andamento futuro delle entrate e delle spese nel caso in cui venissero attuati gli interventi programmati di politica economica.

Inoltre, per rispettare il primo comma dell’art. 81 della Costituzione, nel quale è fissato il principio dell’annualità del bilancio, l’art. 4 della legge 468, oltre a prevedere l’obbligo della perfetta corrispondenza tra gli stanziamenti previsti nel primo anno del bilancio pluriennale e quelli contenuti nel bilancio annuale di previsione, stabilì che il bilancio pluriennale non avrebbe dovuto comportare autorizzazione a riscuotere né ad eseguire le spese in esso indicate, ma, in termini operativi, avrebbe dovuto costituire la sede di riscontro per la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese in conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale stesso.

¹ Cfr. Antonio Bennati, *Manuale di Contabilità di Stato*, Jovene editore.

Con l'introduzione della legge finanziaria, invece, l'intenzione del legislatore era quella di prevedere uno strumento di adeguamento ed assestamento, periodico, della legislazione finanziaria alle esigenze della politica di bilancio.

In particolare la legge finanziaria avrebbe dovuto:

1. Determinare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario;
2. Determinare l'entità dei fondi speciali destinati a fare fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio;
3. Determinare le quote, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale;
4. Modificare ed integrare le disposizioni legislative aventi riflessi sulle entrate e le uscite del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome e degli Enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, in modo da adeguarle agli obiettivi di politica economica cui si devono ispirare sia il bilancio annuale che il nuovo bilancio pluriennale.

Alla legge erano allegate quattro tabelle. La prima riassumeva gli stanziamenti relativi alle spese pluriennali da inserire negli esercizi cui il bilancio pluriennale si riferiva, le altre tre riportavano l'elenco delle leggi in corso di approvazione per le quali erano stabiliti i fondi di copertura; gli atti normativi erano compresi, a parte, in tre elenchi, per le spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti.

In sostanza il legislatore del 1978 non introdusse particolari limiti al contenuto della legge finanziaria e questo determinò, nel corso degli anni ottanta, il problema delle c.d. finanziarie *omnibus*. Il problema venne risolto dalla Legge n. 362 del 1988 che ci esplicò in modo dettagliato il contenuto della legge finanziaria.

LA LEGGE N. 362 DEL 1988: LA PRIMA RIFORMA DELLA LEGGE 468

La Legge 23 agosto 1988, n. 362 introdusse nuove ed importanti norme in materia di programmazione economica e finanziaria e di processo di bilancio, modificando ed integrando la Legge n. 468 del 1978.

Le innovazioni principali furono:

- a) istituzione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
- b) la puntuale definizione del contenuto della Legge finanziaria;
- c) l'introduzione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Al DPEF, da presentare entro il 15 maggio, venne attribuito il compito di definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali dovevano essere formulati il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria.

Le previsioni dei flussi delle pubbliche amministrazioni erano indicate "a politiche invariate" (cioè assumendo, per la parte obbligatoria, l'invarianza della legislazione che stabilisce i diritti dei beneficiari ed il livello dei servizi da erogare e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni), ed il riferimento era al settore pubblico allargato.

In particolare nel DPEF, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, erano indicati:

- a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a "politiche invariate";
- b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;
- c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;
- d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli

interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause;

e) le conseguenti regole di variazione delle entrate delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;

f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere b), c) e d), nel rispetto delle regole di cui alla lettera e), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

La Legge 362 del 1988, inoltre, poneva l'assoluto divieto alla legge finanziaria di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese, e stabiliva tassativamente il suo contenuto. In particolare la legge finanziaria doveva provvedere alla regolazione annuale di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente di spesa e di entrata (aliquote, detrazioni e scaglioni, quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, importi dei fondi speciali, ecc.) al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi stabiliti nel DPEF, oltre a stabilire il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale.

Così facendo la legge finanziaria cessava di essere uno strumento propedeutico per la formazione del progetto di bilancio, attraverso il quale operare modifiche ed integrazioni alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, per diventare strumento operativo della programmazione finanziaria espressa attraverso il bilancio pluriennale programmatico.

Proprio per questo motivo la Legge 362 disancorava temporalmente la finanziaria dal bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente stabilendo che, mentre il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente doveva essere presentato in Parlamento entro il 31 luglio, il disegno di legge finanziaria dovesse essere presentato entro il mese di settembre, e quindi contemporaneamente alla presentazione della RPP, del bilancio pluriennale programmatico e dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Poiché in questo modo la legge finanziaria veniva ad incontrare vincoli analoghi a quelli previsti dalla Costituzione per la legge di bilancio, il legislatore del 1988 stabilì che le modifiche alla legislazione sostanziale necessarie per attuare la manovra di finanza pubblica dovessero essere contenute in appositi disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel DPEF, da presentare entro il 30 settembre congiuntamente alla presentazione della legge finanziaria, della RPP e del bilancio pluriennale programmatico.

LA LEGGE N. 208 DEL 1999: L'ASSETTO NORMATIVO VIGENTE

La Legge n. 208 del 1999 ha definito l'attuale assetto normativo introducendo alcune modifiche di rilievo al contenuto del DPEF e della legge finanziaria e rimodulando i termini di presentazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria.

Con riguardo al DPEF si stabilisce che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni devono essere indicate non più secondo il criterio delle "politiche invariate" ma a "legislazione vigente", cioè tenendo conto esclusivamente delle norme vigenti al momento della elaborazione del documento. Inoltre il documento di programmazione economica e finanziaria deve fare riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato.

A partire dal DPEF 2000-2003, approvato nel 1999, il periodo di riferimento, fino ad allora triennale, è divenuto quadriennale, al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni approvate dal Parlamento Italiano e quelle elaborate per il Programma di Stabilità.

Per quanto concerne la legge finanziaria il divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese viene sostituito dal divieto di introdurre norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (divieto che viene meno qualora tali norme siano in grado di produrre un rilevante miglioramento del saldo netto da finanziare e/o del ricorso al mercato).

Con riguardo alla presentazione dei documenti la Legge n. 208 ha unificato al 30 settembre il termine di presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, del disegno di legge finanziaria, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio programmatico, ha spostato dal 15 maggio al 30 giugno il termine di presentazione del DPEF (in modo da avvicinare le previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo alla compilazione dei documenti di bilancio) ed ha spostato al 15 novembre il termine di presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Con lo spostamento del termine per la loro presentazione i ddl collegati, che possono contenere le norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio escluse dalla finanziaria, non sono più sottoposti al vincolo della sessione di bilancio e possono, pertanto, essere approvati dal Parlamento anche successivamente al 31 dicembre.

La Legge n. 208, inoltre, ha previsto che il Governo, contestualmente alla presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione Europea, presenti in Parlamento una nota informativa che illustri le eventuali variazioni nelle previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto al quanto indicato nel DPEF approvato.

La complessa evoluzione del processo di bilancio ha reso necessario intervenire anche con riguardo ai documenti programmatici al fine di illustrare le politiche del Governo alla luce dell'andamento dell'economia. Oltre alla Relazione Previsionale e Programmatica sono stati introdotti il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) e la Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'anno in corso (AGGRPP).

Nel quadro delle regole derivanti dall'ingresso dell'Italia nella UEM, a partire dal 1997, il ciclo dei documenti programmatici si è arricchito infine di un ulteriore documento: il Programma di Stabilità.

I documenti supportano il processo di formazione del bilancio attraverso una cadenza temporale ben definita, assicurando, così, che la funzione conoscitiva preceda quella decisionale.

Il **Documento di Programmazione Economico-Finanziaria** rappresenta il primo atto della procedura annuale di bilancio: secondo l'art. 3, comma 1 della legge n. 468 del 5/8/1978, e successive modifiche,



“Entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale”.

Il DPEF indica, pertanto, gli obiettivi relativi alle grandezze macroeconomiche e finanziarie sulla cui base il Governo elaborerà le linee di politica economica.

La **Relazione Previsionale e Programmatica** (RPP) espone il quadro economico e di finanza pubblica coerente con il disegno di Legge Finanziaria. Entro il 30 settembre, a seguito dell'approvazione del Comitato Interministeriale di Programmazione Economica e del Consiglio dei Ministri, viene presentata al Parlamento. Nel caso in cui la RPP contenga modifiche significative ai saldi di finanza pubblica e/o al quadro macro rispetto a quelli esposti nel DPEF e approvati con Risoluzione parlamentare, è necessario presentare, congiuntamente alla RPP, una **Nota di Aggiornamento al DPEF**.

A completamento della procedura di bilancio, nella prima settimana di ottobre, il Ministro dell'Economia e delle Finanze è tenuto a presentare al Parlamento la **Esposizione Economico-Finanziaria** in cui è inserita l'illustrazione della manovra finanziaria per l'anno successivo.

ESPOSIZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEL MINISTRO DEL TESORO E DEL BILANCIO CARLO AZEGLIO CIAMPI 1° OTTOBRE 1998

Onorevoli Deputati,

i documenti di politica economica e di bilancio per il 1999-2001 raccolgono i frutti di una condotta dell'economia che ci ha fatto raggiungere obiettivi di grande rilievo e che dischiude orizzonti prima preclusi di crescita e di lavoro.

A una sfida coronata dal successo - il recupero della stabilità monetaria, il riequilibrio dei conti pubblici, la riconquista della credibilità internazionale, la partecipazione alla creazione della moneta unica europea - segue ora una sfida, ancor più ambiziosa, ancor più vitale, ancor più difficile: tradurre in atto pienamente le potenzialità di sviluppo che il Paese possiede, far divenire effettivo per ogni cittadino l'esercizio del diritto al lavoro, ampliare la partecipazione dei più deboli alle condizioni socio-economiche generali, dare loro le opportunità per poter governare responsabilmente la propria vita, costruire il nuovo pensando al benessere delle generazioni future.

La preparazione e la discussione dei documenti che il Governo sottopone al Vostro esame hanno luogo in un contesto internazionale che vede il susseguirsi di crisi economiche, sociali, politiche in vaste aree geografiche, l'insorgere di rischi, di insidie gravi per l'intera comunità mondiale, strettamente legata da interrelazioni sempre più immediate.

E dobbiamo prestare tutti la massima attenzione all'allarme lanciato ieri dal Fondo monetario internazionale: gravi pericoli incombono sull'economia mondiale. Sta alla responsabilità dei governi e delle banche centrali del mondo industriale operare in modo da ridurre l'impatto di quelle crisi sull'economia reale.

L'Europa della moneta unica si sta già dimostrando scudo per i Paesi che vi partecipano, argine solido; deve divenire elemento di forza dell'economia mondiale nel fronteggiare e superare gli effetti che quelle crisi producono, nel sostenere l'azione stessa di riequilibrio nei paesi dove quelle crisi si sono generate.

[omissis]

La condizione economica del Paese e la finanza pubblica.

L'Italia conosce dall'inizio degli anni novanta un ciclo economico meno positivo di quello delle altre grandi economie industriali. Ne sono note le cause: all'inizio del decennio le gravi tensioni provocate dai forti squilibri accumulati; interni ed esterni. Poi gli inevitabili effetti dello sforzo di risanamento. Con il 1997 il risanamento si è sostanzialmente concluso, anche se sappiamo di doverlo consolidare.

Già nella seconda parte del 1997 l'economia ha dato segni chiari di ripresa. Contavamo su un loro rafforzamento nel 1998, su una velocità crescente; ciò non è avvenuto. Al netto della componente stagionale, a un primo trimestre piatto ha fatto seguito nel secondo un moderato miglioramento. Contiamo che la ripresa si rafforzi nel prosieguo dell'anno; ma, realisticamente, non pensiamo - e ci auguriamo di essere smentiti - che l'accelerazione possa essere tale da realizzare nell'anno una crescita superiore all'1,8 per cento. Ad ogni modo, il ritmo previsto ci consentirebbe di entrare nel 1999 con un effetto di trascinarsi dell'1,3 per cento e di mirare a una crescita del 2,5 per cento nel nuovo anno e a un ritmo di espansione medio intorno al 3 per cento annuo nel biennio 2000-2001.

In termini nominali l'aumento del PIL nel 1998 si aggirerà sul 4,5 per cento per effetto di un deflatore del PIL che si prevede maggiore del previsto a causa del diverso andamento fra i deflatori della domanda, in aumento, e quello delle importazioni, in diminuzione.

[omissis]

I provvedimenti di finanza pubblica per il 1999-2001, deliberati dal Governo e tradotti nei testi normativi presentati alla Vostra attenzione, da un lato raccolgono i frutti delle politiche economiche, ed in particolare di quelle di bilancio, adottate in precedenza; dall'altro sono responsabilmente vincolati al mantenimento degli obiettivi che il Governo si è dato sin dal suo formarsi: in sintesi sviluppo nella stabilità e nell'equità. Tale insieme di proposte è l'attuazione del DPEF 1999-2001; riflette gli impegni assunti dal Governo italiano in sede europea e approvati dal Parlamento nel maggio scorso.

Richiamiamo le linee della manovra di finanza pubblica in esso definite:

- a) la stabilizzazione del rapporto tra avanzo primario e PIL sul valore del 5,5 per cento;
- b) la riduzione del rapporto tra indebitamento netto e PIL dal 2,6 per cento nel 1998 all'1 per cento nel 2001;
- c) la riduzione graduale e strutturale del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno dal 121,6 per cento del 1997 al 110,9 a fine 2000 e al 107,0 al termine del triennio, che si avvantaggerà anche dei proventi delle privatizzazioni.

Entro il 1° dicembre, in base al regolamento n° 1466/97 del Consiglio dell'Unione Europea, deve essere presentato alla Commissione Europea il **Programma di Stabilità (PS)**, che il Consiglio Economico e Finanziario (ECOFIN) discute ed approva nel mese di febbraio.

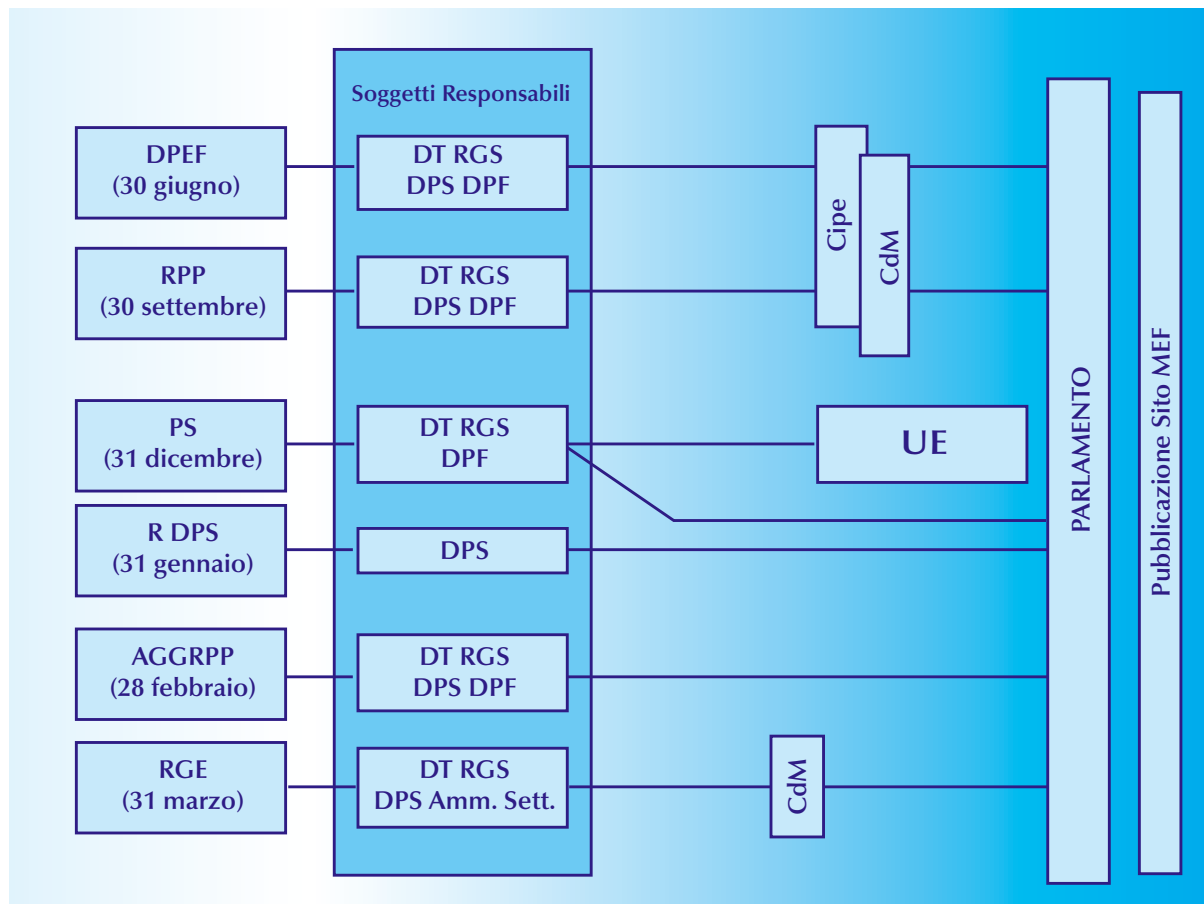
Nell'anno seguente, entro il 31 gennaio, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione presenta al Parlamento il **Rapporto Annuale sugli Interventi nelle Aree Sottosviluppate del Paese**, in cui sono documentati gli strumenti di sviluppo territoriale alla luce delle tendenze economiche congiunturali e strutturali, le prospettive di breve e medio termine dei diversi territori del Paese, le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale impiegate per il loro sviluppo e lo stato di attuazione delle politiche adottate.

Sempre nell'anno successivo, entro febbraio, viene predisposta e inviata al Parlamento, la **Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'anno in corso (AGGRPP)**, congiuntamente alla Relazione Trimestrale di Cassa (RTC). Entrambi i documenti aggiornano gli obiettivi macro e di finanza pubblica della RPP di settembre. Nella prassi le due Relazioni vengono però presentate successivamente alla data prevista. Tale slittamento è da attribuire alla necessità di tenere conto dei dati di consuntivo rilasciati il 1° marzo dall'ISTAT, riguardanti sia la parte macro che la finanza pubblica. Tradizionalmente, quindi, i due documenti sono pubblicati tra la fine di Marzo e la prima metà di Aprile.

La **Relazione Generale sulla situazione economica del Paese (RGE)**, che illustra l'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente, deve essere presentata entro il 31 marzo.

In alcune occasioni, il Governo, allo scopo di offrire una visione completa sull'andamento dell'economia italiana, sia dal punto di vista dei risultati macroeconomici che di finanza pubblica, ha ritenuto di presentare contestualmente tutte e tre le relazioni (AGGRPP, RTC, RGE).

Figura 2.2 – Il Ciclo dei Documenti Programmatici



Fino al 2004, veniva predisposto, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Rapporto sulle Riforme Economiche, come richiesto dalle disposizioni comunitarie del 1998. Il contenuto di questo documento è assorbito, a partire dal 2005, dal Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO). (Cfr. Paragrafo 2.2.7)

LA STRUTTURA DEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI E I RESPONSABILI DELLA REDAZIONE

La struttura dei documenti è flessibile, consentendo così di cogliere i cambiamenti della situazione economica internazionale e nazionale. Nell'ambito dei lavori preparatori, vengono di volta in volta individuati i temi e gli approfondimenti da trattare. Tuttavia, è possibile individuare uno schema base che caratterizza alcuni dei principali documenti programmatici quali: il DPEF, la RPP e l'AGGRPP. Le sezioni che si ritrovano in ciascun documento sono:

Economia Internazionale: Si analizza la congiuntura internazionale, con riferimento innanzitutto alle economie industriali più importanti (Stati Uniti, Giappone), alle economie emergenti (in particolare alla Cina), e all'area euro. Vengono espone le previsioni (a breve e/o medio termine) e i rischi connessi allo scenario internazionale presentato.

Economia Italiana: Si analizza l'evoluzione dell'economia italiana, sia per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, sia per gli obiettivi (a breve e/o medio termine). L'analisi procede attraverso la distinzione tra economia reale, prezzi, mercato del lavoro e scambi con l'estero.

Finanza Pubblica: Tratta dell'evoluzione recente dei principali aggregati di finanza pubblica (indebitamento/PIL, debito/PIL, fabbisogno, ecc.) e le relative stime (breve e/o medio termine). Viene descritta la manovra correttiva dei conti pubblici e il suo impatto sui saldi.

Economia Territoriale: Vengono analizzate le tendenze economiche territoriali e gli obiettivi (a breve e/o medio termine), con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord.

Il coordinamento della redazione dei documenti di cui sopra è affidato all'Ufficio III della Direzione I del Dipartimento del Tesoro, responsabile inoltre delle previsioni del Quadro Macroeconomico contenute nei documenti programmatici del MEF.

Più in particolare, i capitoli relativi all'economia internazionale ed italiana sono redatti nell'ambito della Direzione I dagli uffici competenti per l'economia italiana e internazionale, per i prezzi e la regolamentazione, per gli aspetti salienti dell'economia italiana, per le tematiche strutturali e i confronti europei. La stesura dei capitoli sulla finanza pubblica è a cura degli uffici competenti della Direzione I e, per gli aspetti che riguardano il debito e la spesa per interessi, della Direzione II. La RGS fornisce contributi fondamentali per la stesura dei capitoli di finanza pubblica ed è direttamente responsabile della redazione della RTC e della sezione II della RPP.

Il capitolo sull'economia territoriale è redatto dal DPS. La Relazione sulle leggi pluriennali di spesa (documento allegato alla RPP) è curata dall'ufficio VI della Direzione I del DT.

Con riferimento agli altri Documenti Programmatici, la redazione del Programma di Stabilità che, secondo quanto richiesto dal Regolamento UE, presenta una struttura diversa dagli altri documenti programmatici, è coordinata dall'ufficio responsabile della Direzione I e recepisce i contributi degli altri uffici della Direzione e della Direzione II, oltre che della RGS e del DPS.

La RGE, documento dalla struttura complessa e articolata, è redatto con la collaborazione di Amministrazioni esterne, oltre che dei Dipartimenti del MEF. La sezione di finanza pubblica è un estratto della Relazione Trimestrale di Cassa; il capitolo sugli investimenti pubblici è curato dall'ufficio IV della Direzione I del Dipartimento del Tesoro. L'Ufficio III della Direzione I è responsabile del coordinamento generale del documento.

Infine, il Rapporto sulle riforme economiche, recentemente riformato nell'ambito del Nuovo Piano Nazionale di Lisbona, è curato dall'ufficio V della Direzione I del DT.

L'ARCHIVIO DEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI E LA BIBLIOTECA

La Biblioteca dell'Ufficio III della Direzione I del DT contiene circa 1300 documenti, in prevalenza pubblicazioni di analisi economica e finanziaria, rapporti congiunturali e previsionali, di fonti sia nazionali che internazionali, e testi programmatici. Tra le principali fonti internazionali compaiono la BCE, la Commissione Europea, il FMI e l'OCSE; tra le nazionali, oltre al Ministero dell'Economia e delle Finanze (circa 500 volumi), la Banca d'Italia, il Cer, la Confindustria, l'ISTAT, l'ISAE, Prometeia e Ref-Irs.

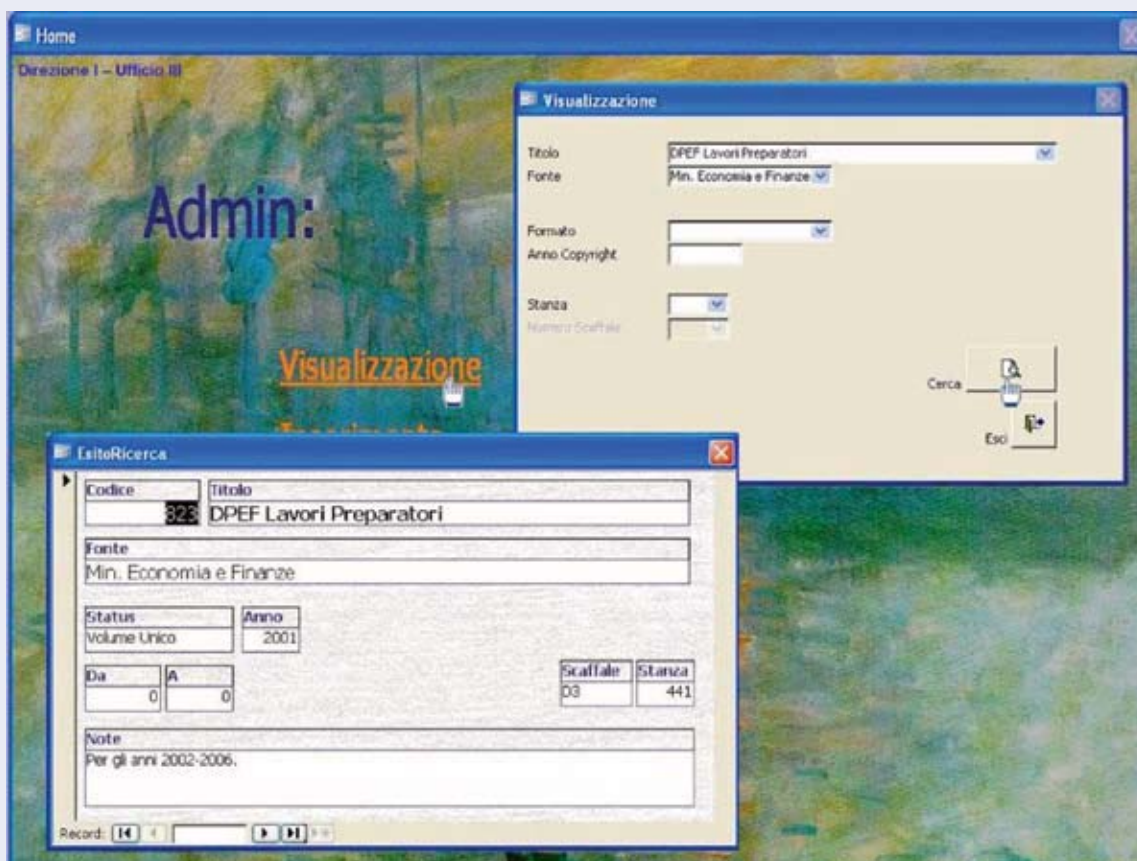
I documenti di fonte MEF, oltre alle pubblicazioni ufficiali quali DPEF, RPP, AGGRPP, Note integrative al DPEF, RGE ed altri, comprendono prevalentemente i lavori preparatori ai documenti programmatici, quindi appunti, note e *dossier*.

Le pubblicazioni sono catalogate in un database relazionale Microsoft Access.

Ogni pubblicazione viene registrata nel DB mediante un *record* contenente le informazioni di maggiore importanza (codice, titolo, fonte, anno di pubblicazione, ubicazione fisica del volume, note) al fine di poter garantire molteplici criteri di ricerca.

Le *query*, scritte in codice SQL (*Structured Query Language*), estraggono dal DB tutti i *record* delle pubblicazioni che soddisfano l'impostazione delle chiavi di ricerca.

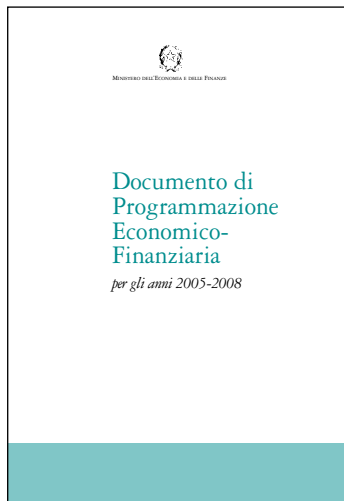
Per rispondere alle esigenze degli utenti, l'applicazione è stata arricchita di alcune funzioni sviluppate in codice VBA (*Visual Basic for Applications*).



2.2: I Documenti Programmatici

2.2.1: Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF)

Le Funzioni e i Contenuti del Documento



L'istituzione del DPEF, avvenuta con la legge n. 362 del 1988 di modifica della legge 468 del 1978 (cfr. Riquadro), risponde alle finalità di individuare una fase di impostazione degli obiettivi di finanza pubblica, separata dalla fase di trasformazione degli obiettivi stessi in norme giuridiche, e di avviare un razionale coordinamento tra gli organi istituzionali preposti alla programmazione. Il DPEF innanzitutto descrive i dati macroeconomici di riferimento nazionali ed internazionali. Sulla base di questi viene definito lo scenario di medio termine dell'economia, individuando il quadro tendenziale entro cui si muove la finanza pubblica e gli interventi correttivi necessari per ricondurlo agli obiettivi prefissati dal Governo.

Con la riforma introdotta dalla legge n. 208 del 25/6/1999, che ha ulteriormente modificato la legge 468, il termine di presentazione del DPEF è stato posticipato dal 15 maggio, come prevedeva la legge fino ad allora in vigore, al 30 giugno. Inoltre, il periodo di previsione, fino allora triennale, è stato allungato di un anno al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni approvate dal Parlamento Italiano e quelle elaborate per il Programma di Stabilità per le quali la valenza richiesta è quadriennale.

Il DPEF rappresenta il documento da cui trae origine l'attività di programmazione del governo. Nel documento sono esposti gli obiettivi, espressi in valori assoluti e in rapporto al PIL, per le principali grandezze di finanza pubblica (avanzo primario, indebitamento netto e debito della P.A., fabbisogno del settore statale, ecc...)². Il Parlamento, approvando il documento con una apposita Risoluzione (separatamente da parte della Camera e del Senato), conferma gli obiettivi di finanza pubblica per il successivo quadriennio. Tali obiettivi costituiscono la base sulla quale il Governo è tenuto a redigere il disegno di legge di bilancio e il disegno di legge finanziaria³.

La Risoluzione con cui viene approvato il DPEF vincola il Governo nella presentazione del disegno di legge di bilancio e della finanziaria, e rappresenta una sorta di "autolimita" anche per il Parlamento, poiché i tassi di variazione delle entrate e delle spese definiti nel documento non possono essere superati⁴.

² I principali saldi di bilancio sono:

Risparmio pubblico: si tratta della differenza tra le entrate correnti e le spese correnti, ed indica la capacità delle entrate correnti di coprire le uscite correnti e creare riserve per le spese in conto capitale.

Indebitamento (o accreditamento) netto: si tratta della differenza tra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale al netto delle entrate e delle uscite derivanti da operazioni finanziarie (acquisto ed alienazione di partecipazioni azionarie, accensione e rimborso di prestiti, ecc.).

Saldo netto da finanziare (o da impiegare): consiste nella differenza tra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale al netto delle sole entrate ed uscite derivanti dalle operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Viene detto anche *fabbisogno netto* in quanto indica la variazione che subisce il volume di debito nell'anno di riferimento.

Ricorso al mercato: consiste nella differenza fra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale, comprese le uscite derivanti dal rimborso di prestiti. Questo saldo, detto anche *fabbisogno complessivo*, indica l'ammontare di nuovo debito che occorre accendere nell'anno di riferimento.

³ Il disegno di legge di bilancio è infatti formato "sulla base dei criteri e dei parametri" indicati nel DPEF (art. 2 comma 1, legge n. 468 e successive modifiche), ed è elaborato "in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento" (art. 4 comma 1). La stessa legge finanziaria non può determinare tassi di evoluzione delle spese incompatibili con le regole determinate nel DPEF (art. 11, comma 6).

⁴ Per ulteriori approfondimenti, si veda *Il Bilancio dello Stato* (Da Empoli - De Ioanna - Vegas).

Il documento di programmazione espone non solo le linee generali dell'azione di Governo ma anche gli indirizzi di settore necessari per conseguire gli obiettivi *"con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale"* (art. 3, comma 2).

Il documento è quindi chiamato a definire la manovra finanziaria per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (non meno di tre anni) specificando: le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente; gli obiettivi macroeconomici, ed in particolar modo quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione; gli obiettivi del settore statale in termini di fabbisogno (netto e al lordo degli interessi) e gli indirizzi atti a conseguirli; le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel conto delle pubbliche amministrazioni, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale.

A differenza degli altri documenti programmatici che presentano solo previsioni inclusive degli effetti dell'azione del Governo, il DPEF espone sia un Quadro a legislazione vigente sia un Quadro programmatico. Il primo delinea l'andamento dell'economia italiana e dei conti pubblici in assenza degli interventi di politica economica, il secondo incorpora gli obiettivi macro e di finanza pubblica da conseguire all'interno di un quadro generale di coerenze e di compatibilità.

Nel DPEF inoltre viene effettuata un'analisi degli scostamenti tra le previsioni relative agli aggregati macroeconomici principali, esposte nel precedente documento e quelle aggiornate. (cfr. Paragrafo 4.1)

È necessaria una



"valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria..."

Le Fasi di Elaborazione e Approvazione del Documento

Alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro è affidato il coordinamento della elaborazione del Documento, secondo il regolamento in vigore. In particolare, la Direzione I assicura il raccordo necessario tra i Dipartimenti del MEF coinvolti nell'elaborazione del Documento, garantendo la coerenza tra previsioni macroeconomiche, nazionali e territoriali, e stime di finanza pubblica.

La Direzione I inoltre assicura l'interazione con le Amministrazioni di settore che tradizionalmente concorrono alla redazione finale del Documento, al fine di esporre le linee di intervento settoriali che contribuiscono a definire l'azione complessiva del Governo.

A partire dal 2002, al DPEF è allegato il Programma di Infrastrutture Strategiche, introdotto dalla legge n. 443 del 21/12/2001 (cosiddetta Legge obiettivo) in cui vengono individuate le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Il Programma è predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate. Il programma, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Unificata (composta dalla Conferenza Stato- Città ed autonomie locali e dalla Conferenza Stato-Regioni), viene poi inviato al Parlamento.

Dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, il DPEF viene presentato al Parlamento. L'iter di esame si svolge contemporaneamente alla Camera ed al Senato e le risoluzioni finali su cui le due Camere votano sono distinte, anche se l'approvazione è contemporanea. L'esame è

preceduto da una fase istruttoria con le audizioni (alcune in seduta comune) dei responsabili delle Istituzioni interessate al processo (tra cui Banca d'Italia, ISTAT, ISAE, Conferenza Stato-Regioni).

Come già menzionato, ove i presupposti macroeconomici e di finanza pubblica in base ai quali è stato elaborato il DPEF risultino significativamente mutati nel momento in cui si presenta la manovra finanziaria e i nuovi documenti programmatici che la descrivono (segnatamente, la RPP e il Programma di Stabilità), il Governo è tenuto a presentare una Nota di Aggiornamento al DPEF, come previsto dall'art. 3, comma 4-bis della legge 468:



“In occasione della presentazione del Programma di Stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostano da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato.”

Anche il Regolamento della Camera dei Deputati (Capo 27, art. 118-bis, comma 4) dispone in tal senso:



“Qualora lo richiedano eventi imprevisti, il Governo presenta alla Camera, prima della approvazione della Legge finanziaria e del bilancio, un documento recante una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nel DPEF approvato.”



CURIOSITÀ

- Il primo DPEF presentato in Parlamento ai sensi della normativa introdotta dalla Legge n. 362 del 23/8/1988 (**DPEF 1990-1992**) non era, in realtà, il primo documento di programmazione economico-finanziaria. Esso fu preceduto da altri due analoghi “documenti di programmazione economico-finanziaria” presentati, l'uno, nel settembre del 1986 ai termini di due risoluzioni approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato (rispettivamente il 10 e l'11 giugno del 1986), l'altro, nel maggio del 1988 ai sensi dell'art. 3 della Legge finanziaria per l'anno 1988. La finanziaria per il 1988, infatti, aveva introdotto una normativa “ponte” in base alla quale, in attesa della entrata in vigore della legge di riforma delle norme sul bilancio e sulla contabilità di Stato, il Governo era tenuto a presentare alle Camere, entro il 31 maggio di ciascun anno, un documento di programmazione economico-finanziaria relativo al triennio successivo, nel quale veniva esposto il quadro delle regole, degli indirizzi e degli obiettivi della manovra di finanza pubblica. La normativa transitoria venne abrogata con l'entrata in vigore della Legge n. 362/88.
- Il **DPEF 1998-2000**, presentato nel maggio 1997, nella seconda parte del primo capitolo, illustra l'evoluzione dell'economia italiana all'interno del processo di convergenza europea; viene, pertanto, analizzato in dettaglio il percorso attraverso cui il nostro paese è stato in grado di rispettare i criteri di Maastricht e messo a confronto con le *performance* degli altri paesi europei. In particolare la partecipazione fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria europea diviene l'obiettivo prioritario dell'esecutivo in quanto: *“Per l'Italia, partecipare fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria va ben al di là di esigenze di prestigio o di acquisizione di vantaggi contingenti. Significa concorrere alla formazione della “qualità”, dei “caratteri” delle nuove istituzioni, operando con gli altri paesi membri nel definire le regole di funzionamento e nell'avvianne le prassi. Significa ancor più assicurare, nella costruzione europea, quell'equilibrio fra la componente mittel-europea e la componente mediterranea che è elemento costitutivo della natura, della storia del nostro continente”*.

- Il DPEF è normalmente costituito da un unico volume. Eccezioni a questa regola hanno riguardato il **DPEF 2000-2003**, che è accompagnato da una *“Sintesi e linee guida di politica economica”*, e il **DPEF 2002-2006**, che comprende anche un secondo volume *“Analisi”* pubblicato successivamente. In quest’ultimo, vengono esaminate, in linea con gli orientamenti definiti a livello europeo, le problematiche dei settori interessati alle riforme e i possibili interventi: ricerca e sviluppo; tecnologie informatiche; istruzione; sviluppo del capitale di rischio nell’attività imprenditoriale; mercato del lavoro e secondo pilastro del sistema pensionistico; mercato dei prodotti; Pubblica Amministrazione e privatizzazioni.
- Il **DPEF 2000-2003** mette in risalto come l’Italia, a partire dal 1992, realizzi un profondo processo di aggiustamento dei fondamentali economici e finanziari che permette al nostro Paese di aderire all’Unione Economica e Monetaria; a fronte del risanamento della finanza pubblica, della riduzione dell’inflazione e del riequilibrio dei conti con l’estero, tuttavia, persistono alcuni problemi che gravano sull’economia italiana: 1) il tasso di occupazione è nettamente inferiore rispetto alla media dell’area euro; 2) il tasso di crescita degli investimenti negli anni novanta è stato prossimo allo zero; 3) il tasso di crescita medio annuo del PIL nel Mezzogiorno, sempre negli anni Novanta, è rimasto al di sotto della media nazionale.
- Il **DPEF 2002-2006** presentato dal Secondo Governo Berlusconi appena insediato (luglio 2001) contiene previsioni quinquennali (fino al 2006) al fine di esplicitare gli obiettivi di politica economica dell’intera legislatura.
- Nel **DPEF 2004-2007** viene affrontato, per la prima volta in un documento programmatico, l’impatto dell’apertura commerciale e dell’espansione della Cina sull’economia italiana e sulle imprese nazionali. Tale documento presenta inoltre una serie di approfondimenti e analisi strutturali, ad esempio sul tema della produttività totale dei fattori e della competitività nell’economia italiana, sulla ricchezza finanziaria e sui consumi delle famiglie, sui rischi della deflazione;
- Nel luglio 2004 il Ministro dell’Economia e delle Finanze Siniscalco, innovando alla prassi costituita, presenta al CIPE le linee guida di politica economica del **DPEF 2005-2008**: così, per la prima volta, l’approvazione del DPEF da parte del Consiglio dei Ministri è preceduta da quella del CIPE, come stabilito dalla legge per l’iter della RPP a settembre. Tale procedura è stata ripetuta per l’approvazione del **DPEF 2006-2009**.
- Con il **DPEF 2006-2009**, il Governo italiano, uniformandosi alle regole del nuovo Patto di Stabilità e Crescita, avvia un processo di aggiustamento dei conti pubblici coerente con la Raccomandazione del Consiglio europeo dei ministri economici e finanziari (Ecofin) del 12 luglio 2005 sulla finanza pubblica dell’Italia ai sensi dell’articolo 104(7) del Trattato.

2.2.2: Relazione Previsionale e Programmatica (RPP)



La Relazione Previsionale e Programmatica, istituita con la legge 639 del 1949, ulteriormente disciplinata da norme successive, in particolare dalla 468 del 1978 (cfr. Riquadro), viene presentata al Parlamento entro il 30 settembre.

Il documento espone le stime per l'anno in corso e le previsioni per l'anno successivo e per il medio termine, aggiornando il quadro macro del DPEF; inoltre, analizza la manovra di bilancio e ne valuta gli effetti.

La RPP ha natura sia economica, in quanto illustra il quadro economico generale nel quale viene proposta la manovra finanziaria, sia tecnico-finanziaria, con una descrizione analitica delle decisioni assunte nel bilancio.

Secondo l'art. 15 della legge 468:



“Il Ministro dell’Economia e delle Finanze presenta al Parlamento nel mese di settembre: 1) il bilancio di previsione pluriennale; 2) il bilancio di previsione per l’anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo, costituito dallo stato di previsione dell’entrata, da quelli della spesa distinti per Ministeri e dal quadro generale riassuntivo. Nello stesso mese di settembre, il Ministro dell’Economia e delle Finanze presenta al Parlamento la Relazione Previsionale e Programmatica per l’anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell’anno precedente, nonché informazioni sulla parte discrezionale di spesa.

La Relazione Previsionale e Programmatica espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell’intero settore pubblico allargato. La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria.”

Per effetto della disciplina legislativa esposta, la RPP si compone di due sezioni. Nella prima, di competenza della Direzione I del Dipartimento del Tesoro, viene riproposta la struttura tipica del documento programmatico, allo scopo di descrivere il contesto economico generale entro il quale il Governo introduce la manovra finanziaria. La seconda sezione, di competenza della RGS, contiene invece l’analisi delle decisioni assunte in materia di bilancio e ne valuta gli effetti; illustra la struttura della Legge Finanziaria e le componenti della manovra finanziaria; espone le previsioni dei saldi di finanza pubblica per il triennio successivo; illustra i dati della finanza regionale e locale, fornendo i relativi aggregati statistici.

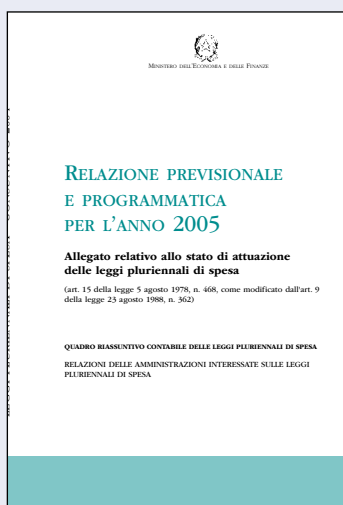
Tale sezione, necessitando di maggiori tempi di analisi dei dati, viene presentata al Parlamento successivamente alla data prefissata del 30 settembre, normalmente entro la prima metà di ottobre.

L’art. 15 prevede, inoltre, che la RPP sia accompagnata da una *Relazione sulle leggi pluriennali di spesa*. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente deve valutare se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l’adozione. Analoga dimostrazione deve essere fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore (cfr. Riquadro).

La RPP, approvata prima dal CIPE e successivamente dal Consiglio dei Ministri, viene presentata al Parlamento entro il 30 settembre, unitamente al Disegno di Legge Finanziaria. Alla seduta del CIPE partecipa il Governatore della Banca d'Italia che esprime le proprie valutazioni sull'andamento dell'economia e sul quadro macro e di finanza pubblica⁵. Alla stessa seduta, partecipa il Presidente dell'ISTAT che attesta la correttezza e accuratezza dei dati esposti nella Relazione.

Una volta approvato, il contenuto fondamentale della RPP rappresenta la base dell'esposizione economico-finanziaria del Ministro dell'Economia e Finanze al Parlamento che si tiene entro la prima settimana del mese di ottobre.

LA RELAZIONE SULLE LEGGI PLURIENNALI DI SPESA



L'elaborazione di tale documento rappresenta un obbligo normativo, ai sensi dell'art. 15 della legge 468:

- *“la relazione previsionale e programmatica è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione”* (comma 3);
- *“a dette relazioni il Ministro del Bilancio e della Programmazione economica (ora Ministero dell'Economia e Finanze) allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione degli eventuali rinnovi e scadenze, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate ed i relativi residui di ciascun anno e delle somme che restano da erogare”* (comma 4).

Sulla base di questo allegato viene valutata la capacità di attuazione amministrativa delle leggi e la bontà delle decisioni assunte.

Tale elaborato, presentato annualmente dal Ministro dell'Economia al Parlamento con lo scopo di relazionare sullo stato della spesa in

conto capitale delle Amministrazioni Centrali dello Stato programmata su più annualità, prevede da un punto di vista operativo:

- predisposizione di circolari inviate agli uffici interessati;
- monitoraggio normativo;
- rapporti con gli uffici delle Amministrazioni centrali che provvedono alle erogazioni previste dalle leggi stesse;
- coordinamento con gli uffici della Ragioneria Generale e delle Ragionerie Centrali che hanno il controllo contabile delle leggi pluriennali gestite dall'Amministrazione Centrale.



CURIOSITÀ

- Nella **RPP per il 1974** si analizza l'andamento dell'attività economica italiana, caratterizzata da una ripresa economica non ancora sufficientemente consolidata e dall'aggravarsi dei problemi dell'inflazione interna. Nel capitolo dedicato al controllo dei prezzi si esaminano le

⁵ Prima dell'ingresso dell'Italia nella UEM, in tale sede il Governatore enunciava gli obiettivi di crescita degli aggregati monetari coerenti con quelli di crescita economica e di inflazione indicati nella RPP.

misure adottate, ispirate agli esempi dei maggiori Paesi industrializzati. Le misure di “blocco” riguardano innanzitutto i beni di largo consumo e i fitti, in modo da tutelare i redditi reali dei lavoratori, mentre per i beni non essenziali il controllo è stato limitato ai beni prodotti dalle grandi imprese.

- Particolarmente interessante è l'analisi del sistema produttivo italiano effettuata nella **RPP per il 1977**, dove si dice che “...le carenze del sistema industriale italiano non si fermano alla capacità di innovazione e di diffusione delle tecnologie e alla mobilità del lavoro, ma coinvolgono l'attività produttiva dell'intero sistema economico tenendo conto della sua composizione settoriale, della dimensione media delle imprese”. Il Governo si pone dunque l'obiettivo di migliorare la competitività del sistema industriale italiano, attraverso una serie di azioni coordinate, volte ad affrontare anche il problema del Mezzogiorno.
- La premessa della **RPP per il 1990** sottolinea l'avvio dal 1° luglio del 1990 della prima fase del Mercato Unico Europeo. Si ravvisa allora la necessità di eliminare tutti gli ostacoli all'integrazione finanziaria, di rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le politiche monetarie dei Governi nazionali interessati. Ma soprattutto si evidenzia che il processo di integrazione europea prevede un'azione comunitaria sulle disparità nazionali esistenti attraverso programmi di risanamento dei bilanci pubblici, ma anche con politiche strutturali e regionali più efficaci.
- Le **RPP** immediatamente precedenti all'ingresso dell'Italia nella UEM (in particolare quelle **per il 1996 e per il 1997**) contengono una apposita sezione dedicata al rispetto dei parametri di Maastricht, proponendo un confronto tra i paesi aderenti all'Unione.
- Nella **RPP per il 1997**, nel capitolo “Le Tariffe pubbliche e i prezzi controllati” è evidenziato come la politica tariffaria abbia svolto un ruolo fondamentale nel processo di raffreddamento dell'inflazione, in linea con gli obiettivi della politica dei redditi. Prendendo spunto da una delibera CIPE, che contiene le linee guida per la disciplina dei servizi di pubblica utilità basate sull'adozione del criterio del *price-cap*, viene effettuata una analisi articolata di tutti i mercati interessati.
- La **RPP per il 1998** riporta in un apposito capitolo un'analisi del lavoro sommerso. Sono assunte le dimensioni del fenomeno, le ragioni da cui trae origine, e si procede a un confronto internazionale. In due appositi paragrafi sono poi esposti i costi del lavoro sommerso e gli interventi per il recupero di tale attività. L'argomento è poi ripreso nella **RPP per il 1999**, dove sono indicate le linee di intervento pubblico nell'emersione del lavoro sommerso; in particolare i “contratti di emersione” previsti dal Pacchetto Treu.
- La **RPP per il 1998** riporta in allegato l'intervento del Governatore della Banca d'Italia esposto durante la riunione del CIPE; in tale occasione il Governatore, effettuando un'analisi dettagliata degli aggregati monetari, assicura il controllo della dinamica inflazionistica al fine di rispettare il parametro di Maastricht di una crescita stabile dei prezzi entro il due per cento.
- La **RPP per il 1999** introduce per la prima volta un capitolo apposito dedicato alla politica di sviluppo del Mezzogiorno. Sono analizzati: gli incentivi al capitale e al lavoro, gli incentivi della legge 488/92, a sostegno dei programmi di investimento delle imprese; le politiche di promozione dei sistemi di imprenditoria locale, in particolare i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d'area; la creazione della società Sviluppo Italia; le intese istituzionali di programma; la programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari.

2.2.3: Programma di Stabilità (PS)



Il Programma di Stabilità è un documento programmatico destinato all'Unione Europea, previsto dal Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466/1997, modificato nel giugno 2005 dai Regolamenti n. 1055/05 e n. 1056/05. È richiesto ai fini della sorveglianza multilaterale esercitata dal Consiglio e dalla Commissione sui disavanzi pubblici eccessivi e della promozione del coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri.

Il PS viene presentato entro il 1° dicembre sia al Parlamento che alla Commissione. Successivamente viene discusso e approvato dall'ECOFIN entro la fine di febbraio dell'anno successivo. Non è oggetto di deliberazione parlamentare.

Il Programma di Stabilità recepisce i quadri macro e di finanza pubblica della RPP che scontano gli interventi adottati nel Disegno di Legge Finanziaria e non contiene previsioni aggiornate.

L'eventuale aggiornamento delle previsioni di crescita e di finanza pubblica richiede un nuovo passaggio parlamentare (cfr. Paragrafo 2.3.1).

Il documento presenta una struttura diversa da quella tipica dei documenti programmatici già descritti. Ciò è dovuto al rispetto dei codici di condotta, predisposti dal Comitato economico-finanziario (CEF), i quali specificano il contenuto e il formato dei Programmi di Stabilità che ogni Paese membro deve presentare. Questi codici sono stati aggiornati dal CEF il 6 settembre del 2005.

Nei primi due capitoli il quadro macroeconomico interno ed internazionale è esposto in modo sintetico e vengono effettuate alcune analisi di sensitività per valutare l'impatto di scenari macroeconomici alternativi sugli aggregati di finanza pubblica.

L'ANALISI DI SENSITIVITÀ DEI SALDI DI BILANCIO ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività dei saldi di bilancio alla crescita economica può essere considerata come una delle metodologie di simulazione delle dinamiche strutturali di medio periodo. Essa consiste nel misurare gli effetti di variazioni della crescita economica sugli aggregati di finanza pubblica. La simulazione degli effetti della crescita economica sul saldo di bilancio prevede due scenari macroeconomici differenti rispetto a quello assunto nel Programma di Stabilità, che ha valenza quadriennale.

Nello scenario ottimistico si ipotizza che durante tutto il periodo di proiezione la crescita del PIL sia ogni anno superiore di 0,5 punti percentuali rispetto ai valori di riferimento. Al contrario, nello scenario pessimistico si assume che la crescita del PIL sia di 0,5 punti percentuali l'anno inferiore rispetto ai valori dello scenario di riferimento. La maggiore o minore crescita può dipendere dall'evoluzione di alcune variabili internazionali rilevanti (ad esempio, il prezzo del greggio e la crescita USA).

In entrambi gli scenari si assume che una parte della maggiore o minore crescita del prodotto effettivo si rifletta sul tasso di crescita potenziale. Questa assunzione implica che l'eventuale minore o maggiore crescita economica possa avere sia effetti transitori sia permanenti. Di conseguenza, il prodotto potenziale dei due scenari alternativi, ottenuto attraverso l'applicazione della metodologia della funzione di produzione concordata in sede UE, si modifica rispetto a quello coerente con il quadro macroeconomico di base. L'*output gap* (inteso come variazione percentuale tra PIL effettivo e PIL potenziale) varia alla luce dei nuovi profili del PIL effettivo e del PIL potenziale.

Le diverse dinamiche di crescita del PIL impattano sul bilancio pubblico attraverso la variazione della componente strutturale e della componente ciclica dell'avanzo primario. La componente strutturale dell'avanzo primario viene misurata distinguendo tra entrate e spese strutturali. Le prime rispondono a variazioni della crescita economica potenziale in relazione all'elasticità delle entrate correnti pari a 0,9. L'ipotesi sulla dinamica delle spese strutturali correnti prevede invece che, nei due scenari alternativi, queste varino in proporzione al PIL potenziale. Infine, si assume che la componente ciclica complessiva dell'avanzo primario si modifichi in ragione dell'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica, che, convenzionalmente, è concordata a livello europeo e che per l'Italia risulta essere pari a 0,5.

Dalla determinazione dell'avanzo primario effettivo e strutturale nei due scenari alternativi è possibile ricavare tramite l'impiego del vincolo di bilancio intertemporale dello Stato una nuova stima della spesa per interessi e una nuova dinamica del debito nei due scenari alternativi. Ciò permette, infine, di ricavare una nuova determinazione dell'indebitamento netto coerente con i nuovi profili di crescita.

In un altro capitolo, intitolato "La qualità delle finanze pubbliche", viene poi descritta la manovra di bilancio per l'anno successivo, illustrando le misure adottate sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, e gli interventi governativi tesi a favorire lo sviluppo economico. Viene, inoltre, considerata l'evoluzione di lungo termine delle componenti della spesa pubblica, alla luce degli effetti delle riforme approvate (ad es. nel settore sanitario, previdenziale, fiscale, ecc.), ai fini della valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche.

LA SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO DELLE FINANZE PUBBLICHE

La sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche viene analizzata, in un periodo temporale che si estende dal primo anno successivo all'orizzonte previsivo ufficiale del Governo fino al 2050, mediante:

- a) lo studio della dinamica attesa del rapporto fra debito pubblico e PIL;
 - b) il calcolo di appositi indicatori quantitativi (i cosiddetti *sustainability gap indicators*), assumendo il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica relativi a debito ed avanzo primario.
- Nell'analisi di sostenibilità si incorporano le proiezioni delle componenti di spesa il cui andamento è legato alla variabile demografica (ovvero gli esborsi per pensioni, sanità, istruzione e indennità di disoccupazione) risultanti dai modelli di medio-lungo periodo della spesa sociale. Si assume che, nel periodo di simulazione, l'evoluzione di tali componenti di spesa non venga compensata, neppure parzialmente, da un incremento delle entrate o da una riduzione delle voci di spesa indipendenti dalla demografia. Di conseguenza, l'avanzo primario varia in linea con la dinamica delle spese dipendenti dall'evoluzione demografica. In base a tali ipotesi, si definisce la dinamica attesa del rapporto debito/PIL, osservando se tale dinamica risulti esplosiva o, al contrario, tenda a decrescere fino a valori inferiori alla soglia del 60 per cento (nel qual caso risulta fondamentale verificare in quale anno si raggiungerebbe tale soglia).

Per valutare nel modo più accurato l'evoluzione del rapporto debito/PIL, si effettuano altresì due analisi di sensitività relative al livello del tasso di interesse (quanto maggiore è il tasso di interesse, tanto maggiore sarà, *ceteris paribus*, il rapporto in esame), e a quello dell'avanzo primario che si assume si realizzi nel primo anno del periodo di simulazione (quanto maggiore è l'avanzo primario in tale anno, tanto più contenuto sarà, *ceteris paribus*, il rapporto debito/PIL). La prima analisi di sensitività è utile per valutare quanto l'evoluzione del debito sia sensibile alle grandezze oggetto della politica monetaria, la seconda per verificare se, e quando, eventuali obiettivi di finanza pubblica (quali il raggiungimento del valore soglia del 60 per cento) siano raggiungibili anche con avanzi primari più limitati di quelli previsti in fase di definizione del Programma di Stabilità.

ii) La sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche viene valutata anche tramite gli indicatori utilizzati in sede europea, che forniscono una misura sintetica dell'aggiustamento medio di bilancio (in termini di riduzione delle spese o incremento delle entrate) necessario per raggiungere a una data scadenza un livello obiettivo del rapporto debito/PIL.

Sulla base delle stesse ipotesi adottate per il calcolo dell'andamento del debito, e dato l'andamento delle spese legate alla demografia, l'indicatore esprime la differenza fra l'avanzo primario medio che consente di raggiungere l'obiettivo prefissato e l'avanzo primario indicato nell'ultimo anno ufficiale programmato dal Governo. Di conseguenza, un livello negativo dell'indicatore evidenzia che le finanze pubbliche sono sostenibili nel lungo periodo; in tal caso, infatti, l'avanzo primario medio è più contenuto di quello prefissato e si possono raggiungere gli obiettivi fiscali senza rendere maggiormente restrittiva la politica fiscale.

Il Programma di Stabilità, infine, nel rispetto dei codici di condotta, deve contenere l'indicazione dei saldi di bilancio corretti per il ciclo. Tali elaborazioni vengono effettuate dall'Ufficio VIII della Direzione I del Dipartimento del Tesoro sulla base della metodologia della funzione di produzione adottata in sede UE.

IL CALCOLO DEL PIL POTENZIALE E DEL SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

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

$$Y = L^\alpha \cdot (K \cdot U_k)^{1-\alpha} \cdot f(TFP) \quad (1)$$

dove Y è il Prodotto lordo, L il lavoro, K il capitale, U_k la capacità di utilizzazione e α è l'elasticità del prodotto al lavoro che, secondo l'ipotesi adottata dalla Commissione Europea, e seguita anche dall'Italia, è pari al valore medio osservato nell'Unione Europea (0,65).

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

Il prodotto potenziale di una economia si ottiene sostituendo nell'equazione (1) i valori effettivi dei fattori produttivi con la stima dei valori corrispondenti al loro pieno impiego o al potenziale; per il fattore capitale ciò significa assumere una capacità di utilizzazione pari all'unità.

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa per il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Quest'ultima variabile è identificata con il concetto di tasso NAWRU (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment*), ossia il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale nel sistema economico non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. Il tasso NAWRU viene stimato applicando il filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione crescita dei salari e disoccupazione (curva di Phillips).

La stima della componente di lungo periodo della TFP è ottenuta applicando un filtro statistico alla serie grezza. Quest'ultima coincide con il residuo ottenuto sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del lavoro e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

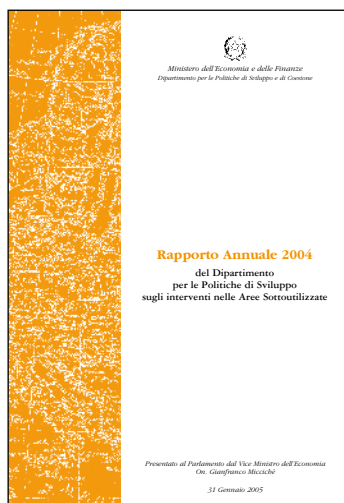
Una volta determinato il livello del prodotto potenziale dell'economia italiana è facile ottenere una misura dell'*output gap* che è una misura dello scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale necessaria per determinare il livello del saldo di bilancio corretto per il ciclo. Quest'ultimo misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia. La componente ciclica del saldo viene stimata come il prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica. Per l'Italia, l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica viene stimata dalla Commissione Europea pari a 0,5. Pertanto, un aumento dell'*output gap* di un punto percentuale del PIL determina un aumento della componente ciclica del disavanzo pari a 0,5 punti percentuali.



CURIOSITÀ

- Il primo Programma di Stabilità, presentato nel 1997, è intitolato **Italian Convergence Programme 1997** e redatto in inglese. Nel par. 1.4 (*public finance convergence*) si descrive il processo di riduzione del rapporto *deficit*/PIL e si ricorda come l'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi abbia gettato le basi per la futura stabilità dei prezzi. Il rapporto *deficit*/PIL si attesta al 3 per cento nel 1997, rispetto al 9,6 per cento del 1994, avvalendosi principalmente della fortissima compressione della spesa per interessi. L'avanzo primario passa dall'1,3 per cento del 1993 al 6,7 per cento del 1997. Il rapporto debito/PIL prosegue nel suo profilo discendente. Questi risultati comportano il pieno rispetto del criterio di convergenza e consentono all'Italia di partecipare all'Unione Economica e Monetaria fin dalla prima fase.
- Il **Programma di Stabilità per il 1998** descrive il progressivo miglioramento dello stato della finanza pubblica italiana. In particolare, si sottolinea la forte riduzione del rapporto debito/PIL grazie al cospicuo programma di privatizzazioni, a cui viene dedicato un riquadro specifico. Nella seconda parte viene descritto il Patto di Stabilità Interno e le misure adottate per sostenere la crescita delle aree depresse.
- Il **Programma di Stabilità per il 2001** presenta un'ampia appendice dove si descrive il piano di privatizzazioni 2002-2006. Dopo aver analizzato i risultati raggiunti, vengono analizzati gli obiettivi strategici di tale piano, volto a favorire l'ulteriore ritiro dello Stato dal sistema economico. Questi obiettivi sono: 1) Ridurre il debito; 2) Cedere la proprietà e il controllo; 3) Stimolare lo sviluppo degli investitori istituzionali e la tutela degli azionisti di minoranza; 4) Liberalizzare e promuovere la competitività del Sistema Italia; 5) Trasformare gradualmente in società per azioni elementi della struttura burocratica dello Stato che operano a ridosso del mercato.
- Nel **Programma di Stabilità per il 2002** vengono illustrati gli effetti della riduzione delle imposte sul reddito personale previsti dalla Legge Finanziaria per il 2003. Dall'analisi empirica effettuata emerge che per le donne coniugate che non partecipano al mercato del lavoro, l'elasticità di offerta al salario è molto alta. Più in particolare, l'elasticità dell'offerta di lavoro femminile è superiore a quella maschile, situandosi la prima intorno a 0,7, la seconda a un massimo di 0,5. L'elasticità, inoltre, aumenta per le fasce di reddito più basse.
- Nel **Programma di Stabilità per il 2004** viene descritta l'attuazione della riforma fiscale, in particolare l'introduzione del cosiddetto Secondo Modulo, che prevede la riduzione delle aliquote fiscali a tre in relazione alle fasce di reddito, 23 per cento per i redditi annui fino a 26.000 euro, 33 per cento da 26.000 a 33.500 e 39 per cento da 33.500 a 100.000.
- Nel **Programma di Stabilità per il 2005** viene illustrato come l'Italia, in conformità agli impegni presi in sede europea a seguito del Consiglio di primavera del 2005, abbia presentato il suo primo Piano Nazionale di Azione (Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione), in cui sono evidenziate le politiche e le riforme previste dal Governo per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'Agenda di Lisbona.

2.2.4: Rapporto Annuale sugli Interventi nelle Aree sottoutilizzate del Paese



La declinazione territoriale delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie e delle politiche di sviluppo è demandata annualmente al Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate. Esso viene presentato il 31 gennaio di ogni anno a completamento della Relazione Previsionale e Programmatica, secondo quanto previsto dall'art. 51 della legge n. 326⁶ del 24/11/2003, che ancora il Rapporto sullo sviluppo territoriale alla legge n. 468 del 5/8/1978 e pertanto ai documenti programmatici presentati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Parlamento.

Il Rapporto è lo strumento formale con cui il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze informa annualmente il Parlamento sulle tendenze economiche e sociali e sulle politiche in atto nei diversi territori del Paese. Particolare è l'attenzione al Mezzogiorno e alle aree sottoutilizzate⁷ del Centro Nord, che sono oggetto di due politiche regionali coordinate: quella comunitaria, in attuazione del Trattato europeo, e quella nazionale (del Fondo per le aree sottoutilizzate), in attuazione della Carta costituzionale (articolo 119, comma 5).

L'obiettivo del Rapporto è fornire al Parlamento, agli operatori dello sviluppo e ai cittadini in modo continuativo le informazioni raccolte, corredate di un quadro interpretativo di sintesi e offrirle all'analisi esterna. Esse sono, quindi, disponibili per essere utilizzate ai fini delle decisioni di *policy* e come strumento di valutazione del percorso intrapreso per lo sviluppo territoriale del paese, in tal senso di anno in anno consentono il monitoraggio delle politiche in atto, anche al fine di adattare senza strappi a nuove situazioni.

Per rispondere a questi obiettivi i contenuti del Rapporto, ormai consolidati, riferiscono in merito alla situazione e alla evoluzione dei territori secondo lo schema di seguito sintetizzato.

1. Le tendenze economiche e sociali sono trattate sia con riferimento ai fenomeni strutturali sia alla congiuntura e alle prospettive di breve e medio termine dei diversi territori con particolare attenzione al Mezzogiorno. Gli indicatori economici territoriali riflettono quelli tradizionalmente utilizzati a livello macro: PIL, valore aggiunto, occupazione, produttività e imprese. Le informazioni sono trattate a livello regionale e ove possibile a livello locale. L'analisi della società si concentra su aspetti strategici per la competitività e lo sviluppo del Mezzogiorno. Un'analisi statistico economica territoriale è dedicata specificamente alle disparità regionali nei paesi della UE-25.

2. L'analisi del contesto territoriale è rivolta a documentare lo stato: del capitale naturale e culturale, dei servizi per l'accessibilità e l'utilizzo del patrimonio naturale e culturale, della dotazione di servizi infrastrutturali per l'approvvigionamento idrico e lo smaltimento dei rifiuti, delle reti di trasporto, e di altri ambiti strategici per il miglioramento della competitività e lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

⁶ Comma 1 quater: All'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, a completamento della relazione previsionale e programmatica, un'unica relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi".

⁷ Per "aree sottoutilizzate" si intende l'insieme delle aree che, per le condizioni di ritardo economico e sociale o per l'utilizzo inadeguato delle proprie risorse, sono ritenute meritorie di interventi di sviluppo aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, per mezzo di risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) – aree obiettivo 1 e 2 del Programma comunitario 2000-2006 – ovvero di risorse nazionali (cfr. art. 119, comma 5° della Costituzione). Per una descrizione del modo di identificazione di tali aree, precedentemente denominate "aree depresse", che includono 8 Regioni del Mezzogiorno e aree di tutte le Regioni del Centro Nord, cfr. Sintesi e par. III.1.2 del III Rapporto del DPS e Appendice Rapporto 2004.

3. La disponibilità di risorse finanziarie pubbliche in conto capitale per sviluppo è trattata sia a consuntivo tramite i dati provenienti dalla Banca dati Conti pubblici territoriali. Le diverse componenti della spesa sono registrate dal Quadro finanziario unico pluriennale, strumento utilizzato sin dal 1998 per la programmazione delle risorse richiesta sia in ambito comunitario sia nazionale.

4. Lo stato di attuazione delle politiche è analizzato con riferimento: alla politica regionale comunitaria e nazionale, alle politiche strutturali ordinarie per la ricerca e i trasporti e alla politica di incentivazione per le imprese e agli strumenti per lo sviluppo locale.

5. Il Rapporto dà atto della strategia, complessa e di lungo periodo, delineata dal DPS per rafforzare e rendere più visibile la cooperazione interistituzionale, sia sotto il profilo del perfezionamento degli strumenti, sia soprattutto attraverso la valorizzazione, il consolidamento e la diffusione degli avanzamenti conseguiti in termini di accrescimento delle conoscenze e delle competenze presenti nelle amministrazioni pubbliche impegnate lungo la filiera dello sviluppo.

6. Il Rapporto annualmente riporta un monitoraggio delle politiche del lavoro, imprenditorialità e autoimpiego e degli interventi diretti all'emersione e dei principali indicatori del credito e degli strumenti finanziari nel Mezzogiorno.

7. Fa parte integrante del Rapporto un'ampia Appendice statistica che costituisce una base informativa territoriale a disposizione del Parlamento e degli operatori dello sviluppo responsabili della definizione dei programmi e della scelta dei progetti da realizzare.



CURIOSITÀ

- Il documento **“Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno”** del settembre 1998 - definito Primo Rapporto - può essere considerato il nucleo originario del Rapporto Annuale. Nella premessa il Presidente Carlo Azeglio Ciampi, allora Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, ne delinea i contorni e le funzioni: “tracciare le linee di indirizzo lungo le quali si articola l'attività di competenza istituzionale del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, in particolare: le infrastrutture e la diffusione dell'imprenditorialità nel territorio”.
- A partire da quel momento, negli otto anni di esperienza, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione ha affinato le metodologie di produzione e di elaborazione dei dati, ha perseguito obiettivi di trasparenza delle scelte e dei metodi utilizzati, ha migliorato la capacità di analisi, in particolare per le informazioni provenienti dai settori operativi, come documentato negli ultimi Rapporti.
- Complementare al Rapporto è la **Relazione annuale** sull'attività svolta elaborata dal **Nucleo Tecnico** di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 38 del 20 febbraio 1998. Così come per il Rapporto, anche per la Relazione si è ormai adottato uno schema redazionale consolidato, con in apertura un breve riepilogo dei principali risultati ottenuti e le eventuali discontinuità conseguenti a nuovi compiti e funzioni assegnate, evidenziando gli aspetti che ne hanno caratterizzato maggiormente l'attività, in modo particolare relativamente all'analisi dell'evoluzione delle attività pluriennali e di quelle derivanti da obblighi istituzionali.
- Dal 2003, con la pubblicazione del **Rapporto Annuale** del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli **interventi nelle Aree Sottoutilizzate**, il documento viene accompagnato da una Sintesi tradotta in inglese e francese, diffusa a livello europeo.

2.2.5: Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'Anno in corso (AGGRPP)



L'AGGRPP, istituito con la legge 362 del 1988, di modifica della legge 468 (cfr. riquadro contenuto nel paragrafo 2.1), illustra i dati di consuntivo completi e dettagliati dell'anno precedente, sia per quanto riguarda l'andamento delle variabili economiche che di finanza pubblica ed aggiorna le previsioni per l'anno in corso.

L'art. 30 stabilisce:



“Entro il mese di febbraio di ogni anno, il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente. Nella stessa relazione sono, altresì indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni relative ai capitoli di interessi sui titoli del debito pubblico. Entro la stessa data il Ministro del bilancio e della programmazione economica invia al Parlamento una relazione contenente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso.”

Funzione principale dell'AGGRPP è, quindi, quella di aggiornare, per un solo anno, le stime della RPP di settembre. Alla luce del nuovo quadro macroeconomico, l'AGGRPP evidenzia la eventuale necessità di rimodulare gli obiettivi programmatici e/o di procedere a interventi di correzione del bilancio, al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni macroeconomiche e quelle di finanza pubblica (cfr. Paragrafo 2.1) contenute nella RTC di competenza della RGS.

Le due relazioni, infatti, vengono presentate congiuntamente al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Nella AGGRPP viene effettuata un'ampia analisi dell'andamento dell'economia nell'anno precedente, sulla base dei dati ISTAT di consuntivo, disponibili in misura dettagliata, per la contabilità nazionale, il mercato del lavoro, gli scambi con l'estero e la finanza pubblica. Inoltre, l'AGGRPP costituisce la base su cui viene impostata nei mesi successivi l'analisi per l'elaborazione delle previsioni di medio termine del DPEF.



CURIOSITÀ

- **L'AGGRPP per il 1990** contiene un paragrafo dedicato all'evoluzione strutturale dell'economia italiana nell'ambito CEE. Si sottolinea la buona *performance* dell'economia italiana negli ultimi anni Ottanta, soprattutto in termini di accelerazione dello sviluppo del PIL, a cui si è accompagnata una accelerazione della creazione di posti di lavoro. I fondamentali della crescita, investimenti e produttività, sono migliorati. Si evidenzia, inoltre, come l'Italia sia riuscita nel corso degli Ottanta a ridurre costantemente il tasso d'inflazione; non mostra tuttavia segni di sufficiente miglioramento lo squilibrio costituito dal disavanzo pubblico che continua ad assorbire quote consistenti del risparmio nazionale.
- **L'AGGRPP per il 1994**, nel capitolo di analisi dei risultati del 1993, evidenzia come sia proseguita la decelerazione della dinamica inflazionistica, nonostante il forte deprezzamento della lira susseguente alla svalutazione del settembre del 1992. Si sottolinea come gli esportatori italiani abbiano potuto diversificare i loro prezzi di vendita, mantenendo bassi quelli dei prodotti indirizzati all'interno, in quanto il guadagno di competitività assicurato dalla svalutazione è stato di tale ampiezza che ha permesso loro di conseguire nelle transazioni verso l'estero benefici rilevanti in termini sia quantitativi che monetari.
- **L'AGGRPP per il 1998** dimostra, attraverso una dettagliata analisi, il positivo contributo dell'Italia ai conti con l'estero dell'Unione Europea. Secondo tale analisi, il nostro paese contribuisce al saldo corrente della bilancia dei pagamenti della UE con un *surplus* maggiore della Francia e dell'Olanda. Nello stesso documento, è descritta la manovra finanziaria approvata a dicembre del 1997 al fine di rispettare il limite del 3 per cento del rapporto *deficit*/PIL, necessario per essere ammessi in Europa. Nell'espone il consuntivo dei dati di finanza pubblica del 1997, viene enfatizzata la forte accelerazione registrata nel percorso di risanamento strutturale della finanza pubblica. Il rapporto *deficit*/PIL passa dal 6,7 del 1996 al 2,7 del 1997, rientrando così in uno dei parametri di Maastricht previsti per l'ammissione nell'Unione Monetaria Europea. Il *deficit* corrente, per la prima volta dal 1970, viene annullato, consentendo di destinare il nuovo indebitamento al finanziamento degli investimenti pubblici. Prosegue, dopo l'inversione di tendenza realizzata nel 1995, l'ulteriore ridimensionamento dell'incidenza del debito pubblico sul PIL.
- Nell'**AGGRPP per il 2001** in una tavola sono esposti gli scostamenti assoluti tra le previsioni ufficiali e i dati di consuntivo ISTAT registrati nel corso del decennio 1990-2000, relativamente ai principali indicatori macroeconomici: PIL reale, inflazione e conti pubblici. Emerge che lo scostamento medio assoluto tra previsioni di crescita del PIL effettuate a marzo e consuntivo risulta pari a 1,1 per cento nel quadriennio 1990-1993 e scende a 0,1 per cento nel quadriennio 1996-2000. Anche per quanto riguarda l'inflazione e il *deficit* pubblico, si osserva un graduale avvicinamento tra le previsioni e i risultati effettivi.
- **L'AGGRPP per il 2003** presenta un riquadro dal titolo "Il commercio con l'estero". Si evidenzia come a partire dalla seconda metà degli anni novanta, terminati gli effetti positivi della svalutazione della lira del 1995, la quota delle esportazioni italiane sul totale delle esportazioni mondiali si sia progressivamente ridotta. In Italia, la perdita di quote di mercato, oltre che dall'impossibilità di utilizzare la svalutazione per rendere più concorrenziali le esportazioni, è dovuta ad un altro fattore specifico: la specializzazione settoriale dell'industria esportatrice, di tipo prettamente tradizionale.

2.2.6: La Relazione generale sulla Situazione economica del Paese (RGE)



La RGE è un documento consuntivo che illustra in maniera dettagliata ed esaustiva l'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente a quello di presentazione.

La RGE rappresenta il documento programmatico più "antico" della nostra Repubblica, insieme alla Relazione Previsionale e Programmatica: la legge istitutiva risale infatti al 1949 (legge n. 639 del 21/8/1949) e nell'unico articolo da cui è composta recita:



"Il Ministro per il Bilancio ed il Ministro per il Tesoro presentano al Parlamento, ogni anno, entro il mese di marzo, la Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente ed entro il mese di settembre la Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno successivo".

L'articolo unico della legge n. 472 del 23/4/1952 ha successivamente disposto:



"La Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, da presentarsi al Parlamento ai sensi della legge n. 639 del 21/8/1949, dovrà contenere rilevamenti statistici ed analitici sull'andamento della domanda e dell'offerta di lavoro in Italia, con particolare riguardo ai fenomeni della mobilità dell'occupazione, nonché alla disoccupazione ed alla emigrazione. La sopradetta Relazione dovrà dare notizia sull'andamento del mercato del lavoro negli ultimi dodici mesi ed una prospettiva, per quanto possibile approssimata alla situazione economica, per l'annata successiva. Dovrà contenere un prospetto statistico-finanziario delle attività previdenziali comunque esercitate dal Paese".

Il documento è composto da tre volumi.

Nel primo viene analizzata, in due appositi capitoli, l'evoluzione dell'economia internazionale e dell'economia italiana, con una appendice statistica dedicata alla contabilità nazionale.

Il secondo volume è composto da tre sezioni. Nella prima vengono raccolte le informazioni relative alla formazione del prodotto da parte delle varie branche produttive – agricoltura, industria, servizi – la sua distribuzione e l'azione delle Amministrazioni Pubbliche; si analizza l'impiego delle risorse disponibili per la spesa delle famiglie e per gli investimenti sia privati che pubblici, nonché lo sviluppo economico territoriale e l'intervento dello Stato a favore delle aree sottoutilizzate.

La seconda sezione analizza la situazione del mercato del lavoro e del sistema di protezione sociale. Per quanto riguarda il primo aspetto, vengono trattati gli indicatori demografici, la formazione del capitale umano, le politiche dell'impiego, la contrattazione collettiva nel settore privato e pubblico. Successivamente si esamina la situazione economico-patrimoniale degli Enti previdenziali, nonché i principali dati relativi all'assicurazione obbligatoria e all'assistenza sanitaria.

La terza sezione è incentrata sui dati di finanza pubblica (che rappresentano un estratto della Relazione Trimestrale di Cassa presentata contestualmente). Vengono esposti i risultati relativi ai conti finanziari del settore statale e degli enti pubblici esterni a tale settore: Regioni, Province, Comuni, Sanità, Enti Previdenziali ed altri minori. Sono infine commentati i bilanci di competenza delle Amministrazioni Pubbliche.

L'ultimo volume contiene un'ampia appendice statistica su tutti gli argomenti trattati nel secondo volume.

La RGE è una raccolta di informazioni fondamentale per l'analisi della situazione complessiva dell'economia italiana. La pluralità di fonti informative, diverse ma opportunamente coordinate, consente di mettere a disposizione degli utenti (Pubbliche Amministrazioni, Università, Biblioteche, Organizzazioni Internazionali, Analisti e Studenti) cifre e considerazioni sulle differenti caratteristiche della vita economica del nostro Paese.

Nell'ambito della RGE, a partire dal 1949 fino ad oggi, sono state, inoltre, analizzate le modifiche metodologiche intervenute nei conti economici nazionali, passando attraverso le varie definizioni adottate sia in sede nazionale che internazionale. Una delle funzioni fondamentali svolta dalla RGE è stata, pertanto, anche quella di presentare la ricostruzione storica delle serie statistiche, consentendo al lettore di operare una analisi coerente e continua nel tempo.

LA RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE: UN EXCURSUS STORICO

La prima RGE fu presentata il 30/01/1950 dal Ministro Pella. Si trattava di un documento molto leggero, di appena 99 pagine raccolte in un solo volume. Venivano descritti i principali aspetti della situazione economica, l'attività produttiva, il credito e il mercato finanziario. In un apposito capitolo venne esposto l'andamento della finanza pubblica. Nell'unico volume erano raccolti gli allegati, le appendici, gli elenchi dei provvedimenti legislativi approvati, ecc. La RGE fu inviata direttamente alla presidenza della Camera; questa prassi fu mantenuta fino al 1953.

Con il passare degli anni la RGE cominciò a diventare più voluminosa e ricca di informazioni. Nella RGE del 1956 per la prima volta fu descritto, nel capitolo dedicato al bilancio economico nazionale, il processo attraverso il quale le varie branche produttive – agricoltura, industria, servizi – concorrono alla formazione del prodotto.

La RGE del 1961, presentata dal Ministro Ugo La Malfa, contenne un primo significativo cambiamento di struttura. La relazione fu suddivisa in due volumi. Nel primo volume (Il Bilancio Economico Nazionale) si illustrarono le caratteristiche dell'economia italiana. Fu inoltre inserito un apposito capitolo sulla congiuntura italiana; lo scopo era quello di porre in luce, accanto alle risultanze di consuntivo, l'evoluzione del sistema economico italiano nel più recente periodo. Nel secondo volume vennero illustrati i bilanci di competenza della P.A. Nella stessa RGE fu presentata, in appendice al I volume, la cd. "**Nota La Malfa**", in cui vennero gettate le basi della programmazione economica pluriennale degli anni sessanta (Cfr. Riquadro).

Nel 1968 i volumi diventarono tre. Nel primo si analizzò la formazione del reddito, l'azione della P.A. nella distribuzione del reddito, l'impiego delle risorse e l'evoluzione della

congiuntura. Il secondo, invece, descrisse i movimenti demografici, il mercato del lavoro, il mercato monetario e finanziario, i prezzi, la finanza pubblica, il commercio con l'estero e la bilancia dei pagamenti. Il terzo volume, infine, conteneva un'ampia appendice statistica.

Un significativo cambiamento di contenuti fu implementato nella RGE del 1979. In particolare il secondo volume venne completamente dedicato alla finanza pubblica; il primo volume continuava a descrivere i risultati economici dell'anno sulla base degli aggregati di contabilità nazionale. Il terzo volume fu invece interamente dedicato al lavoro e alla previdenza sociale.

Nella RGE del 1981 fu presentato il **Preambolo del Ministro Giorgio La Malfa**, in aggiunta al primo volume. (cfr. Riquadro)

L'attuale struttura del documento è stata delineata nella RGE del 1993, per volere del Ministro del Bilancio Spaventa che istituì un'apposita Commissione. La novità più rilevante era costituita dal fatto che il primo volume venne interamente dedicato all'evoluzione dell'economia italiana e internazionale, che dunque fu scorporata da tutto il resto. L'obiettivo era quello di spiegare la formazione del reddito, l'andamento dei conti pubblici, la dinamica del mercato del lavoro, ecc., alla luce dei risultati macroeconomici descritti nel primo volume. Gli altri due volumi assunsero una veste più snella e scorrevole.

LA NOTA LA MALFA DEL 1962

Le basi della programmazione economica pluriennale degli anni '60 vennero delineate quando il Ministro del Bilancio Ugo la Malfa, nel maggio del 1962 presentò in aggiunta alla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese per il 1961, una Nota dal titolo "Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano", cd. Nota La Malfa.

In essa si affermava e rilanciava la necessità di una *"politica di programmazione generale"* e di un *"intervento organico volto a favorire un ordinato sviluppo dell'economia nazionale"*. La Malfa riconosceva che *"la politica di programmazione ... non è altro, in sostanza, che un'azione rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoliti, sicché la possibilità di superamento degli squilibri non sia una circostanza di semplice accompagnamento di uno sviluppo che mantiene immutati i suoi centri motori, ma uno degli elementi di maggior rilievo e di maggior impulso dello sviluppo stesso"* (p. 11-12).

Alla programmazione economica La Malfa affidava principalmente tre obiettivi:

"Approntare gli strumenti di un possibile intervento che venga richiesto dalla necessità di provocare uno sviluppo economico globale sulla base di ritmi altrettanto elevati di quelli che si sono verificati nel passato; ... accelerare opportunamente il processo di superamento di squilibri tradizionali; ... orientare l'evoluzione economica e sociale in modo da soddisfare le esigenze di civiltà democratica e di progresso ..." (p. 40).

Una seria e rigorosa politica economica doveva essere fondata su scale di priorità e non poteva affrontare e risolvere i problemi tutti in una volta. La programmazione, infatti, non era una politica di immediata o vicina realizzazione; al tempo stesso il Governo doveva essere in grado di fronteggiare e dominare, dal punto di vista monetario e finanziario, gli eventi.

Particolare enfasi veniva data, inoltre, alla necessità di avviare una seria politica dei redditi. Si ravvisava la necessità di un controllo della dinamica dei prezzi. Il problema dell'inflazione in Italia, secondo La Malfa, richiedeva attenzione sia da parte delle organizzazioni imprenditoriali, che non dovevano scaricare sui prezzi le eventuali riduzioni di altri margini, sia delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, che dovevano comprendere l'importanza decisiva delle riforme strutturali, alla cui realizzazione era impegnato il Governo.

IL PREAMBOLO LA MALFA DEL 1982

La RGE del 1981, alla fine del primo volume, presentava le Conclusioni del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, meglio noto come Preambolo La Malfa.

Ispirandosi alla Nota presentata dal padre Ugo venti anni prima, il Ministro Giorgio La Malfa descrisse l'andamento dell'economia italiana in cui emergeva il gravoso problema dell'inflazione: *"L'inflazione ha distrutto parte del valore reale della ricchezza finanziaria delle famiglie ed ha innestato meccanismi di accelerazione della spesa e del disavanzo pubblici, a cui tuttavia non ha fatto riscontro un'accelerazione nel valore reale dei consumi collettivi"*.

Le componenti di spesa avevano fatto registrare una forte accelerazione rispetto all'anno precedente, nonostante l'indirizzo restrittivo in materia di politica di bilancio.

"L'economia italiana rimane caratterizzata da una situazione di emergenza, resa ancora più grave dalle peggiorate condizioni di occupazione dei fattori di produzione, dalla condizione di preoccupante crisi con incerti e costosi sbocchi di larga parte delle imprese a partecipazione statale, dalle deboli prospettive di ripresa internazionale, e dal non pieno governo degli strumenti di politica economica."

Di fronte a questa emergenza economica, il mercato non era in grado di correggere autonomamente tali squilibri *"Occorre una energica azione pubblica dal lato degli investimenti, rafforzando però le verifiche di economicità nell'uso delle risorse."* Gli obiettivi fissati furono, dunque, quelli di aumentare l'occupazione e allargare la base produttiva del Mezzogiorno. La strategia portata avanti dal Governo era basata su una politica dell'offerta: investimenti e occupazione dovevano essere legati da un nesso inscindibile, la politica monetaria non doveva essere accomodante, il comportamento salariale doveva essere coerente con la produttività, il bilancio pubblico necessitava di una composizione delle spese equilibrata.



CURIOSITÀ

- Il coordinamento della redazione della Relazione Generale è affidato alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro che, tramite un'apposita convenzione, si avvale della collaborazione dell'ISAE per la stesura del testo. La elaborazione del documento è molto complessa, si protrae per oltre quattro mesi, richiede il lavoro congiunto, oltre che dei vari Dipartimenti del MEF (RGS, DPS e DPF), di molte Amministrazioni, tra cui: Ministero del Lavoro, Ministero per le Attività Produttive, Ministero della Salute, Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione, Ministero delle Politiche Agricole, ISTAT, INPS, Banca D'Italia, Ufficio Italiano Cambi, ENEL, ENI, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Cassa Depositi e Prestiti.

Sia le Amministrazioni che i Dipartimenti del MEF nominano i loro rappresentanti all'interno di appositi gruppi di lavoro che gestiscono tutte le problematiche emergenti: 1) Occupazione; 2) Protezione sociale; 3) Investimenti pubblici; 4) Energia; 5) Finanza locale; 6) Sviluppo Economico Territoriale; 7) Agricoltura; 8) Aspetti macroeconomici e bilancia dei pagamenti.

- La RGE pubblicata nel mese di marzo è redatta in versione provvisoria in quanto non si dispone di tutti i dati e dettagli necessari per completare l'analisi e le tavole statistiche esposte nel documento. La versione definitiva viene pubblicata nel mese di settembre.

2.2.7: Rapporto sulle Riforme Economiche



Il Rapporto sulle Riforme Economiche viene redatto in ottemperanza della Raccomandazione del Consiglio Europeo di Cardiff del giugno 1998 e presentato con cadenza annuale al Parlamento entro il 15 Novembre⁸. Insieme al Programma di Stabilità e al Piano Nazionale per l'Occupazione (di competenza del Ministero del Lavoro), contribuisce alla preparazione delle "Linee Guida" della politica economica in sede UE.

In tale documento gli Stati membri descrivono: (a) i progressi realizzati nelle riforme strutturali dei mercati dei prodotti e dei capitali; (b) l'attuazione da parte dello Stato membro delle Linee Guida di Politica Economica stabilite nell'anno precedente.

Il Rapporto espone in via sintetica i risultati e le prospettive conseguenti alle riforme attuate nei mercati dei prodotti e dei capitali⁹, al fine del miglioramento delle politiche pubbliche degli Stati Membri; vengono, inoltre, indicate le politiche intraprese per l'apertura di nuovi mercati alla concorrenza e per rafforzare l'integrazione economica; le politiche ambientali; le politiche adottate nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Il Rapporto sulle riforme economiche, redatto sia in italiano che in inglese, assume una specifica rilevanza a livello europeo in quanto è il documento nel quale gli stati membri illustrano le azioni svolte per realizzare gli obiettivi stabiliti al momento dell'avvio del Processo di Cardiff¹⁰. Infatti, con l'ingresso dell'Italia nell'Unione Economica e Monetaria anche la Commissione europea esercita una funzione di controllo e verifica degli impegni assunti per il mantenimento della stabilità macroeconomica e per la crescita: la redazione del Rapporto sulle riforme, quindi, costituisce uno strumento importante per monitorare nel tempo il processo di rinnovamento ed integrazione dei mercati dei prodotti e dei fattori degli stati membri. Vengono poi esaminate le riforme nel mercato dei capitali e dei servizi finanziari, con un'analisi approfondita dei principali sviluppi e dei provvedimenti legislativi adottati.

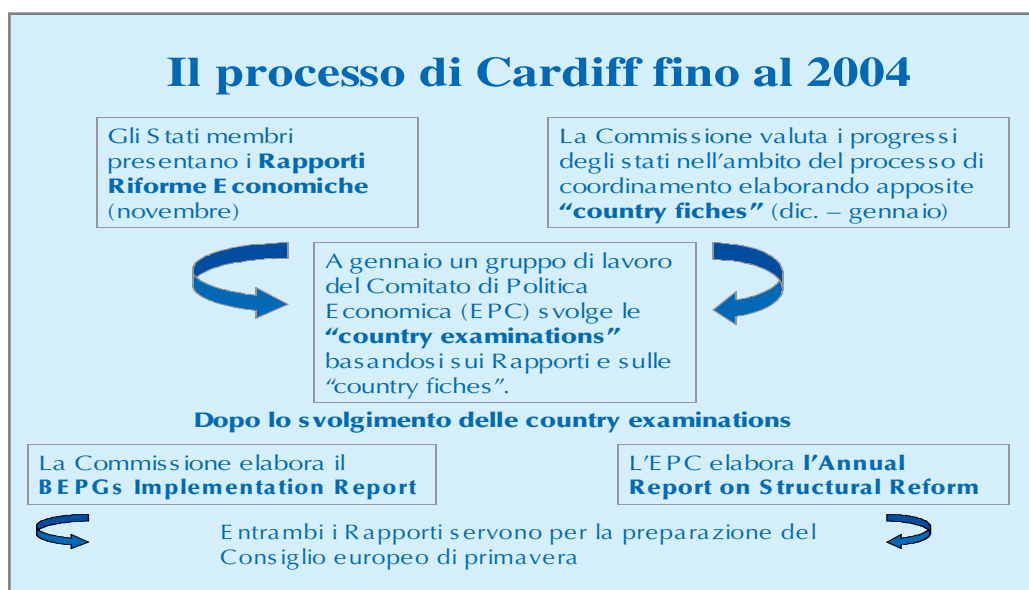
A partire dal 2000 la Commissione ha richiesto, all'interno dei Rapporti nazionali, la trattazione di "temi speciali" ed ha introdotto una sezione dedicata agli indicatori strutturali.

⁸ Finora sono stati presentati dall'Italia sette Rapporti (dal 1998 al 2004).

⁹ L'analisi puntuale del funzionamento dei singoli mercati rimane, invece, di competenza dei singoli Ministeri ed Autorità.

¹⁰ Il processo di Cardiff, avviato dal Consiglio Europeo tenutosi a Cardiff nel giugno 1998, ha iniziato, per la prima volta in Europa, un importante confronto tra i quindici Paesi membri dell'Unione Europea che riguarda le riforme intraprese dagli stati membri nei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali. Lo scopo è analizzare i processi riformatori in atto nei Paesi dell'Unione, effettuare comparazioni tra le diverse esperienze e indicare le migliori procedure (*best practices*). Obiettivo ultimo di questo processo di analisi e confronto è di contribuire alla formulazione delle linee guida economiche dell'Unione Europea (*Broad Economic Guidelines*).

Figura 2.3 – Il Rapporto sulle Riforme Economiche come Parte fondamentale del Processo di Cardiff fino al 2004



Le riforme strutturali oggetto del Rapporto sono state inglobate nel nuovo Piano Nazionale di Lisbona, introdotto nel 2005 nell'ambito del rinnovato processo di coordinamento comunitario avviato nel contesto del rilancio della Strategia di Lisbona e del suo riorientamento verso gli obiettivi di crescita ed occupazione.

Il nuovo approccio dovrà facilitare e migliorare l'attuazione delle politiche nazionali e comunitarie per il rilancio della Strategia di Lisbona coinvolgendo maggiormente gli Stati membri. Esso si basa su un ciclo di tre anni (2005-2008) durante i quali gli Stati membri dovranno presentare un Piano Nazionale di attuazione tenendo conto delle peculiarità economiche e sociali nazionali.

I Piani nazionali – basati sulle Linee Guida di Politica economica integrate, comprendenti sia gli indirizzi in materia di politica economica che di occupazione – avranno natura programmatica nel primo anno del ciclo (2005). Gli anni successivi essi dovranno illustrare i risultati conseguiti nell'attuazione delle riforme e delle politiche previste nel 2005, riprendendo così lo schema e gli obiettivi propri del Rapporto sulle Riforme Economiche.

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI PREVISIONE DEL MEF

3: GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI PREVISIONE DEL MEF

Le modalità di formulazione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nei documenti programmatici hanno subito modifiche ed evoluzioni, accompagnando il processo di riforme istituzionali relative alla programmazione economica e finanziaria.

Fino alla seconda metà degli anni '90 il Ministero del Bilancio e PE era responsabile della elaborazione del quadro macroeconomico, il Ministero del Tesoro delle previsioni sulla spesa e il Ministero delle Finanze delle stime sulle entrate; agli inizi degli anni 2000, un unico soggetto istituzionale, il MEF, attraverso la sua struttura dipartimentale, assorbe le funzioni dei singoli ministeri e diviene responsabile dell'intero processo di previsione.

La coerenza e l'accuratezza delle stime viene assicurata tramite il raccordo e la interazione tra tutti gli strumenti di analisi e previsione che operano all'interno dei Dipartimenti competenti.

Si tratta di un complesso sistema di procedure e metodologie, che si è andato ampliando e affinando nel corso degli anni e di cui sono avviati ulteriori sviluppi.

L'analisi comparata a livello internazionale dei modelli di previsione a medio termine, che viene effettuata nel capitolo successivo, colloca il sistema utilizzato dal MEF in una linea di sviluppo condivisa con i principali paesi e organismi.

3.1: Le Previsioni dei Documenti programmatici: il Risultato di un Processo interattivo tra i Dipartimenti del MEF

Nell'ambito dei singoli Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze vengono effettuate operazioni di analisi, verifica e monitoraggio dei dati macroeconomici e finanziari, utilizzando molteplici strumenti; vengono, inoltre, elaborate stime e previsioni sulla base di una pluralità di modelli.

Presso il DT sono attivi:

- il Quadro Macro "Judgement Based Model" (JBM) per l'economia italiana
- il Modello econometrico per l'economia italiana (ITEM)
- il Modello econometrico internazionale
- i Modelli statistici di previsione a breve
- il Modello della spesa per interessi

Presso la RGS operano:

- il Modello di finanza pubblica,
- il Modello di previsione dei flussi finanziari con la UE
- il Modello della Spesa sociale
- il Modello della Spesa del Personale Pubblico

Presso il DPS operano:

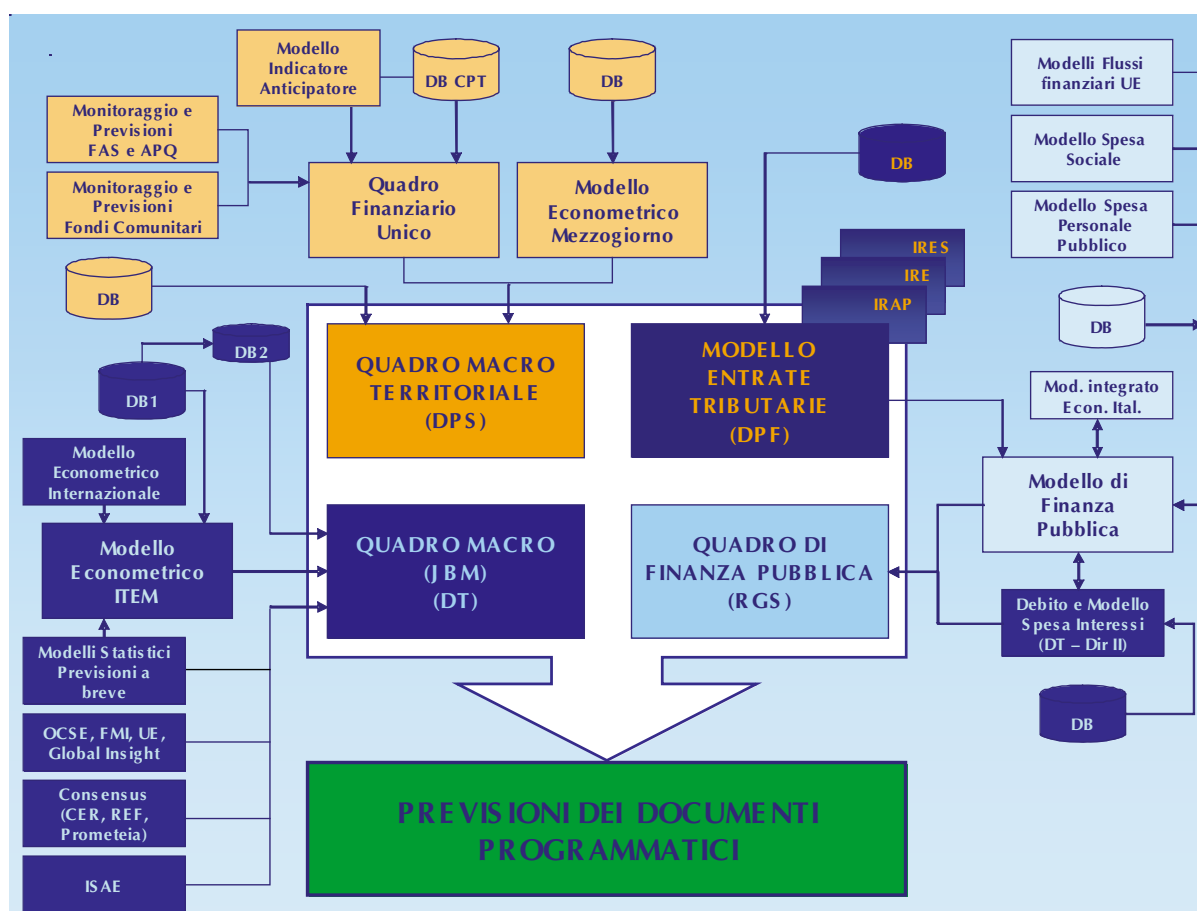
- il Quadro Macro territoriale
- il Modello econometrico per il Mezzogiorno
- Il Quadro Finanziario Unico
- il Modello per il monitoraggio e le previsioni FAS, APQ e Fondi Comunitari
- l'Indicatore anticipatore
- il Modello di simulazione per la politica di coesione comunitaria 2007-2013

Presso il DPF sono attivi:

- il Modello per le entrate tributarie
- il Modello IRAP
- il Modello IRES
- il Modello IRE

La coerenza delle previsioni ufficiali contenute nei documenti programmatici è assicurata da procedure di progressiva integrazione e convergenza tra le stime dei diversi dipartimenti. Tali processi implicano l'operare di un coordinamento efficace che garantisca anche la tempestività delle informazioni e l'aggiornamento in tempo reale delle stime.

Figura 3.1 – Le Previsioni dei Documenti programmatici: Un Processo di Interazione e Raccordo tra i Dipartimenti del MEF*



(*) I colori utilizzati nel grafico fanno riferimento a quelli che caratterizzano i siti web dei singoli Dipartimenti del MEF

La Direzione I del Dipartimento del Tesoro è responsabile delle previsioni formulate nel Quadro Macro. Tali stime, elaborate utilizzando il *Judgement Based Model*, tengono in considerazione i risultati delle simulazioni del Modello econometrico ITEM (che a sua volta include le stime elaborate dal Modello econometrico internazionale) e quelli dei Modelli statistici a breve.

Da un punto di vista esclusivamente qualitativo, oltre a tenere conto delle analisi svolte nell'ambito della Direzione I, vengono operati una serie di confronti con le previsioni di Consenso,

formulate dai tre Istituti CER, REF.IRS e PROMETEIA, e con quelle dell'ISAE. Vengono, infine, esaminate le previsioni dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI).

Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro attraverso i confronti con le previsioni effettuate dalla Commissione Europea (in autunno e in primavera), seguendo costantemente gli sviluppi delle singole economie, in particolare dei principali *partners* commerciali.

Ai fini delle elaborazioni del Quadro Macro, inoltre, l'ISTAT fornisce le informazioni statistiche di base.

Le analisi svolte dall'ufficio studi della Banca d'Italia vengono, altresì, recepite nell'ambito del processo previsionale.

La RGS è responsabile delle previsioni di finanza pubblica che tengono conto dei risultati dei singoli modelli operanti al proprio interno relativi alle principali componenti della spesa pubblica: la spesa sociale, distinta tra sanitaria e previdenziale, la spesa per il personale pubblico, distinta per i comparti di contrattazione. Le valutazioni effettuate incorporano anche gli elementi di analisi provenienti dai modelli di previsione dei flussi finanziari con la Unione Europea.

Inoltre, la RGS include, nelle proprie previsioni, le stime che le vengono fornite dal **Dipartimento delle Politiche Fiscali**, istituzionalmente responsabile per ciò che attiene le entrate tributarie e che utilizza distinti modelli per l'imposta sul reddito delle società (IRES), l'imposta sul reddito (IRE) e per l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

La spesa per interessi e il debito vengono definiti attraverso l'interazione tra la **Direzione I del DT**, la RGS e la **Direzione II del DT** istituzionalmente competente per la gestione del debito e per le previsioni della spesa per interessi. Il calcolo della spesa per interessi, infatti, viene effettuato sulla base degli scenari macroeconomici e delle principali variabili di bilancio che portano alla definizione del saldo primario.

Il processo di progressiva convergenza delle stime tra DT e RGS garantisce, in ogni momento dell'elaborazione delle previsioni, la coerenza tra la contabilità nazionale e il bilancio pubblico¹.

Il DPS è responsabile delle previsioni territoriali per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate del Centro Nord. Tali previsioni, coerenti con il quadro macro nazionale, incorporano sia la programmazione della spesa in conto capitale proveniente dal Quadro Finanziario Unico (che a sua volta tiene conto dei risultati di particolari strumenti e modelli quale, ad esempio, l'indicatore anticipatore) sia i risultati delle simulazioni delle politiche di sviluppo provenienti dal Modello econometrico territoriale.

Nei successivi paragrafi vengono sviluppati, sia l'analisi delle fasi del processo interdipartimentale di previsione, sia l'approfondimento degli strumenti di analisi e previsione operanti all'interno di ciascun Dipartimento.

3.1.1: Le Fasi del Processo di Previsione

Le previsioni, sia macro che di finanza pubblica, sono effettuate, in un primo stadio, in versione tendenziale (sulla base della legislazione vigente) in modo da descrivere il *trend* dell'economia italiana in assenza dei nuovi interventi di politica economica che il Governo intende attuare.

¹ La contabilità nazionale costituisce un sistema con cui si descrivono in termini quantitativi ed in forma contabile le attività economiche di un paese o di sue determinate ripartizioni territoriali. La contabilità dello Stato ha come oggetto le entrate e le spese pubbliche sotto il profilo del controllo di legittimità e della correttezza contabile e sotto l'aspetto economico. Il collegamento tra le poste della contabilità nazionale e quelle del bilancio pubblico consente l'attuazione di una politica di bilancio capace di influire sulle variabili macro: il conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni svolge tale funzione di collegamento.

In un secondo stadio, vengono elaborate in versione programmatica, scontando, cioè, gli effetti delle politiche economiche decise dal Governo per raggiungere gli obiettivi prefissati nell'arco temporale preso in considerazione.

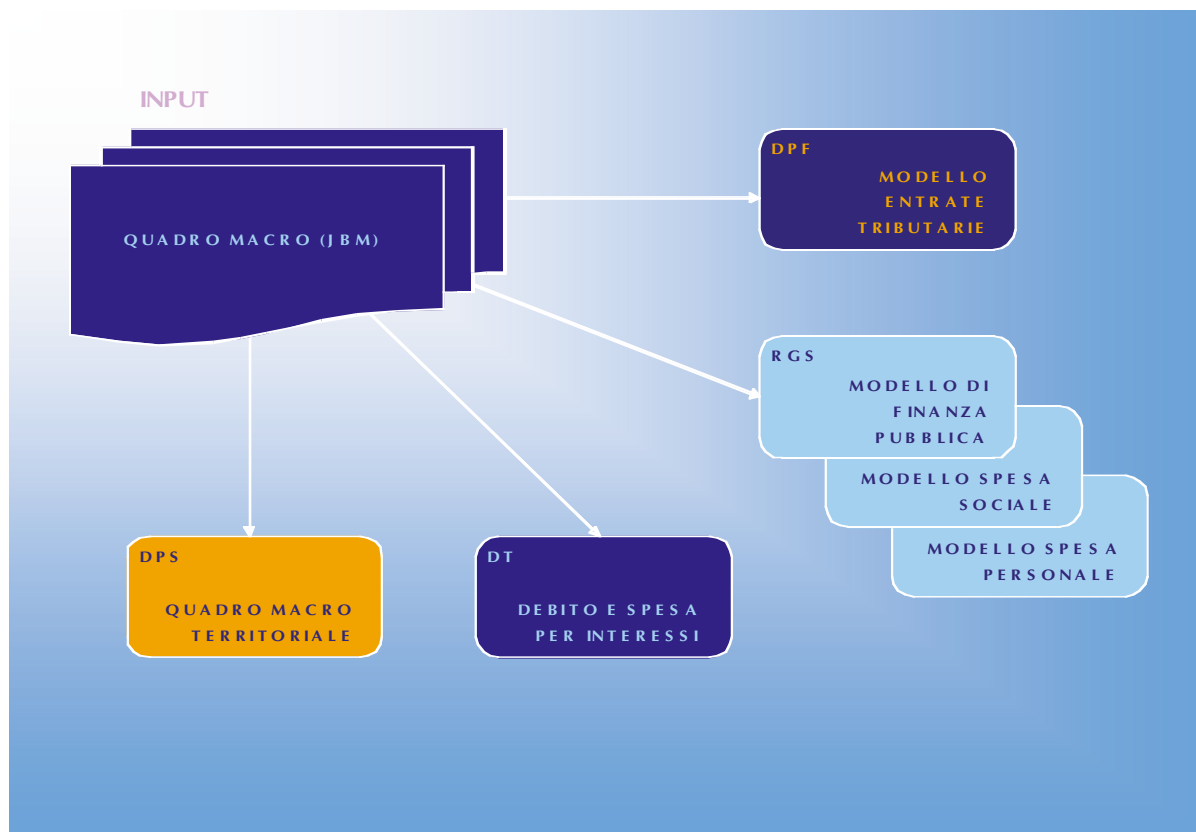
Come ampiamente descritto nel capitolo 2, il ciclo previsivo ha inizio con il DPEF, presentato entro il 30 giugno di ciascun anno. La RPP, entro il 30 settembre, aggiorna il quadro programmatico contenuto nel DPEF. Il Programma di Stabilità, successivamente, assume il quadro programmatico della RPP. Infine, a marzo dell'anno seguente, la Relazione di aggiornamento della RPP e la Relazione Trimestrale di Cassa, oltre a presentare il consuntivo dell'anno precedente, aggiornano le stime per l'anno in corso.

Il DPEF è l'unico documento che espone le previsioni sia tendenziali² che programmatiche. Negli altri documenti le previsioni includono, sempre, le misure di politica economica.

Previsioni di medio Termine a Legislazione vigente

Il primo *input* per la formulazione delle previsioni "tendenziali" è costituito dalla predisposizione, nell'ambito del JBM, di un quadro macro di base che include stime di finanza pubblica contenute in un conto della P.A. provvisorio.

Figura 3.2 – L'Avvio del Processo di Previsione: l'Input proveniente dal Quadro Macro



(*) I colori utilizzati nel grafico fanno riferimento a quelli che caratterizzano i siti web dei singoli Dipartimenti del MEF

² Attualmente le previsioni tendenziali sono a "legislazione vigente" assumendo, quindi, che le spese e le entrate future rifletteranno solo le leggi già approvate dal parlamento.

Prima dell'entrata in vigore della legge 208 nel 1999 il Governo produceva stime adottando il criterio delle "politiche invariate". Questo criterio assumeva una continuità del *trend* corrente per tutti i capitoli di spesa che non sono ancora conosciute in un sufficiente dettaglio (p.e. le retribuzioni dei lavoratori sono assunte crescere in linea con l'inflazione). In aggiunta, il criterio delle "politiche invariate" includeva inoltre le misure di *budget* ufficialmente annunciate dal Governo che sono note in misura sufficientemente dettagliata al tempo della compilazione delle previsioni.

In particolare, in questa prima fase, i valori, puramente provvisori, delle componenti del Conto della P.A. sono ottenuti con ipotesi esclusivamente tecniche, che assumono come riferimento andamenti storicamente rilevati e valori predeterminati dell'elasticità tra grandezze macroeconomiche e variabili di bilancio³.

Il quadro macro a legislazione vigente, elaborato coerentemente a queste ipotesi, viene inviato ufficialmente, oltre che alla Direzione del Debito del DT, a RGS, DPS, DPF, formalizzando così l'avvio del processo interdipartimentale di previsione.

Ciascun Dipartimento opera le proprie valutazioni

Il DPS recepisce l'*input* del Quadro Macro e aggiorna le proprie stime macro territoriali; in particolare, procede alla verifica delle stime relative alla spesa in conto capitale, accertandone la coerenza con le politiche per lo sviluppo in atto.

La RGS e il DPF producono stime aggiornate di finanza pubblica basate sul Quadro Macro. La RGS, acquisite le previsioni del Dipartimento delle Politiche Fiscali sull'andamento delle entrate tributarie, elaborate in coerenza con il Quadro Macro, predispone una versione del conto della P.A. relativa alle entrate e alle uscite primarie, pervenendo alla determinazione di una prima stima di saldo primario.

La Direzione II del DT, sulla base delle esogene internazionali sottostanti il Quadro Macro, elabora una previsione della spesa per interessi e, a sua volta, assume dalla RGS la stima a legislazione vigente di saldo primario di cassa del Settore Statale, per l'anno in corso e per i successivi anni. In seguito alla formulazione di ipotesi sulla politica di emissione e sull'andamento dei tassi d'interesse, la Direzione II effettua una prima stima complessiva degli interessi di cassa del settore statale e degli interessi di competenza della Pubblica Amministrazione.

I suddetti passaggi consentono di pervenire alla definizione del saldo complessivo sia in termini di settore statale (fabbisogno/avanzo) che in termini di P.A. (indebitamento/accreditamento netto).

Le ipotesi assunte sulle operazioni finanziarie (dismissioni e privatizzazioni) ai fini della determinazione del saldo complessivo e del debito vengono analizzate dalla Direzione VII del DT.

Si chiude, pertanto, la prima fase del ciclo previsivo: il processo di integrazione comporta che, una volta aggiornate le stime a livello di ciascun Dipartimento, i nuovi elementi informativi vengano recepiti in JBM, verificandone la coerenza complessiva. In particolare, si procede alla sostituzione del conto della P.A. provvisorio, inizialmente assunto nel Quadro Macro, con quello ottenuto al termine della prima fase del ciclo.

Sulla base, quindi, delle nuove stime di finanza pubblica e delle verifiche sui dati territoriali, si elabora una nuova versione del Quadro Macro e si avvia una seconda fase del ciclo previsivo.

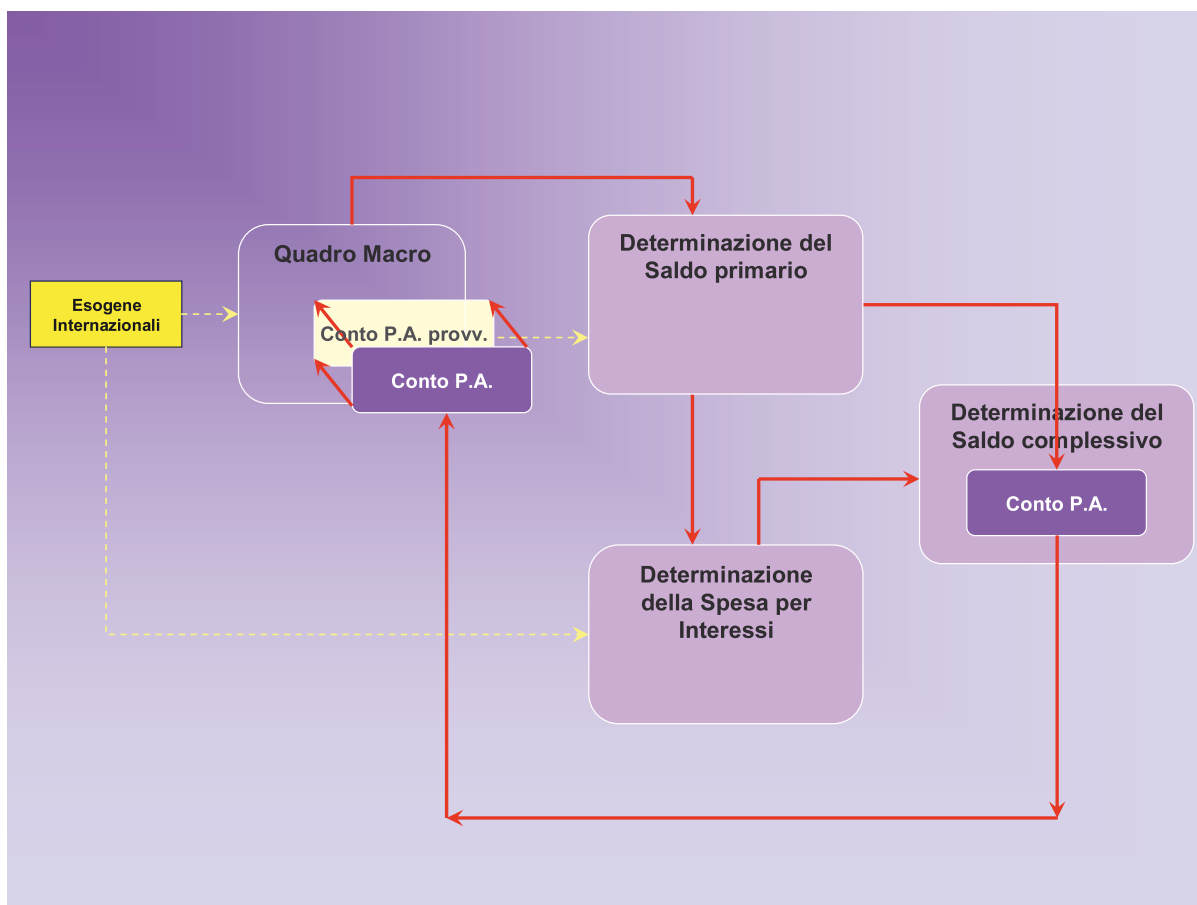
La definizione delle previsioni a legislazione vigente, sia macro che di finanza pubblica, avviene quindi al termine di una serie di passaggi successivi tra DT, RGS, DPF, DPS che garantiscono la coerenza macroeconomica e contabile in ogni momento del processo, al termine dei quali si giunge alle previsioni definitive.

³ Dal lato delle uscite, la dinamica dei redditi da lavoro dipendente sconta la corresponsione della "carsica" (alla scadenza del contratto, le retribuzioni vengono incrementate, per i primi tre mesi, del 30 per cento dell'inflazione programmata e del 50 per cento nei tre mesi successivi); la dinamica dei consumi intermedi, delle altre spese correnti, delle spese in conto capitale e delle prestazioni sociali è in linea con il *trend* degli ultimi anni; la spesa per interessi sconta le ipotesi sui tassi d'interesse formulate dalla Direzione II del DT.

Dal lato delle entrate, la dinamica delle imposte dirette e indirette è coerente con l'andamento in termini nominali del PIL e dei consumi secondo l'elasticità storicamente osservata; la dinamica dei contributi sociali è in linea con quella stimata per i redditi da lavoro dell'intera economia; la dinamica delle altre entrate (correnti e in conto capitale) è in linea con il *trend* degli ultimi anni.

I saldi del conto della P.A. "provvisorio" ottenuti sono, quindi, il risultato delle ipotesi adottate e non tengono ancora in considerazione, in questo stadio, elementi informativi aggiornati (anche congiunturali) sia dal lato delle spese che delle entrate.

Figura 3.3 – Feedback tra Quadro Macro e Finanza pubblica



Note:

Le frecce gialle indicano gli input di inizializzazione del processo previsivo; la linea rossa rappresenta il ciclo di interazione tra Quadro Macro e Finanza Pubblica per la determinazione del Saldo di Bilancio.

Previsioni di medio Termine programmatiche

Dati gli obiettivi di politica economica e i vincoli di bilancio assunti in sede UE, vengono inclusi negli scenari a legislazione vigente gli effetti delle misure da varare entro l’arco previsivo considerato, ottenendo in tal modo le previsioni programmatiche.

Anche lo scenario programmatico viene elaborato in fasi successive, attraverso un continuo processo di integrazione tra i Dipartimenti.

In linea con la metodologia adottata per le previsioni a legislazione vigente, la prima versione del quadro macro programmatico predisposto dal DT sottintende un conto della P.A. programmatico “provvisorio”.

L’elaborazione di tale conto è preceduta dall’analisi di scenari alternativi di politica economica (cfr. Paragrafo 3.2.2) tali da consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di crescita ed equilibrio finanziario⁴. In questo stadio, per la valutazione dell’impatto di specifiche politiche

⁴ Questi scenari sono formulati per le previsioni programmatiche contenute nel DPEF, documento nel quale il Governo presenta le linee guida di politica economica e di finanza pubblica che poi verranno recepite nel disegno di legge finanziaria a fine settembre e espone in modo dettagliato nella RPP Sezione II (cfr. Capitolo 2).

sullo scenario a legislazione vigente, vengono accuratamente analizzati i risultati delle simulazioni del Modello econometrico ITEM. Il conto della P.A. programmatico “provvisorio” incorpora, quindi, gli effetti delle politiche e delle manovre così come assunte in prima istanza.

Il quadro macro programmatico elaborato con il JBM costituisce, anche in questo caso, l’*input* iniziale per le previsioni territoriali e di finanza pubblica degli altri dipartimenti. Sulla base di tale preliminare versione, infatti, ciascun Dipartimento opera le proprie valutazioni: il DPS assume gli scenari nazionali come base per le previsioni territoriali, verificandone la coerenza con gli scenari formulati nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e con i programmi pubblici di investimento operativi a livello territoriale; la RGS e il DPF producono le previsioni programmatiche di finanza pubblica (conto della P.A.); la spesa per interessi e il debito vengono definiti attraverso l’interazione tra la Direzione I del DT, la Direzione II del DT e la RGS; vengono valutate le analisi della Direzione VII del DT sulle operazioni finanziarie.

Si riavvia, così, il processo interdipartimentale di integrazione delle previsioni. Le nuove stime vengono incluse e verificate all’interno del JBM, pervenendo, attraverso ulteriori *feedback* tra DT, RGS, DPS, DPF, alla definizione finale delle previsioni programmatiche, sia macro che di finanza pubblica.

Le previsioni programmatiche vengono, infine, utilizzate dalla Direzione I del DT ai fini del calcolo dell’evoluzione del PIL potenziale e dei saldi corretti per il ciclo, nell’ambito del Programma di Stabilità (cfr. Paragrafo 2.2.3.).

3.2: Le Previsioni macro nazionali

3.2.1: Il Quadro Macro – *Judgement Based Model* (JBM)

Le Caratteristiche generali del JBM

Da un punto di vista generale, i modelli macro possono essere distinti in modelli di tipo quantitativo e di tipo qualitativo. I primi sono governati da una legge comune che è possibile schematizzare partendo dalle regolarità presenti nell'osservato, in questo caso si parla di previsioni oggettive. I modelli di tipo qualitativo, viceversa, sono adottati in situazioni in cui nell'osservato non sono contenute tutte le informazioni necessarie perché la previsione risulti affidabile; le previsioni, quindi, dipendono anche da valutazioni soggettive. La valutazione del previsore (*judgement*) ha una importanza fondamentale nella misura in cui lo stesso abbia una conoscenza approfondita del funzionamento del sistema economico⁵.

I modelli di tipo quantitativo risultano più strutturati se confrontati con quelli di tipo qualitativo, ma non sono, generalmente, in grado di anticipare gli effetti dei cambiamenti di tipo strutturale dell'economia di un paese.

Il *Judgement Based Model*, gestito dall'Ufficio III della Direzione I del Dipartimento del Tesoro, tiene conto, quindi, dell'esigenza di combinare strumenti analitici e di *judgement* del previsore.

IL QUADRO MACRO (JBM): ORIGINE E PECULIARITÀ

Nel corso degli ultimi quattordici anni le previsioni macro contenute nei documenti programmatici sono state elaborate tramite l'utilizzo del complesso processo di analisi e di stime, sintetizzato come *Judgement Based Model*.

Una prima e più semplificata versione di tale strumento è stata in funzione dal 1990 al 1997 presso la Segreteria Generale della Programmazione Economica del Ministero del Bilancio e della PE sotto la direzione del Prof. Corrado Fiaccavento.

Al progetto iniziale lavorarono Lorenzo Paccusse, Alessandro Gizzi, Francesco Stella, Letizia Ravoni e Antonella Crescenzi. Per analisi del mercato del lavoro è risultato cruciale l'apporto del Prof. Gino Faustini.

Successivamente, nell'ambito del Ministero del Tesoro e del Bilancio unificati e, attualmente, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Direzione I del Dipartimento del Tesoro, guidata prima dal Prof. Vittorio Grilli e successivamente dal Prof. Riccardo Faini e dal Dr. Arrigo Sadun, assorbiva le competenze della SGPE in tema di programmazione economica e documenti programmatici. In tale nuovo contesto, sono stati progressivamente compiuti numerosi affinamenti della metodologia di lavoro del JBM. A questo progetto, coordinato da Antonella Crescenzi, hanno lavorato Concetta Cianciullo, Veronica De Romanis, Valeria Ferroni, Marco Gemignani (supporto informatico), Isabella Imperato, Francesca Luchetti, Cristina Quagliarini, Sara Ricci e Giovanni Trovato. Successivamente al lavoro di aggiornamento, sempre coordinato da Antonella Crescenzi, hanno partecipato Daniele Barbini (supporto informatico), Paolo Biraschi, Daniel Cavallaro, Benedetta Cerciello, Gianluca Dente, Valeria Ferroni e Maria Lamelas.

In tale ambito, è stata avviata una operazione di raccordo con gli altri strumenti previsivi presenti nella Direzione stessa (modello econometrico ITEM, modelli statistici trimestrali, modello econometrico internazionale); è stato reso più completo e continuo il processo di integrazione con le stime di finanza pubblica e con le stime territoriali, elaborate, rispettivamente, da RGS, DPF e DPS.

Le caratteristiche peculiari della metodologia di lavoro del Quadro Macro sono riassumibili nel solido fondamento contabile-quantitativo (grazie all'assimilazione dell'evidenza storica degli ultimi 35 anni della struttura dell'economia italiana) e nella coerenza proveniente da verifiche incrociate multiple

⁵ Hendry, D.F., Clements, M.P., Economic forecasting: some lessons from recent research, ECB Working paper N. 82, 2001.

rese possibili dalla modularità dei blocchi del modello e dalla fitta rete di *feedback*. La tempestività di aggiornamento e la malleabilità dello strumento rispetto all'inserimento di informazioni e/o indicazioni aggiuntive di qualunque periodicità assicurano, inoltre, la accuratezza delle stime. L'integrabilità del Blocco di finanza pubblica e dei blocchi di domanda e offerta del Quadro Macro con i modelli e le strutture analitiche utilizzate da RGS, DPF e DPS consente il raccordo delle previsioni a livello interdipartimentale e garantisce la coerenza delle stime in ogni fase del complesso processo che conduce all'elaborazione delle previsioni ufficiali dei documenti programmatici.

Le valutazioni effettuate secondo la metodologia del JBM sono il risultato di un sistema organico di analisi economiche fondate sulla raccolta ed elaborazione dei dati all'interno di schemi logici di raccordo che costituiscono modelli o blocchi di modelli.

I blocchi centrali sono costituiti dal Conto risorse e impieghi e dal Conto del valore aggiunto. Accanto a questi blocchi ve ne sono alcuni di base, tra loro interrelati, che interagiscono con i blocchi centrali e che comprendono: il Blocco delle variabili internazionali e dei cambi, dei costi e prezzi relativi; degli scambi con l'estero e della bilancia dei pagamenti, del mercato del lavoro, del conto delle pubbliche amministrazioni e infine del reddito disponibile delle famiglie e del risparmio nazionale. Questi ultimi due blocchi consentono di verificare nel complesso le compatibilità macroeconomiche e finanziarie attraverso la determinazione dei saldi del settore pubblico, del settore privato e del settore estero.

Il Quadro Macro nel complesso utilizza, oltre alle informazioni congiunturali (sia nazionali che internazionali, in particolare europee), circa 200 variabili e indicatori macroeconomici per un periodo compreso tra il 1970 ed il 2004. Il JBM si avvale in maniera diretta di uno specifico *database* (DB2) collegato a quello generale della Direzione I (DB1).

I dati costituiscono anche la base informativa delle periodiche pubblicazioni statistiche del MEF: Il Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana e Il Quaderno Congiunturale dell'Economia Italiana. Tali documenti prodotti dall'Ufficio III della Direzione I, con la collaborazione dell'Ufficio IV per gli aspetti di finanza pubblica, sono consultabili sul sito *web* del MEF (cfr. Appendice).

IL DATABASE DB2

Il *database* DB2 contiene serie storiche sia di carattere strutturale che congiunturale, presenti con differenti periodicità: mensile, trimestrale e annuale.

DB2 è suddiviso in 5 settori: conti nazionali, conti dei settori istituzionali e conto della P.A., mercato del lavoro e prezzi, scambi con l'estero e bilancia dei pagamenti, tassi di cambio e di interesse ed economia internazionale.

Alcune delle variabili presenti in DB2, in particolare i dati relativi all'economia internazionale e i conti economici trimestrali, sono il risultato di specifiche *query* su DB1. L'aggiornamento perciò è tempestivo ed automatico. Viceversa, un numero rilevante di serie viene raccolto direttamente dalla fonte originaria e dove possibile, la procedura per la raccolta dei dati viene automatizzata attraverso l'utilizzo di specifiche banche dati sempre più spesso associate ai vari Istituti responsabili delle statistiche (ISTAT, Banca d'Italia). Le serie storiche vengono così tempestivamente caricate all'interno della struttura del database. In particolare per i conti economici nazionali sono elaborate le serie relative al conto risorse ed impieghi, al valore aggiunto, all'occupazione sia dipendente che indipendente, alle retribuzioni ed ai redditi da lavoro. Suddetti dati sono reperiti anche utilizzando Conistat, banca dati dell'ISTAT relativa agli indicatori congiunturali.

Per quanto attiene gli scambi con l'estero sono riportate le serie storiche suddivise per raggruppamenti principali di industrie, per settore merceologico, orientamento geografico oltre agli indici di volume e i valori medi unitari. I dati sono caricati in DB2 sia con frequenza mensile che annuale, per garantire

una perfetta confrontabilità con i relativi dati diffusi nei vari comunicati stampa dell'ISTAT. Tali serie sono tutte reperite attraverso interrogazioni al *datawarehouse Coweb*, banca dati del commercio estero dell'ISTAT. I dati relativi alla bilancia dei pagamenti sono invece raccolti attraverso la Base Informativa Pubblica (BIP), base di dati che raccoglie, sotto forma di serie storiche, tutte le informazioni statistiche diffuse dalla Banca d'Italia.

Per garantire l'affidabilità e la veridicità delle serie, vengono effettuati periodicamente rigorosi controlli sia su DB1 che su DB2. Tali verifiche costanti garantiscono la bontà dei dati utilizzati dal MEF.

Le stime effettuate nei singoli blocchi si raccordano all'interno del quadro macroeconomico attraverso:

- le coerenze imposte dall'utilizzo degli schemi di contabilità nazionale (trimestrale e annuale); solo attraverso tali schemi è possibile determinare i rapporti tra le variabili del sistema economico;
- appropriate tecniche di *judgement*, guidate:
 - dal trattamento ragionato delle informazioni congiunturali;
 - dall'analisi delle tendenze strutturali;
 - dall'utilizzo di indicatori macroeconomici e di rapporti tra le variabili (elasticità e quote) storicamente rilevati;
- un sistema di verifiche incrociate che opera in modo automatico: quando si determina un risultato in un blocco se ne verificano gli effetti sugli altri e si procede con aggiustamenti progressivi all'affinamento delle stime (metodo degli aggiustamenti progressivi);
- l'assunzione degli obiettivi di politica economica stabiliti dal governo, in particolare per il medio termine.

Le tecniche di *judgement* sopra descritte sono utilizzate sia per le valutazioni di preconsuntivo e di breve termine che per quelle di medio termine; nel primo caso l'uso dell'analisi congiunturale è maggiormente accentuato.

Le stime tengono conto, in primo luogo, dei risultati degli studi svolti dagli Uffici della Direzione I ciascuno per le proprie competenze; in particolare, per quanto concerne l'inflazione si considerano le previsioni dell'Ufficio V in tema di prezzi e tariffe e, per la congiuntura, le analisi predisposte dall'Ufficio VI. Sono inoltre esaminati con cura i prodotti della Direzione che raccolgono informazioni statistiche dettagliate e approfondimenti quali Il Quaderno dei Prodotti petroliferi, L'Andamento dei Prezzi (Ufficio V) e la Nota economico-finanziaria (Ufficio VI).

A supporto del processo di stima, in secondo luogo, vengono operati confronti con le previsioni formulate sia dagli Organismi Internazionali (UE, FMI, OCSE) sia dai principali istituti nazionali. In particolare, il momento iniziale del processo di previsione comporta l'acquisizione di uno specifico Rapporto di Consenso elaborato, in base ad una apposita convenzione, da tre istituti: REF.IRS, CER e PROMETEIA.

IL RAPPORTO DI CONSENSO

Dal 1994 i tre istituti privati di analisi e previsioni macroeconomiche, CER, REF.IRS e PROMETEIA, preparano per il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (in passato per il Ministero del Tesoro) un Rapporto di Consenso sullo stato e le prospettive dell'economia italiana. Anche se le forme della collaborazione tra i tre Istituti e il Ministero si sono modificate nel tempo, costante è rimasto il riferimento a tre appuntamenti nell'anno, in corrispondenza della preparazione dei più importanti documenti di programmazione economica: a gennaio-febbraio per la Relazione sull'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni

per l'anno in corso; a maggio-giugno per il DPEF, a settembre per la Relazione Previsionale e Programmatica. In tali documenti il quadro delle previsioni è accompagnato da un'analisi del contesto macroeconomico e da un esame delle prospettive per l'economia internazionale e italiana.

Nel processo di definizione di tale contesto macroeconomico, CER-Ref.-PROMETEIA si inseriscono con la predisposizione di un rapporto scritto e con la sua presentazione nel corso di un incontro con gli uffici responsabili dei documenti programmatici del Dipartimento del Tesoro e del Ministero.

Le Variabili previste

L'orizzonte previsivo predisposto dai tre Istituti è di quattro anni, oltre a quello in corso, al fine di coprire l'arco temporale rilevante per la programmazione economica a medio termine del DPEF.

Il set di variabili è piuttosto articolato. Lo scenario internazionale comprende le previsioni per l'attività economica (domanda mondiale, PIL dei paesi industrializzati e PIL dei paesi UEM) e per i prezzi (petrolio, materie prime non energetiche, beni manufatti) oltre che il cambio euro-dollaro. Dallo scenario internazionale derivano le previsioni per i prezzi all'importazione italiani, disaggregati anch'essi per tipologia merceologica (energetici, agricoli e materie prime, manufatti).

Lo scenario per l'economia italiana comprende le principali grandezze sia dal lato della domanda che dell'offerta. Il conto economico delle risorse e degli impieghi è prodotto interamente¹ sia a prezzi costanti che a prezzi correnti e, di conseguenza, per i deflatori impliciti. I saldi della Bilancia dei Pagamenti sono anch'essi interamente previsti². Dal lato dell'offerta, vengono previste le principali grandezze del mercato del lavoro e la struttura delle retribuzioni. La domanda di lavoro è disaggregata in termini settoriali (settore privato e pubblico, agricoltura, industria in senso stretto e costruzioni, servizi privati) e per tipologia (dipendenti e indipendenti). L'offerta di lavoro conduce alla previsione del tasso di disoccupazione. La struttura retributiva è anch'essa disaggregata settorialmente (tra dipendenti del settore privato e del settore pubblico) e per componenti, dalle retribuzioni agli oneri sociali e quindi al costo del lavoro, pro-capite e per unità di prodotto.

Il Processo di Predisposizione delle Previsioni di Consenso

Circa due settimane prima della data fissata per la presentazione del Rapporto, i tre Istituti iniziano il processo di previsione, condividendo i rispettivi scenari internazionali, che rappresentano le ipotesi esogene su cui costruire lo scenario per l'economia italiana. A turno, uno dei tre istituti coordina i lavori. L'Istituto leader raccoglie i tre quadri esogeni, li esamina, segnala eventuali anomalie, rileva le differenze e, nel caso in cui queste non siano consistenti, procede a predisporre un quadro di consenso che sottopone all'esame degli altri istituti per la discussione. Nel caso in cui esistano differenze significative nelle view degli Istituti, la discussione precede la predisposizione della bozza del quadro esogeno di consenso al fine di verificare i motivi delle difformità, e se non sia possibile trovare una strada per ridurre le distanze fra gli Istituti. Sino ad oggi, questa fase di discussione e di scambio di opinioni si è sempre risolta nella possibilità di definire un quadro internazionale di consenso sul quale i tre istituti hanno potuto convergere, pur con eventuali diverse accentuazioni.

Definito il quadro esogeno, i tre Istituti preparano le rispettive previsioni per l'economia italiana, basate su una prima discussione dello stato della congiuntura. Nuovamente, l'Istituto leader raccoglie le previsioni, le esamina e predisporre una bozza del quadro di consenso, che sottopone agli altri Istituti. Nei casi in cui le differenze fra i tre istituti siano limitate a pochi decimi di punto nei tassi di variazione, la previsione di consenso risulta di fatto dalla media aritmetica delle previsioni stesse. Nel caso in cui, invece, le differenze siano più consistenti, esse vengono analizzate e sottoposte a discussione. L'obiettivo non è quello di annullare le differenze, quanto piuttosto di argomentarle e, possibilmente, di renderle veicolo di informazione per il Ministero. La previsione di consenso può

¹ PIL ai prezzi di mercato, importazioni di beni e servizi, spesa delle famiglie e della P.A., investimenti fissi lordi e distinti per macchinari e attrezzature, mezzi di trasporto, costruzioni, variazioni delle scorte ed esportazioni di beni e servizi.

² Il saldo di conto corrente e conto capitale è scomposto nelle seguenti voci: Merci, Trasporti, Viaggi all'estero, Redditi da capitale e da lavoro, Altri servizi, Trasferimenti unilaterali correnti.

essere in questo caso data dalla media delle tre previsioni, ma anche di solo due degli istituti, nel caso in cui quello divergente ritenesse la sua previsione basata su ipotesi particolari e non necessariamente condivisibili dagli altri. In questo caso si lascia al Rapporto il compito di documentare e argomentare le differenze.

Per il quadro delle risorse e degli impieghi vengono presentate non solo le previsioni di consenso ma anche separatamente quelle dei tre Istituti, al fine di fornire al Ministero l'informazione sul grado di dispersione delle previsioni e, dunque, dell'incertezza che sottende alle diverse variabili previste.

Una volta che le singole voci sono state discusse e si è giunti a definire un consenso, l'istituto leader si occupa di completare il quadro di consenso, assicurando le necessarie quadrature contabili.

Se una previsione è sempre un supporto alle decisioni in una situazione di incertezza, vi sono momenti nei quali l'incertezza che circonda lo scenario è maggiore. In questi casi è necessario comunicare non solo la visione di consenso ma anche il suo grado di rischio. Questo viene fatto con la predisposizione di "scenari alternativi" nei quali esplorare le conseguenze, con particolare riferimento all'economia italiana, di un diverso scenario, normalmente di quello internazionale³. Questi scenari vengono predisposti simulando i modelli econometrici degli Istituti e discutendone i risultati.

La Stesura del Rapporto di Consenso

Terminata la fase di elaborazione delle previsioni, viene redatto il Rapporto di consenso "L'economia italiana nel quadriennio di riferimento". Esso si compone di cinque capitoli:

Il quadro internazionale

L'evoluzione della domanda, del prodotto e della bilancia dei pagamenti in Italia

L'occupazione

Le retribuzioni e il costo del lavoro

L'inflazione

Ognuno di essi risulta a sua volta articolato in più paragrafi. La struttura comune a tutti è data da una prima parte dedicata all'esame della situazione congiunturale, seguita da una descrizione delle previsioni per l'anno in corso e il successivo e, infine, dalle indicazioni sulle prospettive di medio termine. Particolarmente dettagliata risulta l'analisi dello stato della congiuntura sia per lo scenario internazionale, dove si esaminano separatamente le condizioni nelle diverse aree mondiali⁴ e per i diversi aspetti considerati⁵, sia per l'economia italiana, sulla quale si concentrano ovviamente le maggiori attenzioni.

Gli Approfondimenti

Una o più volte l'anno, il Rapporto di analisi e previsione viene corredato da approfondimenti ad hoc su temi di interesse per gli esperti del Ministero. Nel corso degli anni, ad esempio, sono stati trattati i seguenti temi:

Consumi e distribuzione del reddito in Italia

Il terzo settore nell'economia italiana: dimensioni, caratteristiche, funzioni.

Gli effetti dell'apprezzamento del cambio sulla crescita dell'economia italiana

Ricchezza finanziaria e consumi delle famiglie italiane

Congiuntura e prospettive dell'economia giapponese

Congiuntura e prospettive dell'economia negli Stati Uniti

La stesura è a cura dell'Istituto (o degli Istituti) che di volta in volta risulta maggiormente competente sull'argomento. Essa viene comunque sottoposta all'attenzione degli altri Istituti, che la discutono e concordano sulla linea delle argomentazioni fornite.

³ Negli ultimi anni, gli scenari alternativi hanno riguardato un diverso prezzo del petrolio e diversi scenari geopolitici (guerra in Iraq).

⁴ Stati Uniti, Giappone, economie asiatiche, America latina, Area Euro.

⁵ Domanda, produzione industriale, prezzi, politiche monetarie e fiscali, tassi di cambio.

La Presentazione del Rapporto di Consenso agli Uffici responsabili dei Documenti Programmatici del MEF

L'ultimo passo del processo è rappresentato dalla Riunione del Consenso. Le previsioni di consenso vengono infatti presentate nel corso di un incontro al quale partecipano, oltre ai rappresentanti dei tre Istituti, rappresentanti del Ministero e altri esperti esterni invitati dal Ministero (ad esempio è tradizionalmente invitato alla discussione un economista dell'ISAE). La discussione che ne segue verte su temi sia di economia internazionale che relativi all'economia italiana, toccando non solo aspetti congiunturali ma anche di natura più strutturale, utili a comprendere le dinamiche di fondo dell'economia.

Infine, vengono analizzati puntualmente i rapporti e le note congiunturali elaborati dall'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), ente pubblico non governativo, finanziato dal MEF e dotato di autonomia scientifica.

L'ATTIVITÀ DI SUPPORTO E CONSULENZA TECNICO-SCIENTIFICA DELL'ISAE (ESTRATTO DAL SITO WEB DELL'ISAE)

L'Istituto di Studi e Analisi Economica è stato istituito con D.P.R. n. 374/98, nell'ambito del processo di riorganizzazione e unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica, operate dalla Legge n. 94/1997 ed opera dal gennaio 1999. Esso è nato dalla fusione di altri due enti di ricerca pubblici, l'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) e l'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE), che fino al 1998 avevano fornito supporto tecnico al Ministero del Bilancio, rispettivamente per le analisi di breve e di lungo periodo.

L'ISAE effettua analisi e ricerche che abbiano "il fine precipuo dell'utilità per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle Pubbliche Amministrazioni". È pertanto un ente pubblico, non governativo (non inserito cioè strutturalmente nel Ministero dell'economia che lo finanzia e quindi nell'apparato del Governo), dotato di una propria autonomia scientifica, come definita e riconosciuta da norme costituzionali e di legge agli enti di ricerca. L'ISAE svolge attività di supporto e consulenza tecnico-scientifica su richiesta del Ministero dell'economia e delle sue diverse articolazioni strutturali "ferma restando la (loro) responsabilità istituzionale" Può essere chiamato a svolgere "attività di collaborazione nelle analisi dei problemi di economia e di finanza pubblica", su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ISAE può svolgere inoltre incarichi per conto del Parlamento, di pubbliche amministrazioni, enti o organizzazioni pubbliche o private ed anche in ambito nazionale il referente più rilevante è il Parlamento che inserisce regolarmente l'ISAE nel calendario delle sue audizioni sui più importanti documenti di politica.

L'ISAE svolge indagini statistiche presso imprese e famiglie. Fornisce previsioni macroeconomiche trimestrali ed annuali (combinando valutazioni qualitative, indicatori statistici e modelli econometrici). Effettua analisi nazionali ed internazionali di breve, medio e lungo periodo, studi di macro e microeconomia della finanza pubblica, di politiche per la coesione sociale e territoriale. Infine esamina le politiche economiche conseguite attraverso la regolamentazione anziché attraverso il bilancio pubblico.

I risultati di queste ricerche, confluiscono periodicamente in una serie di Rapporti tra cui:

Le previsioni per l'economia italiana, presentati a gennaio e luglio di ogni anno;

Finanza pubblica e redistribuzione, presentato ogni anno in autunno;

Rapporto sullo stato dell'Unione Europea.

Figurano, inoltre, tra i principali prodotti, i risultati delle Inchieste Congiunturali, presso i consumatori, le imprese industriali, le imprese di servizi, le imprese di commercio, gli investimenti ecc...

Il monitoraggio della congiuntura da parte dell'ISAE dal 2001 si attua anche con altri validi e tempestivi strumenti quali: la Nota Mensile, che, alla fine di ogni mese, fa il punto sulla evoluzione congiunturale ed effettua previsioni sull'Italia e sul quadro internazionale.

Le Fasi della Elaborazione del Quadro macro

L'elaborazione del quadro macro nazionale, sia di breve che di medio termine, viene sempre preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento.

Il processo di elaborazione delle previsioni relative alle esogene internazionali, secondo la metodologia del JBM, contempla una serie di confronti con le stime dei principali Organismi internazionali (OCSE, FMI), con le stime di previsori privati e con i risultati del Modello econometrico internazionale. Inoltre si tiene conto delle analisi e delle stime effettuate dall'Ufficio V della Direzione I del DT sull'andamento del prezzo del petrolio.

Le assunzioni sulle esogene internazionali sono coerenti con quelle utilizzate nel modello ITEM. Per quanto riguarda l'area dell'euro vengono tenute in considerazione sia le previsioni effettuate dalla Commissione Europea che l'andamento delle economie dei principali *partner* europei.

Particolare attenzione è rivolta alla crescita dell'economia mondiale, statunitense, europea, giapponese e dei principali paesi emergenti, al commercio mondiale, ai prezzi delle materie prime e dei manufatti, ai cambi, ai tassi di interesse.

Una volta elaborato il quadro internazionale, si passa ad elaborare il quadro nazionale.

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. Oltre ai dati trimestrali, per le stime sono utilizzate tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste ISAE sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagini sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto, ecc. ...) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale.

Vengono elaborate anche stime trimestrali che permettono di simulare scenari alternativi di previsione. I risultati vengono confrontati e verificati con quelli del modello econometrico ITEM e dei modelli statistici operanti nella Direzione I.

Infine, si passa alle valutazioni di medio termine contenute nei quadri tendenziali e programmatici.

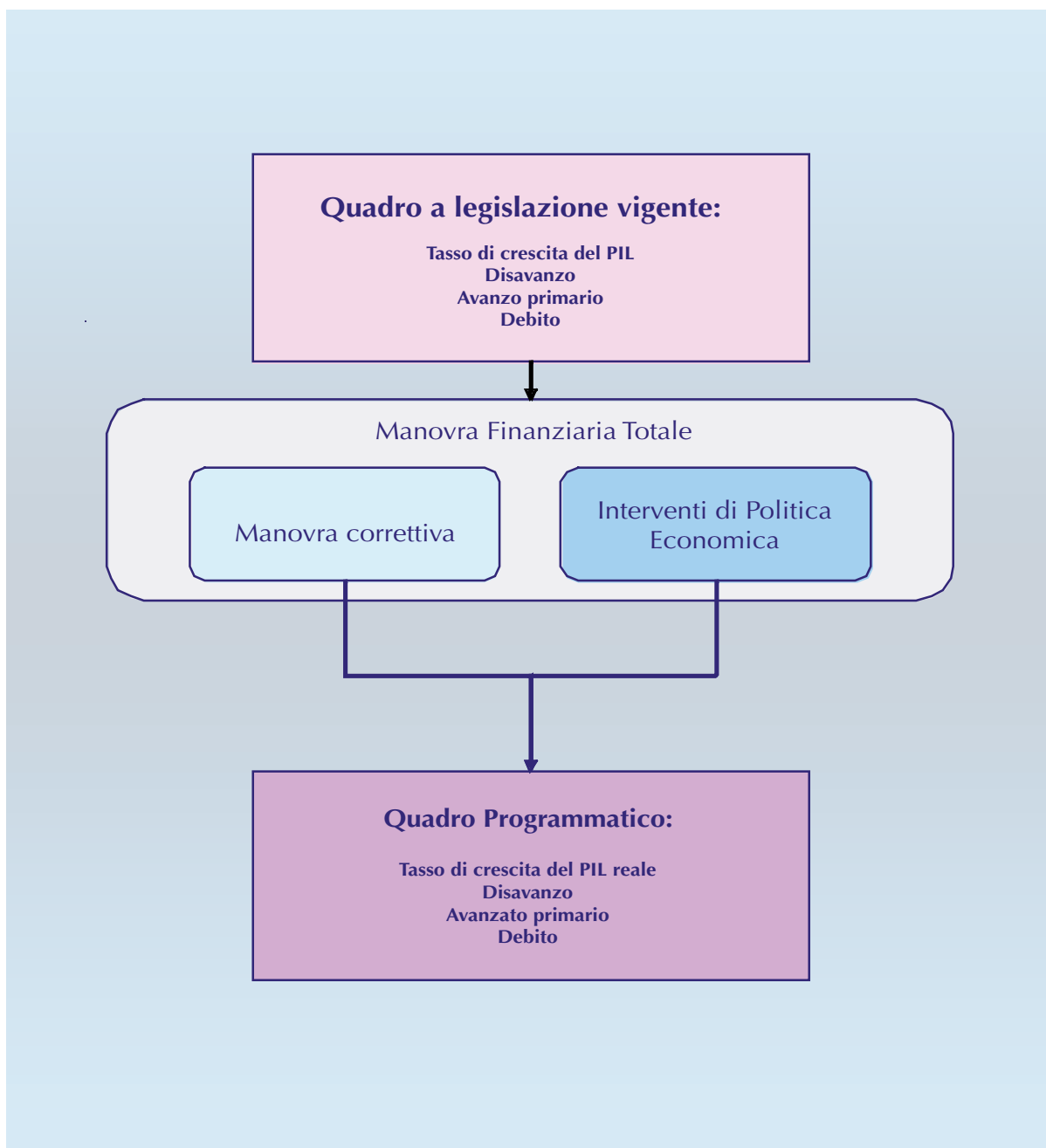
Le previsioni tendenziali tengono conto di elasticità e quote tra le diverse variabili, storicamente rilevate in relazione alle tendenze e ai cambiamenti strutturali in atto. L'evoluzione economica dell'area dell'euro rappresenta, inoltre, un punto fondamentale di riferimento.

Per l'elaborazione delle previsioni programmatiche, come già rilevato nei paragrafi precedenti, gli obiettivi di politica economica enunciati dal governo vengono posti all'interno di un quadro generale di coerenze e compatibilità macroeconomiche attinenti la crescita, l'occupazione, l'equilibrio finanziario, la stabilità dei prezzi.

Il passaggio dalle previsioni tendenziali a quelle programmatiche avviene includendo negli scenari a legislazione vigente gli effetti delle manovre e degli interventi per lo sviluppo varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione. Normalmente, le manovre correttive dei conti pubblici producono un effetto deflativo, mentre le azioni per la crescita un effetto reflativo. L'impatto finale sul quadro macro è la sintesi combinata di tali effetti.

Come già rilevato, su questi aspetti la formulazione di differenti ipotesi di manovra con l'analisi dei relativi effetti viene realizzata con l'ausilio del Modello ITEM.

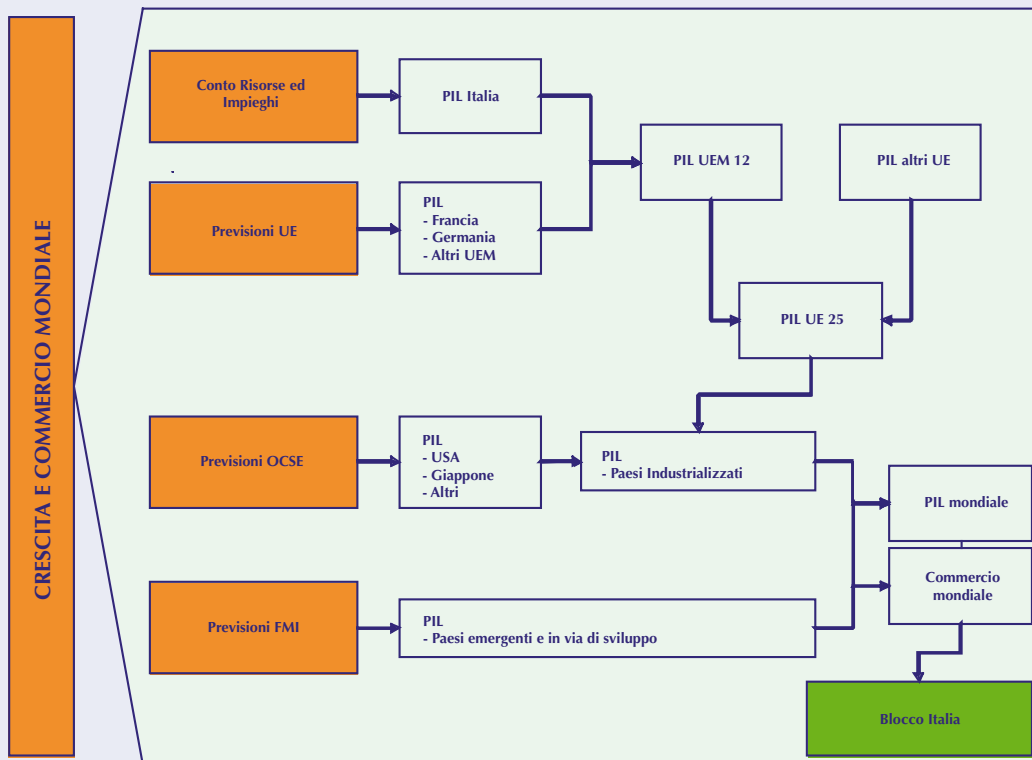
Figura 3.4 – Manovra correttiva e Interventi di Politica economica: Impatto sul Quadro Macro



LA DESCRIZIONE DEI BLOCCHI DEL JBM

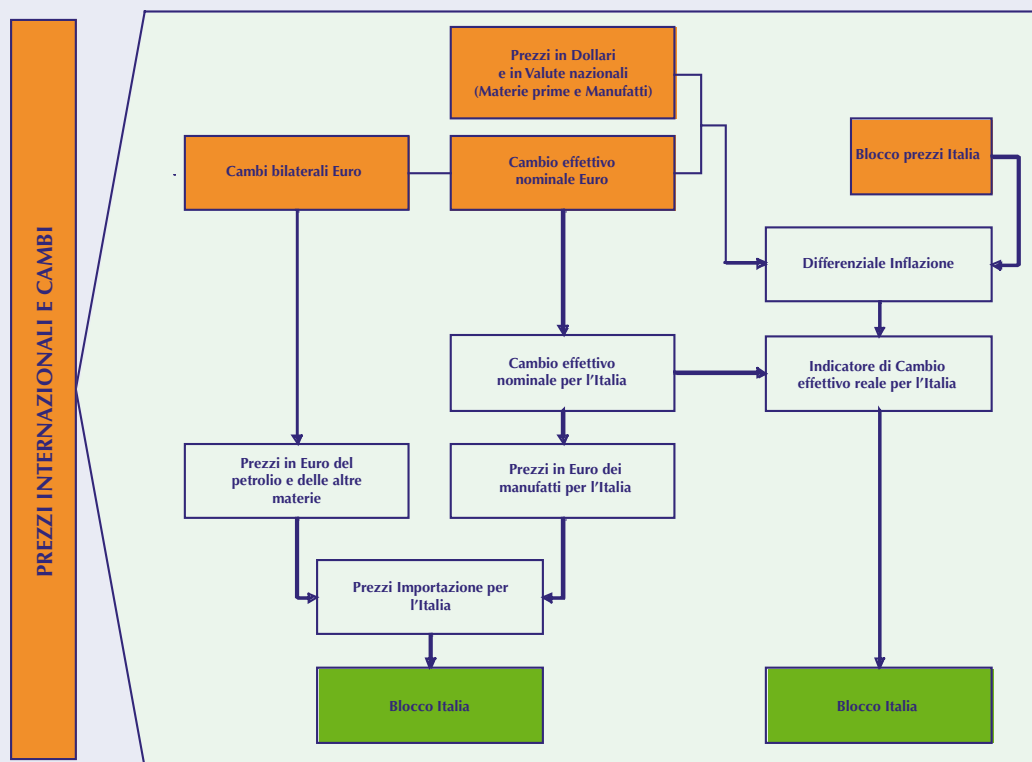
L'esposizione dei blocchi segue, attraverso l'uso di due differenti colori, la logica dell'*input-output*. Il colore arancione rappresenta le variabili esogene che sono alla base dei singoli blocchi e/o gli *input* che provengono da altri blocchi. Viceversa, il verde rappresenta i risultati ottenuti nel singolo Blocco che confluiscono negli altri blocchi.

Blocco 1 - Crescita e Commercio mondiale



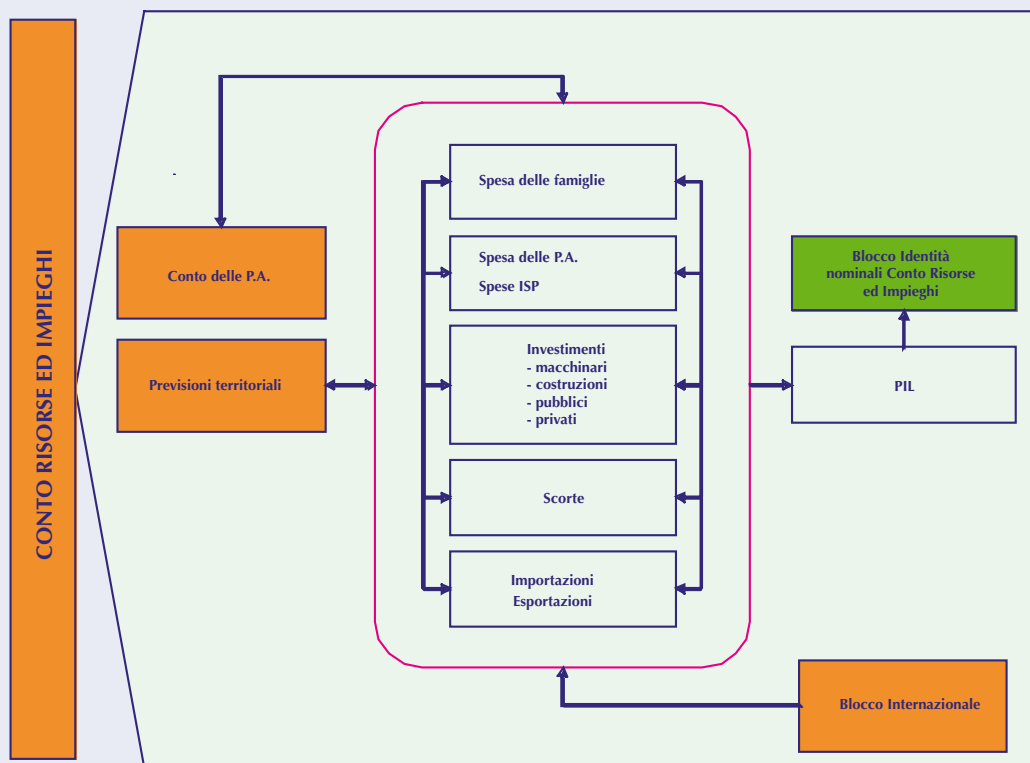
La crescita e il commercio mondiale sono assunti in base a previsioni OCSE, FMI, UE opportunamente rielaborate. In particolare, per i paesi industrializzati e in via di sviluppo sono utilizzate le serie OCSE e del FMI, mentre per l'Unione Europea e l'area dell'euro vengono rielaborate in base alle previsioni della Commissione Europea. Per l'Italia, la previsione del PIL proviene dal Blocco della domanda reale, mantenendo, così, la coerenza tra previsioni nazionali ed internazionali.

Blocco 2 - Prezzi internazionali e Cambi



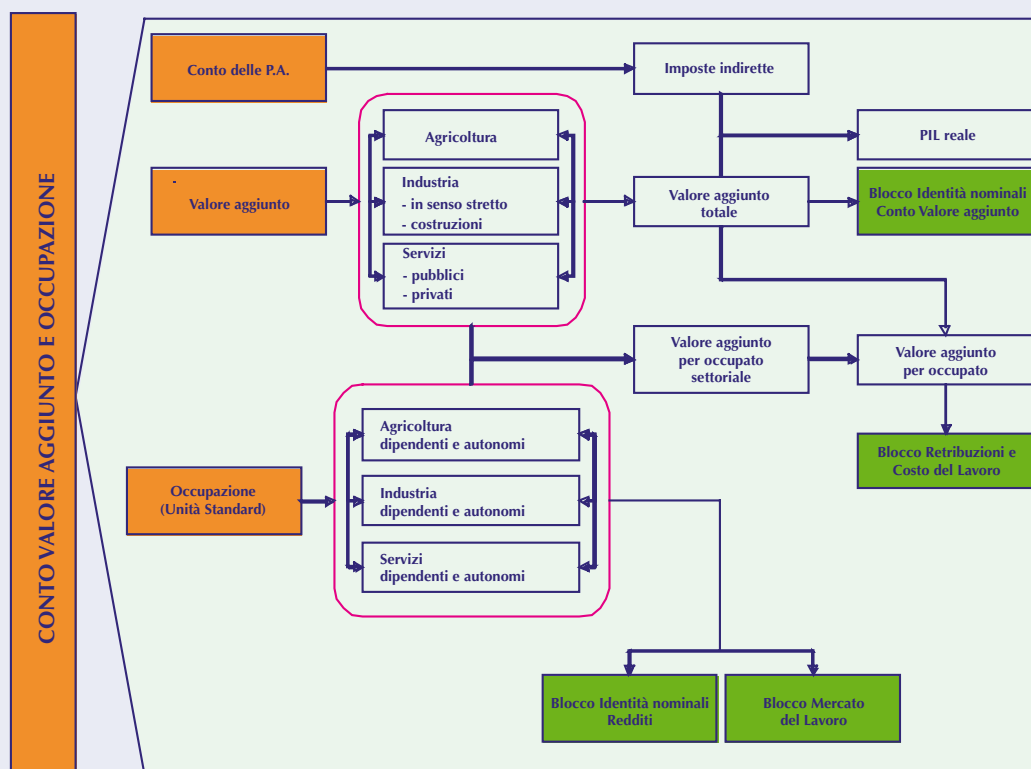
Le stime dei prezzi in dollari e valute nazionali (relativamente al petrolio, alle materie prime non energetiche e ai manufatti) si basano su previsioni OCSE, FMI, UE opportunamente rielaborate; per i cambi dell'euro bilaterali, effettivi nominali e effettivi reali, le assunzioni sono, invece, di tipo tecnico. In base a tali elaborazioni si giunge alla stima dei prezzi all'*import* per l'Italia che confluisce nel Blocco dei deflatori della domanda. Dal Blocco dei prezzi si giunge alla stima dell'indicatore di cambio effettivo reale per l'Italia, indicatore della competitività, utilizzato per la definizione delle esportazioni nel Conto Risorse e Impieghi.

Blocco 3 - Domanda reale



Il Blocco della domanda reale spiega le componenti a prezzi costanti del conto risorse e impieghi della contabilità nazionale (spesa delle famiglie residenti, spesa delle famiglie sul territorio, spesa della P.A., spesa delle ISP, investimenti macchinari, investimenti costruzioni, scorte, esportazioni di beni e servizi, importazioni di beni e servizi). Ricavate la domanda interna e l'offerta estera (importazioni), si determina contabilmente il prodotto interno lordo. In particolare, le previsioni sulla spesa della P.A. e gli investimenti sono oggetto di confronto con la RGS e il DPS, mentre la determinazione del settore estero avviene attraverso l'utilizzo di elasticità e quote collegate con il Blocco Internazionale.

Blocco 4 - Offerta interna



Il PIL viene ripartito tra le diverse componenti settoriali del valore aggiunto (a prezzi base) a prezzi costanti (agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni, servizi privati, servizi pubblici). Date le imposte indirette, tratte dal Conto della P.A., si ottiene il PIL reale ai prezzi mercato. Determinata la domanda di lavoro (per i settori sopra richiamati e distinta in dipendente e autonoma) in funzione dell'*output*, si ottiene la produttività settoriale e totale che confluisce nel Blocco delle Retribuzioni e del Costo del Lavoro.

Le stime tengono conto delle definizioni di contabilità nazionale relative al Valore aggiunto ai prezzi base, ai prezzi di mercato e al costo dei fattori.

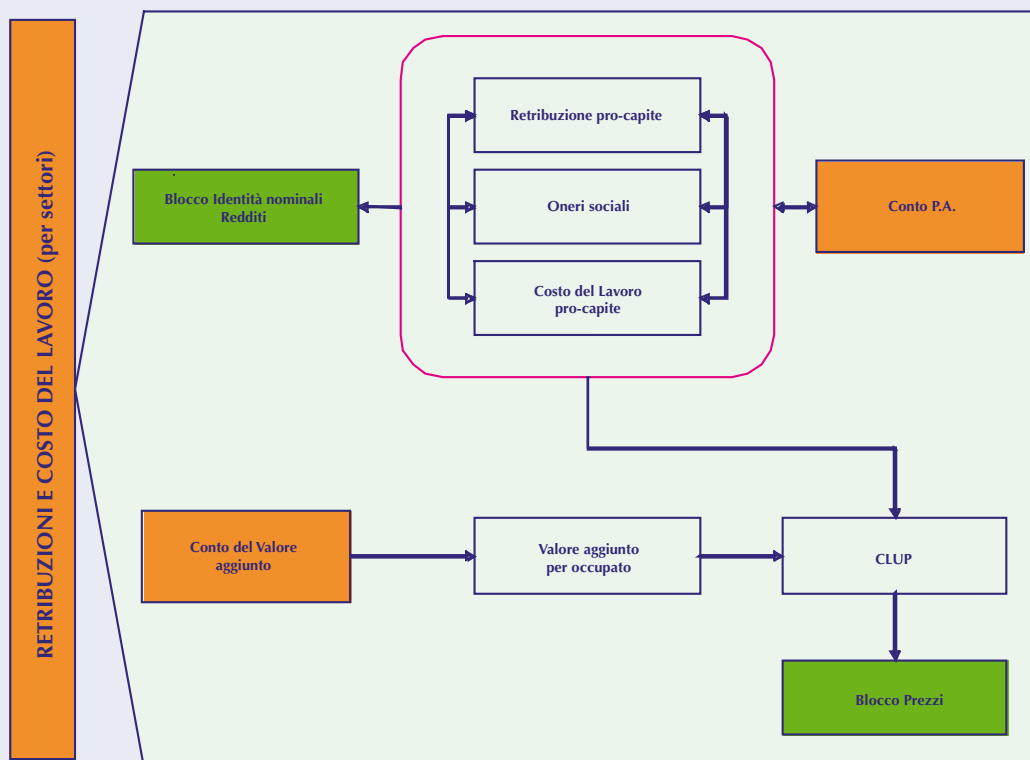
Il valore aggiunto è l'aggregato che permette di determinare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi prodotti. Corrisponde alla differenza tra la produzione delle branche produttive e il valore dei consumi intermedi.

Il valore aggiunto ai prezzi base permette una stima dell'impatto della politica fiscale in quanto la produzione ai prezzi di base viene valutata al netto delle imposte sui prodotti e al lordo dei contributi ai prodotti.

La produzione al costo dei fattori, invece, è al netto di tutte le imposte (sia dei prodotti che alla produzione) e al lordo di tutti i contributi.

Il valore aggiunto ai prezzi mercato è calcolato aggiungendo al valore aggiunto ai prezzi base le imposte sui prodotti al netto dell'IVA e sottraendo i contributi ai prodotti.

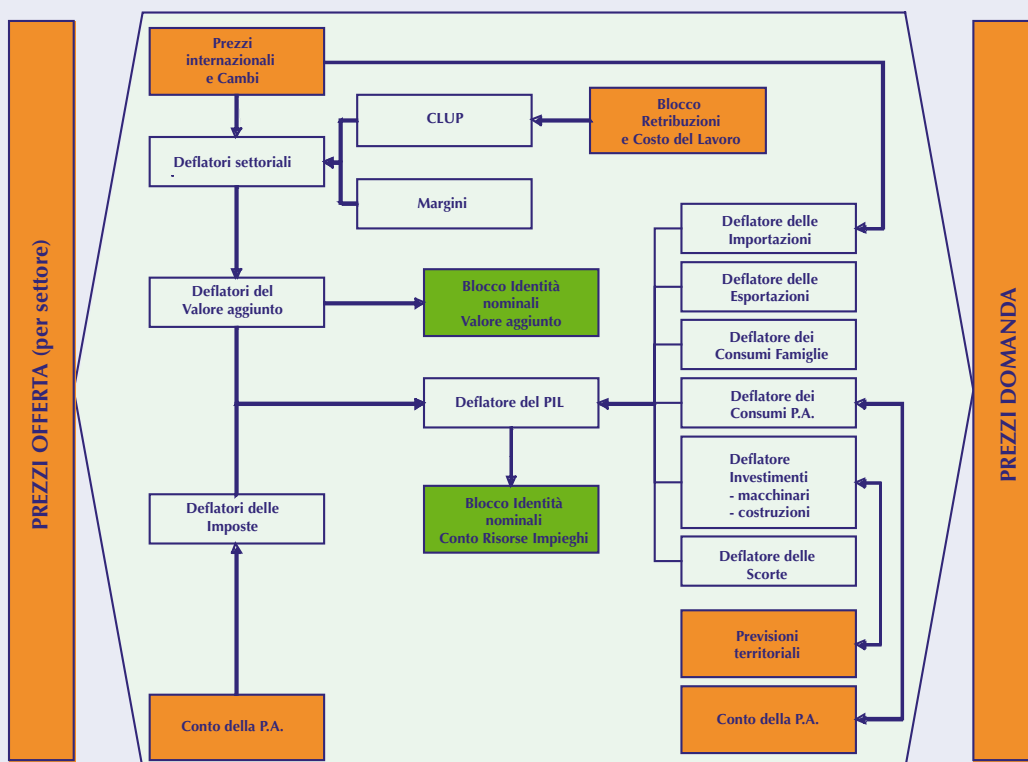
Blocco 5 - Retribuzioni e Costo del Lavoro



Ottenuta l'occupazione, si determinano, nel Blocco identità nominali Redditi, le retribuzioni pro capite, gli oneri sociali e il costo del lavoro pro-capite per i settori già richiamati (agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni, servizi privati, servizi pubblici). Le stime dei redditi sono opportunamente raccordate e verificate nel Blocco del Conto della P.A.

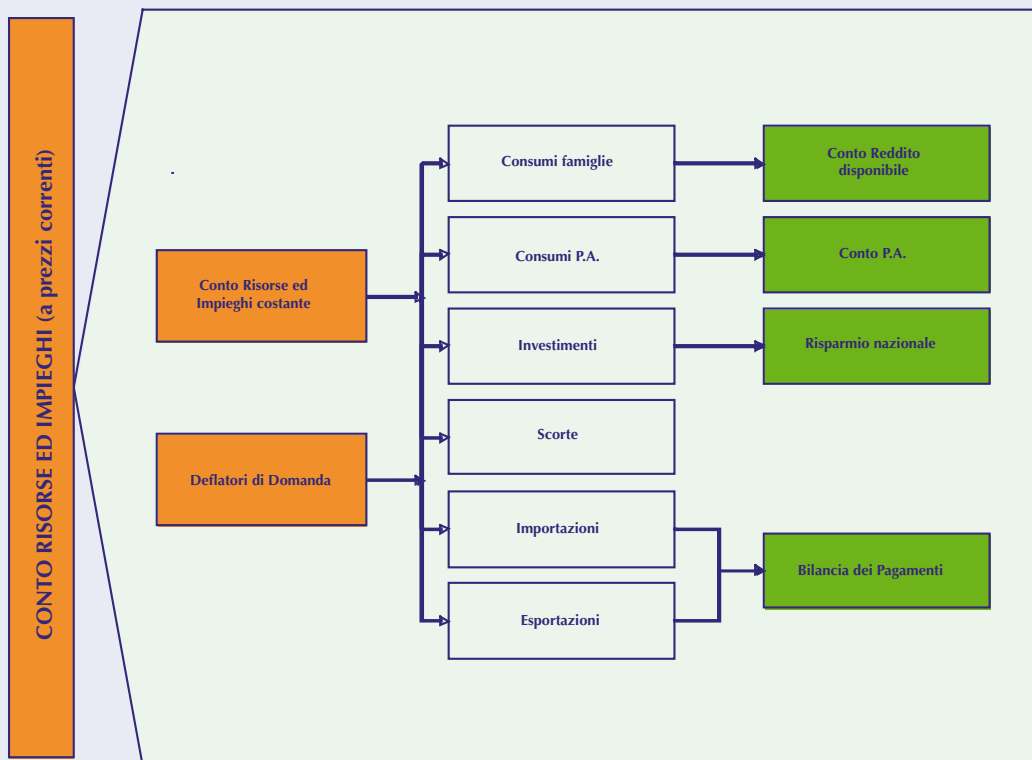
Dato il costo del lavoro pro-capite e il Valore Aggiunto per occupato si ottiene il CLUP, che determina l'inflazione interna e confluisce nel Blocco dei prezzi.

Blocco 6 - Prezzi

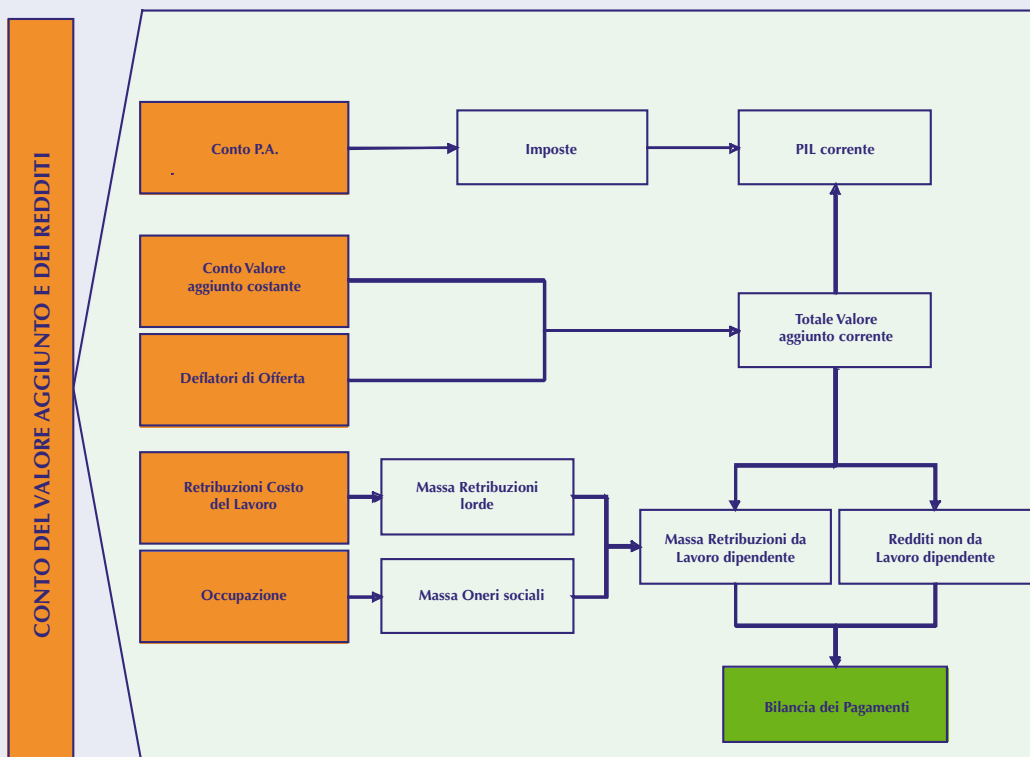


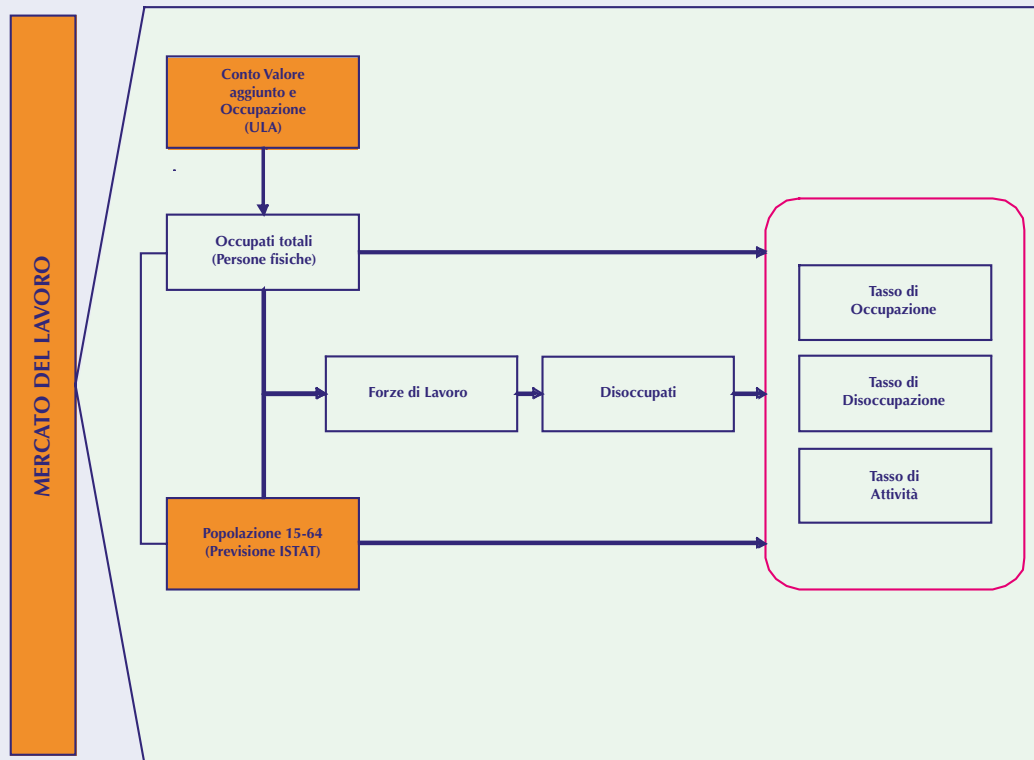
Nel Blocco dei prezzi si opera il raccordo tra i deflatori dei valori aggiunti settoriali (prezzi di offerta) e i deflatori dei consumi, degli investimenti, delle importazioni e esportazioni (prezzi di domanda). Dopo aver determinato le risorse e gli impieghi del reddito a prezzi costanti nei Blocchi 3 e 4 e i loro deflatori nel Blocco 6, si ottengono le corrispondenti grandezze a prezzi correnti (conto risorse impieghi e valore aggiunto, rispettivamente Blocco 7e 8 delle identità nominali); in base alle retribuzioni e all'occupazione si perviene anche a determinare la massa dei redditi da lavoro e delle retribuzioni.

Blocco 7 - Identità nominali: Valore Aggiunto e Redditi



Blocco 8 - Identità nominali: Conto Risorse e Impieghi e Redditi

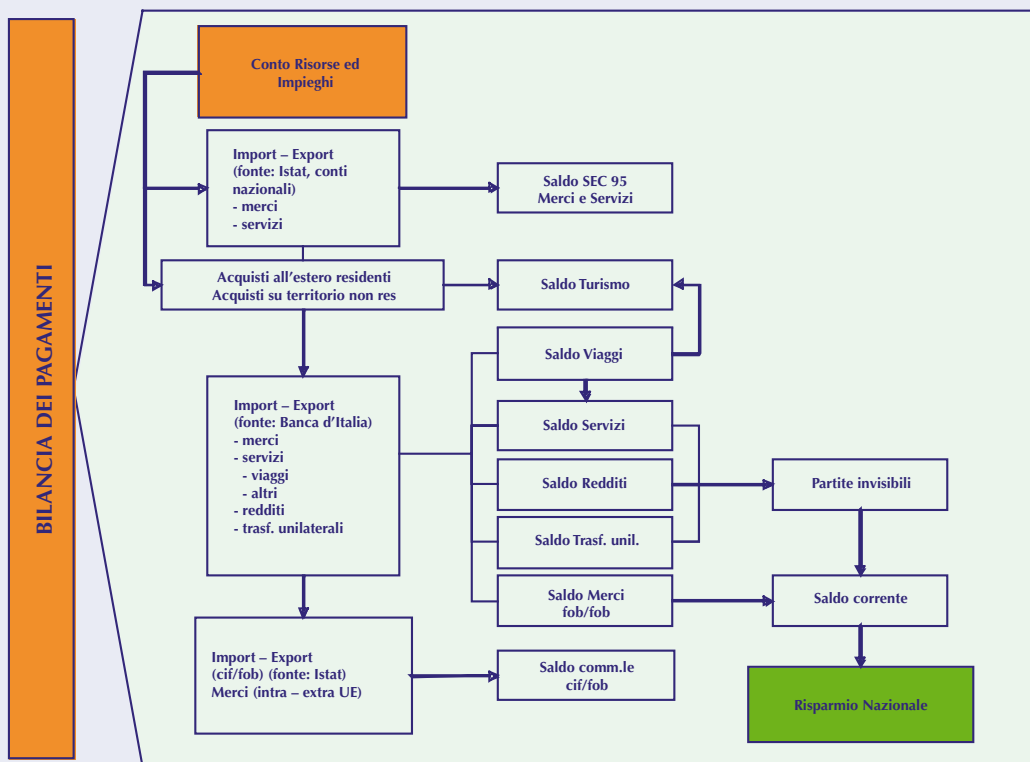


Blocco 9 - Mercato del Lavoro

Data la domanda di lavoro, l'offerta di lavoro è determinata dalla crescita della popolazione e dalle condizioni del mercato del lavoro opportunamente analizzate secondo i dati provenienti dalle rilevazioni delle forze di lavoro, distinguendo per sesso, età, territorio.

In questo Blocco si perviene alla stima dei tassi di disoccupazione, di attività, di occupazione.

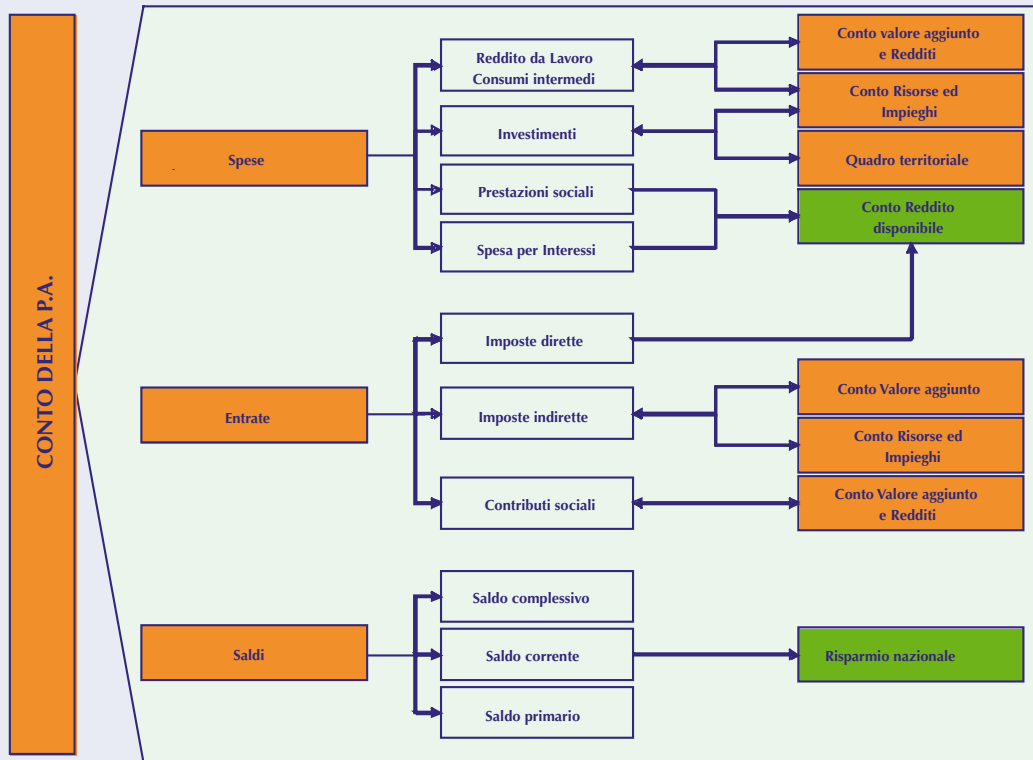
Blocco 10 - Scambi con l'Estero e Bilancia dei Pagamenti



Collega il saldo SEC di contabilità nazionale e quello cif-fob di interscambio commerciale ai saldi della bilancia dei pagamenti (saldo merci fob-fob, saldo servizi, saldo redditi, saldo trasferimenti) secondo lo schema FMI-BCE (esportazioni di beni e servizi, turismo attivo, importazioni di beni e servizi, turismo passivo, redditi, trasferimenti).

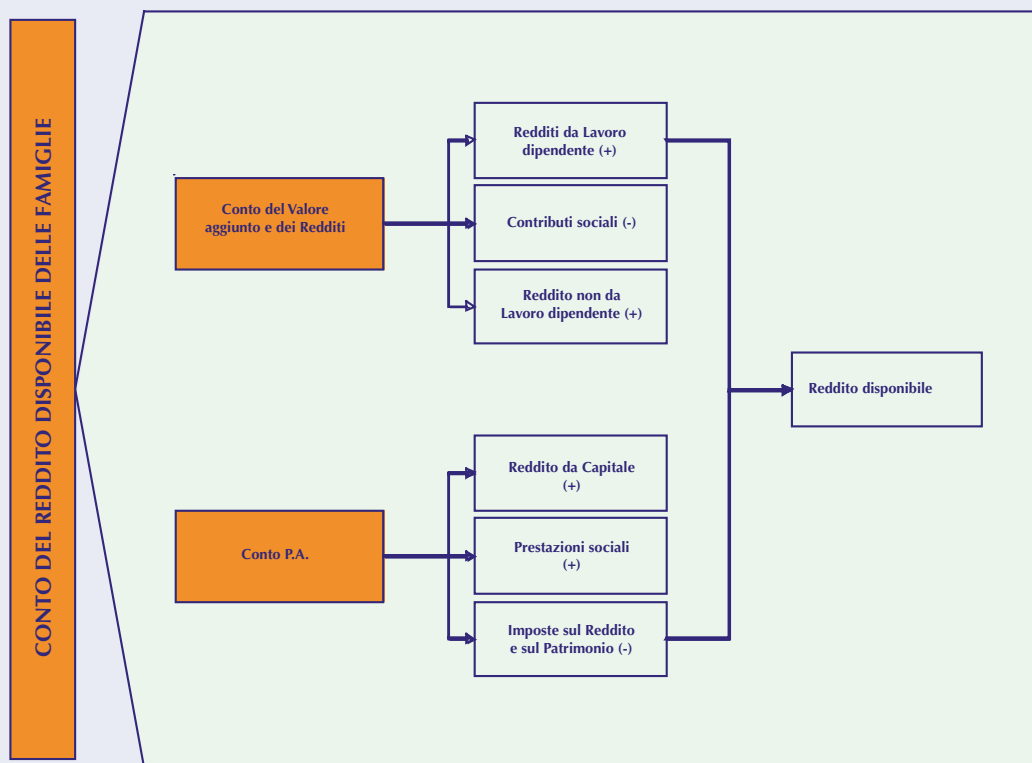
Il saldo corrente confluisce poi nel Blocco di verifica del Risparmio Nazionale.

Blocco 11 - Finanza pubblica

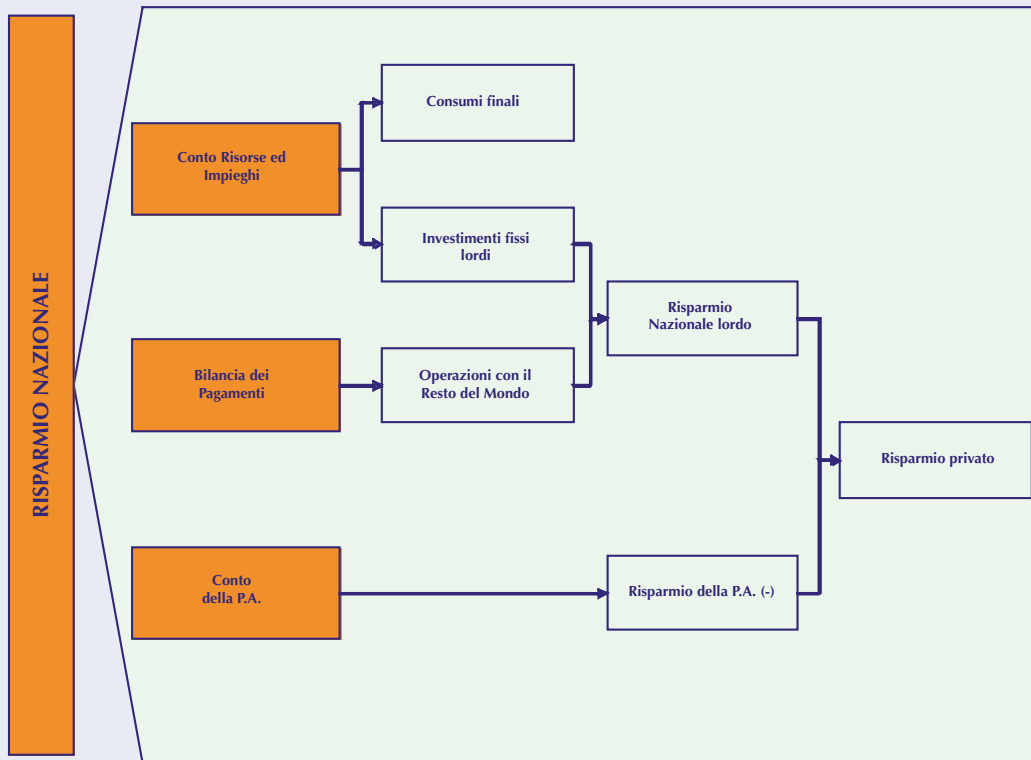


Nel Blocco del Conto della P.A. contestualmente alla definizione dei saldi di finanza pubblica, si opera un raccordo di verifica con il conto delle risorse e impieghi, del valore aggiunto e dei redditi (redditi da lavoro, consumi intermedi, investimenti, prestazioni sociali, interessi passivi, imposte dirette e indirette).

Blocco 12 - Reddito disponibile



Dati le retribuzioni (conto del valore aggiunto) e i trasferimenti al netto delle imposte correnti (conto della P.A.), si perviene al reddito disponibile delle famiglie tenuto anche conto della quota del risultato lordo di gestione loro spettante. Dati i consumi, (Conto Risorse e Impieghi) si determina la propensione al consumo.

Blocco 13 - Risparmio nazionale

Dati gli investimenti e le operazioni correnti con il resto del mondo, si determina il risparmio nazionale. Dato il risparmio delle Pubbliche Amministrazioni, si determina quello del settore privato.

3.2.2: Il Modello econometrico per l'Economia italiana (ITEM)⁶

Le Caratteristiche di Fondo

Il modello ha periodicità trimestrale, include 340 variabili, principalmente fornite dal *database* della Direzione I del DT, di cui 116 esogene, e contiene 34 equazioni comportamentali e 190 identità. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico. Come variabili endogene sono presenti: il prodotto interno lordo (e le sue componenti), l'occupazione, i prezzi e i salari, i redditi delle famiglie, le entrate fiscali e il debito pubblico, i conti con l'estero. Le principali variabili esogene, rispetto alle quali è condizionato in simulazione il comportamento dell'economia italiana, sono le variabili internazionali (commercio estero, tasso di cambio euro-dollaro, prezzi internazionali e tasso di interesse) e variabili interne. Queste ultime sono divise in variabili di finanza pubblica (aliquote fiscali e variabili di spesa) e altre variabili (crescita della produttività dei fattori e variabili demografiche).

La sezione della finanza pubblica è sviluppata con un elevato grado di dettaglio, sia pur compatibilmente con le caratteristiche di un modello macroeconomico. Opportune simulazioni consentono di valutare l'impatto sull'economia di numerosi impulsi di natura fiscale, che si propagano all'intera economia attraverso i meccanismi di trasmissione presenti all'interno del modello. Le variabili di spesa, tra l'altro, includono i consumi pubblici (suddivisi tra acquisti di beni e servizi intermedi e spesa per il personale della P.A.), gli investimenti e i sussidi alle imprese. Nell'ambito delle spese si tiene anche conto degli interessi pagati sui titoli del debito pubblico; per quest'ultimo, esiste nel modello una specifica equazione di accumulazione. Per quanto riguarda le voci d'entrata, sono incluse in modo distinto tutte le principali imposte dirette e indirette – IRPEF, IRPEG, ICI, IRAP, IVA e imposte sul consumo di carburanti – e i contributi sociali pagati sia dai datori di lavoro, che dai lavoratori. Il gettito di ciascun tributo è determinato come funzione di una aliquota media implicita applicata alla base imponibile (ad esempio, nel caso dell'IVA, questa è determinata dal totale dei consumi).

IL PROGETTO ITEM

L'idea di predisporre un modello dell'economia italiana presso il Dipartimento del Tesoro nasce all'inizio degli anni novanta. Il modello viene concepito con una duplice finalità: a) fornire previsioni sull'andamento dell'economia italiana, con scenari alternativi in relazione al quadro economico internazionale; b) valutare l'impatto degli interventi di politica economica. Il disegno inizia a concretizzarsi nel 1994, quando Carlo Favero e Riccardo Fiorito assumono la guida di un *team* di esperti incaricati della costruzione del modello. Al progetto si uniscono Flavio Padrini, Francesco Nucci e Ottavio Ricchi. Nella fase iniziale di costruzione del database e di stima delle equazioni, al *team* si affianca una società specializzata nella costruzione di modelli previsivi. Il progetto vede il suo compimento nel 1998, quando il modello è ufficialmente presentato al capo del Dipartimento con la denominazione di ITEM. (*Italian Treasury Econometric Model*).

Da quel momento ITEM è oggetto di periodici aggiornamenti e modifiche, sia pur preservando molte delle caratteristiche iniziali. Ad oggi il lavoro di sviluppo e manutenzione del modello è affidato a Ottavio Ricchi (Dipartimento del Tesoro) e a Francesco Nucci (Università la Sapienza, Roma). Forniscono attività di supporto Claudio Cicinelli, Andrea Cossio e Cristian Tegami, facenti parte dell'unità di lavoro "modelli di previsione" della CONSIP.

⁶ Per una descrizione dettagliata si veda "Modeling an economy: The Italian Treasury econometric model (ITEM)" Mimeo MEF Dipartimento del Tesoro, 2005.

Struttura del Modello e principali Equazioni

Una delle principali novità introdotte con ITEM consiste nel rappresentare congiuntamente il comportamento dell'economia sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta. La formulazione del modello dal lato della domanda è di tipo "tradizionale"; con un'equazione per ciascuno dei principali aggregati, ovvero i consumi privati (CP), i consumi pubblici (G), gli investimenti (I), le esportazioni (EX) e le importazioni (M).

I consumi privati dipendono dai redditi disponibili delle famiglie e dalla ricchezza finanziaria. Gli investimenti sono determinati dal costo d'uso del capitale, dal livello dell'*output* e, nel breve periodo, dal tradizionale modello dell'acceleratore. Le esportazioni e le importazioni rispondono alle variazioni del tasso di cambio reale e all'andamento della domanda, rispettivamente, estera ed interna.

Dal lato dell'offerta, il prodotto interno lordo è determinato tramite una funzione di produzione per il valore aggiunto del settore *market* (VAM), con occupazione, *stock* di capitale e produttività totale dei fattori come *input*. Sommando a tale quantità il valore aggiunto del settore non *market* (VANM) e le imposte indirette nette (TXNT) si ottiene il prodotto interno lordo (PIL).

$$PIL = VAM + VANM + TXNT \quad (1)$$

Il raccordo tra il lato della domanda e quello dell'offerta è ottenuto tramite la variazione delle scorte (INVCH), che è calcolata come differenza tra i due aggregati⁷.

$$INVCH = PIL - C - G - I - EX + M \quad (2)$$

Il valore aggiunto per il settore *market* è determinato da una funzione di produzione tipo Cobb-Douglas:

$$VAM = TFP \cdot L^\alpha \cdot K^{1-\alpha} \quad (3)$$

Per L e K si utilizzano rispettivamente il livello dell'occupazione e dello stock di capitale nel periodo $t-1$. Il comportamento della produttività totale dei fattori (TFP) è colto attraverso un'equazione statistica, dove la produttività dipende dalla domanda aggregata e dal rapporto (ovvero dallo squilibrio) tra domanda e offerta nel periodo $t-1$.

Le equazioni che determinano l'occupazione e lo stock di capitale (e quindi gli investimenti) sono stimate imponendo nei livelli, ovvero nei valori di equilibrio di lungo periodo, il rispetto delle condizioni di massimizzazione del primo ordine.

Con variabili espresse in logaritmi, e a meno di un fattore costante, si ha:

$$L = VAM - W/P \quad (4)$$

$$K = VAM - UC \quad (5)$$

dove W/P e UC sono rispettivamente il salario reale e il costo d'uso del capitale.

Il livello dei prezzi alla produzione (misurato dal deflatore del valore aggiunto) aumenta in proporzione al costo del lavoro per unità di prodotto. Inoltre, il margine di profitto (*mark-up*)

⁷ Nella maggior parte dei modelli econometrici il prodotto interno lordo è calcolato aggregando le componenti del lato della domanda tramite la nota identità di contabilità nazionale $PIL = \text{Consumi} + \text{investimenti} + \text{esportazioni nette} + \text{variazione delle scorte}$; inoltre, l'andamento delle scorte è oggetto di un'equazione *ad hoc*.

è variabile in funzione dell'evoluzione ciclica, catturata, quest'ultima, dallo scostamento tra la produttività totale dei fattori effettiva ed il suo valore "esogeno" di *trend*. Tale scostamento coglie la componente della *TFP* legata al ciclo e identificabile con la variazione della intensità d'uso dei fattori della produzione.

L'equazione dei prezzi è conseguentemente formulata, sempre in logaritmi, come:

$$P = CLUP + \gamma \cdot (TFP - TFP_{trend}) \quad (6)$$

L'equazione dei salari è impostata secondo un modello di negoziazioni salariali, in cui il salario reale, vincolato nel lungo periodo all'andamento della produttività del lavoro (*PROD*), risulta influenzato dal tasso di disoccupazione (*UR*) e dal cuneo fiscale sul lavoro (*WEDGE*)⁸.

$$W/P = PROD + \delta \cdot WEDGE - \zeta \cdot UR \quad (7)$$

Oltre che dalle equazioni di prezzo e di salario, l'equilibrio sul mercato del lavoro è determinato dall'andamento dell'offerta di lavoro, che, congiuntamente alla domanda di lavoro, determina il tasso di disoccupazione.

L'offerta di lavoro nel breve periodo risponde alle variazioni cicliche; viceversa nel lungo periodo è influenzata solamente dalle tendenze demografiche. Queste ultime sono determinate dalle proiezioni relative alla popolazione in età lavorativa (di fonte ISTAT) e da quelle relative al tasso di partecipazione che, legato a fattori strutturali, è colto da un *trend* deterministico.

LE PROPRIETÀ DEL MODELLO E I CANALI DI TRASMISSIONE DEGLI SHOCK

Per comprendere il funzionamento di un modello econometrico occorre chiarire da quali variabili e in che misura il valore dei principali aggregati economici (prodotto interno lordo, disoccupazione, inflazione, ecc...) risultano influenzati.

In ITEM il livello del PIL è determinato dal lato dell'offerta e quindi dall'andamento dei fattori della produzione. Il tasso di crescita dell'economia è funzione dell'offerta di lavoro e della crescita della produttività totale dei fattori. Hanno effetti permanenti sull'*output* le aliquote che producono variazioni del cuneo fiscale sul lavoro o del costo d'uso del capitale. Invece, le variabili che incidono sul lato della domanda (il commercio mondiale, i consumi pubblici e il tasso di cambio dell'euro) hanno un impatto solamente temporaneo (limitato a qualche anno) sull'economia.

Il modo più semplice di evidenziare il comportamento del modello è quello di mostrare graficamente come il prodotto interno lordo risponde a ciascuno dei cambiamenti appena descritti. Di seguito sono riportati gli scostamenti percentuali del PIL rispetto ad una simulazione di base nel caso vengano modificate separatamente le esogene secondo le seguenti modalità¹.

Grafico A; *shock* di domanda, aumento: a) della domanda mondiale, b) della componente autonoma dei consumi privati. Tutte le variazioni sono calibrate in modo da generare un incremento iniziale della componente di domanda pari all'1 per cento del PIL.

Grafico B; aumento di 1 punto percentuale d) della popolazione in età lavorativa e e) della produttività totale dei fattori (la componente tendenziale).

Grafico C; variazioni delle aliquote fiscali o contributive: f) IVA, g) contributi sociali a carico dei datori di lavoro, h) IRPEF, i) IRAP, l) IRPEG. Tutte le variazioni di aliquote sono calcolate in modo da portare ad una variazione di gettito (*ex-ante*) pari ad un punto percentuale di PIL.

¹ Ad ogni lettera corrisponde una diversa simulazione alternativa a quella base.

⁸ Il valore della variabile *WEDGE* è dato dal rapporto tra: il totale delle imposte che gravano sul lavoro (autonomo e indipendente) e il totale dei redditi da lavoro.

Figura A – Variazione percentuale del PIL

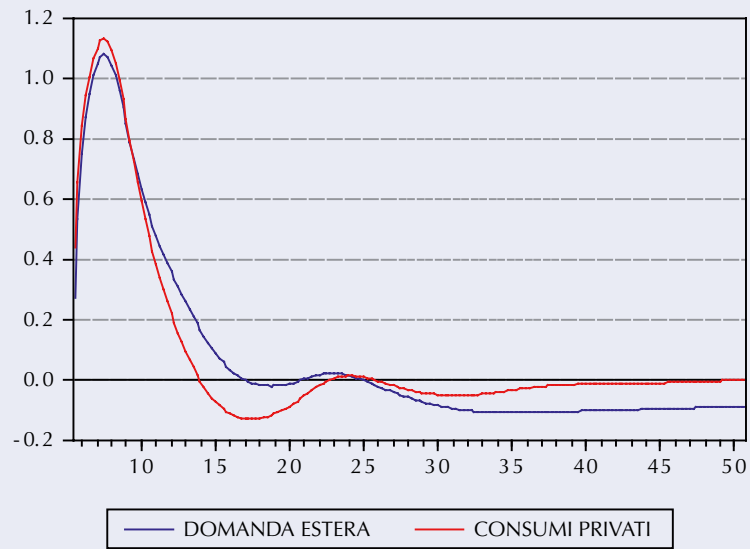


Figura B – Variazione percentuale del PIL

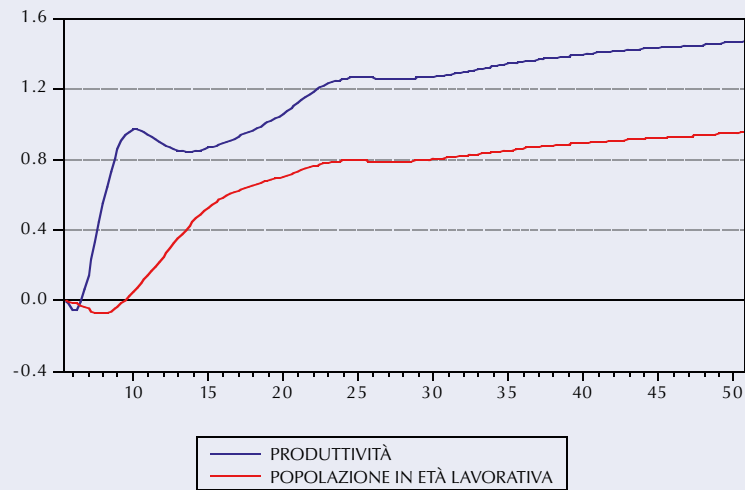
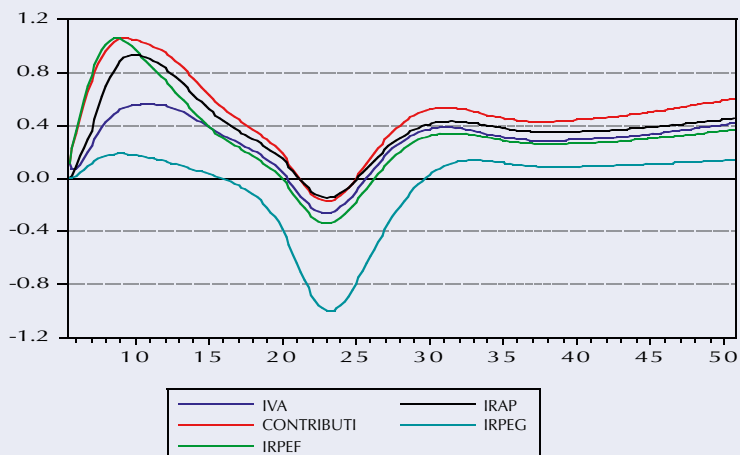


Figura C – Variazione percentuale del PIL



La diversa risposta a *shock* di domanda e a *shock* di offerta dipende dalle proprietà del modello. *Shocks* che determinano un aumento della domanda si riflettono in un aumento della componente ciclica della produttività totale dei fattori, generando quindi un incremento del prodotto interno lordo. L'occupazione e gli investimenti (tramite il meccanismo dell'acceleratore) rispondono adeguandosi alla maggiore produzione, sicché si ha nel breve periodo il "tradizionale" effetto moltiplicatore. Tuttavia la risposta positiva dell'*output* è legata ad un aumento ciclico della produttività e non a variazioni delle condizioni di offerta, che determinano nel lungo periodo i valori d'equilibrio dei fattori della produzione. Si osserva dunque un aumento dell'utilizzo dei fattori della produzione e quindi uno scostamento positivo tra la produttività totale dei fattori misurata ed il suo valore di *trend*. Si manifesta una dinamica più sostenuta dei prezzi (tramite l'equazione del deflatore del valore aggiunto) e la conseguente riduzione di competitività si traduce in minori esportazioni nette. In tal modo, la domanda aggregata complessiva, torna a ridursi, e il prodotto interno lordo si riporta verso i valori che avevano nella simulazione base. Rispetto a quest'ultima, potrà invece cambiare il *mix* della domanda aggregata; ad esempio nel caso di un aumento della componente autonoma dei consumi – il caso rappresentato nei grafici C e D – si avranno più consumi ma anche un aumento delle importazioni.

Figura D – Shock alla componente autonoma dei consumi
Variazioni percentuali delle Componenti della Domanda

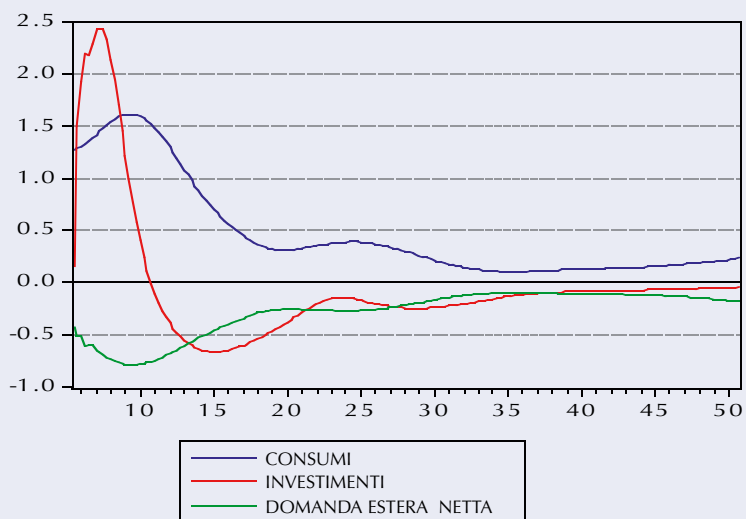
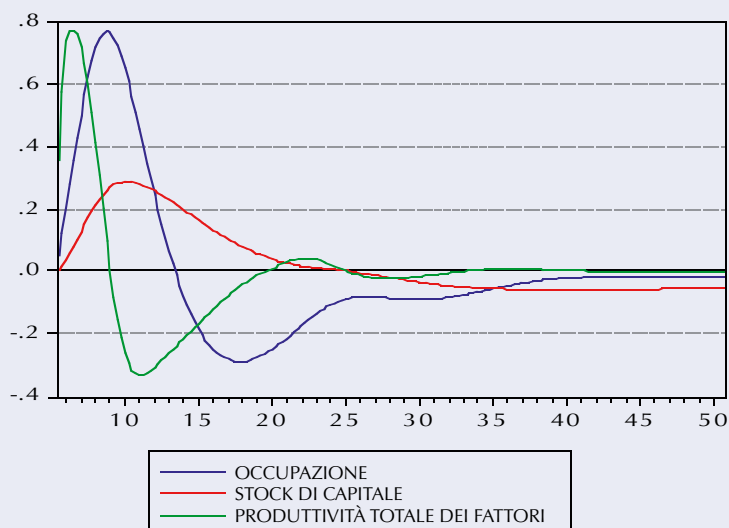


Figura E – Shock alla Componente autonoma dei Consumi
Variazioni percentuali dei Fattori della Produzione



Shock favorevoli di offerta seguono un canale di trasmissione simile, ma di segno contrario, sui prezzi. Un aumento del progresso tecnico, colto attraverso l'aumento della componente di *trend* della produttività totale dei fattori, comporta una riduzione del divario tra produttività misurata e produttività di lungo periodo; l'implicazione è una riduzione dei costi unitari di produzione a cui segue un contenimento del tasso d'inflazione e un graduale aumento di competitività. La maggiore domanda estera netta riporta verso l'alto l'utilizzo dei fattori della produzione e porta ad un aumento – permanente – del prodotto interno lordo. Tagli al cuneo fiscale riducono – *ceteris paribus* – il salario reale d'equilibrio, traducendosi in un minor costo del lavoro per unità di prodotto e dunque, anche in questo caso, in prezzi minori e maggiore competitività. Una riduzione della pressione fiscale sul lavoro si traduce anche in una riduzione permanente del tasso di disoccupazione.

Figura F – Taglio del Cuneo Fiscale
Variazioni percentuali dei Fattori della Produzione

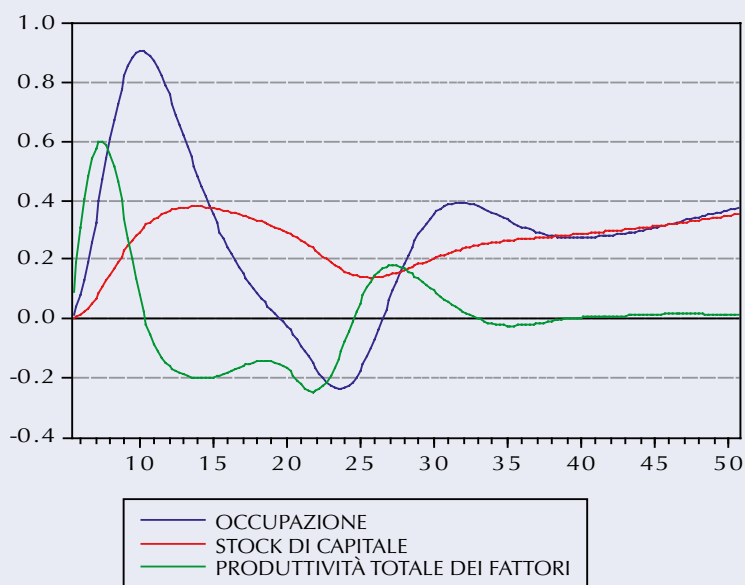
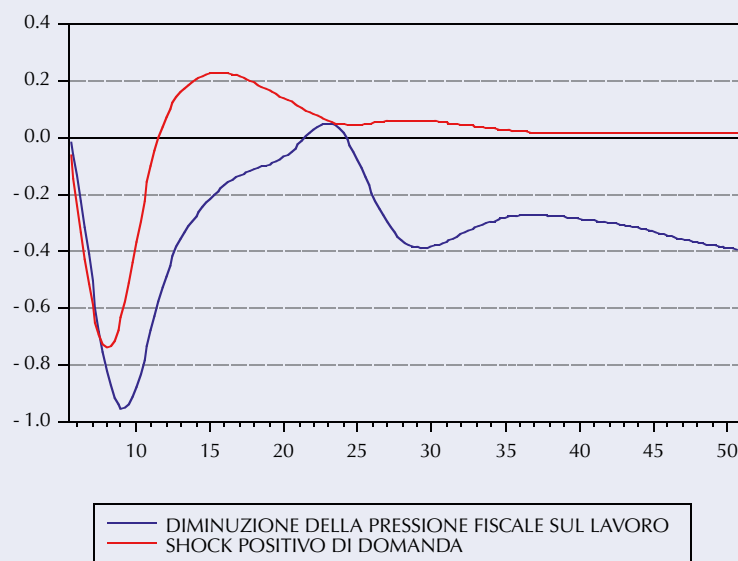


Figura G – Variazioni del Tasso di Disoccupazione nel Caso di due diversi shock

3.2.3: Il Modello econometrico internazionale

L'utilità di un modello internazionale all'interno dell'analisi economica del Dipartimento del Tesoro è duplice: da un lato, le previsioni fornite da tale strumento costituiscono un importante spunto di riflessione per le assunzioni delle esogene internazionali nei modelli della Direzione I, con particolare riferimento ad ITEM; dall'altro, le proprietà di un modello internazionale, fortemente orientato a cogliere le interazioni tra i vari paesi e le relazioni di politica monetaria, rendono possibile la valutazione dell'effetto di scenari alternativi sull'economia del nostro paese e dei suoi principali *partners* commerciali.

Il modello descrive gli sviluppi economici globali e le interazioni dei vari paesi attraverso il canale commerciale, finanziario e monetario. È suddiviso in 38 sottomodelli, volti a descrivere l'andamento di 24 paesi industrializzati e di 14 economie emergenti, e in 6 blocchi commerciali, aggregazioni delle restanti macroaree: Est Europa, America Latina, Africa, OPEC, resto dell'OECD e resto del mondo.

Ogni paese è descritto da un modello, caratterizzato da equazioni che riflettono relazioni di lungo periodo. La forma funzionale di tali equazioni è, in linea generale, la stessa per tutti i paesi; i parametri stimati differiscono, ad indicare come le economie esibiscono differenti comportamenti in risposta agli stessi *shocks*.

Per i principali paesi industrializzati il modello comprende una disaggregazione maggiore e un settore finanziario più dettagliato, non solo per una questione di maggior accuratezza statistica, ma anche per offrire agli utilizzatori ulteriori variabili potenzialmente di interesse.

Ogni modello è suddiviso in lato della domanda e dell'offerta. La domanda è divisa in equazioni che descrivono l'andamento sia del mercato dei beni che di quello monetario. Il lato dell'offerta è scomposto in numerose relazioni volte a spiegare l'evoluzione di variabili quali l'accumulo di capitale, il mercato del lavoro, il NAIRU e i prezzi. I modelli

paese comprendono, inoltre, un gruppo di equazioni riguardanti il settore finanziario e la politica del governo disaggregata in monetaria e fiscale.

Il canale commerciale è spiegato attraverso l'interazione tra i modelli paese e i 6 blocchi commerciali, mentre i singoli modelli sono collegati tra loro attraverso relazioni di politica monetaria, in particolare attraverso la presenza di variabili quali i tassi di cambio e i tassi d'interesse, e la presenza di variabili internazionali, quali il prezzo delle materie prime, il prezzo del petrolio, l'*output* e la produzione industriale mondiale, la media dell'inflazione dei paesi dell'OECD e alcuni aggregati dell'Area Euro.

3.2.4: I Modelli statistici di Previsione a breve

I dati relativi alle principali variabili economiche italiane sono resi disponibili con frequenza trimestrale e con un ritardo minimo di 45 giorni (nel caso del prodotto interno lordo) rispetto alla fine del trimestre di riferimento.

L'esigenza di monitorare con continuità lo stato dell'economia ha suggerito di utilizzare l'informazione proveniente da dati disponibili con maggiore tempestività e maggior frequenza per ottenere stime anticipate sull'andamento degli aggregati trimestrali.

Alcuni di questi indicatori, di carattere quantitativo, sono utilizzati dall'ISTAT per costruire le variabili trimestrali; ad esempio il valore aggiunto dell'industria si basa sull'indice mensile di produzione industriale. Altri indicatori, come gli indici di fiducia dei consumatori e delle imprese, hanno un carattere meramente qualitativo e tuttavia possono essere utilizzati per stimare l'andamento corrente o proiettarne il comportamento a breve termine relativamente agli aggregati di contabilità nazionale. In questo caso si parlerà di *soft data* rispetto agli *hard data*, che fanno riferimento a variabili di carattere quantitativo di fonte istituzionale.

Pertanto, in maniera simile a quanto effettuato dai principali organismi internazionali (tra cui l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale), si è proceduto a costruire alcuni modelli *bridge* che "legano" l'informazione trimestrale oggetto della previsione al *set* informativo mensile. Questi modelli sono utilizzati per fornire proiezioni a uno o, al massimo, a due trimestri in avanti rispetto al momento della disponibilità ufficiale del dato. L'idea di fondo è quella di utilizzare indicatori di carattere quantitativo e/o qualitativo a frequenza mensile individuando, tramite stime econometriche, le relazioni tra di essi e le variabili trimestrale oggetto della previsione.

Dato il *set* informativo di riferimento con:

Y = PIL (o componente del PIL)

X = altre variabili trimestrali di contabilità nazionale

I = indicatori mensili (hard data e soft data)

la struttura generale delle equazioni è la seguente:

$$\Delta y_t = \alpha + \sum_{i=1}^p \varphi_i \Delta y_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_i \Delta x_{t-i} + \sum_{j=1}^q \sum_{i=0}^p \gamma_{ij} \Delta I_{j,t-i} + \varepsilon_t$$

L'esigenza di tempestività nel calcolo delle proiezioni ha reso necessario generare previsioni per gli indicatori previsti anche quando non sia disponibile l'informazione relativa a tutti i mesi del trimestre di riferimento. In tal caso, si effettua preliminarmente una proiezione degli indicatori per i mesi mancanti con l'ausilio di serie disponibili con maggiore tempestività o con modelli ARIMA.

In genere i modelli *bridge* vengono utilizzati per calcolare le proiezioni del PIL e delle sue componenti sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda seguendo la fondamentale identità di contabilità nazionale.

La stima del PIL dal lato dell'offerta è composta da un modello di due blocchi. Il primo, riferito al valore aggiunto dell'industria, si avvale principalmente dell'informazione rilevata dall'indice di produzione industriale e dal numero di autovetture immatricolate; il secondo Blocco, la cui componente più rilevante è costituita dal valore aggiunto dei servizi, utilizza principalmente variabili di tipo qualitativo.

La stima del PIL dal lato della domanda, invece, è attualmente in fase di sviluppo.

IL DATABASE DB1

Il progetto di creazione di una banca dati della Direzione I nasce nel 2003 con lo scopo di costruire una base comune, uniforme ed aggiornata di informazioni, finalizzata al funzionamento del modello econometrico (ITEM), del Quadro Macro (JBM), di modelli statistici di previsione a breve, oltre che alle attività complessive della Direzione.

Nel definire i contenuti della banca dati, è stata effettuata un'indagine puntuale e dettagliata delle esigenze informative, stilando un elenco delle serie storiche complessivamente utilizzate dalla Direzione I. La fornitura dei dati per il *database* DB1, così definito, è stata affidata ad un *data provider* esterno, mentre per alcune serie di carattere istituzionale la fornitura fa capo a fonti interne. La fase di costruzione del *database*, sia nella definizione dei contenuti sia nelle modalità di gestione del processo nel suo complesso, ha richiesto un anno di lavoro da parte dell'ufficio incaricato, cui si sono affiancati alcuni consulenti di CONSIP S.p.A. In particolare, notevole sforzo ha richiesto l'attività di controllo dei dati, sia in termini di tempestività che di coerenza con la fonte.

Ad oggi, il *database* contiene circa 2.450 serie di cui 1.390 relative a dati economici e finanziari italiani e le restanti relative a paesi esteri. Il *database* DB1 viene aggiornato giornalmente tramite specifiche procedure *batch* affiancate da opportuni programmi che effettuano controlli di qualità sulla coerenza e tempestività dei dati.

Le serie storiche si riferiscono agli aspetti macroeconomici più rilevanti: conti nazionali, conti della pubblica amministrazione, bilancia dei pagamenti, mercato del lavoro, indice dei prezzi, tariffe, indicatori reali e monetari, indicatori di fiducia dei consumatori e dell'industria.

L'utilizzo di una fonte di dati unica garantisce la coerenza dei prodotti della Direzione, a tal fine il *database* costituisce il punto di partenza per i modelli di previsione utilizzati, in particolar modo per ITEM ed il Quadro Macro.

ESEMPIO DI PROIEZIONE DEL PIL ATTRAVERSO L'UTILIZZO DEI MODELLI DI PREVISIONE A BREVE

Nota del 14 Luglio 2005 (a consuntivo la crescita del PIL per il II trimestre è risultata pari a 0,7 per cento rispetto al trimestre precedente)

Proiezione del PIL per il II e il III Trimestre del 2005

Ipotesi andamento della produzione industriale

Dopo la rilevante crescita della produzione industriale verificatasi nel mese di aprile rispetto al mese precedente, a maggio il dato congiunturale ha fatto registrare una flessione dell'1 per cento.

I due scenari di previsione della produzione industriale presentano due andamenti differenti per il mese di giugno.

Il caso A, il più pessimistico, prevede una caduta della produzione industriale che si assesta nel mese di giugno sui livelli raggiunti a dicembre 2004.

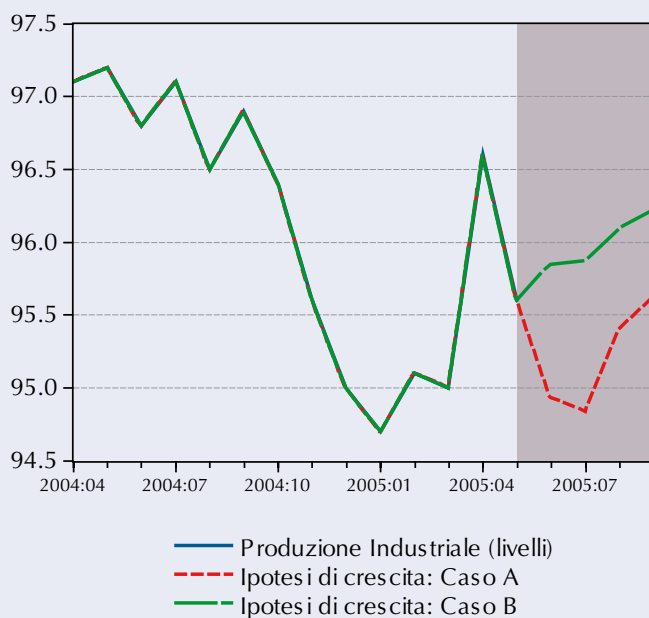
Il Caso B vede una leggera ripresa a partire da giugno 2005.

Ipotesi di Crescita della Produzione Industriale

	II Trimestre 2005			III Trimestre 2005		
	apr-05	mag-05	giu-05	lug-05	ago-05	set-05
Caso A	1.7	-1.0	-0.7	-0.1	0.6	0.1
Caso B	1.7	-1.0	0.3	0.0	0.2	0.2

Legenda

	Scenario negativo
	dato previsto con modello ARIMA



Le Proiezioni di PIL

Dati i precedenti scenari di produzione industriale, che segnano una variazione congiunturale per il II trimestre, compresa tra 0.5 e 1.1 per cento, si prevede per il II trimestre una crescita del PIL compresa tra lo 0.5 e lo 0.7 per cento.

Il modello 1 prevede una crescita compresa tra il 0.5 e il 0.6 per cento nel II trimestre. Nel III trimestre si registra un divario tra le proiezioni previste dal modello (da 0.1 a 0.3 per cento) dovuto alle ipotesi sull'andamento della produzione industriale.

Il modello 2 prevede una crescita dell'0.7 per cento nel II trimestre e una crescita compresa tra 0.2 e 0.3 per cento nel III trimestre, in funzione delle ipotesi di produzione industriale sottostanti.

Ipotizzando un tasso di crescita dello 0.5 per cento nel IV trimestre, le previsioni annuali segnano una variazione che oscilla tra 0.0 e 0.2 per cento.

Caso A	2005				Y/Y
	I*	II	III	IV	
Prod. Ind.	-0.8	0.5	-0.5		
Modello 1	-0.5	0.5	0.1	0.5	0.0
Modello 2	-0.5	0.7	0.2	0.5	0.2
Caso B					
Prod. Ind.	-0.8	0.7	0.1		
Modello 1	-0.5	0.6	0.3	0.5	0.2
Modello 2	-0.5	0.7	0.3	0.5	0.2

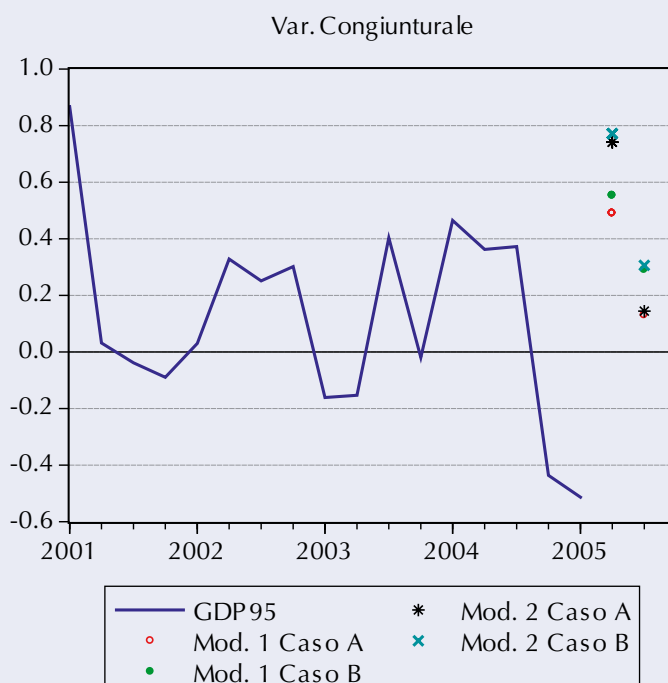
Legenda

Modello 1 più sensibile alle variazioni di produzione Industriale
 Modello 2 con performance previsiva nel periodo storico più accurata

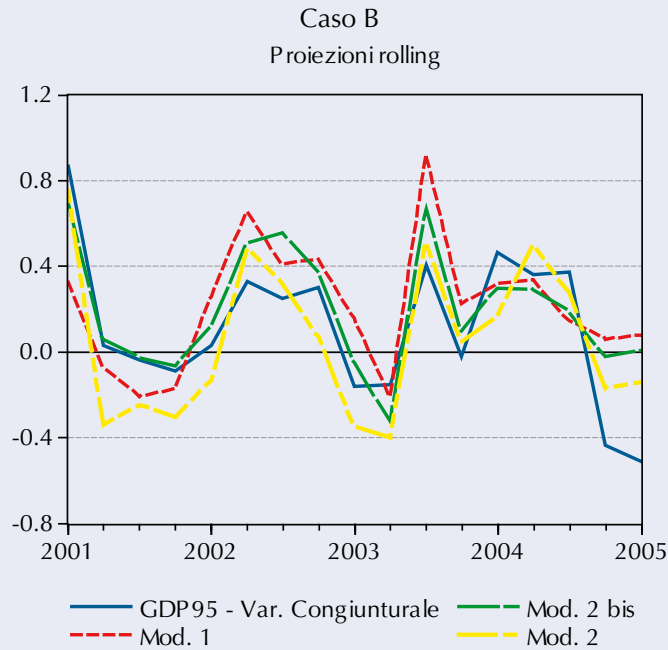
Nota

- * Dati osservati
- L'informazione mensile sottostante alla proiezione per il II trimestre 2005 È minima.
- Le proiezioni indicate per III trimestre sono di carattere statistico
- Le proiezioni per il IV trimestre sono pure ipotesi di crescita.

Proiezioni del PIL



Proiezioni del PIL
Performance del Modello*



* Le proiezioni *rolling* sono state calcolate tenendo conto dell'attuale informazione mensile disponibile per il trimestre di previsione e replicando tale situazione anche nel passato. Il mod 2 bis rappresentato può essere utilizzato alternativamente al modello 2 in funzione dell'informazione trimestrale disponibile.

RMSE	dal 2000Q1 al 2005Q1	
	Informaz. Parziale	Informaz. Completa
Mod. 1	0.33	0.31
Mod. 2 Bis	0.21	0.19
Mod. 2	0.20	0.20

Proiezione Rolling - 1 Trimestre in avanti

Var congiunturali	2004Q1	2004Q2	2004Q3	2004Q4	2005Q1	2005Q2	RMSE*
GDP prezzi 1995	0.5	0.4	0.4	-0.4	-0.5		
Proiezione modello 1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.7	0.33
Proiezione modello 2	0.2	0.5	0.3	-0.2	-0.1	0.8	0.20
Proiezione modello 2 Bis	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0	0.4	0.21

* RMSE calcolato nel periodo 2000Q1 - 2005Q1

3.3: Le Previsioni macro territoriali

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per l'impostazione e l'attuazione della politica regionale nazionale e comunitaria, utilizza in modo costante un insieme di informazioni sistematiche e quantitative. In particolare, si avvale di un sistema di modelli statistico-economici, che vengono integrati nella costruzione di un quadro informativo e di previsione macroeconomico territoriale coerente con la politica economica nazionale.

LA BASE INFORMATIVA TERRITORIALE

Il Dipartimento per le proprie attività di ricerca e per la formulazione delle previsioni si avvale di basi dati storiche a livello territoriale relative alle tendenze economiche e sociali, alla congiuntura e alle risorse finanziarie, nonché di basi dati di monitoraggio sugli strumenti per lo sviluppo. L'analisi è, ove possibile, corredata da rappresentazioni georeferenziate.

Basi dati storiche

a) Per l'analisi delle tendenze economiche e sociali:

Conti economici territoriali ISTAT relativi a PIL, conto risorse impieghi, valore aggiunto (25 branche), unità di lavoro: totali, dipendenti e indipendenti, redditi da lavoro dipendente, retribuzioni lorde, distribuzione del reddito; a livello di ripartizione, regione, province e Sistemi Locali del Lavoro (SLL). La disponibilità dei dati, rispetto al tempo t , è variabile (da 6 mesi per alcuni aggregati a 23 mesi per i dati completi). Banca dati degli indicatori di contesto di fonte ISTAT. Indicatori socio-economici delle Regioni europee di fonte EUROSTAT.

b) Per l'analisi congiunturale:

Dati statistici di fonte ISTAT, ISAE, Unioncamere e Banca d'Italia relativi a: clima di fiducia delle imprese e delle famiglie, occupazione, commercio con l'estero, turismo, vendite, prezzi, imprese e credito.

c) Per l'analisi delle risorse finanziarie:

Banca dati conti pubblici territoriali per la spesa in conto capitale territoriale, realizzata con dati finanziari dai bilanci consuntivi degli enti, dalla Pubblica Amministrazione (PA) e extra PA – disponibili al tempo $t-2$, per ripartizione e regione, settori, livello di governo, per le componenti investimenti e trasferimenti.

Basi dati di monitoraggio sugli strumenti per lo sviluppo

Assegnazioni Cipe per gli strumenti della politica regionale;

Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) relativo a investimenti e incentivi delle Amministrazioni Centrali e investimenti delle Regioni previsti da Accordi di Programma Quadro (APQ);

monitoraggio Intese relativo agli investimenti inclusi in APQ e Completamenti;

Monit (RGS-IGRUE) relativo agli investimenti finanziati con Fondi Strutturali;

dati finanziari sulle politiche di promozione dello sviluppo locale;

rappresentazione cartografica degli indicatori economici e dei risultati delle politiche di sviluppo.

3.3.1: Il Quadro macroeconomico territoriale

Caratteristiche generali

Il Quadro Macro Territoriale è uno strumento di analisi e valutazione delle dinamiche economiche territoriali che consente di elaborare previsioni a breve e a medio-lungo termine dei principali aggregati macroeconomici, in particolare per il Mezzogiorno. Permette, inoltre, di effettuare stime di preconsuntivo, anche, per colmare il periodo che intercorre fra la pubblicazione dei dati ISTAT dei Conti economici territoriali e quelli di Contabilità nazionale.

L'input del processo previsivo territoriale proviene dal Quadro Macro Nazionale del Dipartimento del Tesoro, secondo quanto già descritto nei paragrafi precedenti, in modo da assicurare la coerenza tra previsioni territoriali e nazionali, segnatamente per la parte relativa alla spesa in conto capitale e agli investimenti.

Per l'elaborazione del Quadro Territoriale vengono utilizzati ulteriori e dettagliati elementi informativi, strumenti di analisi e valutazione:

- Basi dati storiche:
 - a) Banca dati conti pubblici territoriali per la spesa in conto capitale territoriale;
 - b) Conti economici territoriali ISTAT;
 - c) Dati statistici a carattere congiunturale e strutturale (cfr. Riquadro).
- Modello econometrico territoriale dipartimentale che simula gli effetti di medio-lungo periodo delle politiche di sviluppo;
- Modello econometrico territoriale a breve;
- Quadro finanziario unico, che incorpora a sua volta i risultati dei sistemi di monitoraggio della spesa in conto capitale di altri modelli previsivi del Dipartimento: indicatore anticipatore; investimenti inseriti negli Accordi di Programma Quadro, nei Completamenti e nei programmi dei Fondi strutturali comunitari.

Previsione del PIL per Area territoriale

La previsione del PIL per il Mezzogiorno e il Centro-Nord è coerente con le previsioni di crescita per l'intero paese, elaborate dal Dipartimento del Tesoro, nonché con le ipotesi sugli andamenti delle variabili macroeconomiche a livello territoriale e con le politiche di sviluppo in atto (in termini di spesa pubblica). In linea con il quadro nazionale vengono formulate previsioni a legislazione vigente (tendenziali) e programmatiche.

Acquisito il conto risorse e impieghi nazionale, in particolare le variabili riportate nello schema (fig. 3.5), si procede alla stima delle stesse variabili a livello territoriale tenendo conto della struttura della domanda e della sua evoluzione dovuta alle politiche di sviluppo. Il quadro raccorda le previsioni di breve periodo, desunte dalla dinamica congiunturale, con quelle di medio-lungo periodo, formulate tramite il Modello econometrico che simula gli effetti delle politiche di sviluppo sui territori. Il Dipartimento si è di recente dotato di un ulteriore strumento statistico econometrico, finalizzato al rafforzamento del quadro di previsione macroeconomico territoriale di breve periodo. Si tratta di un insieme di modelli per regione stimati in forma ridotta di tipo Panel-VAR, orientato alla previsione a breve del PIL e dei consumi, che utilizza come informazioni alcune variabili congiunturali ISAE e variabili di spesa pubblica. Questi modelli hanno lo scopo di fornire uno scenario di previsioni consistenti di breve periodo, e di sostenere esercizi di simulazione sugli effetti di modifiche delle variabili di spesa.

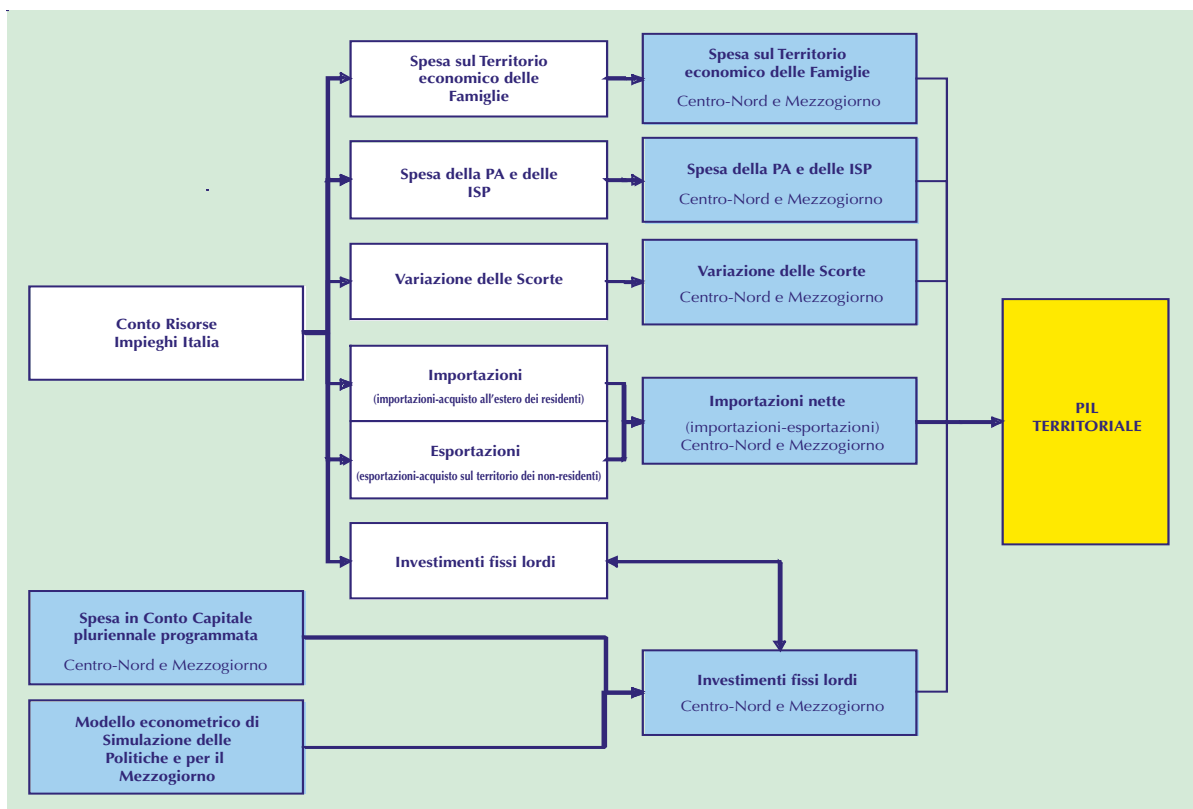
IL MODELLO DI PREVISIONE A BREVE PER IL MEZZOGIORNO

Il modello di previsione a breve consiste di un insieme di modelli econometrici per regione e biregionale (Centro-Nord, Mezzogiorno), finalizzati alla previsione del PIL, che utilizzano come variabili informative i consumi, alcune variabili congiunturali ISAE e variabili di spesa pubblica. Questi modelli hanno lo scopo di fornire uno scenario di previsioni consistenti di breve periodo e di sostenere esercizi di simulazione sugli effetti a breve di modifiche delle variabili di spesa.

L'approccio utilizzato si basa sulla scomposizione della dinamica del PIL in ciascuna regione e in ciascun periodo come la somma di una componente comune a tutte le regioni, sebbene con effetti differenti e di una componente specifica regionale. La componente comune viene identificata

ricorrendo a un'analisi fattoriale sui tassi di crescita regionali. Una volta stimata la componente comune, le componenti idiosincratice regionali possono essere calcolate per differenza. Il vantaggio di questa formulazione è duplice: in primo luogo, è possibile utilizzare al meglio le informazioni relative all'andamento del dato nazionale, che sono disponibili prima di quelle regionali. Infatti la componente comune coglie sostanzialmente la dinamica del PIL aggregato. Dato che la serie aggregata è nota con un anticipo di circa nove mesi rispetto alle serie disaggregate regionali, è possibile inserire nel modello questa informazione anticipatrice per prevedere la componente comune in attesa della pubblicazione della Contabilità Regionale. In secondo luogo, questa formulazione permette di incorporare facilmente nella previsione stime degli andamenti nazionali o regionali formulati da altre fonti. Infatti la previsione della componente comune è sostanzialmente la previsione del PIL aggregato nazionale, che può essere condotta anche ricorrendo alle previsioni di consenso, oltre che a metodologie econometriche già implementate, quali un modello VAR aggregato. La componente specifica regionale può a sua volta essere prevista utilizzando tecniche basate su modelli ridotti del tipo Panel VAR. Nel nostro caso, le variabili utilizzate a questo scopo comprendono le unità di lavoro totali regionali, i consumi e la spesa in conto capitale. Il modello è stimato su dati annuali per il periodo 1980-2003, coerenti con il Sistema Europeo dei Conti nazionali 1995 (SEC 95) e disaggregati per regione. La scelta della frequenza annuale è risultata pressoché obbligata, data la carenza di indicatori macroeconomici a livello territoriale con cadenza infrannuale, in particolare per gli aggregati di contabilità economica dei quali si dovrebbero fornire le stime. Le stime del VAR vengono poi utilizzate in quadri contabili "a cascata" che determinano le compatibilità e le coerenze tra variabili. Il periodo di previsione sul quale è calibrato il modello è biennale. I risultati delle stime, ancora in una fase di assestamento, sono promettenti: l'errore previsivo maggiore si riscontra per il Mezzogiorno, ottenuto come aggregazione delle previsioni per le sette regioni dell'area, con una sottostima media dell'errore di previsione dello 0,6 per cento. L'errore di previsione per il Centro-Nord, come per l'aggregato nazionale, è molto contenuto e non superiore allo 0,1 per cento.

Figura 3.5 – Schema riassuntivo della Previsione del PIL a Livello territoriale



Gli andamenti territoriali degli aggregati sono resi coerenti con i rispettivi dati nazionali, assunti come esogeni. Nell'esercizio di simulazione, infine, le stime elaborate sono confrontate con i risultati provenienti dagli istituti di ricerca che effettuano previsioni territoriali.

Previsione degli Investimenti

La stima degli investimenti fissi lordi nazionali (pubblici e privati) effettuata dal Dipartimento del Tesoro è la base utilizzata dal DPS per elaborare le previsioni territoriali sulla dinamica dell'accumulazione di capitale.

Il DPS verifica la coerenza della stima degli investimenti nazionali per la parte pubblica con il Quadro finanziario unico (tendenziale e/o programmatico) di medio-lungo termine che comprende, ripartite per Mezzogiorno e Centro-Nord, le spese pubbliche in conto capitale relative alla quota ordinaria e aggiuntiva (risorse specificamente destinate alle aree depresse, risorse comunitarie e cofinanziamento, cfr. Paragrafo 3.6.3). Lo stato di attuazione dei programmi, misurato dal volume di erogazioni effettuate, viene monitorato a livello territoriale, sia per i fondi strutturali comunitari sia per le risorse nazionali aggiuntive del Fondo aree sottoutilizzate, e confrontato con gli andamenti previsti posti a base degli obiettivi di sviluppo del Mezzogiorno fissati dal Governo e in sede comunitaria. Per il complesso degli Investimenti fissi lordi (quindi anche per la parte pubblica), la previsione del quadro territoriale è suffragata dai risultati del Modello econometrico di valutazione delle politiche di sviluppo a medio-lungo termine.

La stima disaggregata territorialmente viene quindi fornita al Dipartimento del Tesoro e integrata con le previsioni della spesa in conto capitale formulate nel Conto della Pubblica Amministrazione elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Stime di Preconsuntivo e Previsione del Valore aggiunto per Area territoriale

Per quanto riguarda la previsione del valore aggiunto e dell'occupazione, la procedura si avvale per il preconsuntivo⁹ di una stima basata sulla variazione delle unità di lavoro standard (ULA) a livello territoriale, formulata in base alla relazione storicamente riscontrata fra l'occupazione, misurata dalle forze di lavoro, e quella dei conti nazionali. La stima delle ULA e la variazione intervenuta nella produttività del lavoro media nazionale sono le componenti base per la stima del valore aggiunto a livello territoriale.

Per gli anni successivi la previsione del valore aggiunto a livello territoriale assume come dato il valore aggiunto per settore a livello nazionale. La stima è ottenuta in base a valutazioni sull'evoluzione della struttura a livello territoriale, incorporando l'andamento storico della stessa e la dinamica prevista a livello nazionale. L'occupazione a livello nazionale e la sua variazione sono assunte come variabili esogene del modello per formulare la stima a livello territoriale. I comportamenti passati registrati nelle aree considerate e le tendenze storiche del valore aggiunto per occupato sono, altresì, elementi di valutazione che entrano nella previsione.

La previsione del valore aggiunto e dell'occupazione utilizza, anche, i risultati settoriali del Modello econometrico di medio-lungo periodo.

⁹ Il ritardo nella pubblicazione dei dati territoriali si è ora notevolmente ridotto, grazie ad una nuova tempistica di produzione dei conti economici regionali da parte dell'ISTAT a seguito dell'attuazione del Progetto ISTAT-DPS "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008".

Figura 3.6 – Schema riassuntivo della Stima di Preconsuntivo del Valore aggiunto a Livello territoriale

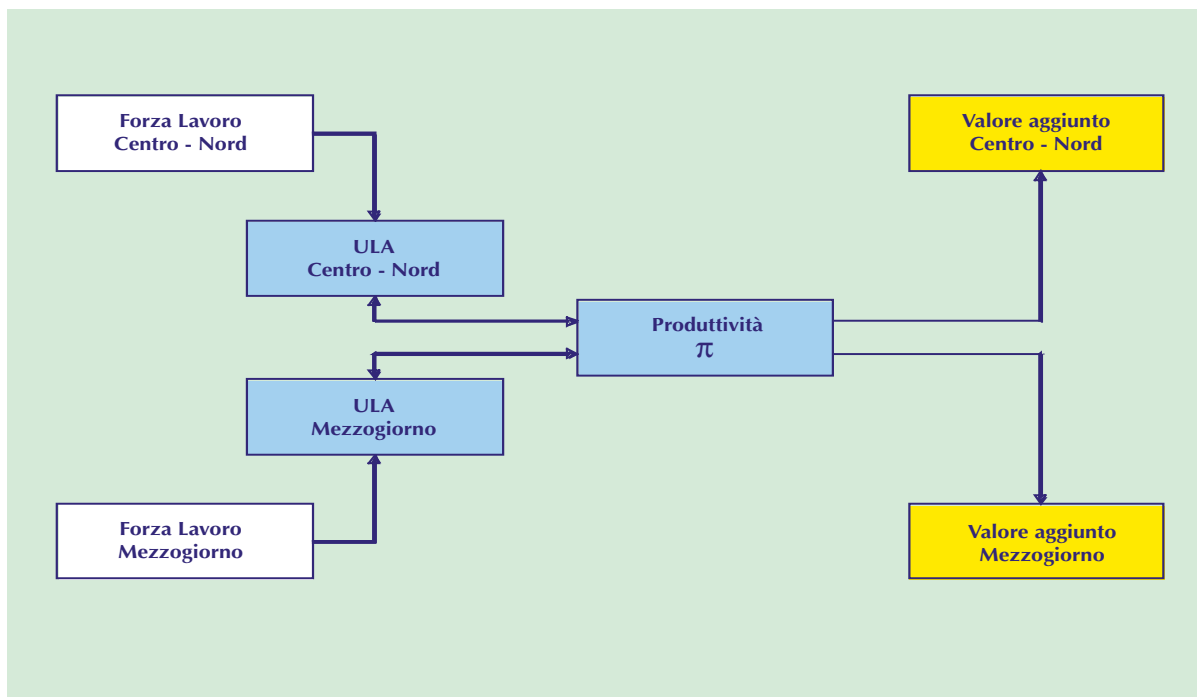
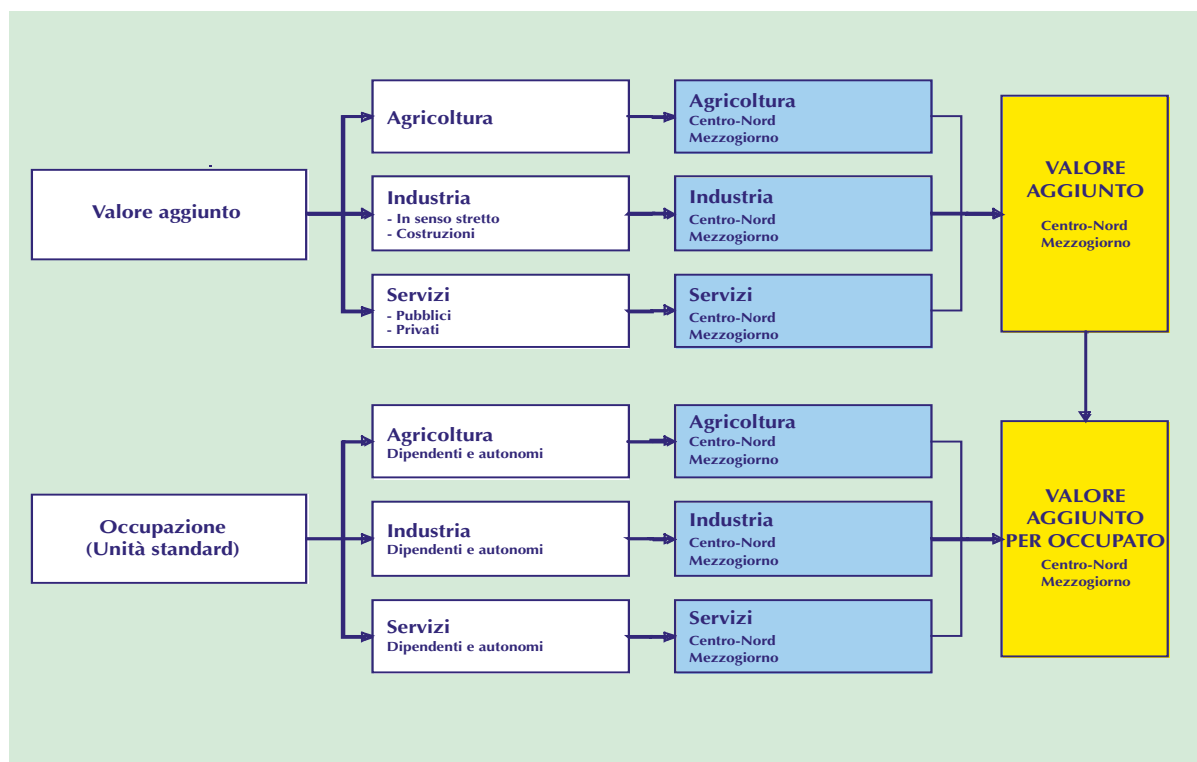


Figura 3.7 – Schema riassuntivo di Previsione del Valore aggiunto e dell’Occupazione a Livello territoriale



3.3.2: Modello econometrico per la Valutazione delle Politiche nel Mezzogiorno

LA STORIA

Il modello macroeconomico di offerta per la valutazione delle politiche per il Mezzogiorno è stato sviluppato da un apposito gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Guido Pellegrini (Università di Bologna) a cui hanno contribuito Stefania Rossi (Università di Cagliari) e Ornella Tarola (Università di Roma), e a cui partecipano Monica Brezzi, Paola Casavola, Aline Pennisi, Francesca Utili (DPS-UVAL), Carla Carlucci (DPS-UVER) e Francesca Di Palma, Marco Marini (ISTAT). Il modello assiste il DPS nel valutare l'impatto di medio-lungo periodo delle politiche territoriali e la coerenza tra obiettivi di *policy* e andamenti macroeconomici per le regioni del Mezzogiorno. Sviluppato nell'ambito della valutazione *ex-ante* del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS), il modello è stato progressivamente migliorato ed è ora diffusamente adottato dal Dipartimento per valutare le politiche di intervento nel Mezzogiorno, quantificando sia gli effetti diretti della spesa pubblica in conto capitale sia le esternalità generate dagli interventi. È un modello settoriale (articolato in quattro settori - agricoltura, industria, servizi privati e Pubblica Amministrazione), territorialmente disaggregato nelle due grandi circoscrizioni (Mezzogiorno e Centro-Nord), con un'enfasi particolare alla crescita e con un'ottica di medio-lungo periodo; ne consegue che non è uno strumento di previsione a breve termine, in quanto restituisce previsioni di crescita a medio-lungo termine sulla base di scenari alternativi di *policy*.

Descrizione

L'idea alla base del modello (coerente con le ipotesi sottostanti il QCS 2000-2006) è che la crescita venga innescata dall'impatto di politiche di contesto, mirate in primo luogo alla riqualificazione degli investimenti pubblici nel sistema economico e sociale del Mezzogiorno, che sollecitano direttamente incrementi di produttività nell'area. Questi, a loro volta, sospingono il processo di accumulazione del capitale fisico e umano portando ad aumenti di prodotto e occupazione.

Gli interventi di politica di sviluppo, come quelli finanziati dai fondi strutturali, agiscono prevalentemente dal lato dell'offerta, tramite la realizzazione di infrastrutture e l'agevolazione di aumenti di produttività e di capitale umano. Conseguentemente, il modello esplicita direttamente i meccanismi di crescita derivanti dalla dotazione e accumulazione di fattori produttivi, compresa la produttività. Il punto centrale del modello è infatti l'equazione di produttività totale dei fattori, che viene specificata in funzione di un insieme di variabili dette "di rottura". A queste variabili è affidato il compito di rappresentare i processi di miglioramento delle aspettative degli operatori e di sviluppo autopropulsivo dei territori, in quanto colgono gli andamenti di alcuni aspetti della realtà economica e sociale al cui miglioramento il programma degli investimenti è mirato e, dunque, segnalano le discontinuità nei comportamenti e nelle dinamiche passate.

Il modello valuta l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, così come riportate nel Quadro Finanziario Unico. Vengono quindi considerate sia le risorse comunitarie che quelle nazionali, ordinarie e del fondo aree depresse, in quanto esse fanno parte di un'unica strategia di intervento che può essere analizzata in senso prospettico solo nella sua interezza, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di carattere macroeconomico. Le due componenti della spesa pubblica in conto capitale (investimenti infrastrutturali e incentivi alle imprese) vengono analizzate separatamente, e il modello stima sempre separatamente i relativi coefficienti di impatto nelle equazioni. In questo modo si tiene conto, oltre agli impegni programmatici sul totale della spesa pubblica in conto capitale, anche di quelli tesi a riequilibrare la composizione (*policy mix*) tra incentivi e investimenti, a favore di questi ultimi.

Struttura del Modello

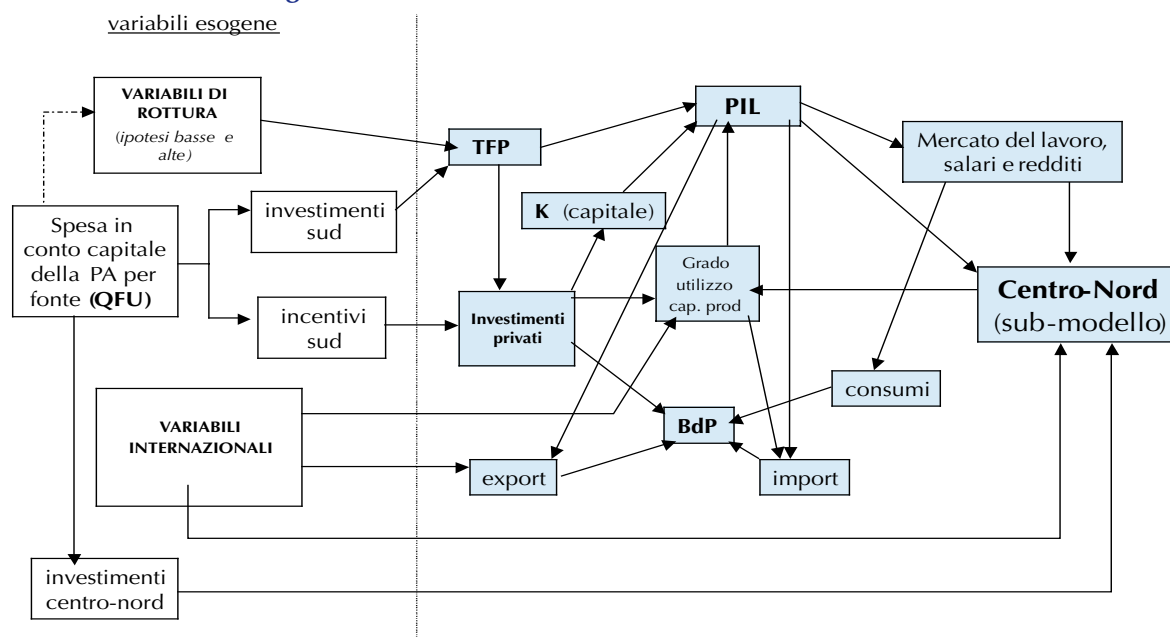
L'intuizione economica sottostante il modello è per molti versi ispirata alla letteratura sulla crescita endogena. I fattori predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno, e che vengono esplicitati nel modello, sono principalmente due: (a) il traino esercitato sia dal contesto internazionale sia, nel quadro di un'economia dualistica, dalla macro-regione avanzata su quella più arretrata, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda; (b) l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante sia (b1) un effetto diretto legato alle politiche di investimento pubblico, sia (b2) un effetto indiretto, tramite la generazione di meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità prodotte dalle politiche e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico (colte tramite le variabili di rottura). Questi ultimi due canali agiscono soprattutto in relazione al processo di accumulazione del capitale privato.

Nel Mezzogiorno, per ogni settore, vengono considerati specificatamente il comportamento per quanto riguarda la produzione, l'accumulazione di capitale e l'occupazione, tenendo conto anche dei legami intersettoriali, e delle diversità nell'intensità di *input* (l'industria è principalmente intensiva nel capitale fisico, i servizi nel capitale umano).

Nel modello, le fluttuazioni di breve periodo della domanda vengono colte dall'indice del grado di utilizzo della capacità produttiva, che svolge il ruolo di indicatore del ciclo economico. Esso assorbe le tensioni dal lato della domanda a breve termine e consente pertanto, anche in un modello basato sull'offerta, di cogliere fluttuazioni cicliche. Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono il conto delle risorse e degli impieghi, il mercato del lavoro, l'interscambio con l'estero ed il conto del risparmio, sia per il Mezzogiorno, che per il Centro-Nord e l'Italia intera. Questo consente di valutare l'intero spettro degli effetti della programmazione e di verificarne la coerenza con gli obiettivi di equilibrio del saldo delle partite correnti. Il contesto internazionale svolge un ruolo sostanzialmente esogeno ed è rappresentato dall'andamento del PIL-UE15, dal commercio internazionale di beni e servizi di fonte OECD e dal tasso di cambio reale.

Il modello per il Mezzogiorno si chiude dal lato della domanda, utilizzando come variabile residua il saldo complessivo della bilancia commerciale dell'area. Eventuali squilibri di domanda rispetto all'offerta risultano quindi in un aumento delle importazioni. La specificazione adottata tende a mimare un meccanismo di arbitraggio in un mercato con moneta unica, concorrenza imperfetta e offerta illimitata: squilibri della domanda, piuttosto che tradursi in tensioni sui prezzi (comunque di breve periodo, non considerate nel modello), comportano una riduzione della quota di produzione interna sul totale di quella domandata. Mancano meccanismi di aggiustamento sia dal lato dei prezzi che dal lato della capacità di indebitamento degli operatori: eventuali squilibri di bilancia possono essere mantenuti permanentemente fig. 3.8.

In sintesi, il modello include circa 90 variabili, di cui 40 esogene, e contiene 38 equazioni comportamentali e oltre 60 identità. Le equazioni sono stimate in genere con il metodo OLS, attualmente per il periodo 1980-2002, su dati annuali.

Figura 3.8 – Schema sintetico del Modello macroeconomico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno


Note:

QFU = quadro finanziario unico; TFP = produttività totale dei fattori; BdP = bilancia dei pagamenti

Le Variabili di rottura

Nel modello sono considerate tredici variabili dirette a catturare i mutamenti di contesto e le esternalità, positive e negative, legate alla struttura economico-sociale e istituzionale e alle aspettative degli operatori. Tali variabili abbracciano varie tematiche affrontate dalle politiche nel QCS e conseguentemente nel modello.

Quattro variabili (esportazioni, investimenti, importazioni nette e tasso di attività) sono endogene al modello; le restanti nove sono esogene e hanno la funzione di rappresentare i possibili mutamenti su di esse indotti dalla *policy* attraverso ipotesi (scenari) in relazione ai loro possibili percorsi di evoluzione. In generale le variabili di rottura entrano nell'equazione relativa alla TFP. Per tre di esse, i coefficienti vengono calcolati esternamente al modello, tramite stime *cross section* fra regioni e poi calibrati nella stessa equazione. Alcune variabili contribuiscono all'equazione degli investimenti dell'industria e a quella di valore aggiunto nei servizi.

Tavola 3.1 – Le Variabili di rottura esogene e gli Indicatori scelti per misurarle

Variabili di rottura esogene	Indicatore
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
Capacità di attrazione di investimenti diretti esteri	Investimenti diretti esteri in Italia / Investimenti diretti in Europa
Capacità di offrire lavoro regolare	ULA irregolari / ULA totali
Capacità di esportare prodotti selezionati	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale / esportazioni totali
Capacità innovativa	Spesa per R&S / PIL
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Servizi alle imprese / Totale servizi
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, ad associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività gratuita per associazioni di volontariato / Totale della popolazione di 14 anni e più
Capacità di finanziamento	Differenziale dei tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indici di criminalità violenta per 10.000 abitanti

GLI SCENARI ALTERNATIVI E LA GESTIONE DEL MODELLO

Il modello è costruito per definire scenari alternativi di crescita al variare delle politiche. Nella fase di aggiornamento della valutazione di impatto macroeconomico effettuata in occasione della revisione di medio termine del QCS sono stati definiti quattro scenari. Lo scenario denominato controfattuale ipotizza assenza di politiche territoriali efficaci per poter valutare gli effetti differenziali del programma. Gli altri tre scenari simulano gli effetti dell'attuale programmazione (QCS e dei connessi impegni relativi alla politica regionale nazionale) sotto diverse ipotesi di efficacia delle politiche:

- lo scenario programmatico, che considera la spesa in conto capitale programmatica, ma senza esternalità (e quindi senza ipotizzare scostamenti delle variabili di rottura dai loro *trend* osservati);
- lo scenario con investimenti programmatici e esternalità "basse" (ossia con una evoluzione delle variabili di rottura più ottimistica);
- lo scenario con investimenti programmatici e esternalità "alte" (ossia con una evoluzione delle variabili di rottura ancora più ottimistica).

Uno schema sintetico delle relazioni tra le principali variabili del modello è presentato nella Figura 1, dove sono evidenziate le variabili esogene del modello (la spesa pubblica in conto capitale, le variabili di rottura e quelle internazionali) e le principali relazioni tra variabili per il Mezzogiorno. Per tenere conto del dualismo esistente nell'economia italiana e delle forti relazioni economiche tra le due aree, nel modello è stato inserito anche una rappresentazione stilizzata del sistema economico del Centro-Nord (sub-modello Centro-Nord nella figura). Essendo il modello costruito principalmente per valutare le politiche al Sud, la parte relativa al Centro-Nord è volutamente semplificata, e in particolare non è disaggregata settorialmente. L'attenzione è stata posta principalmente nel cogliere i legami che uniscono le due aree del paese.

Attualmente il modello simula gli effetti delle politiche per il periodo 2002-2012. In particolare il modello produce, oltre agli scenari differenziali, moltiplicatori e coefficienti d'impatto per l'analisi dei risultati. È previsto un aggiornamento complessivo sia della base dati che delle stime nei prossimi mesi conseguente alla diffusione da parte dell'ISTAT dei nuovi conti regionali.

Il modello si poggia su un'ampia banca dati bi-regionale, per alcune variabili regionale, e viene eseguito in modalità *batch* con l'ausilio di un insieme di programmi che stimano le traiettorie delle variabili secondo i diversi scenari, eseguono test di robustezza, calcolano le elasticità delle variabili di rottura e predispongono alcuni files di presentazione con i principali risultati e grafici.

3.3.3: Quadro finanziario unico per il Mezzogiorno

Il Quadro finanziario unico per il Mezzogiorno utilizza i dati della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione (dato di Contabilità Nazionale)¹⁰ depurati e corretti da alcune partite finanziarie al fine di rappresentare la dimensione reale della spesa che ha impatto finale sull'economia¹¹. Il quadro programmatico della spesa in conto capitale complessiva del Paese,

¹⁰ Gli investimenti fissi, ovvero la spesa per infrastrutture e opere pubbliche, costituiscono solo una parte delle spese in conto capitale (circa i due terzi del totale); le altre risorse sono i contributi agli investimenti e le altre uscite in conto capitale. Le spese in conto capitale costituiscono la parte principale, ma non il totale delle risorse pubbliche per le politiche di sviluppo degli investimenti e dell'occupazione. Alla spesa in conto capitale si aggiungono infatti risorse di natura corrente (ad es. le spese per la formazione, gli stanziamenti a copertura di sgravi fiscali e contributivi ecc.) e risorse liberate dalla riduzione di entrate per determinate categorie di beneficiari (agevolazioni fiscali, crediti d'imposta, minori aliquote ecc.).

¹¹ Le correzioni apportate sono le seguenti: a) vengono aggiunte alla spesa gli introiti da cartolarizzazioni, vendita immobili e proventi UMTS, che secondo le regole di classificazione SEC95 sono imputate in riduzione della spesa in conto capitale (in quanto considerate una riduzione della dotazione di capitale); b) per omogeneità con la serie storica, vengono inclusi i trasferimenti all'ANAS e altre voci che programmaticamente potrebbero uscire dai conti PA (per essere finanziate dai privati); c) i consuntivi vengono depurati da alcune partite finanziarie spurie che non hanno natura di spesa in c/capitale (es. restituzione eurotassa, rimborso concessioni governative pregresse, sentenze Corte Costituzionale).

partendo dai valori storici di Contabilità Nazionale, proietta i valori programmatici coerenti con i valori delineati nel DPEF.

La spesa in conto capitale per il Mezzogiorno viene stimata sulla base della quota risultante dall'andamento storico rilevato dai Conti Pubblici Territoriali, mentre la ripartizione nelle diverse componenti di finanziamento segue le seguenti ipotesi:

1) Per le risorse ordinarie la quota del Mezzogiorno è stata ottenuta come somma di una quota commisurata al PIL delle regioni meridionali (pari a circa il 24 per cento all'inizio del periodo e poi in aumento a seguito dell'ipotesi programmatica di accelerazione del PIL meridionale) e di una "quota perequativa". Tale quota, che tiene conto anche della quota della popolazione, assume che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergano all'obiettivo tendenziale di investire il 30 per cento della loro spesa nel Mezzogiorno. I valori programmatici relativi alle risorse ordinarie totali nazionali vengono quindi ottenuti in maniera residuale, sottraendo le risorse finanziarie aggiuntive sopra descritte dalla spesa in conto capitale complessiva.

2) La quota delle risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno è definita dagli atti normativi programmatici esistenti¹² (pari all'85 per cento). Le risorse per gli anni 1998-2002 sono calcolate sulla base delle stime effettuate nell'ambito dell'elaborazione del Conto risorse e impieghi della aree sottoutilizzate. Dal 2003 i valori di consuntivo sono stati elaborati sulla base dello stato di attuazione dei programmi, mentre per il periodo successivo i dati programmatici derivano da una stima effettuata sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE 9/5/2003 e 29/9/2004).

3) Le risorse comunitarie risultano invece, come detto, determinate anche nell'allocatione per aree territoriali dal riparto delle programmazioni 1994-1999 e 2000-2006.

Per il ciclo di programmazione 1994-1999 le risorse sono state stimate considerando lo stato delle erogazioni residue (rilevate dal sistema informativo SIRGS). Per il ciclo 2000-2006, si utilizzano i quadri finanziari dei programmi operativi regionali e nazionali, con riferimento sia alla quota dei fondi strutturali che del rispettivo co-finanziamento nazionale¹³. Con riguardo al ciclo 2000-2006, il profilo programmatico prevede un avvio graduale che consente lo smaltimento della coda del programma 1994-1999. Un andamento analogo è stato prospettato per gli anni iniziali (2007 e 2008) del nuovo periodo di programmazione 2007-2013 che si sovrappone all'attuale¹⁴.

Il Quadro finanziario si avvale sia dei dati provenienti dai sistemi di monitoraggio della spesa destinata agli strumenti della politica regionale sia dei risultati di modelli di previsione relativi alle risorse aggiuntive nazionali (Fondo aree sottoutilizzate FAS) e comunitarie (Fondi Strutturali).

¹² Tra i quali, ad esempio, la L. 488/92 (le cui risorse vanno attribuite all'Obiettivo 1 per l'85 per cento) e le delibere del CIPE di ripartizione del fondo per le aree sottoutilizzate.

¹³ Per le risorse afferenti all'Obiettivo 2 è stata effettuata una stima delle somme complessive; per l'Obiettivo 3 si è fatto riferimento al relativo Quadro Comunitario di Sostegno. Il profilo temporale di entrambi è stato costruito facendo riferimento a quello dell'Obiettivo 1. Per i Programmi integrati comunitari (PIC) è stata stimata la distribuzione Nord-Sud (45 per cento Centro-Nord, 55 per cento Mezzogiorno) delle risorse comunitarie, mentre la quota di cofinanziamento (a eccezione di Equal, per il quale si dispone di dati reali) è stata distribuita secondo le modalità (50-50 per il Centro-Nord, 75-25 per il Mezzogiorno) previste nella delibera CIPE di cofinanziamento (22 giugno 2000).

¹⁴ Per rendere i conti comunitari omogenei e confrontabili con quelli nazionali, che riguardano esclusivamente spese in conto capitale, dai flussi comunitari sono state detratte le quote relative alla formazione (di parte corrente). Fino al 2001 una parte delle risorse comunitarie si aggiunge al complesso delle spese in conto capitale, poiché affluisce direttamente all'economia attraverso pagamenti diretti a beneficiari privati, senza passare per i bilanci degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione. Le risorse comunitarie si dividono dunque in due componenti, una interna al conto P.A. e una esterna. Si è pervenuti in tal modo alla definizione del totale delle risorse nazionali e comunitarie coinvolte nel finanziamento degli investimenti.

3.3.4: Modello Indicatore Anticipatore

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), finalizzata alla misurazione dei flussi finanziari pubblici sul territorio, è in grado di fornire con frequenza annuale dati aggiornati all'anno $n-2$ ¹⁵, ovvero con un ritardo di due anni rispetto all'anno in corso (cfr. Riquadro). Attraverso i CPT è possibile avere informazioni circa il complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche del Settore Pubblico Allargato¹⁶ nei singoli territori regionali. Per effettuare analisi congiunturali e disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico sono però necessarie informazioni più tempestive. Per rispondere a questa esigenza si è costruito uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire dettagli relativi alla localizzazione territoriale – a livello di macroarea e regioni – della spesa pubblica per l'anno in corso.

Con il coordinamento del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (UVAL e UVER) si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra DPS e Ragioneria Generale dello Stato che, in raccordo con ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, l'Indicatore anticipatore, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia.

L'Indicatore "anticipa" l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con ritardo. La cadenza trimestrale dell'Indicatore anticipatore permetterà, a regime, di avere informazioni circa l'andamento della spesa pubblica e le tendenze in atto. Il dato trimestrale è attualmente in fase di validazione e consentirà di avere una disponibilità di dati con ritardo di un semestre.

L'universo di riferimento dell'Indicatore anticipatore è rappresentato dalla totalità della Spesa in Conto Capitale – secondo la definizione ISTAT di Contabilità Nazionale¹⁷ – per la Pubblica Amministrazione. Tale aggregato consente di avere una piena confrontabilità dei risultati ottenuti con altre fonti ufficiali. È possibile prevedere che il campo di interesse dell'Indicatore anticipatore si possa ampliare. Obiettivo di medio-lungo periodo del progetto è infatti la fornitura di stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo¹⁸ del Settore Pubblico Allargato. I modelli statistici di stima dell'Indicatore anticipatore per la Pubblica Amministrazione si basano su diverse fonti amministrative che soddisfano caratteristiche di affidabilità e tempestività. Le basi dati che attualmente alimentano il sistema consentono una copertura del 98 per cento dell'universo della P.A. e riguardano Amministrazioni Locali, Amministrazione Statale, ANAS e Crediti d'imposta. Al raggiungimento del 100 per cento dell'universo mancano gli Enti di previdenza ed altri Enti minori.

Per garantire un flusso costante ed aggiornato di informazioni sono stati predisposti specifici accordi tra il DPS e le Amministrazioni o enti preposti alla fornitura dei dati. Viene effettuata una costante analisi di qualità delle informazioni disponibili, verificando la congruenza di dati derivanti da archivi diversi, trattando adeguatamente valori *outlier*, individuando eventuali

¹⁵ A partire dall'anno 2005, l'attivazione di un Fondo di premialità (Delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002), consentirà l'aggiornamento dei dati all'anno $n-1$.

¹⁶ Il Settore Pubblico Allargato comprende, oltre alla Pubblica Amministrazione, società quali Enel, Ferrovie dello Stato, Eni, Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici.

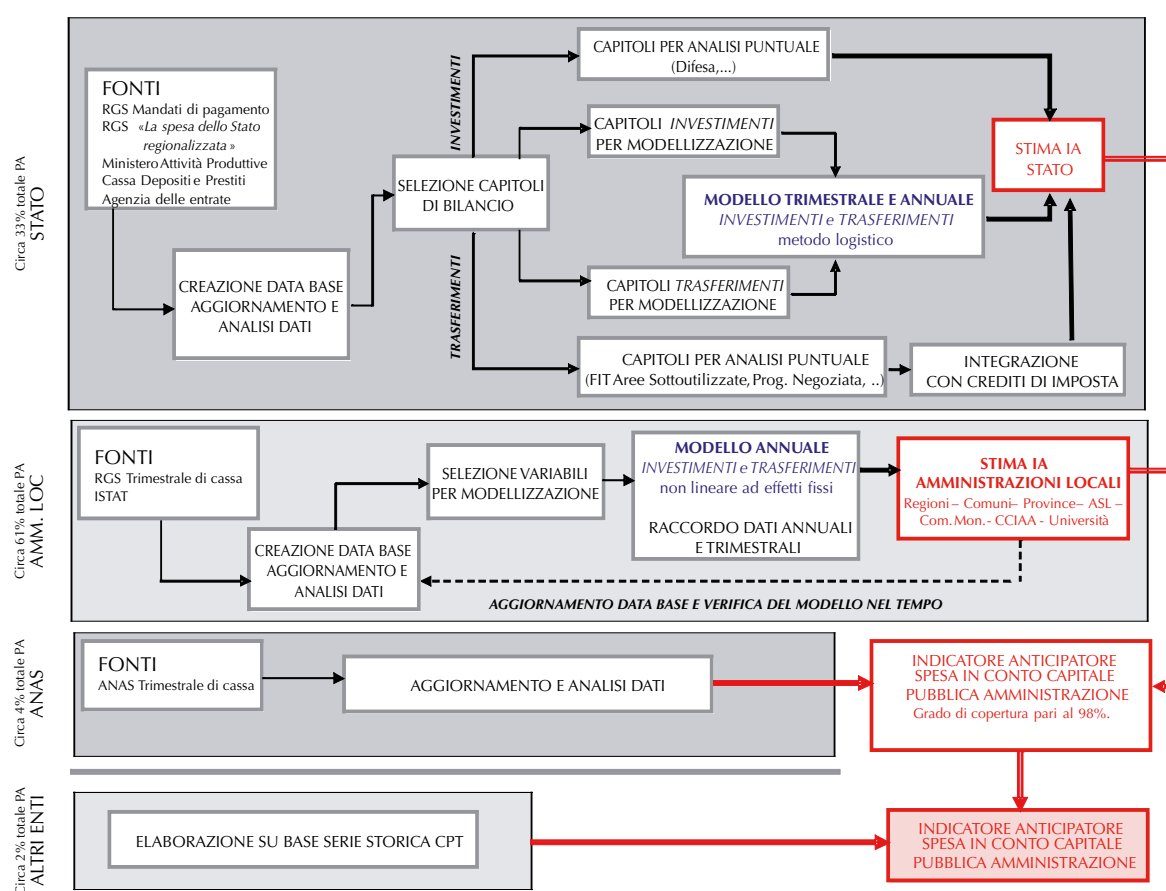
¹⁷ La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi finanziari è, dunque, effettuata, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, registrando le entrate e le spese effettivamente realizzate. Pertanto nel passaggio dal conto finanziario a quello di Contabilità Nazionale, con riferimento alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, vengono escluse le due categorie relative: 1) alla concessione di crediti e anticipazioni 2) alle partecipazioni azionarie e conferimenti. In particolare l'aggregato è composto dalle seguenti voci: totale spesa in conto capitale = (Beni immobili + Beni mobili) + Trasferimenti in conto capitale a famiglie + trasferimenti in conto capitale a imprese private + Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche.

¹⁸ La spesa connessa allo sviluppo comprende, oltre alle spese in conto capitale, anche le Spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano in virtù di specifiche finalità di analisi richieste dalla Commissione Europea.

modifiche strutturali delle serie connesse ad evoluzioni legislative e valutando le eventuali destagionalizzazioni necessarie.

La procedura di costruzione dell'Indicatore anticipatore ha seguito un approccio di tipo *bottom-up*, prevedendo cioè l'ottenimento del risultato per l'ambito più ampio tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al totale della Pubblica Amministrazione è pertanto ottenuto per aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ANAS, ecc.). La struttura dell'Indicatore anticipatore può essere adeguatamente rappresentata attraverso il seguente schema (Fig. 3.9) che illustra sia le fonti sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati.¹⁹

Figura 3.9 – La Struttura dell'Indicatore anticipatore



¹⁹ Per una descrizione dettagliata della metodologia applicata per la stima annuale dell'Indicatore anticipatore è possibile consultare il primo numero (settembre-ottobre 2004) della collana di pubblicazioni bimestrali Materiali UVAL, a cura dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, del filone tematico Metodi, dedicato a "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale".

LA BANCA DATI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) è il risultato di un progetto, avviato nel 1994, il cui scopo è quello di rispondere all'esigenza dell'Amministrazione di disporre di uno strumento unico e completo in grado di garantire una efficiente misurazione dei flussi finanziari pubblici sul territorio. Un altro importante scopo della banca dati è quello di dare una risposta adeguata agli impegni derivanti al Governo nazionale dai Regolamenti comunitari. Ciò soprattutto, al fine di dare una soluzione strutturale ai problemi connessi alla verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali (art. 11 Regolamento CE 1260/99).

Con il progressivo incremento della quantità e della qualità delle informazioni prodotte, si è ritenuto di poter utilizzare proficuamente la banca dati per la verifica degli obiettivi di politica economica, e quindi in quella vasta attività di analisi, monitoraggio e programmazione della spesa pubblica.

La banca dati contiene il conto consolidato del settore pubblico allargato a livello regionale a partire dall'anno 1996 con frequenza annuale e con un ritardo di 24 mesi. Sebbene i dati riguardino il complesso delle entrate e delle spese sostenute nei singoli territori regionali, fino ad ora la banca dati è stata prevalentemente utilizzata per rilevare ed analizzare valori di spesa.

Un rilevante punto di forza dei CPT è rappresentato dalla presenza di una "rete" di 21 Nuclei regionali, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, che, oltre a rappresentare una rete capillare di produzione metodologicamente omogenea delle informazioni, in particolare quelle relative agli enti sub-regionali, agevola i processi di decentramento amministrativo previsti dalle riforme in atto e, in prospettiva, si propone di concorrere alla creazione di una funzione locale di sostegno alla programmazione delle politiche di sviluppo e governo del territorio, fornendo ai competenti organi decisionali un valido strumento per l'allocazione ottimale delle risorse finanziarie.

La natura dei Conti regionali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi finanziari è, dunque, effettuata, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati. L'universo di riferimento considerato da CPT è costituito da un Settore Pubblico notevolmente più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica e che risulta mutuato dalla definizione di "Area Pubblica" utilizzato dalla UE.

Oltre a riferirsi a un universo ampio di enti, i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi a: macro-aree e regioni amministrative, classificazioni settoriali, definizioni di spesa e soggetti finali di spesa.

Ciascun ente viene considerato, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quale erogatore di spesa finale. Viene dunque effettuato un processo di consolidamento. Tale processo consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate o delle entrate effettivamente acquisite sul territorio.

I CPT e le altre fonti statistiche nazionali

I Conti Pubblici Territoriali rappresentano uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle *policy*. Il supporto offerto dalle informazioni estratte dalla Banca Dati per il monitoraggio delle politiche adottate e, ad esempio, per la definizione di criteri territoriali di riparto di risorse pubbliche, necessita però di riferirsi ad un aggregato confrontabile con il dato ufficiale dei Conti Nazionali diffuso dall'ISTAT. A questo scopo vengono, ad esempio, prodotti dati secondo la definizione di spesa in conto capitale coerente con la Contabilità Nazionale.

Per quanto riguarda in particolare i dati relativi al complesso della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, sia corrente che in conto capitale, è da notare che non sono disponibili in alcuna altra fonte.

3.3.5: Monitoraggio e Previsioni Fondo Aree Sottoutilizzate, Accordi di Programma Quadro e Fondi comunitari

La politica regionale nazionale e comunitaria, finalizzata al miglioramento della dotazione infrastrutturale del Paese, si avvale, oltre che delle risorse ordinarie destinate agli investimenti da Amministrazioni ed Enti pubblici, di risorse aggiuntive nazionali e comunitarie. La programmazione di questo volume di risorse e la trasparenza sulla loro gestione richiedono un monitoraggio costante del loro utilizzo e modelli di previsione per la valutazione di efficacia.

Risorse aggiuntive nazionali

In base alla legge finanziaria per il 2003 sono confluite nel Fondo aree sottoutilizzate (FAS) tutte le risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree caratterizzate da un ritardo nell'utilizzo dei propri fattori di sviluppo. Il Fondo aree sottoutilizzate è un fondo a gestione unitaria, articolato in due fondi distinti, assegnati al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ministero delle Attività Produttive.

Della spesa alimentata attraverso il FAS, si tiene conto nel Quadro Finanziario Unico (QFU), che è il principale strumento di programmazione economico-finanziaria della spesa in conto capitale, utilizzato dal Dipartimento (cfr. Paragrafo 3.6.3).

Nell'universo di riferimento del monitoraggio FAS, non sono considerate né le risorse ordinarie, né le risorse comunitarie ed i relativi cofinanziamenti nazionali.

Al fine di verificare la spesa effettuata degli strumenti alimentati dal Fondo per le aree sottoutilizzate, il Dipartimento ha progettato e sviluppato un sistema di monitoraggio attraverso schede di rilevazione che consentono di analizzare la movimentazione finanziaria nei periodi di riferimento. Le schede sono compilate dalle Amministrazioni incaricate della gestione degli strumenti.

Per gli incentivi fino al 31 dicembre 2004 la rilevazione era a cadenza semestrale, tale modalità di rilevazione dovrà essere ora resa compatibile con le nuove disposizioni della Finanziaria 2005 che ne prevedono la trimestralizzazione.

Per gli incentivi sono richiesti alle Amministrazioni competenti i dati di consuntivo per le seguenti poste: ammontare dei residui di tesoreria, stanziamento di competenza, eventuali disponibilità detenute in contabilità speciale, ammontare delle erogazioni effettuate, grado di attuazione delle risorse assegnate distinto per esercizio finanziario, entità delle risorse liberate da precedenti impegni e non riprogrammate, distinte per esercizio finanziario.

Con la delibera CIPE n. 19 del 2004 la stessa rilevazione, già in atto per gli incentivi, è stata estesa anche agli strumenti destinati al finanziamento degli investimenti. La norma non ha trovato finora completa attuazione e i dati utilizzati derivano dal monitoraggio sugli Accordi di Programma Quadro e da informazioni non organiche provenienti da Amministrazioni Centrali²⁰.

Sulla base delle informazioni pervenute si costruisce uno schema riassuntivo dei flussi finanziari per gli strumenti di incentivazione e di investimento alimentati.

La tabella di sintesi è divisa in tre sezioni: dati di consuntivo e preconsuntivo; di previsione a breve e lungo termine. Le informazioni del monitoraggio confluiscono nel riepilogo di consuntivo e preconsuntivo.

Non disponendo di serie storiche sufficientemente lunghe e stabili nel tempo non è possibile adottare, per le previsioni, modelli di carattere matematico-statistico; pertanto, si ricorre a misurazioni ad hoc, che tengano conto delle variabili che impattano sul fondo (disponibilità finanziarie nelle contabilità speciali, ammontare dei residui e degli stanziamenti di competenza, originati dalla dotazione storica, valore dei riparti della dotazione aggiuntiva, dati previsionali formulati dalle Amministrazioni che gestiscono gli strumenti²¹, indirizzi programmatici di allocazione delle risorse) delineando in via empirica una *proxy* dell'andamento futuro per ciascuno degli strumenti finanziati.

Per le stime di breve periodo la somma delle previsioni per strumento determina quella complessiva del Fondo aree sottoutilizzate, assicurando la coerenza con eventuali limitazioni che originano da fonti esterne.

²⁰ È allo studio la fattibilità di un sistema integrato di monitoraggio in accordo con la Ragioneria Generale dello Stato, che utilizzi il sistema informativo RGS relativamente ai dati di spesa dei capitoli di bilancio alimentati con le risorse FAS.

²¹ L'utilizzo di tali dati previsionali deve scontare l'effetto dei recenti interventi di finanza pubblica che hanno posto un limite massimo ai pagamenti (D.L. 168/2004 e L.F. per il 2005).

La previsione di lungo periodo si fonda su una simulazione che tiene conto delle seguenti ipotesi: alimentazione costante del fondo FAS, attuazione della previsione legislativa di conclusione dell'operatività di taluni strumenti, alimentazione costante di singoli strumenti sulla base di indicazioni programmatiche espresse nei più recenti riparti, attuazione degli orientamenti di riequilibrio fra incentivi e investimenti pubblici.

Le stime sono realizzate per singolo strumento sulla base della simulazione svolta. La simulazione consente di delineare il ciclo di spesa dello strumento (ammontare della spesa annua fino all'eventuale esaurimento delle risorse ovvero all'entrata a regime della stessa).

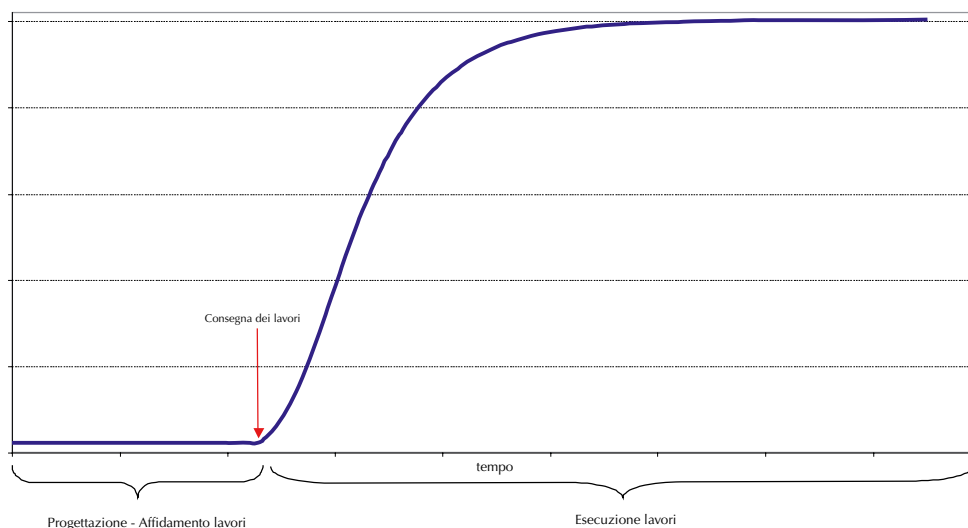
Risorse nazionali ordinarie e aggiuntive finanziano nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ) oltre 9.000 interventi su tutto il territorio nazionale per un valore complessivo che supera i 50 mld. euro.

Tali interventi sono oggetto di un monitoraggio semestrale mediante un complesso sistema informatico "l'Applicativo Intese", che alimenta un sistema di banche dati con informazioni aggiornate sulle attività già svolte, nonché previsioni su quelle ancora da realizzare a livello di singolo intervento.

Il corretto ed efficace funzionamento di tale sistema assume un'importanza fondamentale per le Amministrazioni centrali e locali responsabili della realizzazione degli investimenti pubblici sui rispettivi territori contribuendo ad accrescere l'efficienza allocativa dei fondi pubblici.

Nel corso del 2004 è stato definito il Sistema di previsione della spesa degli interventi inclusi negli APQ che si basa sulla suddivisione del ciclo di vita di un progetto infrastrutturale in due fasi: progettazione (studio di fattibilità, progettazione, ma anche affidamento dei lavori) nella quale lavorano i progettisti da un lato e l'apparato amministrativo dall'altro, dialogando e interagendo; realizzazione caratterizzata da un "consumo" di denaro che si conclude con la messa in esercizio dell'opera.

Figura 3.10 – Ipotesi Percorso realizzativo di un generico Intervento



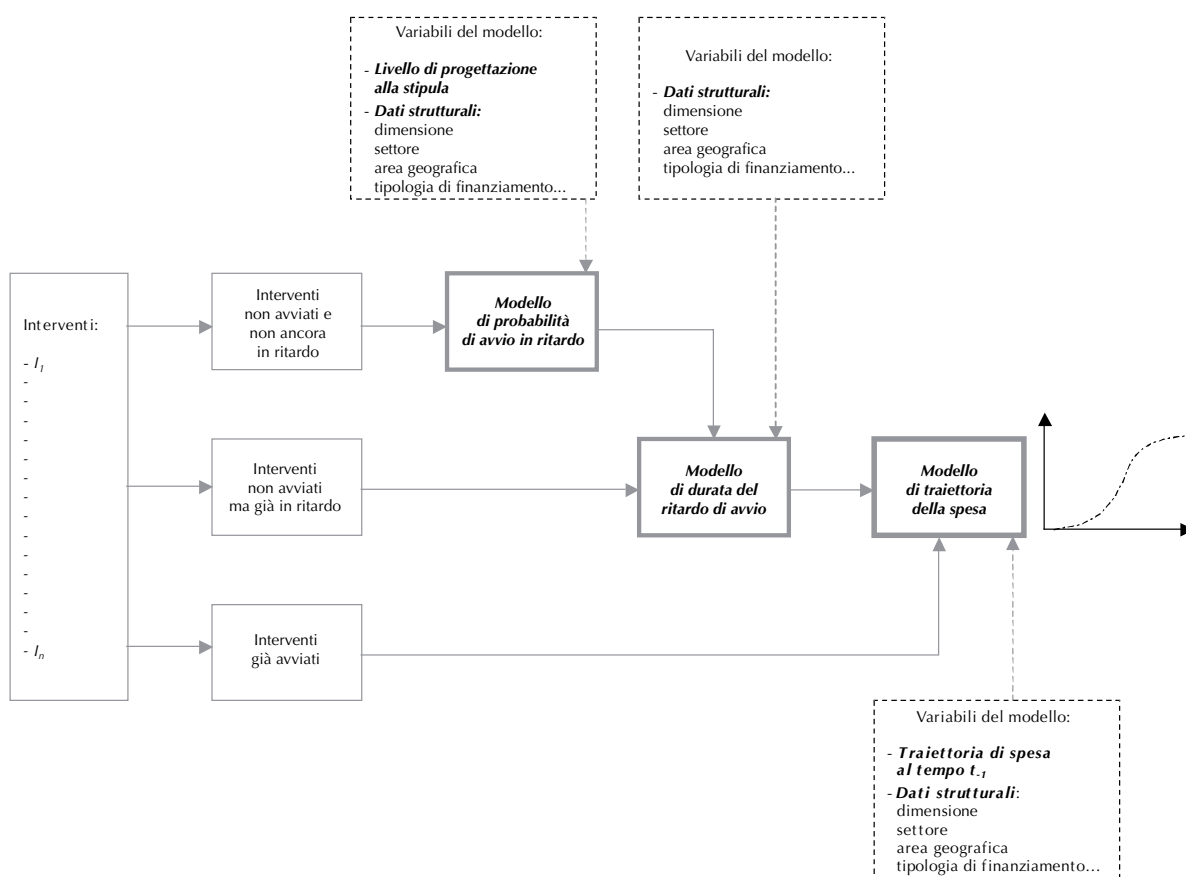
Aderendo a questo "modello di realtà", il Sistema costruisce un "processo statistico duale" nel quale ciascuna delle due fasi viene stimata con gli strumenti più adatti, configurando tuttavia un continuum in grado di stimare la traiettoria di spesa anche nel caso di interventi ancora in fase di progettazione.

Per stimare i parametri che governano le traiettorie di ciascun intervento, vengono utilizzate tutte le informazioni disponibili relative ai progetti.

Ciascun intervento, quindi, sarà analizzato e stimato da due famiglie di modelli, coordinati tra loro. Il sistema di previsione consente: di stimare i ritardi di avvio dei singoli interventi (tali ritardi sposteranno il punto di partenza della curva di spesa) e di variare l'inclinazione della curva di spesa – rispetto alle dichiarazioni di spesa fornite – come conseguenza del comportamento di spesa osservato effettivamente per gli interventi.

Il sistema è in grado di stimare la probabilità che un intervento si avvii in ritardo e di calcolare la durata di tale ritardo. Il sistema di previsione può trovare un'adeguata rappresentazione nel seguente schema.

Figura 3.11 – Il Sistema di Previsione della Spesa dei Progetti di Investimento



La prima famiglia è riconducibile a un “modello di durata”, e descrive il consumo di tempo impiegato per la fase precontrattuale di ciascun intervento. Le informazioni che alimentano il modello sono basate sul confronto tra i tempi dichiarati e quelli effettivi che intercorrono tra lo stanziamento dei fondi e la consegna dei lavori.

La seconda riguarda invece un “modello di spesa” che, a partire dal momento della consegna dei lavori, calcola le traiettorie di spesa, a partire dai flussi di spesa dichiarati, in grado di rappresentare tre ordini di informazioni:

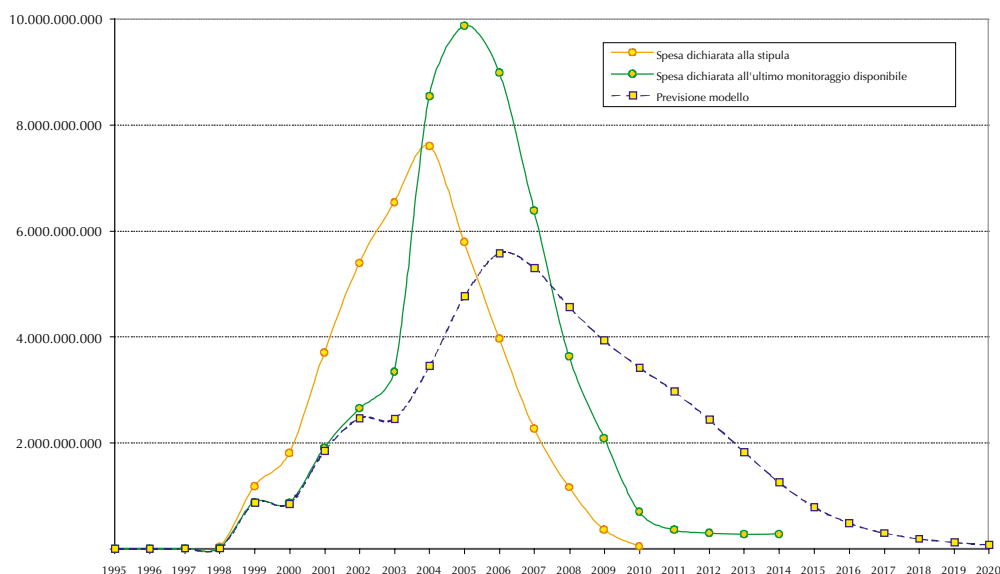
- la “cumulata” descrive l’evoluzione della spesa nel tempo;
- la “decumulata” offre informazioni sulla spesa effettuata momento per momento;
- l’ampiezza dell’intervallo temporale all’interno del quale la traiettoria si dipana.

Questo sistema duale è in grado di stimare “curve caratteristiche” sulla base della tipologia di progetto, delle sue dimensioni economiche, dell’area geografica coinvolta, ecc., configurando così dei “tipi ideali” di spesa.

Il Sistema è in grado di utilizzare per la modellizzazione tutti gli oltre 9.000 progetti presenti nella banca dati degli APQ. Allo stesso tempo, l’aggiornamento periodico della base dati permette di ridefinire le relazioni prototipali, riallineando i “tipi ideali” di traiettoria ai nuovi dati di rilevamento.

La rappresentazione grafica dei risultati del Sistema di previsione della spesa degli interventi inclusi negli APQ mostra con sufficiente chiarezza il diverso andamento delle tre traiettorie di spesa: quella dichiarata alla stipula dell’accordo; l’ultima dichiarazione disponibile; la previsione prodotta dal modello.

Figura 3.12 – Distribuzione della Spesa per gli Accordi di Programma Quadro



Prendendo come parametro di riferimento la curva di spesa dichiarata alla stipula, è evidente lo spostamento in avanti nel tempo della curva dell’ultima spesa, distribuito in modo tale da non superare in modo eccessivo la data dichiarata di fine lavori. Nella sua parte centrale, la curva raggiunge valori di spesa assai elevati, che difficilmente potranno essere mantenuti.

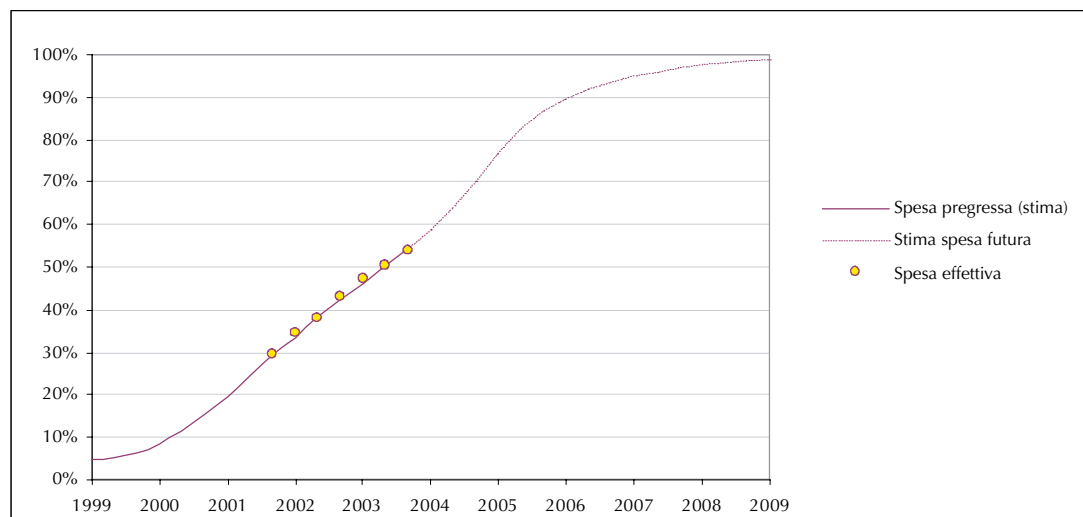
La traiettoria di spesa prodotta dal sistema come anticipazione basata sui dati disponibili indica una curva meno “appuntita”, e quindi molto più estesa nel tempo: se ne deduce che le dichiarazioni inizialmente fornite dai responsabili degli interventi, ma anche gli aggiornamenti periodici delle traiettorie di spesa, tendono a sottostimare i tempi di realizzazione.

In realtà, esiste una terza fase del ciclo di vita dell’intervento, detta post-contrattuale, successiva alla chiusura dei lavori, e che corrisponde al collaudo e messa in esercizio dell’opera finita: anche in questa fase vi è principalmente un consumo di tempo. L’inserimento di questa fase nel Sistema come terzo modello statistico, benché ancora prematuro, rientra tra gli obiettivi più qualificanti del Sistema stesso.

Anche per la valutazione del progetto “Completamenti”, avviato nel 1998 dal CIPE per il completamento di opere pubbliche incompiute e ancora valide, viene utilizzato un modello di previsione che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento. Il modello viene stimato sulla base di un campione di circa 1500 osservazioni corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati.

Sotto l'ipotesi che la percentuale di avanzamento dei lavori sia un buon indicatore dell'avanzamento in senso economico della spesa, si possono aggregare le stime per i vari interventi ottenendo una previsione per l'avanzamento complessivo del programma nei prossimi anni.

Figura 3.13 – Avanzamento del Programma dei Completamenti



Risorse aggiuntive comunitarie

Per il monitoraggio del grado di realizzazione dei programmi finanziati dalle risorse comunitarie, il DPS si avvale di un Modello di previsione annuale dei rimborsi comunitari.

Si tratta di un modello previsivo di carattere normativo, basato sul presupposto che tutti gli adempimenti, previsti dai regolamenti comunitari e dalle disposizioni di attuazione degli strumenti di programmazione delle risorse comunitarie, siano completati nei termini previsti.

Il modello si basa su un sistema di “valori desiderabili” periodici, legati alle date fissate per la presentazione delle domande di pagamento alla Commissione Europea per ottenerne il rimborso dei contributi comunitari. Per “valore desiderabile” si intende: a fine anno, il valore necessario, per ogni Programma e Fondo (FERS, FSE, FEOGA, SFOP), al fine di evitare il disimpegno automatico; al 31 ottobre, il valore necessario a raggiungere l’obiettivo previsto per l’assegnazione della riserva a valere sul Fondo aree sottoutilizzate, pari all’80 per cento dell’importo necessario ad evitare il disimpegno automatico per l’anno cui si fa riferimento (delibera Cipe n. 20 del 29 settembre 2004); alle scadenze intermedie dell’anno, febbraio, aprile e luglio, il valore che, tenendo conto dell’esistenza di stagionalità delle spese, appare mediamente coerente con il valore di fine anno.

Fissati gli obiettivi di spesa da certificare per ognuna delle scadenze, si ipotizza che la Commissione Europea effettui i pagamenti nei termini previsti dalla normativa che regola il bilancio comunitario, arrivando così ad una stima delle entrate nell’anno a titolo di rimborsi comunitari.

Formalmente il modello, per la stima degli importi certificati alla Commissione, i dati della spesa effettuata dai beneficiari finali e dei rimborsi comunitari, può essere esplicitato nella seguente maniera:

- 1) Certificazioni di spesa delle Autorità di pagamento:

$$\hat{C}_t^n = q_t^n I^{n-2}$$

dove \hat{C}_t^n rappresenta la stima dell'importo di contributo comunitario certificato alla Commissione; I^{n-2} sono gli impegni netti sul bilancio comunitario relativi all'anno n-2; q_t^n è la quota di impegno, per l'anno n alla scadenza t, ottenuta interpolando statisticamente l'andamento medio delle certificazioni di spesa degli anni precedenti, tenendo conto anche del raggiungimento al 31 ottobre dell'obiettivo di premialità FAS.

- 2) Dati di spesa dei beneficiari finali, che permettono di ottenere una stima dei dati di monitoraggio prima che essi vengano ufficialmente resi disponibili:

$$\hat{M}_{t-1}^n = \hat{C}_t^n / p_{CE}$$

dove \hat{M}_{t-1}^n è la stima della spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali nell'anno n al tempo t-1; \hat{C}_t^n è la stima, ma può essere utilizzato il dato effettivo nel momento in cui esso è disponibile, dell'importo certificato alla Commissione nell'anno n alla scadenza t; p_{CE} è il tasso medio di partecipazione Comunitaria del Programma.

- 3) Pagamenti della Commissione europea:

$$\hat{R}_t^n = \hat{C}_{t-1}^n$$

dove \hat{R}_t^n è la stima dei rientri comunitari e viene posta uguale alla stima, o dato effettivo se disponibile, delle certificazioni relative alla scadenza precedente.

Per la verifica dell'efficacia degli investimenti pubblici è in corso di elaborazione un ulteriore modello econometrico, finalizzato a quantificare gli effetti – diretti e indiretti – prodotti dagli investimenti stessi sulla collettività delle famiglie e delle imprese distribuite sul territorio nazionale a livello macro e settoriale.

3.3.6: Modelli di Simulazione finalizzati alla Definizione della Posizione italiana nel Negoziato sulla Politica di Coesione comunitaria 2007-2013

Ai fini della definizione della posizione italiana nell'ambito del negoziato sulla politica regionale comunitaria 2007-2013, il Dipartimento Politiche di Sviluppo – con il supporto tecnico e operativo dell'ISTAT – si è dotato di un modello di simulazione per l'individuazione delle regioni italiane ed europee ammissibili ai fondi strutturali post-2006 e di metodi di stima delle risorse finanziarie attribuibili ai diversi Stati Membri.

Simulazioni sullo scenario regionale europeo 2007-2013

Nella proposta della Commissione, pubblicata nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale²², la politica regionale comunitaria 2007-2013 è strutturata attorno a tre obiettivi:

- a) l'obiettivo convergenza, a favore delle regioni e degli Stati Membri meno avanzati. Si tratta delle regioni NUTS-2 con un PIL pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto (Spa), inferiore al 75 per cento della media UE-25 e degli Stati Membri con un reddito nazionale lordo, espresso in Spa, inferiore al 90 per cento della media comunitaria²³. L'ammissibilità è determinata sulla base dei dati degli ultimi tre anni disponibili al momento della chiusura del negoziato (se si dovesse raggiungere un accordo sul bilancio comunitario nel 2006, per le regioni NUTS-2 si tratterebbe del periodo 2001-2003);

²² Commissione Europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo.

²³ Sono incluse le regioni colpite da "effetto statistico", ovvero quelle regioni che beneficerebbero dei fondi strutturali in una Europa a 15 paesi, ma che perdono l'ammissibilità a causa della riduzione del PIL pro capite medio comunitario dovuta all'ingresso dei dieci nuovi Stati Membri.

- b) l'obiettivo competitività regionale e occupazione per le regioni non in ritardo di sviluppo²⁴, centrato su alcuni temi chiave che riflettono l'agenda di Lisbona e Göteborg;
- c) l'obiettivo cooperazione territoriale per promuovere l'integrazione europea su temi importanti per la Comunità a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

Scopo dell'esercizio di simulazione è quindi quello di individuare, sulla base di varie ipotesi di crescita economica e demografica, le regioni italiane ed europee ammissibili a beneficiare dell'obiettivo convergenza nel prossimo ciclo di programmazione 2007-2013, e di valutare l'impatto dell'allargamento dell'Unione Europea sul bilancio comunitario utilizzando diversi algoritmi per la stima delle risorse finanziarie attribuibili ai diversi Stati Membri.

A tal fine, a partire dal 2001, sono stati selezionati diversi metodi di simulazione del prodotto interno lordo pro capite delle regioni NUTS-2 dell'UE-27 per gli anni 1999-2006²⁵. Gli scenari elaborati vengono di volta in volta aggiornati in base alla disponibilità di nuovi dati e/o alla definizione di nuove metodologie di stima.

Un'importante fase del lavoro ha riguardato la costruzione di una base dati coerente per i paesi UE-27, con dati al livello regionale NUTS-2 e NUTS-3. Le principali fonti utilizzate per le simulazioni sono: *Eurostat New Cronos (National accounts; Regional statistics; Population and social conditions)*²⁶; Commissione Europea (*Economic Forecasts, Spring and Autumn*).

Per garantire un supporto tecnico efficace ai decisori politici nelle varie fasi del negoziato comunitario, particolare attenzione è stata dedicata alla costruzione di una strumentazione flessibile in grado di aggiornare in modo automatico il quadro finale dei risultati al variare dei dati e dei parametri oggetto delle negoziazioni²⁷.

Nella prima fase di costruzione del modello, in assenza di informazioni sulle tendenze regionali di lungo periodo, sono state formulate ipotesi di crescita differenziata per le regioni ricche e quelle arretrate all'interno di ciascun paese europeo (per i Paesi UE-15, le regioni arretrate sono quelle Obiettivo 1 nell'attuale ciclo di programmazione 2000-2006; per i nuovi Stati Membri, si tratta delle regioni che, sulla base degli ultimi anni disponibili, registrano un PIL pro capite regionale inferiore al 75 per cento della media di quei Paesi). D'altronde, per ciascun Paese UE-15, le simulazioni rimangono sempre coerenti con le previsioni della Commissione Europea al livello nazionale. Attualmente, le varie ipotesi di crescita al livello regionale tendono a incorporare il quadro delle previsioni territoriali nazionali²⁸.

Per i nuovi Stati Membri, il tasso di crescita è quello previsto dalla Commissione Europea, mentre al loro interno – in mancanza di previsioni al livello territoriale – si è partiti da diverse ipotesi circa il tasso di crescita del PIL delle regioni più povere rispetto a quello medio nazionale²⁹.

²⁴ Tutte le regioni non ammissibili all'obiettivo convergenza.

²⁵ Nel febbraio 2001, data di inizio della costruzione dei primi modelli di simulazione, la serie del PIL pro capite regionale si fermava all'anno 1998. L'invio a Eurostat dei conti regionali da parte degli Stati Membri è infatti fissato dal Regolamento comunitario 2223/96 a 24 mesi di distanza dall'anno di riferimento.

²⁶ Periodicamente, ogni volta che si aggiorna la base dati utilizzata nelle elaborazioni, si rendono necessarie alcune verifiche di coerenza tra: a) dati sul PIL nazionale (*BD New Cronos, National Accounts*) e dati regionali (*BD New Cronos, Regional Statistics*); b) dati sulla popolazione nazionale (*BD New Cronos, Population and social condition*) e dati regionali (*BD New Cronos, Regional Statistics*); c) coerenza, sia a livello NUTS-2 che NUTS-0, tra i dati sul PIL pro capite e le due variabili che lo compongono: PIL in livelli e popolazione; d) coerenza, sia a livello NUTS-2 che NUTS-0, tra i dati sul PIL in Spa e le due variabili che lo compongono: PIL in moneta nazionale e tasso di conversione parità di potere d'acquisto (PPA) e moneta nazionale; e) Coerenza tra i dati regionali sul PIL di fonte Eurostat e i dati regionali sul valore aggiunto (al lordo SIFIM) di fonte Istat.

²⁷ I risultati dei vari modelli sono presentati utilizzando fogli elettronici collegati fra loro e strutturati in modo tale che modificando i parametri e/o i dati si ottiene automaticamente l'aggiornamento dell'output.

²⁸ In particolare per Italia, Francia, Germania e Spagna. In mancanza di informazioni al livello territoriale, inizialmente si è fissato un differenziale positivo di crescita delle regioni Obiettivo 1 rispetto alla media nazionale pari a quello italiano (quadro macroeconomico territoriale, vedi par. 3.3.1). Da notare che la proiezione in avanti nel tempo viene effettuata sul PIL in moneta nazionale a prezzi correnti, utilizzando ipotesi diverse sulle parità di potere d'acquisto (PPA) dei vari Paesi (si utilizzano le previsioni Eurostat-OCSE, oppure – quale scenario base - un'ipotesi di invariabilità dei tassi).

²⁹ Tra i vari scenari utilizzati, inizialmente si è ipotizzato che le regioni povere dei nuovi Stati Membri registrassero un tasso di crescita del PIL pari al 50 per cento del tasso medio nazionale.

Sono stati anche elaborati scenari "meccanici" in cui il PIL e la popolazione delle regioni NUTS-2 dei nuovi Stati Membri crescono al tasso del rispettivo Paese.

Gli scenari sono stati formulati sulla base di periodi di riferimento diversi per l'individuazione delle regioni ammissibili (2000-2002 e 2001-2003; sono stati simulati anche scenari per il 2004-2006), esaminando diversi criteri di ammissibilità (oltre al 75 per cento del PIL pro capite regionale, un indicatore sintetico che tiene conto del PIL pro capite e del tasso di occupazione regionale con pesi diversi) in una Unione Europea a 25 e 27 Stati Membri.

Dal 2001 a oggi, il modello e i metodi di stima sono stati di volta in volta aggiornati in base alla disponibilità di nuovi dati, rendendo le simulazioni sullo scenario regionale europeo 2007-2013 sempre più precise ed efficaci ai fini della definizione della posizione italiana nell'ambito del negoziato comunitario sulla riforma della politica di coesione e sulle prospettive finanziarie.

3.4: Le Previsioni di Finanza pubblica

Le previsioni di finanza pubblica rappresentano il risultato dell'operare di una serie di modelli: il modello di finanza pubblica (Paragrafo 3.4.1), il modello dei flussi finanziari dell'UE (Paragrafo 3.4.2), il modello della spesa sociale (Paragrafo 3.4.3) e quello della spesa del personale pubblico (Paragrafo 3.4.4).

Questi ultimi tre sono modelli di estremo dettaglio che riguardano aspetti particolari, anche se importanti, e che sono autonomi dal modello generale di finanza pubblica.

La relazione di questi tre modelli, e di altri a loro ancillari, con il modello generale di finanza pubblica è diversa. Il primo, infatti, fornisce i valori (previsioni e simulazioni) di variabili considerate esogene nel modello generale: aiuti internazionali e contributi agli investimenti dall'estero, che sono ambedue voci in entrata. Il modello della spesa sociale e quello della spesa per il personale riguardano invece aspetti considerati anche dal modello di finanza pubblica, ma con livelli di aggregazione e finalità diversi. Nelle fasi di previsione e di simulazione, i risultati di questi due modelli e quelli dei corrispondenti sottomodelli del modello generale costituiscono la base di un utile confronto che non può che contribuire positivamente alla precisione delle previsioni finali.

3.4.1: Il Modello di Finanza pubblica

Finalità

Il Modello di Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si caratterizza per la scelta di fondo di adottare un elevato livello di disaggregazione, come richiesto dalla struttura del bilancio di previsione dello Stato, della cui preparazione la Ragioneria Generale dello Stato è normativamente responsabile.

Inizialmente, la modellizzazione si limita alle entrate tributarie di competenza, rivoluzionate dalla riforma degli anni settanta. È stata poi estesa alle entrate extratributarie e, dopo la legge n. 468 del 1978, alle previsioni di cassa di tutte le entrate. Questa legge ha riformato profondamente la procedura di bilancio, allargando l'ottica al Settore Statale e all'intero Settore Pubblico ed estendendo l'orizzonte di previsione da uno a tre/cinque anni. Ha inoltre imposto che le previsioni siano formulate sia in base alla legislazione vigente, che in base al programma proposto dal governo.

Per far fronte alle accresciute esigenze di previsione, la Ragioneria Generale dello Stato completava la modellizzazione del bilancio dello Stato dal lato delle spese e iniziava la modellizzazione dei conti e dei sottoconti del Settore Statale e del Settore Pubblico, nell'ambito della quale venivano esplicitamente considerati anche i problemi di consolidamento fra i diversi livelli di conti.

Successivamente, l'adozione a livello internazionale dei criteri di contabilità nazionale per il controllo dei conti pubblici imponeva anche la considerazione dei conti relativi alla Pubblica Amministrazione. In conseguenza veniva avviata la modellizzazione anche di questi conti, sfruttando i naturali collegamenti, voce per voce, con i conti del Settore Statale e del Settore Pubblico.

L'insieme integrato di tutti questi modelli costituisce il Modello di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato.

Caratteristiche generali del Modello

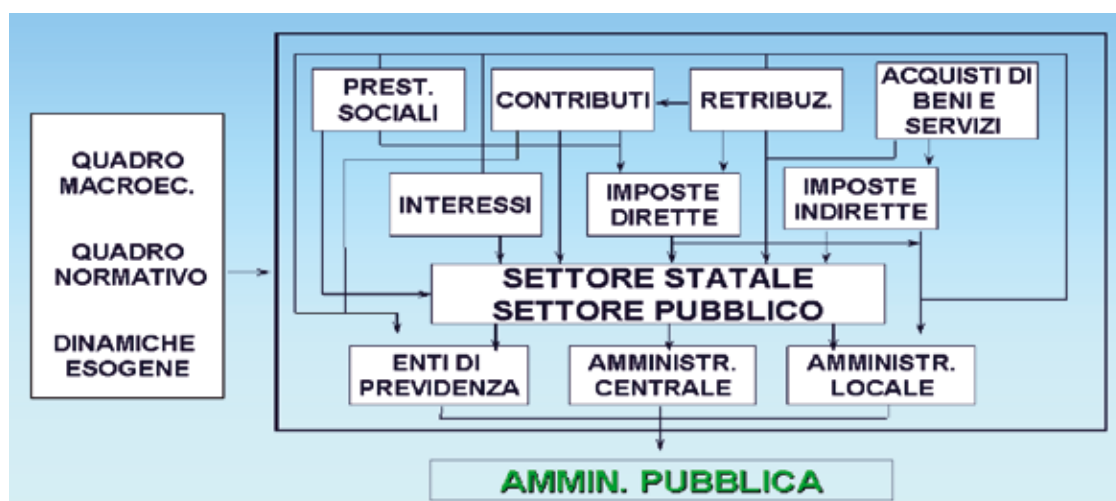
Il modello di finanza pubblica associa una forte componente matematico-istituzionale ad una rilevante componente econometrica. Esso comprende dodici blocchi principali (Prestazioni previdenziali e assistenziali, Prestazioni sanitarie, Retribuzioni, Acquisito di beni e servizi, Interessi, Imposte dirette, Contributi sociali, Imposte indirette, Settore Statale, Amministrazione Centrale, Amministrazione Locale, Enti di previdenza), articolati in vari sottomodelli (circa 110, per un totale di circa 6.000 equazioni e 10.000 serie storiche) tra loro variamente collegati³⁰.

Il livello di disaggregazione adottato consente al modello di collegare ogni singola voce di entrata e di spesa alle particolari variabili economiche da cui dipende e di tenere esplicitamente conto dei meccanismi normativi che la regolano.

Esso agevola inoltre la derivazione dei Conti delle Amministrazioni Pubbliche a partire da quelli finanziari del Settore Statale e del Settore Pubblico, essendo possibile fornire la versione di contabilità nazionale per ogni categoria di entrata e di spesa.

Questa caratteristica è molto importante perché permette di collegare in modo coerente i conti delle Amministrazioni Pubbliche - utilizzati in sede internazionale e attualmente al centro dell'attenzione dei documenti programmatici in quanto alcuni importanti parametri del Trattato di Maastricht prima e del Patto di Stabilità e Crescita poi sono fissati in termini di contabilità nazionale - con i conti finanziari del Settore Statale e del Settore Pubblico, che rappresentano invece i canali naturali attraverso i quali si esprime l'attività normativa e amministrativa dello Stato italiano.

Figura 3.14 – Schema del Modello di Finanza Pubblica



³⁰ Dal punto di vista informatico, il modello è stato sviluppato utilizzando il pacchetto software TROLL, originariamente in ambiente *mainframe* MVS e successivamente in ambiente Microsoft Windows. Attualmente il modello "gira" con la versione 1.31 di "Troll for Windows".

Il modello può essere utilizzato sia in modo parziale, per effettuare analisi e previsioni di settore (interessi, entrate dirette o indirette, contributi, ecc...), sia nella sua interezza, per tener conto delle molteplici e talora complesse interazioni tra i blocchi. La possibilità, offerta dal modello, di tener conto delle interazioni tra tutti i settori, assicura la coerenza interna delle stime ottenute.

Il funzionamento del modello può essere così sintetizzato: a partire dal Quadro Macroeconomico (JBM), proveniente dal DT e, assunto esogenamente nell'ambito del processo di previsione interdipartimentale già descritto nel paragrafo 3.1, e dalla normativa in vigore, vengono calcolate tutte le poste di entrata e di uscita che non dipendono dalla spesa per interessi. Dato il saldo primario «puro» così ottenuto, considerate la dimensione e la struttura del debito accumulato e formulate delle ipotesi sulla copertura del nuovo debito e sull'andamento dei tassi di interesse, previa determinazione della spesa per gli interessi e di tutte le altre voci che da essi dipendono (ad esempio, l'imposta sostitutiva, le retrocessioni, ecc...), vengono calcolati i saldi finali (fabbisogni del Settore Statale e del Settore Pubblico ed indebitamento della Pubblica Amministrazione).

Attualmente questo modello, sulla base del Quadro Macroeconomico, è in grado di elaborare previsioni di breve e medio periodo sull'andamento dei conti pubblici, sia in versione finanziaria (Conti consolidati di cassa del Settore Statale e del Settore Pubblico e relativi sottoconti), sia in versione di contabilità nazionale (Conto economico della Pubblica Amministrazione e relativi sottoconti). Esso viene utilizzato in occasione della formulazione del bilancio di previsione dello Stato (Relazione Previsionale e Programmatica), delle previsioni tendenziali contenute nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico e nel Documento di programmazione economico-finanziaria, nonché in occasione delle verifiche effettuate dal Fondo Monetario Internazionale sulla situazione della finanza pubblica in Italia e per ottemperare agli adempimenti previsti in sede UE e OCSE.

Il modello di finanza pubblica, oltre che per fini previsivi, è utilizzato per quantificare, attraverso opportune simulazioni, gli effetti di misure alternative di politica economica sul bilancio e sui vari conti consolidati. L'elevato livello di disaggregazione permette al modello di recepire misure anche molto particolari.

L'uso della versione completa del modello, che come si è detto in precedenza, tiene conto delle interrelazioni fra i vari blocchi di entrata e di spesa, ha il vantaggio di evidenziare automaticamente anche gli effetti indiretti di ogni particolare misura di bilancio. Poiché questi effetti sono spesso non trascurabili, si evita il rischio di identificare erroneamente l'effetto complessivo con il solo effetto diretto.

I due sottoblocchi più importanti sono, dal lato delle entrate, il modello dell'imposta sul valore aggiunto, e, dal lato delle spese, il modello di previsione degli interessi passivi delle Amministrazioni Centrali.

ALCUNI SOTTOBLOCCHI DEL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA

L'imposta sul valore aggiunto (IVA) rappresenta la più importante delle imposte indirette dal punto di vista del gettito¹. Il modello per la previsione del gettito dell'IVA si fonda pertanto su basi imponibili rappresentate dai consumi delle famiglie sul territorio economico italiano, dagli investimenti delle famiglie in costruzioni residenziali, dai consumi intermedi, dagli acquisti di beni e servizi *market* (ex prestazioni sociali in natura) e dagli investimenti lordi della PA e dalle basi imponibili relative a classi di produttori sottoposti a regimi speciali.

Tutte queste componenti sono state opportunamente disaggregate in classi di spesa per le quali è possibile costruire aliquote medie sulla base delle aliquote legali. In particolare, per le spese in consumi delle famiglie, sono state adottate le principali categorie di spesa dell'ISTAT, (19 voci).

¹ Essa colpisce la cessione dei beni e la prestazione di servizi e si applica al valore che ogni impresa aggiunge nel processo di produzione e commercializzazione dei beni e dei servizi, con esclusione delle scorte, degli investimenti lordi e delle esportazioni, con la conseguenza che essa viene a configurarsi come un'imposta sui consumi finali.

Le serie a prezzi costanti (del 1995) sono divise per la popolazione a metà anno, per ottenere le serie dei consumi reali pro capite, il cui andamento viene poi spiegato in termini di equazioni di regressione dipendenti da variabili quali, ad esempio, la spesa complessiva reale *pro capite* e i prezzi relativi.

Le previsioni delle spese *pro capite* reali, ricavate da suddette regressioni, vengono poi trasformate in previsioni complessive a prezzi correnti utilizzando previsioni dei corrispondenti deflatori e dell'ammontare della popolazione.

Il passaggio alle previsioni di basi imponibili e di gettito avviene infine mediante l'utilizzo di aliquote medie delle 19 categorie di consumo, ottenute disaggregando queste ultime in base ai dati dell'indagine campionaria dell'ISTAT sui consumi delle famiglie, che considera sottocategorie alle quali è possibile attribuire con buona approssimazione le aliquote contemplate dalla normativa.

Una procedura analoga è usata per i consumi intermedi, acquisti di beni e servizi da produttori *market* e investimenti lordi della Pubblica Amministrazione e per le basi imponibili relative ai regimi speciali, con la differenza che le aliquote medie vengono stimate utilizzando come pesi dati desunti dalle tavole intersettoriali dell'economia italiana.

Un altro importante sottoblocco, dal lato delle spese, riguarda il modello della spesa per interessi sul debito del Settore Statale. Tale modello elabora previsioni che vengono verificate con la Direzione II del Dipartimento del Tesoro, che costituisce il riferimento istituzionale per la gestione del debito. Tale attività di confronto, iniziata nel corso del 2001, ha portato ad un progressivo miglioramento della capacità previsiva e di integrazione del modello.

Il modello calcola con frequenza mensile i valori di tutte le variabili di *stock* e flusso necessarie alla produzione di previsioni a medio termine (4-5 anni) della spesa per interessi passivi sul debito pubblico sostenuta dal Settore Statale. Le previsioni mensili, sia in termini di cassa che di accrual secondo la classificazione SEC95, vengono quindi riportate a livello annuale.

La scelta della frequenza mensile è motivata dall'esigenza di utilizzare informazioni quanto più possibile disaggregate nella costruzione della base dati di riferimento e di seguire e riprodurre in previsione il meccanismo di copertura del fabbisogno mensile del Settore Statale.

Il modello degli interessi utilizza, come input, alcune grandezze i cui valori provengono sia dall'interno del modello di Finanza Pubblica, sia da modelli satellite o in alternativa da fonti esterne.

I valori considerati riguardano:

il livello del fabbisogno primario del Settore Statale o, meglio, come detto in precedenza, il saldo fra tutte le entrate e uscite che non dipendono dagli interessi;

la curva previsiva dei tassi di interesse per durata;

la composizione della copertura del fabbisogno del Settore Statale, al lordo dei debiti pregressi.

In particolare, i valori del fabbisogno primario del Settore Statale sono ricavati dalle previsioni del modello di Finanza Pubblica, anche se possono essere imposti esogenamente per effettuare simulazioni "*ad hoc*".

La curva dei tassi di interesse viene determinata, invece, utilizzando generalmente un piccolo modello satellite dei "tassi *forward*", dal quale si ottiene la curva previsiva dei rendimenti per durata secondo la metodologia proposta da Nelson e Siegel. In alternativa al modello citato è stato sviluppato, recentemente, un modello mensile della struttura a termine dei tassi di interesse italiani, basato sull'idea che la relazione dinamica tra tassi di interesse relativi a titoli con diverse scadenze possa essere specificata come un modello vettoriale a correzione degli errori (VECM). Dopo una prima fase di sperimentazione del modello è previsto l'utilizzo in termini operativi dei risultati come *input* per il calcolo della spesa per interessi.

Per quanto riguarda, invece, la determinazione delle coperture del fabbisogno lordo del Settore Statale, queste sono calcolate in modo da rispettare il vincolo sulla giacenza a fine anno del conto di disponibilità del Tesoro, che, in generale, negli ultimi anni, oscilla intorno ai 15 miliardi di euro. Passando all'articolazione del modello, è possibile individuare due principali blocchi che lo compongono:

- Blocchi modellizzati con estremo grado di disaggregazione:
 - Titoli interni (BOT, CTZ, BTP, BTP indicizzati, CCT);
 - Risparmio Postale; Titoli esteri; Titoli debito FF.SS.
- Blocchi modellizzati in maniera aggregata:
 - Conti correnti di tesoreria; Componenti esogene; Altri interessi.

SPERIMENTAZIONE DI UN MODELLO DELL'ECONOMIA ITALIANA INTEGRATO CON IL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA

La Ragioneria Generale dello Stato, al fine di migliorare l'attività di previsione delle voci di finanza pubblica, ha promosso l'elaborazione di un modello macroeconomico annuale, ad elevato livello di disaggregazione, integrato con quello di finanza pubblica, ancora in fase sperimentale. La procedura ufficiale di definizione delle previsioni di finanza pubblica ai fini dei documenti programmatici resta, pertanto, quella descritta nel capitolo precedente.

La metodologia iterativa del modello sperimentale è basata sui passi seguenti:

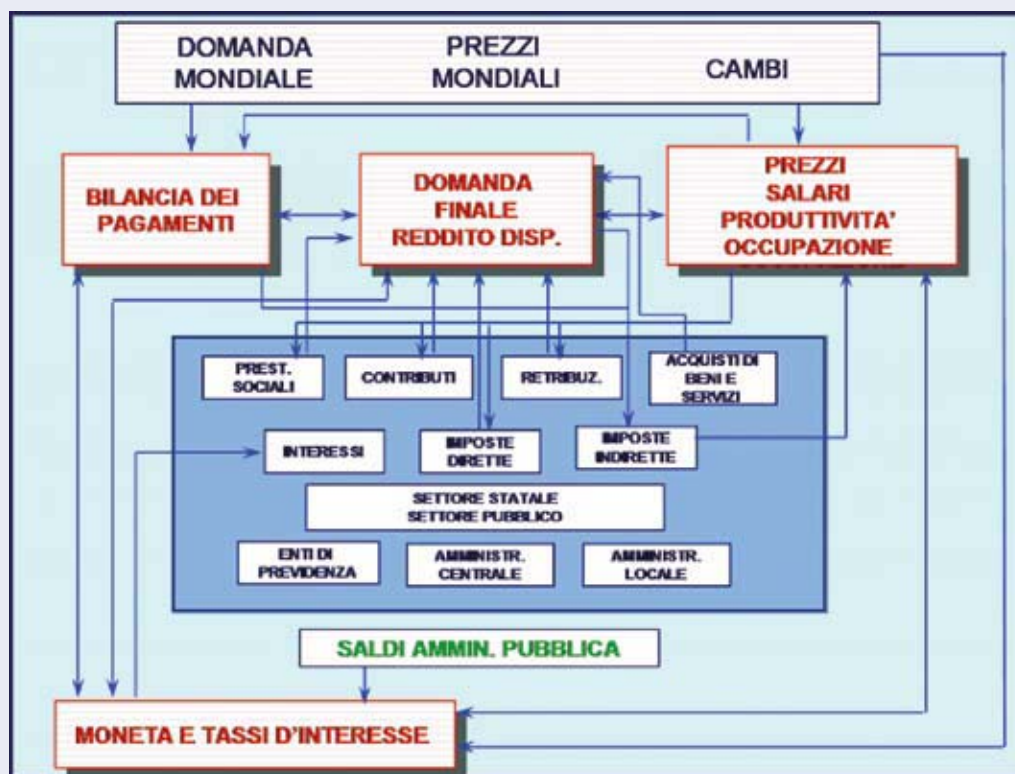
- Determinazione di un quadro macroeconomico di partenza
- Soluzione del Modello di Finanza Pubblica
- Inserimento delle variabili di Finanza Pubblica così calcolate tra le esogene del modello dell'economia italiana
- Soluzione del modello dell'economia
- Inserimento nel Modello di Finanza Pubblica del un nuovo quadro macroeconomico prodotto dal modello dell'economia
- Nuova soluzione del modello di Finanza Pubblica
- Ripetizione dei passi 3-6 fino a convergenza

Il presupposto del meccanismo di integrazione, naturalmente, è quello della individuazione di tutti i rilevanti collegamenti tra i due modelli. Su questo punto si sta attualmente lavorando, per migliorare la sensibilità di ciascuno dei due modelli alle variabili che risultano endogene nell'altro.

Il modello è multisettoriale, distinto tra settore privato, pubblico ed estero e comprende cinque branche produttive (agricoltura, industria in senso stretto, costruzioni, servizi vendibili e pubblica amministrazione). Si compone di 56 equazioni di comportamento e di 168 identità.

Il modello contiene un blocco della domanda nel quale vengono modellate, con altrettante equazioni di comportamento, le variabili di consumo (disaggregate in consumi durevoli e non durevoli), di investimento (in parte indirettamente calcolati a partire dai relativi *stock* di capitale, in parte stimati direttamente), quelle relative alla bilancia dei pagamenti e quelle relative alla finanza pubblica, che vengono ricavate dal relativo modello.

Schema del Modello macroeconomico integrato



A fronte del blocco della domanda è stato sviluppato un blocco dell'offerta, nel quale vengono stimati i valori aggiunti settoriali (industria, costruzioni, agricoltura, servizi), a partire dagli *input* di fattori (in particolare il lavoro), e alcune variabili di prezzo. All'interno del blocco dell'offerta vengono anche stimate le relazioni relative all'occupazione totale del settore privato, e alle sue componenti per branca.

Nel sottoblocco dei prezzi e deflatori vengono poi stimati i principali deflatori, utilizzati per esprimere i principali aggregati in termini nominali, a partire dalle stime delle corrispondenti grandezze espresse in termini reali.

Il settore monetario del modello può essere definito ancora allo stato embrionale, in quanto consiste di una sola equazione di comportamento, che esprime il tasso medio annuo di interesse sui BOT in funzione di un tasso guida (tasso interbancario a 3 mesi)¹.

La chiusura del modello avviene attraverso le scorte, ricavate (in termini reali) come differenza tra offerta e domanda (sempre espresse in termini reali).

L'adozione di una comune struttura a correzione dell'errore per la gran parte delle equazioni del modello ha consentito di eliminare la quasi totalità degli *add-factor* dal modello, con le sole eccezioni delle variabili: investimenti fissi lordi, consumi non durevoli, consumi collettivi, importazioni di beni e servizi (in tutti questi casi l'entità degli *add-factor* è, peraltro, piuttosto modesta).

Dato il numero elevato di equazioni di comportamento, è stata per lo più utilizzata una metodologia di stima per equazioni singole, ad eccezione del blocco dell'offerta, stimato con la metodologia SUR (*Seemingly Unrelated Regression*), per tener conto di alcune possibili interdipendenze fra i termini di disturbo relativi alle diverse equazioni².

Le prestazioni del modello, sia in termini di adattamento ai dati, sia in termini di previsione sono piuttosto buone. Gli indicatori di adattamento sono generalmente soddisfacenti.³

¹ Su questo fronte sono stati sviluppati, recentemente, alcuni modelli satellite a frequenza mensile sulla struttura a termine dei tassi di interesse e sul tasso di cambio euro-dollaro; dopo una prima fase di sperimentazione, si prevede di utilizzarne i risultati all'interno del modello macroeconomico. All'interno dell'attività di analisi e stima della struttura a termine dei tassi di interesse è inoltre in fase di studio la possibilità di inserire nel modello una funzione di reazione della Banca Centrale Europea, che stabilisca una "regola" comportamentale (*Taylor rule*) per il tasso di interesse reale a breve come funzione dello scostamento tra inflazione effettiva e quella obiettivo della Banca Centrale e dell'*output gap* (differenza percentuale tra PIL effettivo e PIL potenziale).

² È stata tuttavia valutata la presenza di problemi di endogenità nelle variabili esplicative attraverso una serie di *test* di Wu-Hausman. In pochi casi si è deciso, sulla base dei risultati di questi *test*, di utilizzare una metodologia di stima che potesse tener conto di tali problemi (in particolare, è stato utilizzato il metodo dei minimi quadrati a due stadi).

Delle 56 equazioni di comportamento, 41 vengono stimate direttamente in TROLL (*software* che viene utilizzato per la costruzione e la gestione del modello dell'economia, come anche di quello di Finanza Pubblica), e 15 in E-Views (essenzialmente le equazioni stimate con la metodologia SUR).

³ Per alcune (poche) variabili l'errore di previsione è più elevato, ma quasi mai superiore al 6 per cento. La variabile PIL (prodotto interno lordo a prezzi correnti), ad esempio, presenta un errore medio assoluto percentuale vicino all'1 per cento. In relazione al secondo, si rileva un errore medio assoluto percentuale di previsione (su un orizzonte triennale) inferiore al 2 per cento.

3.4.2: Modello dei Flussi finanziari con la UE

Il progetto complessivo

A partire dal 2004 l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato ha avviato un ampio progetto per dotare la struttura di una serie di strumenti quantitativi per l'analisi e la previsione dei flussi finanziari con l'Unione europea (UE). In particolare, si è deciso di predisporre i seguenti modelli econometrici: a) tre specifici modelli per la previsione dei flussi finanziari provenienti dalle Istituzioni comunitarie; b) un modello econometrico per la valutazione dell'impatto macroeconomico delle politiche comunitarie. Riguardo al punto a), sono stati approntati un modello a periodicità annuale ed uno a periodicità trimestrale per la previsione degli accreditamenti di risorse comunitarie per l'attuazione delle politiche di coesione economica e sociale. Inoltre, è stato anche predisposto un

modello per la previsione degli accreditati derivanti dalle politiche comunitarie in materia agricola (PAC). Riguardo al punto b), la struttura del modello contempla, oltre allo schema analitico con le relative equazioni di comportamento, anche una ricostruzione accurata dello schema contabile che presiede ai flussi finanziari dell'UE. Attraverso tale modello, è possibile esaminare come l'attuazione delle diverse tipologie di intervento comunitario incida sui principali aggregati dell'economia italiana.

I modelli sopraccitati, oltre a fornire valori di variabili considerate esogene nel modello generale di finanza pubblica, forniscono elementi di analisi e valutazione che vengono confrontati e discussi all'interno del processo interdipartimentale di previsione.

Previsione dei Flussi finanziari comunitari

a) Il Modello annuale per la Previsione degli accreditamenti dell'UE relativi ai Fondi strutturali: Il modello annuale consente di prevedere le risorse finanziarie dell'UE accreditate al Fondo di rotazione per l'attuazione degli interventi relativi ai vari Fondi di cofinanziamento utilizzando i dati provenienti dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello stato (SIRGS) relativamente all'ultimo ciclo di programmazione (2000-2006). Le variabili utilizzate sono: a) le domande di pagamento compilate dalle autorità di gestione dei singoli interventi cofinanziati con i vari fondi strutturali; b) gli accreditati UE presso il fondo di rotazione distinti per intervento, fonte finanziaria (fondo) e obiettivo; c) i piani finanziari annuali, con gli stanziamenti dei diversi programmi cofinanziati suddivisi per fondo e obiettivo.

Allo scopo di ovviare ai problemi derivanti dall'esiguità del numero di osservazioni, si è fatto ricorso a tecniche di stima panel per sfruttare la dimensione *cross-section*, oltre a quella *time-series*, del *dataset*.

Nella selezione degli indicatori anticipatori da inserire nel modello si è attribuita grande importanza alle variabili che riflettono le procedure di funzionamento degli interventi cofinanziati. A tal riguardo, una variabile cruciale è rappresentata dal c.d. "residuo di competenza", ovvero la quota parte di risorse che dovranno essere necessariamente spese nel corso dell'anno di previsione, al fine di evitare il rischio del disimpegno automatico. Pertanto, il forte incentivo ad evitare i disimpegni può fornire utili elementi per la previsione delle domande di pagamento (che riflettono proprio le spese effettuate) e, indirettamente, degli accreditati. Nel prevedere le domande dell'anno n , dunque, si deve tener conto che la rendicontazione complessiva delle spese fino alla fine dell'anno deve registrare un importo cumulato non inferiore al totale cumulato stanziato in bilancio fino all'anno $n-2$. Se ciò non avviene, si ha il disimpegno. Alla luce di questo, la variabile esemplificativa del disimpegno è data proprio dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno $n-2$ e l'importo cumulato delle spese certificate fino all'anno $n-1$. Tale variabile può essere espressa nel modo seguente:

$$RES_n = \sum_{i=2}^j (CP)_{n-i} - \sum_{i=1}^j (DOM)_{n-i}$$

dove RES_n è l'acronimo utilizzato per tale variabile nell'anno n ; CP_{n-i} è l'importo stanziato nel bilancio comunitario del generico anno $n-i$ per il singolo intervento e a carico del singolo fondo; DOM_{n-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno $n-i$ per le spese sostenute.

Il meccanismo del disimpegno, esemplificato dalla variabile RES_n , concorre innanzitutto a determinare il livello delle domande dell'anno n (quello per cui si effettua la previsione). Nella previsione degli accreditati annuali dell'anno n (ACC_n), invece, occorre tener conto, oltre che delle domande stesse, di un'altra variabile: il c.d. "residuo di cassa". Questa, nell'anno n , è data da $(DOM_{n-1} - ACC_{n-1})$. Per evitare il disimpegno, infatti, è sufficiente che le domande dell'anno n siano compilate e certificate entro il mese di dicembre.

Ciò implica che, ove nell'anno $n-1$ siano state presentate domande a fine anno al fine di evitare il disimpegno e queste non hanno trovato il relativo accredito nello stesso anno, gli accrediti dell'anno n (ACC_n) certamente risentiranno del divario tra ($DOM_{n-1} - ACC_{n-1}$).

La struttura complessiva del modello annuale è, dunque, la seguente:

$$DOM_t = \alpha_1 RES_t \quad (1)$$

$$ACC_t = \beta_1 DOM_t + \beta_2 (DOM_{t-1} - ACC_{t-1}). \quad (2)$$

L'equazione (2) non può essere utilizzata per prevedere gli accrediti, in quanto, tra le variabili esplicative sono inserite le domande contemporanee agli accrediti. Tuttavia, inserendo l'equazione (1) nella (2) si ottiene la seguente equazione degli accrediti:

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

Le equazioni (1) e (2) sono di tipo strutturale e l'equazione (3) è una forma ridotta. I parametri strutturali sono tuttavia facilmente identificabili e stimando le equazioni (1) e (3) si può ottenere una stima per essi. La relazione tra i parametri è infatti la seguente:

$$\delta_1 = \alpha_1 * \beta_1 \quad (4)$$

$$\delta_2 = \beta_2 \quad (5)$$

I parametri strutturali del modello sono dunque:

$$\alpha_1 = \frac{\partial DOM_t}{\partial RES_t}; \quad \beta_1 = \frac{\delta_1}{\alpha_1} = \frac{\partial ACC_t}{\partial DOM_t}; \quad (6) \quad (7)$$

$$\beta_2 = \frac{\partial ACC_t}{\partial (DOM_{t-1} - ACC_{t-1})} \quad (8)$$

b) Il Modello trimestrale per la Previsione degli Accredamenti dell'UE relativi ai Fondi strutturali: Per garantire il raccordo tra il modello annuale e quello trimestrale sono previsti due stadi: a) si utilizza l'equazione del modello annuale riferita alle domande per stimare l'ammontare annuale di queste ultime; b) viene trimestralizzato l'importo annuale di tali domande e il valore ottenuto viene utilizzato quale variabile esplicativa del modello trimestrale. Il modello di previsione trimestrale degli accrediti ha la seguente struttura generale:

$$ACC_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 DOM_{i,t} + \beta_1 DOM_{i,t-1} + u_{i,t}$$

Si tratta di un modello a ritardi distribuiti, dove $ACC_{i,t}$ indica gli accrediti relativi al fondo-obiettivo i -esimo nel trimestre t e $DOM_{i,t}$ rappresenta le domande del fondo-obiettivo i -esimo nel trimestre t . Allo scopo di trimestralizzare la previsione annuale delle domande formulata con il modello annuale, si utilizzano i dati storici, relativi agli anni precedenti.

c) Il Modello per la Previsione degli accreditamenti dell'UE relativi alla Politica agricola: Per quanto concerne le politiche agricole, due sono le variabili rilevanti ai fini dell'analisi: a) le rendicontazioni di spesa effettuate dagli organismi pagatori nazionali e regionali; b) gli accrediti effettuati dalla Commissione sulla base delle dichiarazioni di spesa effettuate dagli organismi pagatori e trasmesse ogni mese dagli Stati membri agli uffici della Commissione medesima.

Le rendicontazioni di spesa relative alla PAC sono inviate a cadenza mensile così come gli accrediti da esse generati. La base dati relativa alla politica agricola comune da utilizzare per il modello è sufficientemente ampia, estendendosi dal gennaio del 1990 al marzo del 2004.

Per gli accrediti relativi alla PAC, la cui fonte finanziaria è il FEOGA-Garanzia, le previsioni fornite sono trimestrali e si basano su proiezioni delle variabili derivanti da un modello a periodicità mensile. Anche nel caso della PAC, si è fatto ricorso ad un approccio basato sugli indicatori anticipanti, dal momento che il meccanismo istituzionale sottostante prevede che gli

importi vengano di norma accreditati esattamente entro due mesi dalla rendicontazione delle spese. Le somme rendicontate costituiscono, dunque, la variabile più idonea quale indicatore anticipante. Il modello su base mensile ha la seguente formulazione:

$$PAC_t = \alpha + \beta * REND_{t-2} + u_t$$

dove PAC_t è il flusso di accrediti relativo al mese t , $REND_{t-2}$ sono le somme rendicontate nel mese $t-2$ e u_t è un termine di disturbo stocastico; α e β sono i due parametri che devono essere stimati.

Il modello, con l'informazione disponibile al termine del mese t , può produrre solo previsioni riferite ai mesi $t+1$ e $t+2$. Si è quindi deciso di integrarlo con un modello statistico puramente estrapolativo del tipo ARIMA, in cui gli accrediti dipendono esclusivamente dalla propria storia passata. Il trimestre di previsione viene dunque completato formulando la previsione in $t+3$ tramite il modello estrapolativo, che utilizza le previsioni in $t+1$ e $t+2$ precedentemente ottenute.

Il Modello di valutazione dell'Impatto macroeconomico degli Interventi comunitari

Il Modello, la cui definizione è ancora in corso d'opera, ha lo scopo precipuo di definire uno schema di analisi con cui misurare e valutare gli effetti sull'economia italiana derivanti dall'attuazione delle politiche comunitarie e dal trasferimento di risorse nette dal bilancio nazionale a quello dell'Unione. L'utilizzo del modello è finalizzato in primo luogo all'effettuazione di simulazioni.

Nella fase iniziale del progetto, si è avvertita l'esigenza di delineare con precisione lo schema contabile che presiede ai rapporti finanziari dell'Italia con l'UE. In particolare, sono stati ricostruiti i passaggi contabili necessari a riportare a coerenza il saldo finanziario netto (la grandezza che misura la posizione di ogni paese nei confronti del bilancio dell'Unione) e le variazioni del bilancio pubblico nazionale. A tal fine è stato imposto un vincolo di bilancio in pareggio, tale per cui le variazioni di spesa attivate dai flussi comunitari devono essere compensate da una variazione di entrata di pari ammontare. Pertanto, il modello incorpora una descrizione del settore pubblico per cui la differenza fra la variazione di spese e la variazione di entrate collegate ai flussi con il bilancio dell'Unione risulta esattamente pari al saldo finanziario netto.

Allo stato attuale, il modello strutturale approntato è un modello esclusivamente di domanda e si basa su un numero ristretto di equazioni comportamentali e una serie di identità, che ricostruiscono i flussi contabili fra operatori privati, imprese e pubblica amministrazione. Nelle fasi successive del progetto, il modello verrà ampliato e integrato al fine di includere un'accurata analisi del lato dell'offerta.

IL MODELLO MULTIREGIONALE-MULTISETTORIALE (IDEM)

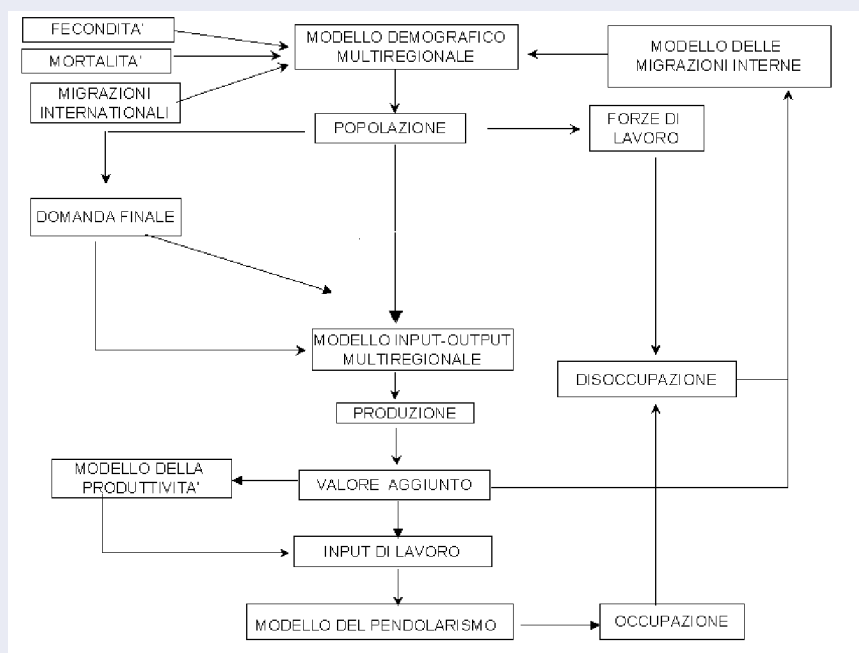
Il modello multiregionale-multisetoriale IDEM (*Italian Demographic and Economic Model*) risponde alla finalità di sviluppare opportune e dettagliate analisi di sensitività i cui risultati confluiscono nel processo interdipartimentale di previsione. Il modello è stato sviluppato in due versioni, rispettivamente con consumo finale delle famiglie esogeno ed endogeno.

La versione base del modello IDEM appartiene alla classe dei modelli multisetoriali cosiddetti "aperti", ossia che hanno come *input* esogeni tutte le componenti della domanda finale: investimenti, esportazioni, consumi collettivi e consumi delle famiglie. Questa caratteristica impedisce di tenere conto degli effetti moltiplicativi che una crescita del valore aggiunto ha sui consumi delle famiglie, e quindi tramite questi sulla produzione e sul valore aggiunto. Questo svantaggio è tuttavia compensato da un vantaggio importante dal punto di vista dell'utilizzo del modello come

strumento di valutazione, ossia la possibilità di simulare dinamiche regionali con crescita nazionale del PIL e di tutte le sue componenti (investimenti, esportazioni, consumi collettivi, consumi delle famiglie, importazioni) coerente con le stime contenute nei documenti programmatici. Nel caso di un modello “chiuso”, in cui cioè il consumo delle famiglie sia endogeno e funzione del valore aggiunto, solamente la dinamica di investimenti, esportazioni e consumi collettivi può essere vincolata alle previsioni programmatiche, mentre i consumi delle famiglie sono endogeni, come PIL e importazioni.

IDEM con Consumo finale delle Famiglie esogeno

Il modello ha una struttura modulare descritta graficamente nello schema 1. I blocchi principali sono il sottomodulo demografico e quello economico, a sua volta comprendente un nucleo centrale dato dalla tavola intersettoriale multiregionale e da moduli per la stima della produttività del lavoro e del pendolarismo interregionale. I blocchi demografico ed economico sono legati dal modulo per la stima delle migrazioni interne.



Modello demografico

Gli input esterni del modello demografico sono dati dalle previsioni del movimento naturale (tassi di natalità e fecondità) e delle migrazioni dall'estero. Le prime vengono poste pari alle ultime previsioni ufficiali Istat, mentre le seconde vengono fissate come parametro di scenario. L'ammontare della popolazione residente viene inoltre modificato dai flussi di migrazione interna, determinati endogenamente. La parte demografica del modello fornisce stime dell'ammontare della popolazione per sesso, età e regione di residenza.

Modello economico

Il nucleo centrale della parte economica di IDEM è una tavola intersettoriale multi-regionale (*Multi-Regional Input-Output*, o MRIO). La tavola MRIO riassume i legami esistenti tra le diverse branche e regioni dell'economia italiana e tra queste ed il resto del mondo; fornisce la possibilità di esprimere tutti i flussi scambiati tra le diverse branche delle varie regioni a partire dalla domanda finale rivolta a ciascuna di esse. Una volta noti tali flussi, è possibile calcolare il livello produttivo e il valore aggiunto di ciascuna branca in ogni regione. Le stime desiderate si

ottengono a partire da un insieme di ipotesi sull'evoluzione delle principali componenti della domanda finale: consumi finali (delle famiglie e collettivi), esportazioni, formazione di capitale. Il principale elemento di domanda finale – il consumo interno – ha una formulazione parzialmente esogena, relativamente ai tassi di variazione *pro-capite*; i consumi pro-capite così ottenuti sono poi applicati ai livelli regionali di popolazione derivati dal modello demografico, sotto l'ipotesi che l'andamento di lungo periodo del consumo sia in larga parte determinato – a parità di reddito – dall'andamento demografico, ossia dal livello e struttura della popolazione. La soluzione della MRIO fornisce il valore aggiunto, disaggregato per branche e regioni; questo a sua volta consente di stimare la dinamica della produttività settoriale del sistema, ed infine di ricavare l'evoluzione dell'occupazione disaggregata per branca e regione e della disoccupazione, previa stima dei flussi di pendolarismo interregionali. La disoccupazione compone con il valore aggiunto il vettore delle variabili esplicative dei modelli delle migrazioni interne, che possono essere quindi stimate. Una volta note le migrazioni si modificano i livelli di popolazione, interagendo con le fasi precedenti attraverso la dinamica dei consumi delle famiglie.

IDEM con Consumo finale delle Famiglie endogeno

In questa versione, la domanda finale esogena include solamente esportazioni e formazione di capitale. Il consumo finale delle famiglie dipende ovviamente dal valore aggiunto. La rimanente struttura del modello è inalterata rispetto alla versione "aperta".

Per la sua capacità di tenere conto degli effetti moltiplicativi del consumo delle famiglie, IDEM "chiuso" può essere un importante strumento di valutazione di scenari economici alternativi che possono avere impatti regionalmente differenziati (sostegno ai consumi privati, spesa pubblica per investimenti ecc...).

3.4.3: Modello della Spesa sociale

Nell'ambito dei propri compiti istituzionali, la RGS espleta l'attività di monitoraggio e previsione degli aggregati della spesa per prestazioni sociali in denaro e della spesa sanitaria del Conto economico delle Pubbliche Amministrazioni. Ciò viene fatto con l'ausilio di una analitica struttura di modelli di monitoraggio e di previsione tra loro integrati e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo.

Obiettivo specifico del suddetto sistema di modelli è quello di elaborare informazioni, anche eterogenee, e di differente provenienza, 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 in termini di conto della P.A., mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti di cassa la rilevazione di altri elementi finanziari e strutturali.

In particolare, tale strumentazione, elaborata e gestita presso l'Ispettorato Generale della Spesa Sociale (IGeSpeES) è finalizzata a:

- a) monitorare in corso d'anno gli andamenti delle diverse prestazioni sociali, verificandone la corrispondenza con le previsioni;
- b) analizzare i dati strutturali sottostanti le dinamiche finanziarie (numero e importo medio delle prestazioni, ecc.) al fine di misurare il contributo dei principali fattori esplicativi;
- c) ricostruire, a fine anno, i risultati delle variabili oggetto di monitoraggio;
- d) integrare la serie storica dei dati finanziari e di struttura, una volta riaccertati sulla base delle indicazioni di consuntivo comunicati dagli enti che erogano le prestazioni;
- e) elaborare le previsioni delle principali componenti della spesa sociale ai fini della predisposizione del conto delle P.A. contenuto nei diversi documenti di finanza pubblica

(Relazione trimestrale di cassa, DPEF, RPP, documento di aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia, ecc.);

f) predisporre una base dati storica e previsiva sufficientemente analitica, con dati finanziari e di struttura, di supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

Gli aggregati oggetto di monitoraggio e previsione sono rappresentati dalla spesa per prestazioni sociali in denaro e dalla spesa sanitaria del Conto economico delle PA.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è ulteriormente scomponibile nella spesa per pensioni e in quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato raccoglie un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni a cui sono rivolte e che hanno, come unico elemento aggregante, l'essere prestazioni monetarie diverse da quelle pensionistiche. Di seguito si riporta una descrizione più puntuale della definizione e dei contenuti delle componenti della spesa sociale sopra indicate a cui corrisponde, coerentemente, il primo livello di articolazione della strumentazione predisposta per l'attività di monitoraggio e la previsione.

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 in ambito EPC-WGA (Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni sociali (assegno sociali, se liquidati dopo il '95). La prima 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. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni. Dal punto di vista istituzionale, la spesa erogata dal sistema pensionistico obbligatorio comprende le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti erogate dall'INPS³¹ dall'INPDAP³² e gli altri fondi pensionistici non amministrati dai due istituti³³. In coerenza con la definizione adottata nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica, la spesa per altre prestazioni sociali in denaro oggetto di monitoraggio comprende una serie di poste eterogenee per quanto attiene alla funzione espletata. Tuttavia, esse hanno in comune il fatto di essere prestazioni in denaro diverse da quelle riconducibili alla spesa pensionistica³⁴.

La spesa pubblica per sanità adottata ai fini del monitoraggio corrisponde esattamente alla definizione di totale uscite correnti del Conto economico consolidato della sanità, all'interno dei conti della protezione sociale. Tale definizione include sia la spesa sanitaria corrente in senso stretto che una stima degli ammortamenti relativi agli investimenti pubblici in campo sanitario effettuati nel tempo. Relativamente alla prima componente, la spesa relativa alle prestazioni gravate da compartecipazione degli utenti viene conteggiata per il valore residuo a carico del sistema sanitario pubblico³⁵.

³¹ FPLD, CDCM, Artigiani, Commercianti, ex-fondo Trasporti, ex-fondo Elettrici, ex-fondo Telefonici, altri fondi speciali, Ferrovie dello Stato, ex-Inpdai ed i fondi integrativi.

³² Le ex-quattro casse degli Enti Locali e la ex-cassa dello Stato.

³³ Inpgi, Ipost, Enpals, le casse dei liberi professionisti, ecc...

³⁴ In particolare, l'aggregato include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (disoccupazione, mobilità, ASU, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

³⁵ Dal punto di vista istituzionale, la spesa sanitaria pubblica corrisponde, sostanzialmente, alle prestazioni sanitarie offerte dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL), dalle Aziende Ospedaliere (AO), dagli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e dai Policlinici Universitari, al netto della compartecipazione. A queste, si aggiungono altre componenti di spesa erogate da enti minori, come la Croce Rossa Italiana e la Caritas, o da enti pubblici diversi da quelli sopra citati, che erogano, marginalmente, prestazioni che possono avere un contenuto sanitario, come nel caso dei comuni, delle province e delle regioni.

L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

L'attività di monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro si articola a due livelli: mensile/trimestrale ed annuale.

Il monitoraggio mensile/trimestrale viene effettuato in corso d'anno e si basa sui dati comunicati dagli enti erogatori con cadenza mensile, per quanto riguarda alcune variabili (erogazione delle prestazioni ed altre poste contabili), con cadenza trimestrale, per quanto riguarda altre variabili (liquidazione di nuovi trattamenti, cancellazione di quelli in essere per cessazione del diritto e relativi importi medi). Tali andamenti vengono confrontati, tramite opportuni indicatori, con quelli rilevati nello stesso periodo dell'anno precedente o previsti per l'anno in corso.

Il monitoraggio annuale si espleta nel periodo che va dalla fine dell'anno ai primi mesi dell'anno successivo (dicembre/febbraio).

Nel quadro dell'attività di monitoraggio, particolare attenzione è stata rivolta alla predisposizione di opportuni indicatori specificamente dedicati alla giustificazione del tasso di variazione della spesa per prestazioni sulla base degli elementi informativi, sia contabili che strutturali, raccolti nel corso dell'anno.

L'attività di monitoraggio dipende essenzialmente dalla analiticità e dalla regolarità del flusso informativo, sia di natura contabile che statistico, proveniente dagli enti gestori delle prestazioni sociali¹.

I prodotti dell'attività di monitoraggio sono costituiti essenzialmente da:

- una scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa;
- la stima annuale dei risultati dell'anno di riferimento;
- una scheda mensile di monitoraggio degli elementi statistici.

La scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa² confronta 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 previsto nell'ambito dei conti delle PA e, conseguentemente, con i livelli di spesa inglobati nei medesimi conti.

Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle P.A. da parte del medesimo Istituto.

¹ A tal fine, la RGS ha stabilito con tali enti rapporti formali volti ad acquisire, con regolarità, un'ampia mole di informazioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nei rispettivi bilanci consuntivi.

² La quota di spesa monitorata mensilmente è superiore al 90 per cento del totale delle prestazioni sociali in denaro e al 95 per cento della spesa pensionistica.

L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA PER SANITÀ

L'attività di monitoraggio della spesa sanitaria¹ si articola in due sotto-attività: la prima rivolta al monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura desunti dai bilanci aziendali e regionali, la seconda si incentra sul monitoraggio dei costi relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) a partire dalle informazioni annuali trasmesse dalle aziende sanitarie e dalle regioni.

Il monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura viene effettuato, sia a preventivo che a consuntivo, su base trimestrale ed annuale a partire dai bilanci delle aziende sanitarie e delle regioni. Dal 2003,

¹ La conclusione, nel 2002, del periodo di transizione che ha visto il progressivo abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte delle aziende sanitarie su base regionale, ha contribuito significativamente al potenziamento dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica effettuata attraverso una modulistica condivisa a livello nazionale corredata di linee guida trasmesse attraverso il Sistema Informativo Sanitario (SIS).

viene svolto anche il monitoraggio dei bilanci degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). I risultati dell'attività di monitoraggio sono condivisi con il Ministero della salute e con l'Istat. Quest'ultima li utilizza ai fini dell'elaborazione del Conto Economico Consolidato della Sanità e, più recentemente, ai fini dell'implementazione dei Conti trimestrali delle PA entrati nella fase di sperimentazione nel corso dei primi mesi del 2003.

L'attività di monitoraggio dei bilanci aziendali e regionali, su base trimestrale e annuale, permette la valutazioni dell'andamento dei costi relativi all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie e di quelli sostenuti per l'acquisto di prestazioni sanitarie erogate da operatori convenzionati o accreditati con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso la predisposizione di report a livello regionale e nazionale.

Nell'ambito della produzione diretta di prestazioni, le componenti di costo monitorate sono: il personale, i beni, con particolare riferimento all'acquisto di prodotti farmaceutici, i servizi appaltati, le manutenzioni, le forme di godimento dei beni, le consulenze, altri servizi sanitari e non ed i servizi amministrativi.

In merito ai "Livelli Essenziali di Assistenza" l'attività di monitoraggio prevede dal 2003 l'acquisizione delle informazioni annuali inviate al SIS dalle aziende sanitarie e consolidate su base regionale. Per gli anni 2000, 2001 e 2002, l'attività di monitoraggio è stata svolta acquisendo le informazioni regionali raccolte dal "Tavolo per i Livelli Essenziali di Assistenza" che ha operato presso la Conferenza Stato-Regioni.

A partire dalle informazioni sui costi e sull'attività svolta, nonché dalle informazioni sulla struttura dell'offerta in campo sanitario il Ministero della salute rende noti gli indicatori che sono alla base del monitoraggio del sistema di garanzie dell'erogazione dell'assistenza sanitaria condiviso ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 56 del 2000. Attualmente tale sistema di indicatori è oggetto di una revisione ed integrazione che prevede il coinvolgimento sia delle amministrazioni centrali che di quelle regionali.

Il potenziamento dell'attività di monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) costituisce uno dei principali obiettivi da perseguire nell'ambito del processo di definizione degli standard da associare alle prestazioni sanitarie. Inoltre sono in corso le attività di definizione degli standard qualitativi e quantitativi relativi ai LEA in attuazione della legge finanziaria per l'anno 2005.

Infine, la progressiva attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 50 della legge 326/2003 (Progetto Tessera Sanitaria) consentirà, la realizzazione di un sistema di monitoraggio delle prescrizioni mediche e conseguentemente la verifica che le prestazioni siano erogate nel rispetto degli standard relativi ai LEA con particolare riferimento all'appropriatezza.

I Modelli di Previsione

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa sociale, la RGS si è dotata di strumenti previsionali sia di breve che di medio-lungo periodo. Le due tipologie di modelli assolvono a differenti funzioni conoscitive ed adottano, conseguentemente, approcci metodologici diversi. Tuttavia, essi condividono la stessa base informativa, interagiscono fra loro a più livelli e risultano perfettamente allineati nei risultati.

I Modelli di breve periodo sono progettati in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni e prestazioni della spesa sociale. A tal fine, essi adottano una base informativa analitica la quale, oltre a consentire una interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa.

Tali modelli, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti programmatici i quali, a loro volta, inglobano i risultati delle previsioni della spesa sociale ottenute con i suddetti modelli, nell'ambito del processo interattivo descritto all'inizio del capitolo.

L'impostazione metodologica adottata consente di:

- a) elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che sovente presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- b) ottimizzare, per fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- c) garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- d) realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili di struttura e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa.

I modelli di medio-lungo periodo effettuano previsioni in un orizzonte temporale di circa 50 anni. Essi si compongono di un modulo normativo-istituzionale specifico per ciascuna funzione di spesa (pensioni, sanità, ed altre prestazioni sociali in denaro³⁶) e condividono uno stesso modulo demografico e macroeconomico. La condivisione del modulo demografico e macroeconomico, rende i suddetti modelli perfettamente coerenti ed integrabili.

Il modulo normativo-istituzionale è progettato in modo tale da gestire le informazioni disponibili con un elevato livello di analiticità. Ciò consente: a) un'accurata riproduzione delle regole previste dalla normativa vigente sia nella fase transitoria che a regime; b) la possibilità di simulare un'ampia gamma di modifiche normative; c) una piena integrazione con i corrispondenti modelli di breve periodo.

Il modulo demografico è in grado di effettuare previsioni in funzione di differenti ipotesi circa i parametri demografici (fecondità, mortalità e flussi migratori). Inoltre, esso è in grado di effettuare previsioni perfettamente coerenti con quelle ufficialmente prodotte dall'Istat (utilizzate negli scenari nazionali) e dall'Eurostat (utilizzate negli esercizi previsionali elaborati in ambito europeo), qualora i parametri demografici sottostanti siano disponibili con un adeguato livello di analiticità.

Il modulo del mercato del lavoro adotta un approccio generazionale nella proiezione dei tassi di attività. Esso è progettato in modo tale da integrare le dinamiche tendenziali (componente inerziale) con le ipotesi di scenario definite esogenamente in ambito nazionale ed europeo.

I diversi moduli sono fra loro interrelati determinando dinamiche endogene significative. In merito, vale segnalare la revisione dei coefficienti di trasformazione del sistema contributivo sulla base delle probabilità di morte sottostanti le dinamiche demografiche e la interrelazione dei tassi di attività con: a) i requisiti di accesso al pensionamento; b) il rapporto fra età ed anzianità contributiva degli assicurati al sistema pensionistico; c) i tassi di scolarità; d) l'evoluzione della popolazione in età di lavoro.

I modelli di medio-lungo periodo della spesa pensionistica e sanitaria vengono aggiornati annualmente. Con la stessa cadenza temporale vengono elaborate le previsioni in corrispondenza della predisposizione del DPEF e del Documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità (si veda capitolo 2). Tali modelli sono impiegati per l'elaborazione di previsioni e simulazioni di sensibilità nell'ambito del gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN (EPC-WGA)³⁷. Le suddette proiezioni sono effettuate sulla base di scenari definiti secondo criteri omogenei nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea. Ciò anche al fine di rendere confrontabili gli effetti sulla finanza pubblica

³⁶ I modelli relativi a quest'ultima componente di spesa sono in fase di elaborazione.

³⁷ *Economic Policy Committee (2001), Budgetary challenges posed by ageing populations. The impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances. Brussels, 24-10-2001. EPC/ECFIN/655/01-EN final.*

del comune processo di invecchiamento demografico e l'effetto di contenimento prodotto dagli eventuali interventi di riforma.

Le previsioni di medio-lungo termine basate sugli scenari nazionali ed EPC-WGA vengono dettagliatamente illustrate in un rapporto annuale pubblicato a cura della RGS.

3.4.4: Il Modello della Spesa del Personale pubblico

Caratteristiche generali

Il Conto annuale del personale (rilevazione IGOP) rende disponibile on-line un'ampia selezione di informazioni. Ai fini della previsione e del monitoraggio della spesa di tutto il personale pubblico si è provveduto a costruire un sistema di modelli, relativo ad un settore o comparto contrattuale, ma collegati dalle stesse modalità di approccio. L'approccio metodologico si divide in due tipologie principali, condizionate dalla struttura dei dati disponibili. Il primo caso è quello delle Amministrazioni Locali (Servizio sanitario nazionale, Regioni, Province, ecc...) dove opera un modello statistico e disaggregato, che considera esplicitamente la variabilità dei comportamenti dei singoli enti del sistema. Per le Amministrazioni Centrali invece (Ministeri, Scuole, Forze Armate ecc...), si segue un approccio di tipo istituzionale ed aggregato.

Sulla base dei dati disponibili si procede alla costruzione di uno specifico modello di analisi e previsione per ciascuna categoria di enti. Secondo l'impostazione statistica, il costo unitario medio mensile del personale per ente ed anno ($C_{i,t}$) è stimato in funzione di: mensilità annue complessive ($N_{i,t}$); un indice di 'quantità' dell'occupazione ($IQ_{i,t}$); un indice di 'salario' delle retribuzioni ($IW_{i,t}$); tre vettori di *dummy*, relative alle regioni (R_r), agli anni (T_t) ed alle tipologie di enti (Asl, ospedali ecc...: C_c); il logaritmo delle mensilità (effetti di scala: $\ln(N_{i,t})$); un termine esplicito di errore ($\epsilon_{i,t}$) completa l'equazione:

$$\ln C_{i,t} = \alpha + \delta IQ_{i,t} + \mu IW_{i,t} + \sum_t \tau_t T_t + \sum_c \chi_c C_c + \sum_r \beta_r R_r + \nu \ln N_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

Secondo l'impostazione istituzionale invece, il Costo annuo del personale del SSN (C) è stimato in funzione di: retribuzione *pro-capite* del periodo precedente (al netto degli arretrati, $W_{-1}/N_{-1} - ARR_{-1}$); effetti di slittamento salariale (aumento dell'anzianità media ecc...: $1+RIA$); importo individuale medio annuo di contratto e arretrati ($CONTR + ARR$); aliquota media degli oneri previdenziali ($1+AL$); numerosità del personale (N):

$$C = [(W_{-1}/N_{-1} - ARR_{-1}) * (1 + RIA) + CONTR + ARR] * (1 + AL) * N \quad (2)$$

La previsione è iterativa, in funzione degli ultimi valori di consuntivo e delle ipotesi sulle erogazioni contrattuali ecc...; non è presente, né può esserlo data la struttura dei dati, alcuna analisi statistica sulla serie storica degli errori commessi.

Prima di essere utilizzati per costruire i diversi modelli di previsione, i dati Igo per le varie tipologie di enti sono sottoposti ad un controllo preliminare di qualità, che consiste in un'analisi della variabilità degli stessi. Per ciascun comparto e tipo ente specifiche procedure consentono di esaminare i valori relativi alla spesa complessiva per Redditi da lavoro dipendente, alle mensilità corrisposte, ed alla retribuzione mensile e *pro-capite*. Viene in particolare esaminato per ciascun ente un insieme di valori caratteristici quali media, varianza e coefficiente di variazione.

Caratteristica comune ai diversi modelli è la sintesi dell'informazione sulle retribuzioni medie, contenuta nelle osservazioni, in due numeri indice: uno di quantità Iq ed uno di salario o prezzo Iw :

INDICE DI QUANTITÀ

$$IQ_{i,t} = \frac{\sum_{j=1}^k n_{i,j,t} w_{.,j,98}}{\sum_{j=1}^k n_{.,j} w_{.,j,98}}$$

dove

$$n_{.,j} = \frac{\sum_{t=1}^T \sum_{i=1}^I N_{i,j,t}}{\sum_{t=1}^T \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J N_{i,j,t}}$$

e

INDICE DI SALARIO

$$IW_{i,t} = \frac{\sum_{j=1}^k w_{i,j,t} n_{i,j,t}}{\sum_{j=1}^k w_{.,j,98} n_{i,j,t}}$$

$$w_{.,j,98} = \frac{\sum_{i=1}^I w_{i,j,98}}{\sum_{i=1}^I N_{i,j,98}}$$

con N : numero di mensilità erogate;

$t = 1, 2, \dots, T$: anni;

W : retribuzioni complessive;

$i = 1, 2, \dots, I$: enti;

$j = 1, 2, \dots, J$: qualifiche.

L'indice di quantità (Laspeyres) misura l'effetto 'share': composizione per struttura del personale per ente a parità di retribuzione media nazionale. L'indice di salario (Paasche) misura l'effetto 'shift': retribuzioni medie per ente a parità di struttura del personale. L'impiego di una media intertemporale delle frequenze relative nel primo indice elimina un effetto di distorsione verso il basso, dovuto all'introduzione di nuove qualifiche ed alla conseguente presenza di zeri diffusi (nell'anno base per le nuove qualifiche; nell'anno corrente per le vecchie):

LA SPESA PER IL PERSONALE SANITARIO E PER I CORPI DI POLIZIA E LE FORZE ARMATE

Servizio Sanitario Nazionale

Il Servizio sanitario nazionale (SSN) rappresenta uno dei tre comparti principali, insieme a quelli delle Autonomie locali e della Scuola, che assorbono la quota più rilevante della spesa pubblica, in particolare di personale. Per studiare tramite modello la dinamica disaggregata delle retribuzioni del SSN è stato costruito un panel bilanciato delle osservazioni 1998-2002, composto da 323 enti i cui dati sono sempre presenti nel Conto annuale. La rilevazione Igo prevede un duplice fase di controllo e validazione dei dati, a livello prima locale e poi centrale. Costituita la base dati di riferimento, la fase successiva è stata l'analisi della distribuzione dei redditi. I dati disponibili non consentono di studiare la distribuzione dei singoli percettori, cioè dei dipendenti del Ssn, ma delle retribuzioni medie – o più correttamente, del costo medio mensile del lavoro – per ente. L'aspetto rilevante è la presenza di un'elevata dispersione.

L'informazione disponibile al livello dei singoli enti è necessaria ai fini delle previsioni e del monitoraggio: cambiamenti così veloci della distribuzione rendono infatti particolarmente debole ogni previsione puramente aggregata, che non tenga cioè conto della variabilità dei comportamenti dei singoli enti.

Il modello si compone di un'identità e 4 equazioni stocastiche, stimate sul *pooling* dei dati del triennio. Analogamente agli altri modelli, è stata operata una sintesi dell'informazione sulle retribuzioni medie, contenuta nelle 969 osservazioni, in due numeri indice – uno di quantità *Iq* (Laspeyres, base 1998) ed uno di salario o prezzo *Iw* (Paasche) – definiti in modo da misurare congiuntamente livello e dinamica di due effetti per ente: struttura per qualifica del personale, a parità di retribuzione media nazionale (*'share'*); dinamica retributiva media, a parità di struttura per qualifica (*'shift'*):

$$\ln (W_{i,t}) = \ln (N_{i,t}) + \ln (w_{i,t})$$

$$\Delta \ln (N_{i,t}) = a_1 + \sum_r b_{1r} R_r + \sum_t t_{1t} T_t + \sum_C c_{1C} C_C + \varepsilon_{1i,t} \quad (1)$$

$$\ln (w_{i,t}) = a_2 + \sum_r b_{2r} R_r + \sum_t t_{2t} T_t + \sum_C c_{2C} C_C + n_2 \ln (N_{i,t}) + q_2 Iq_{i,t} + w_2 Iw_{i,t} + \varepsilon_{2i,t} \quad (2)$$

$$Iq_{i,t} = a_3 + \sum_r b_{3r} R_r + \sum_t t_{3t} T_t + \sum_C c_{3C} C_C + n_3 \ln (N_{i,t}) + \varepsilon_{3i,t} \quad (3)$$

$$Iw_{i,t} = a_4 + \sum_r b_{4r} R_r + \sum_t t_{4t} T_t + \sum_C c_{4C} C_C + n_4 \ln (N_{i,t}) + \varepsilon_{4i,t} \quad (4)$$

I residui $\varepsilon_{i,t} - \varepsilon_{i,t-1}$ sono stati sottoposti ad analisi panel per verificare la presenza di effetti fissi/variabili, normalità ecc. I risultati del modello possono essere così sintetizzati: 1) presenza di una deriva annua della numerosità dell'ordine di 0,3-0,4 per cento (eq. 1); elevata capacità previsiva della retribuzione media (eq. 2); presenza di una seconda deriva dell'indice di quantità, pari anch'essa a 0,3-0,4 per cento annuo; presenza di significativi effetti di traslazione (per regione, anno e categoria) per *Iq* e *Iw*. I residui delle prime due equazioni si comportano come rumori bianchi. Sono invece presenti significativi effetti fissi nelle ultime due equazioni, da approfondire ulteriormente. Sono generalmente assenti effetti di scala. Una particolare attenzione merita il comportamento di *Iw*, che assume una funzione critica, non solo per il monitoraggio *ex-post*, ma anche per la previsione *ex-ante*.

Corpi di Polizia e Forze Armate

Il lavoro di ricerca è meno avanzato rispetto al modello del servizio sanitario, e ciò per due ragioni. In primo luogo, la rilevazione *Igop* di tale comparto di personale non permette di distinguere fra i diversi enti pubblici: viene pertanto meno una naturale fonte di variabilità delle osservazioni. In secondo luogo, le serie storiche dettagliate di tutte le diverse categorie di personale e voci di costo presentano forti discontinuità, a seguito delle revisioni delle qualifiche contrattuali. Viene impostato un primo schema di modellizzazione, per verificare sia la capacità di previsione dell'approccio seguito, sia la qualità dei dati e le possibilità di impiego dell'informazione *Igop*. Il modello adottato per Forze Armate e Corpi di Polizia utilizza i dati relativi al periodo 2001-2003. Questo comparto è costituito da vari sottocomparti, ciascuno identificato da un codice contratto. Sulla base dei dati omogenei disponibili, opera uno specifico Modello di tipo istituzionale ai fini dell'analisi e previsione per ciascun comparto. Prima di essere utilizzati per i Modelli di Previsione, i dati *Igop* sono stati sottoposti ad un controllo preliminare di qualità: per facilitare l'analisi è stato costruito un indice che consente di evidenziare nei vari sottocomparti di Corpi di Polizia e Forze Armate le categorie professionali caratterizzate da maggiore variabilità per i valori di Mensilità e Costo del personale. L'approccio seguito in questo caso è differente dalla metodologia utilizzata per i comparti del pubblico impiego appartenenti alle amministrazioni locali.

È stato inoltre costruito un indicatore atto ad individuare, a livello di sottocomparto e metacategorie le voci caratterizzate da una variabilità significativa. Questo indicatore è stato elaborato per il totale spese fisse ed accessorie, disponibili a livello di qualifica.

La base informativa a disposizione non consente di costruire un modello statistico di previsione per il Costo del Personale per i sottocomparti di Corpi di Polizia e Forze Armate. È possibile però utilizzare un modello di tipo istituzionale. Inizialmente viene calcolato il valore totale delle spese fisse ed accessorie *pro-capite*:

$$Tot_spese_fisse_acct = (Tot_spese_fisse_acc(t-1) - Arretrati(t-1)) * tasso + Arretrati(t)$$

Questo valore è ottenuto applicando un tasso di variazione all'ultimo dato di consuntivo al netto di eventuali arretrati. Questa relazione viene calcolata per ciascun sottocomparto e

metacategoria. Risulta fondamentale stimare correttamente l'incremento previsto dai contratti per ciascuna metacategoria. La maggior parte del personale relativo a Corpi di Polizia e Forze armate è classificato nella metacategoria Personale Non Dirigente. La versione attuale del modello considera che l'erogazione degli importi stabiliti dal contratto sia effettuata nei tempi previsti. Naturalmente, in caso di modifica dei tempi delle erogazioni, il modello può rapidamente recepire le differenti ipotesi contrattuali.

Il tasso di incremento retributivo delle metacategorie MH (Personale Dirigente) e MI (Personale a Trattamento Superiore), assimilabili fra loro quanto a trattamento economico, è stabilito con appositi Decreti pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Stimate per ciascun sottocomparto le Retribuzioni Lorde (somma di spese fisse ed accessorie) le altre voci che compongono il Reddito da Lavoro Dipendente (spese e indennità di missione, contributi, Irap) sono calcolate applicando la stessa incidenza percentuale registrata nell'ultimo anno di consuntivo. Viene ipotizzata la costanza del numero degli occupati presenti in ciascun sottocomparto. In una diversa ipotesi occorre moltiplicare la dinamica imposta dell'occupazione per il costo precedentemente ottenuto. Sono infine ottenute le stime dei Redditi da Lavoro Dipendente, applicando nuovamente l'ipotesi di invarianza della struttura del Costo del personale rilevata nell'ultimo anno di consuntivo. Le stime sono ottenute sotto due diverse ipotesi di entrata in vigore del contratto.

IL PROGETTO ATHENA: UNA ANALISI DELLA SCUOLA IN ITALIA ATTRAVERSO INDICATORI STRUTTURALI

La scuola costituisce notoriamente un mondo complesso, frutto di un aggregato di singole realtà su cui agiscono forze molteplici e fenomeni di varia natura. Il progetto ATHENA si propone di isolare e 'spiegare' la dispersione delle principali variabili caratterizzanti tale realtà (Alunni, Classi, Docenti) attraverso indici di struttura e tramite un modello di regressione multipla. Grazie all'integrazione fra banche dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR) è stata costituita una base dati di estremo dettaglio, per mezzo della quale è possibile effettuare un'analisi completa, anche a livello di singolo Istituto. A causa della ridotta estensione temporale dei dati (due anni) non è ancora possibile fornire un'adeguata rappresentazione dinamica del fenomeno, che sarà consentita con il passaggio a modelli di tipo panel, con un miglioramento della capacità di analisi rispetto all'attuale.

Il progetto ATHENA nasce dall'esigenza di fornire strumenti di valutazione e supporto per la RGS, consentendo un controllo immediato e diretto della spesa e favorendo indicazioni sulla presenza di dati anomali rispetto ai valori medi. Il progetto si basa sull'integrazione fra banche dati RGS e MIUR, in modo da disporre di informazioni complete ed omogenee sull'universo degli istituti scolastici.

Base informativa

Lo studio, effettuato utilizzando i dati MIUR presenti all'inizio dell'anno scolastico 2002-2003, si riferisce a 10.678 istituzioni scolastiche su 10.928 funzionanti, pari al 97,7 per cento del totale.

Progetto

Il progetto è articolato in due sottoprogetti (ATHENA1 ed ATHENA2) ciascuno dei quali è associato ad una fase distinta del processo conoscitivo. La prima fase (ATHENA1) ha riguardato l'integrazione fra le banche dati RGS e MIUR, nonché l'individuazione di indicatori di *benchmark* e relativi *range* di *performance* per i dati di bilancio e di personale (indicatori di struttura). Tali indicatori sono serviti a cogliere eventuali situazioni di sotto- o sovra-dimensionamento dell'organico delle scuole. Il secondo sottoprogetto (ATHENA2) ha l'obiettivo di fornire una base interattiva di informazioni per i

revisori. Si tratta, in pratica, della fase di informatizzazione della revisione attraverso la realizzazione di un processo orientato (*process-oriented*).

Modello

La ricerca del miglior modello atto a rappresentare la situazione scolastica segue uno schema *top-down*: da un'analisi aggregata a livello nazionale è possibile scendere ad una visione sempre più granulare, al livello regionale, provinciale e di singolo istituto. Si sono assunte come vertice di un modello ad albero le variabili dimensionali maggiormente rilevanti nel mondo scolastico: numero di alunni (*AL*), di classi (*CL*), di docenti (*DOC*). Il rapporto fra queste variabili genera i seguenti indicatori:

$$\frac{AL}{CL} = \frac{AL}{DOC} \frac{DOC}{CL}$$

Ciascuno di tali indici è stato disaggregato per tipologia di istituto (Istituti specifici – solo materne, solo elementari, ecc... – ed Istituti comprensivi). Analoga procedura è avvenuta per la costruzione degli indicatori del personale non docente *ATA* – (*AL/ATA*) e (*CL/ATA*) – disaggregati per tipologia di istituto.

Successivamente, la maggiore disponibilità dei dati relativi all'Anno Scolastico 2003-2004 ha consentito di inserire nell'analisi la variabile tempo scuola (tempo pieno e *standard*), grandezza determinante nel definire l'organico dei docenti a parità di altre condizioni. La ridefinizione delle variabili, considerando le informazioni aggiuntive, migliora significativamente la capacità predittiva del modello, permettendo fra l'altro un confronto più omogeneo fra istituti diversi ed in tempi differenti.

La procedura sviluppata per i nuovi indicatori offre la possibilità di ottenere un *report* completo per qualsiasi livello di dettaglio, e la costruzione di tavole riassuntive con le principali statistiche descrittive.

Successivamente si è passati alla fase di *monitoring* e *warning* per catturare informazioni sugli istituti che presentano difformità forti rispetto al valore teorico generato dal modello. L'*output* è stato organizzato in tre moduli. Nel primo si sono costruiti gli indicatori teorici di *benchmark* con cui raffrontare i valori effettivi di ciascun Istituto. In questa fase si è ritenuto opportuno scendere ad una dimensione disaggregata sul territorio fino al livello provinciale.

Il secondo modulo consiste nelle "tabelle di confronto" che permettono di comparare le capacità previsive dei modelli proposti. Tali tabelle riportano il coefficiente di determinazione corretto per gruppi omogenei di indicatori e per tipologia scolastica, ed evidenziano i modelli che mostrano la percentuale maggiore di variabilità spiegata.

Nel terzo ed ultimo modulo si sono costruite le "tabelle delle scuole segnalate" per tipologia scolastica, predisposte come una matrice di correlazione dove sulla diagonale principale si possono leggere le scuole segnalate da ciascuna variante dell'indicatore, mentre sugli incroci riga e colonna si evidenziano le scuole segnalate in comune dai rispettivi indicatori.

I risultati sono organizzati secondo i moduli descritti nella fase di *monitoring* e *warning*. In particolare l'analisi del residuo tende a cogliere eventuali situazioni di "efficienza" (se positivo) o "inefficienza" (se negativo): oltre a evidenziare la presenza di valori errati nella base dati, il residuo cattura rilevanti situazioni di anomalie tra istituti di dimensione differente, che però devono essere interpretate come un elemento di valutazione parziale.

Le tabelle di confronto permettono di comparare le capacità esplicative dei modelli proposti, evidenziando, per gruppo e tipologia, i modelli che mostrano la percentuale maggiore di variabilità spiegata.

L'analisi dei risultati di regressione permette di costruire le tabelle delle scuole segnalate, che costituiscono il terzo ed ultimo modulo. Sono stati calcolati per ciascun indicatore i valori teorici e su questi sono stati definiti gli estremi degli intervalli di confidenza al 95 per cento. Ipotizzando la normalità dei residui sono state evidenziate le scuole al di fuori dei limiti per ciascun indicatore.

3.5: Il Debito pubblico e il Modello della Spesa per Interessi

Le finalità delle analisi quantitative e qualitative prodotte dalla Direzione del Debito Pubblico del Dipartimento del Tesoro (DDP) risiedono sia nel contributo alla elaborazione delle previsioni contenute nei documenti programmatici sia nel supporto alle politiche del debito pubblico sul piano della definizione delle strategie di emissione e di gestione delle passività accumulate. Tali analisi sono anche alla base della redazione delle “Linee Guida della Gestione del Debito Pubblico”, strumento di garanzia della trasparenza e della regolarità dell’operato dell’Emittente Sovrano.

LE LINEE GUIDA DELLA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

A partire dal 2000, a dicembre di ciascun anno, la DDP pubblica un documento in cui sono indicate le linee strategiche che guideranno la gestione del debito pubblico nell’anno successivo. Il documento rappresenta un importante strumento informativo verso il mercato poiché definisce, in dettaglio, la politica di emissione che verrà adottata nel breve periodo, indicando, in particolare, gli obiettivi che verranno perseguiti nell’anno successivo e gli strumenti di debito che verranno offerti. In tal modo, rendendo trasparente ed intelligibile la politica di emissione, si afferma il principio fondamentale che l’efficacia della gestione è rafforzata dalla condivisione con la comunità finanziaria degli obiettivi e degli strumenti di *policy*. La credibilità dello Stato è legata, infatti, alla capacità di dar seguito agli impegni programmatici ed in qualità di emittente sovrano ciò rappresenta un essenziale elemento a garanzia della stabilità dei mercati finanziari.

Effetti tangibili di una sempre maggiore trasparenza nei rapporti con il mercato sono: l’ampliamento della platea di investitori, e quindi un più efficiente piazzamento del debito, la mitigazione del premio di rischio, cioè di quella porzione di rendimento che lo Stato paga agli investitori a fronte dell’incertezza circa la politica di gestione del debito.

In dettaglio, il documento delle Linee Guida si compone di due parti.

Nella prima si illustra il consuntivo dei principali risultati conseguiti dal gestore del debito pubblico alla luce degli obiettivi operativi prefissati l’anno precedente. Tali risultati sono descritti attraverso una serie di indicatori sintetici relativi alla struttura del debito circolante, quali ad esempio la composizione (quota vigente dei diversi strumenti di debito), la *duration*, la vita media, e la liquidità dei titoli sul mercato secondario. Vengono inoltre riepilogate le operazioni di concambio e di *buy-back* evidenziandone i risultati in termini di riduzione del debito in circolazione dell’anno in corso e del rischio di rifinanziamento per gli anni successivi.

Nella seconda parte del documento sono evidenziati gli obiettivi per l’anno successivo e le politiche di emissione che si intendono perseguire per il raggiungimento di tali obiettivi.

In particolare viene presentata una rassegna di tutti gli strumenti di debito offerti dal Tesoro con indicazioni sulle strategie di emissione che verranno condotte relativamente a ciascuno di essi (titoli a breve termine, a lungo termine, a tasso variabile, indicizzati all’inflazione, in valuta, ecc...).

La gestione del debito pubblico ha come obiettivo il reperimento presso il settore privato delle risorse finanziarie necessarie alla conduzione della “cosa pubblica”. Le politiche di raccolta sono attuate in maniera da assicurare la minimizzazione del costo atteso del servizio del debito (ovvero la spesa per interessi) nel medio-lungo periodo. Tale minimizzazione deve essere, inoltre, perseguita in modo da non esporre il bilancio dello Stato a rischi eccessivi che possano pregiudicare la stabilità finanziaria del paese ed, eventualmente, innescare processi di deterioramento del sistema economico nel suo complesso. È quindi fondamentale che l’analisi si avvalga di modelli in grado di descrivere e prevedere il comportamento delle principali variabili finanziarie (la cui natura non è deterministica), al fine di individuare un portafoglio che consenta all’Emittente di minimizzare i costi avendo riguardo dei rischi. La scelta dei modelli è

cruciale per la bontà dei risultati ottenuti e per questo motivo è soggetta a continue riflessioni e raffinamenti.

I modelli che verranno descritti (alcuni dei quali in fase di progettazione) applicano, a diversi gradi di sofisticazione, la medesima metodologia che si articola in diverse fasi.

In primo luogo, si cerca di ottenere una previsione sui futuri flussi di cassa connessi alla spesa per interessi, cioè il costo del servizio del debito (o meglio, il costo atteso del debito). Ciò consente di individuare il portafoglio di emissioni future che garantisca il minor costo medio relativamente all'evoluzione aleatoria dei tassi nei periodi successivi.

Il passo successivo è l'identificazione dello scostamento della spesa per interessi a causa di *shock* dei tassi di interesse, in modo da ricavare una misura del rischio di tasso (la possibilità che l'effettiva evoluzione dei tassi si discosti dalla media attesa potrebbe rendere la scelta della strategia di emissione non ottimale).

Infine, applicando una tecnica per la misurazione del costo e del rischio a tutte le strategie di emissione rilevanti, ogni strategia può essere rappresentata nello spazio costo-rischio. Questo consente di confrontare diverse strategie, misurarne il *trade off* costo-rischio e infine selezionare quella che meglio rifletta gli obiettivi del gestore del debito e la sua tolleranza al rischio.

Ovviamente l'analisi sopra descritta viene effettuata su portafogli ammissibili, rispetto ad una serie di vincoli imprescindibili per l'effettiva gestione del debito. L'esigenza di copertura del fabbisogno ed il rifinanziamento del debito in scadenza rappresentano, infatti, l'obiettivo primario del gestore del debito e, di fatto, costituiscono il principale vincolo per la politica di emissione. Dunque, il ricorso al mercato non è totalmente discrezionale ma fortemente condizionato dalle esigenze di cassa.

Oltre al vincolo di copertura, che include la garanzia di una giacenza minima sul Conto di Disponibilità³⁸, la strategia di emissione dei Titoli di Stato deve tener conto di vincoli istituzionali quali il rispetto dei criteri stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita, di vincoli programmatici sull'emissione netta annuale (contenuti nel DPEF) e della domanda espressa dal mercato.

LE PRINCIPALI FORME DI RISCHIO

Rischio di tasso di interesse

Tale rischio si riferisce alla possibilità che cambiamenti dei tassi d'interesse si ripercuotano repentinamente sul costo del debito. Nello studio delle strategie di emissione, infatti, oltre ad una previsione della spesa per interessi, si effettua anche una valutazione di sensitività del portafoglio risultante da detta strategia, rispetto ad inattesi *shock* sui tassi di interesse. Si calcola cioè quale sarebbe l'impatto, in termini di cassa e di competenza Sec 95, di un aumento istantaneo e permanente nel periodo di simulazione di un punto percentuale di tutta la curva dei rendimenti.

³⁸ Il Conto di Disponibilità sostituisce il soppresso «conto corrente per il servizio di Tesoreria provinciale» ma, a differenza di quest'ultimo, in ottemperanza all'art. 104 del Trattato di Maastricht, non può mai presentare un saldo negativo. Se ciò dovesse accadere, la Banca d'Italia sospenderebbe immediatamente tutti i pagamenti. Ove dalla situazione di fine mese della Banca d'Italia il saldo del conto dovesse risultare inferiore all'importo di 10 miliardi di Euro, il Tesoro dovrà ricostituire la giacenza entro i tre mesi successivi. Le somme giacenti sul conto non possono essere utilizzate in modo duraturo per la copertura del fabbisogno del Tesoro. Ove il saldo di fine mese del conto risulti inferiore del cinquanta per cento, il Ministro entro il 5 del mese successivo, deve inviare al Parlamento una relazione sulle cause dell'insufficienza del saldo e sugli eventuali provvedimenti correttivi; qualora il saldo risulti, per tre mesi consecutivi, inferiore, il Ministro entro il mese successivo deve esporre al Parlamento le cause della insufficienza del saldo medesimo, indicando gli eventuali provvedimenti correttivi. Le emissioni future devono pertanto garantire che le giacenze minime su tale conto vengano rispettate.

Annualmente, nel Programma di Stabilità e Crescita, vengono riportate le stime di sensitività su un orizzonte temporale di 4 anni, calcolata a partire dallo scenario tassi e dalla strategia di emissione sottostante i dati di spesa contenuti nel DPEF.

Essendo l'esposizione al rischio di tasso approssimativamente proporzionale alla durata finanziaria del debito (*duration*), politiche di emissione volte all'allungamento della *duration* sono utili non solo per la riduzione del rischio che la volatilità dei tassi determina sul debito, ma anche perché tale operazione, per paesi a debito molto elevato, si traduce in una accresciuta fiducia da parte degli investitori circa la minore esposizione dell'emittente ai rischi di mercato e quindi ad una diminuzione *coeteris paribus* dei costi all'emissione.

Rischio di rifinanziamento

Questa forma di rischio è associata alla possibilità che quote ingenti di debito in scadenza siano particolarmente concentrate nel tempo.¹ La DDP, agisce sia tramite una politica di attenta programmazione delle scadenze dei titoli in emissione, volta ad evitare eventuali concentrazioni di volumi in scadenza, che attraverso il ricorso ad operazioni di concambio e riacquisto di titoli la cui scadenza naturale cade all'interno di periodi ritenuti particolarmente critici sul piano del rifinanziamento.

Rischio di credito

Il rischio di credito (o di *default*) riguarda l'eventualità che lo Stato non sia in grado di corrispondere gli interessi e/o, nella peggiore delle ipotesi, di non ripagare il capitale dei titoli in scadenza. Tale rischio dipende solo molto limitatamente dalla gestione del debito di per sé, ma più in generale dalle condizioni della finanza pubblica.

Rischio di cambio

Questo rischio si configura esclusivamente per il debito denominato in valuta estera la cui spesa per interessi e il cui rimborso sono, ovviamente, legati alle fluttuazioni del tasso di cambio tra Euro e divise straniere. Sebbene non vi sia alcun vincolo esplicito che imponga una copertura di tale rischio, la DDP, in via prudenziale, è usa cautelarsi circa l'esposizione a tale rischio tramite operazioni di *swap* di tasso di cambio (*cross-currency swaps*).

Rischio di inflazione

Questo rischio è proprio degli strumenti indicizzati al livello dei prezzi (nel caso italiano i BTP€i). Qualora, infatti, l'inflazione realizzatasi in media nel periodo di vita di un titolo BTP€i si attestasse al di sopra del livello atteso dal mercato al momento dell'emissione, il Tesoro sosterebbe una spesa per interessi maggiore rispetto a quella che sarebbe derivata dall'emissione di strumenti nominali tradizionali (il BTP con analoga scadenza).

L'inflazione rappresenta per il Tesoro italiano una fonte di rischio molto recente in quanto l'immissione dei titoli indicizzati al livello dei prezzi europei (i BTP€i, appunto) risale al Settembre 2003.

Rischio macroeconomico

Questo rischio riguarda l'eventualità che un inatteso deterioramento della congiuntura economica possa riflettersi negativamente sui saldi di finanza pubblica. Tale scenario ha due implicazioni per il gestore del debito:

¹ Questa eventualità pone due ordini di problemi: il primo è riconducibile alla possibilità che il momento del finanziamento di una quota ingente di debito in scadenza coincida con una fase sfavorevole del ciclo dei tassi; il secondo, invece, concerne l'eventualità che non vi sia l'esigenza da parte del mercato di assorbire l'ingente quantità di titoli da rifinanziare a meno di uno sconto sensibile sul prezzo di questi.

- 1: ove non fossero intraprese azioni correttive di politica fiscale, l'aggravio del *deficit* primario si tradurrebbe automaticamente in un incremento del ricorso al mercato. La capacità, quindi, del gestore del debito di quantificare tale incremento è di fondamentale importanza per rimodulare tempestivamente ed efficacemente la politica d'emissione. A tale scopo la DDP si avvale di un modello econometrico che, tramite la stima delle elasticità delle diverse voci di entrata e di spesa del bilancio al PIL reale ed all'inflazione, consente di stimare gli scostamenti dell'avanzo primario da quello programmatico a seguito di variazioni inattese del ciclo macroeconomico²;
- 2: qualora la missione del gestore del debito comprendesse oltre alla minimizzazione del costo anche quella delle fluttuazioni del *deficit* o della tassazione, la politica di emissione dovrebbe essere condotta in maniera da attutire l'impatto di *shock* macroeconomici sui saldi di finanza pubblica. Questo obiettivo è perseguibile attraverso l'emissione di strumenti che, in caso di *shock* e quindi di deterioramento dell'avanzo primario, garantiscano una minore spesa per interessi, attenuando così l'effetto negativo sul fabbisogno. A titolo d'esempio, qualora si verificasse uno *shock* sul lato dell'offerta, contraddistinto oltre che da minor crescita anche da un processo deflativo, strumenti indicizzati all'inflazione garantirebbero una minore spesa per interessi rispetto a strumenti nominali.

Rischio operativo

Il rischio operativo riguarda l'eventualità che vengano commessi errori o si verifichino inconvenienti in tutte quelle attività operative di esecuzione e registrazione delle transazioni effettuate relativamente al debito. Il gestore del debito, insieme alle controparti, deve implementare, dunque, protocolli di condotta e procedure operative volti a minimizzare tale rischio.

² S. Ginebri, B. Maggi, e M. Turco, 2005, "The automatic reaction of the Italian Government Budget to Fundamentals: an econometric analysis", *Applied Economics*, Vol. 37, n. 1, pp. 67-81.

3.5.1: Il Modello Base: Il Sistema previsionale della Spesa per Interessi

L'applicativo attualmente in uso presso la DDP, denominato "Sistema Previsionale" consente di calcolare la spesa per interessi, di cassa e di competenza SEC95, presente e futura, relativamente al debito in essere, ed inoltre di simulare l'effetto di diverse politiche di emissione su un orizzonte temporale fino a 10 anni. Dato uno scenario macroeconomico è possibile valutare, in termini di costo-rischio, portafogli costituiti dai titoli attualmente emessi dalla Repubblica o da nuovi strumenti di debito.

LA SPESA PER INTERESSI DI CASSA ED IN TERMINI DI COMPETENZA (SEC95)

Il criterio di competenza economica definito nel sistema di contabilità dell'Area Euro (Sec95) prevede che le poste non vengano contabilizzate nell'esercizio in cui si procede all'effettivo esborso finanziario, come prevede la contabilità di cassa, ma al momento della sua maturazione economica. Secondo tale criterio, ad esempio, la spesa per interessi di uno *zero coupon bond* come il CTZ viene distribuita sui due anni di vita del titolo, anziché a scadenza, momento in cui avviene effettivamente la corresponsione dello scarto d'emissione.

Nonostante le politiche di gestione del debito vengano formulate e valutate in termini di competenza economica, l'evoluzione della spesa per interessi di cassa è comunque il parametro per determinare quali siano le esigenze di copertura finanziaria dello Stato e quindi, in definitiva, la dinamica del debito in circolazione.

Il Sistema Previsionale (SP) si basa su un algoritmo che risolve, mensilmente, un'equazione di equilibrio dove tutti i flussi di cassa concernenti il bilancio primario e le poste straordinarie sono variabili esogene. A partire dalle necessità di copertura generate dallo *stock* di debito in essere, e dalle altre variabili sopra citate, il sistema calcola i volumi di emissione necessari alla copertura e la relativa spesa.

Da una prima versione, in cui la base dati era costituita dai soli titoli domestici, si è passati ad includere anche il debito in valuta estera ed i buoni postali fruttiferi (da gennaio 2002, a seguito della privatizzazione della Cassa Depositi e Prestiti, una quota di tali buoni è divenuta debito dello Stato sotto gestione diretta del MEF), ed inoltre si è sviluppato un modulo, denominato "minimizzazione", che rappresenta una prima implementazione dei modelli di ottimizzazione per la gestione del portafoglio (cfr. Paragrafo 3.5.2).

Il SP contiene inoltre moduli di valutazione del rischio e delle *utility* per la produzione di dati di consuntivo.

Più in dettaglio l'algoritmo di calcolo necessita in *input* di due gruppi di variabili denominati:

1. scenario base dei tassi d'interesse;
2. scenario dei vincoli.

Circa il punto 1), scelta una finestra di simulazione (solitamente di 5 anni in conformità con quella presente nei documenti programmatici), il modello, a partire dalla curva *spot*, utilizza due approcci per generare l'evoluzione futura della struttura a termine dei tassi:

- tassi *forward*, in base al quale l'evoluzione della curva dei rendimenti è implicita nella sola curva *spot*;
- tassi storici, in base al quale l'evoluzione dei tassi correnti converge su uno scenario calcolato come media dei tassi storici.

Riguardo il punto 2) il Sistema Previsionale deve soddisfare i vincoli circa la composizione del portafoglio di emissione definiti come quote percentuali sul totale delle nuove emissioni, il calendario delle emissioni, il limite massimo del conto disponibilità (10 Mld €) e le previsioni di avanzo primario. Riguardo a quest'ultimo aggregato, ci si avvale delle stime della RGS fornite in occasione della redazione dei documenti programmatici. Qualora queste non fossero più aderenti al nuovo contesto macroeconomico, per consistenti ed inattesi *shock* macroeconomici, la DDP, in attesa di nuovi dati, si avvale di un proprio modello interno che stima l'evoluzione dell'avanzo primario annuale (cfr. Riquadro – Le principali forme di rischio: Rischio Macroeconomico). Tali previsioni vengono poi mensilizzate mediante dei coefficienti ricavati dall'analisi delle serie storiche degli avanzi primari mensili.

L'*output*, oltre al dato di spesa per interessi, di cassa e di competenza Sec95, relativa allo scenario ipotizzato, include varie grandezze utili alla valutazione della strategia in esame, quali ad esempio il volume delle emissioni lorde e delle emissioni nette sottostanti la previsione di spesa, la composizione annuale dello *stock* di debito per ciascun anno di simulazione, e la *duration* del portafoglio in considerazione.

Riguardo all'analisi del rischio la *performance* del portafoglio è valutata confrontando la spesa per interessi su scenari alternativi a quello base. A tale scopo sono state implementate tre modalità per effettuare degli *shock* sulla struttura a termine dello scenario base.

Modalità "Rischio Base"

Il calcolo del rischio avviene ipotizzando uno *shock* sui tassi d'interesse, simulato su una o più scadenze, a partire dalla curva *spot* di riferimento della simulazione. In particolare l'ampiezza

del salto è contenuta in un intervallo di volatilità dove l'estremo inferiore è rappresentato da un valore pari a zero e l'estremo superiore da un valore pari alla deviazione *standard* registrata storicamente sulla scadenza.

Scelta una scadenza e la numerosità degli *shock* da effettuare, il sistema estrae da una distribuzione normale un dato numero di *shock* a partire da ognuno dei quali viene generata una nuova struttura a termine. Mentre il tasso soggetto a *shock* varia esattamente del valore dello *shock*, la variazione di ogni altro punto della curva è calcolata sulla base dell'interazione storica tra le scadenze (matrice varianza/covarianza).

Modalità "Rischio Pendenza / Rischio *Pivot*"

Queste modalità vengono qui solo citate per non entrare in un contesto più prettamente tecnico. Sono state introdotte per includere nell'analisi del rischio quelle tipologie di curve dei rendimenti che il sistema descritto nel punto precedente, per costruzione, non genera. In particolare i nuovi scenari modificano la pendenza ed il *trend* (crescente o decrescente) dello scenario base.

3.5.2: Le Linee di Sviluppo del Modello Base

Il modello previsionale sopra descritto è caratterizzato da una sostanziale staticità sia per quanto riguarda la generazione degli scenari, sia per l'analisi costo/rischio.

Affinché gli strumenti a disposizione vengano maggiormente utilizzati in un'ottica di gestione strategica del debito, sono state messe a punto alcune linee di sviluppo del modello base che hanno come obiettivo primario l'individuazione di una strategia di emissione che minimizzi la spesa per interessi, a partire da diversi scenari di tasso. La generazione delle strutture a termine dei tassi è stata a sua volta oggetto di sviluppo attraverso l'adozione di modelli stocastici.³⁹

Secondo la nuova impostazione, l'analisi costo/rischio non è più basata su valori puntuali, cioè sul confronto diretto della spesa generata dai diversi portafogli su ogni singolo scenario, ma su un'analisi statistica della distribuzione di frequenze della spesa per interessi calcolata sui diversi scenari. In questo modo i parametri su cui valutare un portafoglio sono costruiti in modo che il costo di riferimento sia dato dalla media di tutti i flussi di spesa relativi ai possibili scenari e il rischio sia rappresentato dalla dispersione della spesa intorno alla media.

Queste ipotesi di sviluppo sono state portate avanti all'interno di due progetti alternativi: il primo è un perfezionamento del Sistema Previsionale di base e, seppure parzialmente, è già in uso presso la DDP; il secondo è condotto in collaborazione con l'Istituto per le Applicazioni del Calcolo 'M. Picone' del CNR (IAC), ed è ancora in fase di sperimentazione.

Sviluppo del Sistema Previsionale

Nel progetto che muove dalla struttura del Sistema Previsionale gli aggiornamenti hanno riguardato principalmente la generazione degli scenari di tasso/vincolo e la determinazione del portafoglio ottimo.

³⁹ Nei modelli stocastici i tassi sono modellati come soluzioni di equazioni differenziali che assumono forme funzionali diverse a seconda del modello scelto (in letteratura esistono diversi modelli per la descrizione dei tassi, di cui i più noti sono il Cox-Ingersoll-Ross, detto CIR; Heath-Jarrow-Morton, detto HJM; la Principal Component Analysis, detto PCA).

La generazione degli scenari avviene secondo un processo stocastico da selezionare nell'ambito di quelli più utilizzati dalla modellistica finanziaria, ma è in fase di implementazione la possibilità di inglobare nel modello anche altre informazioni rilevanti ai fini della gestione del debito pubblico.⁴⁰

La determinazione del portafoglio ottimo è la novità più importante perché la strategia di emissione è determinata endogenamente dal sistema come soluzione di un processo di minimizzazione della funzione obiettivo, cioè la spesa per interessi Sec95. Il processo di minimizzazione è condotto attraverso il metodo Montecarlo: ossia, per i diversi scenari di tasso sono generate N strategie di emissione mensili ammissibili che soddisfano cioè una serie di vincoli già descritti all'inizio del paragrafo. Al termine del processo di simulazione si otterranno N proposte di strategie di emissione cui saranno associate N funzioni di spesa. La strategia ottimale sarà quella che minimizza la spesa per interessi Sec95. Tale soluzione costituisce un c.d. "ottimo empirico", che, effettuando un numero di simulazioni sufficientemente elevato, tende a convergere, in media, al vero minimo (ottimo assoluto).

Il Modello avanzato: l'Ottimizzatore

La seconda linea di sviluppo, portata avanti dal CNR, identifica il problema di emettere debito in modo ottimale come un problema di "controllo ottimo".

Lo schema logico del modello è il seguente:

- generazione di un numero elevato di scenari dei tassi sull'orizzonte temporale desiderato. Nella forma funzionale utilizzata ogni tasso è scomposto in due componenti: la prima componente dipende dall'evoluzione del tasso ufficiale Banca Centrale Europea mentre la seconda componente cattura l'aspetto stocastico. Sulla base di questa ipotesi, il programma utilizza due generatori di scenari: il modello *Principal Component Analysis* (PCA) e il modello *Cox-Ingersoll-Ross* (CIR);

- per ogni scenario dei tassi è individuata una strategia di emissione ottima per il profilo temporale considerato;⁴¹

- sono calcolate tante soluzioni ottime quanti sono gli scenari;
- analisi costo/rischio dei portafogli ottimali;
- scelta della strategia di emissione che soddisfa il *trade-off* costo/rischio coerente con le preferenze del gestore del debito pubblico.

Grazie alla metodologia del controllo ottimo è possibile sviluppare un modello in grado di determinare non più il portafoglio ottimale tra quelli stabiliti *ex-ante*, bensì un percorso ottimale di emissioni che minimizzi, in un'ottica intertemporale, il costo del debito per ogni unità temporale del periodo previsionale. Periodicamente, e per ogni scenario, è quindi indicata la strategia di emissione che garantisce il minor costo economico medio, relativamente all'evoluzione dei tassi nei periodi successivi al primo.

Supponendo note le componenti stocastiche del problema (i tassi di interesse e l'avanzo primario), il processo di ottimizzazione consente di stabilire come debba variare la composizione del portafoglio titoli per ottenere una politica ottimale di indebitamento, nel rispetto di tutti i vincoli.

Come di consueto, il problema è scomponibile nelle seguenti parti (cfr. figura 3.15): variabili di controllo (in numero pari alle tipologie di titoli in emissione moltiplicate per il numero di mesi dell'intervallo temporale); gli *input* esogeni (avanzo primario, poste straordinarie e scenario dei tassi); i vincoli (rifiinanziamento giacenza sul conto disponibilità; valore massimo delle emissioni nette annuali, rapporto debito/PIL coerente con il Patto di Stabilità e Crescita, *Average Refixing Period* ARP⁴²). Tutti questi vincoli sono formulati in termini algebrici ed espressi come funzioni lineari nei controlli (in modo esatto

⁴⁰ Ci riferiamo ai principali tassi sul mercato dei titoli governativi europei, ai principali tassi di cambio, ai tassi di inflazione e ai principali aggregati monetari.

⁴¹ Il periodo di riferimento dell'analisi è sempre di cinque anni, ma il periodo di simulazione e ottimizzazione è esteso a 35 per tenere conto della scadenza più lunga degli strumenti attualmente in corso di emissione, cioè il BTP a 30 anni.

⁴² *Average Refixing Period* ARP, ossia il tempo di vita residua del portafoglio relativamente alla fissazione delle cedole, costruito con pesi proporzionali alle quantità emesse.

o in modo approssimato). L'ultimo elemento del problema di programmazione è la funzione obiettivo rappresentata dal costo del debito pubblico calcolato secondo il criterio Sec95. Per un dato periodo temporale $[t_1, t_2]$, il Sec95 è calcolato sommando tutte le quote di cedole e di scarti di emissione che hanno un periodo di godimento sovrapponibile all'intervallo dato. Per quote si intendono il rapporto tra i giorni di vita della cedola, o del titolo, nel periodo in esame diviso i giorni complessivi di vita della cedola, o del titolo. In formule la funzione di costo per il periodo compreso tra t_1 e t_2 sarà:

$$ESA95([t_1, t_2]) = \sum_{k \in K} \sum_{t=t_1-m_k}^{t_2} \left\{ \frac{u_k(t)}{100} (100 - p_k(t)) \frac{[t_1, t_2] \cap [t, t+m_k]}{[t, t+m_k]} + \sum_{l=1}^{m_k/6} \frac{u_k(t)}{100} c_k(t, l) \frac{[t_1, t_2] \cap [t+6(l-1), t+6l]}{[t+6(l-1), t+6l]} \right\}$$

$\forall t \in [t_1, t_2]$,

$m_k(t)$ è la durata del titolo k-esimo (nella formula m_k è diviso per 6 in quanto i titoli italiani pagano rate semestrali).

$u_k(t)$ e $p_k(t)$ indicano rispettivamente la quantità nominale emessa e il prezzo di emissione, al tempo t , del titolo k .

$c_k(t, l)$ indica la percentuale di rata al tempo t per lo stesso titolo.

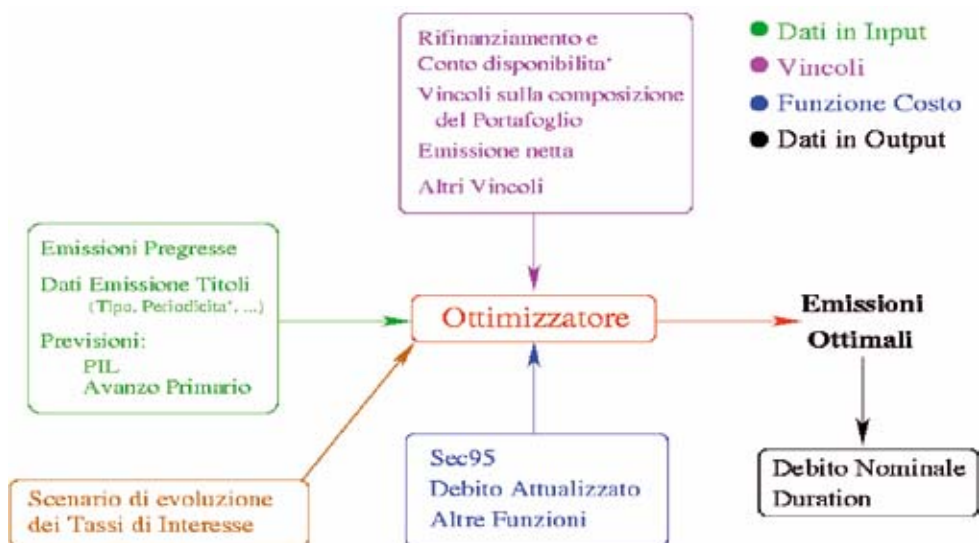
Considerato che sia la funzione costo scelta sia i vincoli imposti possono essere rappresentati in modo lineare rispetto alla composizione del portafoglio, il minimo viene trovato attraverso algoritmi standard usati nella teoria della programmazione lineare (algoritmo del semplice).

L'output del processo di ottimizzazione è rappresentato dalle emissioni su ciascuna tipologia di titolo che, per ogni periodo, rispettano tutti i vincoli e, allo stesso tempo, minimizzano la funzione di costo. Da questo flusso di dati è possibile derivare:

- l'emissione annuale netta
- il costo del debito pubblico secondo il criterio SEC95
- la *duration* e l'ARP del portafoglio.

Il prototipo software che replica questo modello di ottimizzazione è stato completamente sviluppato ed è attualmente in fase terminale il processo di sperimentazione da parte della DDP. Inoltre, tutte le funzioni di calcolo sono state provate con buon esito su dati reali.

Figura 3.15: Modello di Ottimizzazione



Analisi del rischio negli sviluppi del Modello Base

Entrambi gli aggiornamenti del modello base realizzano un'analisi costo/rischio per mezzo della c.d. scelta fissa, secondo la quale si calcola il costo di ogni portafoglio ottimo rispetto a tutti gli scenari generati (ossia anche quelli per cui non è ottimo). Si ottiene così una distribuzione di frequenza per la funzione Sec95 a partire dalla quale è possibile costruire delle misure di costo e di rischio per ogni portafoglio. Come misure di costo si possono utilizzare il valore medio, il valore minimo o il valore massimo. Come misure di rischio si possono utilizzare la deviazione *standard* della distribuzione, il suo valore massimo, oppure usare delle misure di rischio un po' più evolute tipo *Value at Risk* (VaR) o *Expected Shortfall* (ES)⁴³. I portafogli sono così rappresentabili su un piano costo/rischio e quelli collocati su una frontiera efficiente costituiscono l'insieme delle opzioni a disposizione del gestore del debito.

La scelta dipenderà anche dall'interazione tra politica di emissione e mercato secondario o da valutazioni più generali di finanza pubblica.

3.5.3: Il Modello per l'Analisi del Rischio delle Operazioni di Gestione attiva del Debito (derivati): Il GEDEPP

Il sistema informativo di Gestione dei Derivati del Debito Pubblico della Repubblica italiana è un sistema integrato che consente l'automazione e integrazione degli uffici coinvolti nell'operatività sui mercati finanziari, mettendo a disposizione degli utenti del MEF strumenti evoluti di supporto alle decisioni e di monitoraggio in tempo reale delle performance di rischio e rendimento, con relativa reportistica *standard* e personalizzabile di supporto.

Tramite il sistema GEDDEP attualmente viene gestito tutto il processo a livello *Front*, *Middle* e *Back Office*, per le transazioni relative alle Emissioni (a BT e oltre BT) sul mercato non domestico, e per tutta l'operatività in Derivati.

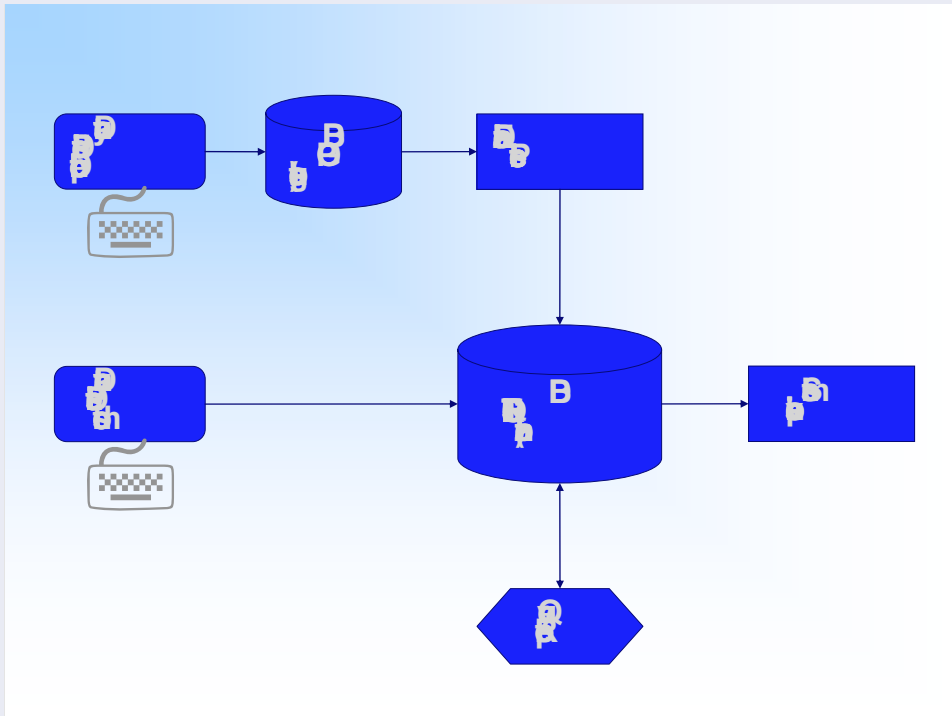
In particolare il sistema, che si sviluppa nei 4 moduli integrati *Kondor+*, *KVaR+*, *KreditNet* e *RTP*, permette di gestire i seguenti strumenti finanziari:

- *Swap* (*interest rates swap*, *cross currency swap*, *constant maturity swap*, ecc...)
- *Caps & floors*
- *Swaptions* (*europee*, *americane*, *bermudan*, *amortising*, ecc...)
- *Bonds* (*convertibili*, *fixed/floating*, *callable/puttable*, *inflation-linked*, ecc...)
- *Commercial Papers*
- *FX Swap*

I DATABASE DELLA DIREZIONE DEL DEBITO

Le banche dati operanti in seno alla DDP sono: il *database* dei titoli di Stato (TITOLISI-EURO), il *database* Gestione Prestiti e Operazioni (GPO) e il *database* del debito degli enti locali. Il flusso di dati tra *database* e applicazioni è descritto nello schema sotto illustrato.

⁴³ Si definisce VaR di un portafoglio come quel valore di spesa SEC95 che con una certa probabilità non sarà superato alla fine del periodo, tenendo fisso il portafoglio al variare dei tassi. Definiamo ES come il valore atteso della spesa in eccesso qualora venga superata una soglia prefissata di rischio (ad esempio il VaR).



TITOLISI-EURO è un *database* di tipo finanziario, architettato per storicizzare le serie di dati necessarie ad alimentare l'applicazione del Sistema Previsionale e gestito direttamente da una applicazione realizzata in Access "Titolisieuro.mdb" che consente di creare *query* personalizzate utili alla elaborazione di dati statistici.

I prestiti, all'interno del *database*, sono individuati attraverso un codice ABI e classificati in tipologie di titoli a seconda del sistema di calcolo degli interessi. Tutte le informazioni sono organizzate in 10 tabelle: 5 per la gestione dei prestiti domestici e 5 per i prestiti esteri e operazioni derivate associate (prevalentemente operazioni *swap*).

Attualmente, mentre per i titoli domestici i dati vengono aggiornati manualmente da utenti abilitati e la serie storica è disponibile a partire dal 1990, per i prestiti esteri esiste una procedura che permette di aggiornare i dati automaticamente dagli archivi del db GPO. Il *database* TITOLISI-EURO si compone per i titoli domestici delle seguenti tabelle:

TIPO_DEI_TITOLI; EMISSIONI; TRANCHE_e_RIMBORSI; CEDOLE; Dbo_EUROSTAT che contengono le informazioni essenziali al calcolo della spesa per interessi, su tutte le diverse tipologie dei titoli, compresi gli indici mensili dei prezzi al consumo dell'Area Euro ad esclusione del tabacco pubblicati sul sito di EUROSTAT. Analogamente, i dati sono storicizzati anche per i prestiti internazionali.

Il **GPO** è la banca dati unificata dei prestiti del Debito Pubblico e delle operazioni finanziarie connesse. Esso rappresenta lo strumento di cui si avvale la DDP per l'esatta determinazione del debito vigente, sia interno che estero, e per la gestione delle attività istituzionali di competenza della Direzione. Il GPO consente infatti di porre in essere un'ampia gamma di funzionalità che vanno dalla gestione dei prestiti all'elaborazione dei dati immessi, dall'analisi statistica alla produzione della reportistica.

Il Database del Debito degli Enti Locali

In base alle regole comunitarie imposte dal Trattato di Maastricht relative alle procedure di controllo dei disavanzi eccessivi, il DT, sin dalla fine del 2001, ha iniziato ad approntare un sistema per la rilevazione dei dati di mutui ed emissioni degli enti territoriali e per la creazione di una banca dati. Con l'emanazione del Regolamento (DM 389/2003) e l'approvazione delle tabelle relative alla rilevazione dei dati, formalizzata dalla Conferenza Unificata, si è potuto disporre, di una base

giuridica ormai completa consentendo agli Uffici del Ministero di abbandonare la fase prettamente sperimentale per avviarsi al completamento del progetto.

Sono attualmente operanti alcune modalità per effettuare rilievi incrociati, tali da consentire la verifica degli ammontari rilevati. Sono state già intraprese azioni per realizzare nel breve-medio periodo un nuovo modello organizzativo che comprenderà lo sviluppo di un'interfaccia web tra Ministero ed enti in grado di migliorare la tempistica di acquisizione dei dati. In particolare si intende rendere disponibili dati di sintesi che potranno essere utilizzati dagli enti stessi, quale supporto delle decisioni finanziarie.

3.6: I Modelli di Previsione delle Entrate Tributarie

Le attività di previsione delle entrate tributarie trovano una significativa sistemazione ed organizzazione con la nascita del Dipartimento per le Politiche Fiscali e la conseguente ristrutturazione degli Uffici prevista dal regolamento di organizzazione (cfr. Paragrafo 1.5). La responsabilità del complesso delle funzioni che supportano le attività di previsione e monitoraggio delle entrate tributarie viene attribuita alle strutture dell'Ufficio Studi e Politiche Economico-Fiscali. Si è così creato il presupposto per l'integrazione di molte funzioni e procedure che, nelle strutture preesistenti al Dipartimento per le politiche fiscali, si occupavano di stime sul gettito dei tributi. La prima conseguenza positiva di questa riorganizzazione è stata la sinergia che si è creata tra le diverse procedure utilizzate per il monitoraggio e i diversi modelli previsionali. Le metodologie utilizzate, seppur differenti, sono sostanzialmente convergenti verso l'obiettivo di un miglioramento dell'attendibilità della stima dell'andamento del gettito, sia nella programmazione pluriennale che nella verifica mensile delle aspettative per l'anno corrente.

Oggetto dell'attività di previsione sono, da un lato, le entrate tributarie delle pubbliche amministrazioni secondo le definizioni di contabilità nazionale che recepiscono i criteri contabili del Sistema Europeo dei Conti (SEC95) e, dall'altro, le entrate tributarie erariali secondo i principi della contabilità pubblica. Il passaggio, nel sistema dei conti nazionali, dal SEC79 al SEC95 ha introdotto nei conti stessi il principio della competenza in luogo di quello della cassa, indirizzando l'analisi verso il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Le previsioni relative alle entrate tributarie del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni sono elaborate sia nella versione a legislazione vigente che nella versione programmatica. Le prime vengono prevalentemente effettuate sulla base del Modello delle entrate tributarie, mentre per le quantificazioni di gettito derivante dai provvedimenti normativi vengono utilizzati modelli distinti per ciascun tipo di imposta: l'imposta sul reddito delle società (IRES), l'imposta sul reddito (IRE) e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

3.6.1: Il Modello delle Entrate Tributarie delle Pubbliche Amministrazioni

Considerazioni generali

Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si costruisce attraverso le correzioni di contabilità nazionale e le integrazioni delle entrate tributarie degli enti locali che operano sulle entrate tributarie del bilancio dello Stato, tradizionalmente costruito secondo i principi giuridici della contabilità pubblica. Il quadro evolutivo della contabilità economica sopra descritto è stato parallelo al processo di convergenza europeo di cui ha costituito l'elemento fondamentale per garantire la comparabilità delle statistiche fiscali tra gli stati dell'unione.

La prima conseguenza del mutato quadro di riferimento contabile è stata la necessità di definire i flussi finanziari rispondenti all'esigenza di monitoraggio periodico (sostanzialmente

mensile) delle entrate tributarie: dalle elaborazioni mensili delle entrate tributarie di cassa, realizzate attraverso l'acquisizione delle informazioni statistiche sui versamenti registrati al bilancio dello Stato (fonte Banca d'Italia), si è dovuti passare al monitoraggio delle entrate di competenza.

Tale monitoraggio si è realizzato attraverso la definizione di una metodologia che, sulla base dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie, organizzasse i flussi informativi mensili secondo la competenza giuridica. La correttezza di tale metodologia si esplicita nella coerenza tra il sistema di monitoraggio che ne deriva e le risultanze finali del rendiconto generale dello Stato, che rappresenta il documento di registrazione finale di tutti i flussi finanziari erariali.

Prodotto finale del sistema di monitoraggio è il "Bollettino delle entrate tributarie" che l'Ufficio studi e politiche economico fiscali del DPF realizza e diffonde mensilmente.

Il sistema di monitoraggio delle entrate tributarie costituisce, da un lato, la base per l'elaborazione della previsione e, dall'altro, lo strumento di verifica periodica del perseguimento dell'obiettivo previsionale garantendo così il costante adeguamento delle previsioni agli andamenti del gettito.

Struttura del Modello

Le entrate tributarie sono stimate utilizzando un modello di tipo statistico matematico: il modello nasce nella seconda metà degli anni novanta quando, divenuti operativi gli obblighi derivanti dal Trattato di Maastricht, si è proceduto a revisionare tecnicamente i processi previsionali preesistenti.

Gli accordi tra i Paesi dell'Unione Europea hanno imposto alla contabilità pubblica di evolvere verso un sistema di rilevazione contabile in grado di "misurare" il risultato della politica economica e della politica di bilancio di un Paese. Non più quindi una contabilità che si limiti a garantire il rispetto dei principi di legge, ma una contabilità in grado anche di registrare l'evoluzione delle politiche economiche: in sostanza, si è passati da un'impostazione giuridica ad un'impostazione economica, che utilizza tutte le informazioni presenti all'interno della contabilità pubblica, riorganizzandole secondo i propri principi.

Sono stati questi elementi a guidare il processo di realizzazione del Modello di previsione per le entrate tributarie. Nell'elaborazione dei dati, sul Modello, si procede secondo tre livelli di governo che rappresentano proprio il metodo di costruzione dei conti pubblici:

1. Al primo livello è costituito dal Bilancio dello Stato ed in esso ci si riferisce alle imposte secondo la classificazione funzionale (capitolo/articolo) del Rendiconto generale dello Stato che evidentemente recepisce le regole contabili del bilancio dello Stato;
2. Al secondo livello si colloca lo Stato così come definito nella contabilità nazionale: si integrano e si correggono i dati del bilancio dello Stato per rendere le entrate tributarie coerenti con i principi di registrazione dei conti nazionali. Tali principi rappresentano, a livello internazionale, una piattaforma comune di regole contabili che permettono confronti omogenei tra i vari Paesi.
3. Al terzo livello, quello della Pubblica Amministrazione, le entrate erariali vengono integrate con quelle degli enti locali (principalmente Regioni, Province e Comuni).

Sostanzialmente, il Modello utilizza come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio che, secondo la contabilità dello Stato, è il livello minimo di disaggregazione gestionale adottato. Le unità elementari (imposte o voci di imposte), che costituiscono le basi per la costruzione del quadro previsionale, sono circa 500.

Inizialmente i dati di base vengono depurati da eventuali elementi di gettito non ricorrenti derivanti dall'applicazione di normativa pregressa. Successivamente viene svolta un'analisi approfondita sui risultati effettivi dei provvedimenti fiscali.

Dal punto di vista operativo il Modello utilizza variabili di approssimazione (*proxi*) da utilizzare come tassi di crescita del gettito a partire da un anno base. La scelta delle variabili di approssimazione è legata alle previsioni macroeconomiche da un lato, e a valutazioni di tipo statistico-storico dall'altro. Le prime riflettono l'*input* proveniente dal quadro macroeconomico inviato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. La scelta della variabile di approssimazione viene effettuata al livello di singola voce d'imposta ed è influenzata dalla ricostruzione storica del suo andamento. Questa procedura esplicita meglio la caratteristica molto "articolata" del Modello: ogni mutamento del quadro macroeconomico di riferimento implica, voce per voce, non solo la rivalutazione quantitativa della variabile scelta, ma anche una nuova valutazione sulla scelta della variabile in relazione agli andamenti del gettito.

Il quadro previsionale così ottenuto viene integrato con gli effetti sul gettito determinati dall'adozione dei provvedimenti di finanza pubblica. La quantificazione di questi effetti è legata ad elaborazioni che implicano l'utilizzazione degli altri modelli di previsione disponibili: i risultati di tali elaborazioni (relazioni tecniche) vengono dapprima acquisiti dal modello così come sono stati prodotti, quindi vengono verificati in base all'andamento reale del gettito e a valutazioni *ex post* sui risultati effettivi dei provvedimenti adottati.

Un primo risultato è quindi rappresentato dalla costruzione verticale, cioè per livelli di governo, dello schema del conto consolidato delle entrate tributarie delle pubbliche amministrazioni la cui rappresentazione sintetica è data dalla tripartizione classica tra imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale.

Inoltre, al fine di rendere le elaborazioni aderenti e coerenti con gli schemi di rappresentazione internazionale (comunitaria e non), il Modello aggrega le singole voci d'imposta per costruirne una rappresentazione in base alla competenza economica. Questo tipo di ricostruzione aggrega le imposte in maniera orizzontale ed è più rispondente, almeno in linea di principio, a confronti temporali con gli andamenti dei parametri economici di riferimento.

Il Ciclo delle Previsioni

Il ciclo di previsione segue le fasi del processo di gestione della finanza pubblica le cui tappe fondamentali corrispondono con l'elaborazione e la presentazione dei documenti economico-finanziari, le cui tempistiche e i cui contenuti sono stati descritti esaurientemente nel capitolo 2.

Nel ciclo di previsione delle entrate tributarie si individua come punto di partenza l'elaborazione delle stime per la relazione trimestrale di cassa del mese di marzo, anche se è bene sottolineare che il processo di previsione non ha un inizio e una fine, ma procede circolarmente per scorrimento d'anno.

Ciononostante la redazione della relazione trimestrale di cassa del mese di marzo rappresenta un momento importante per la realizzazione delle stime relative all'anno corrente (anno t) poiché le stesse utilizzano i dati di base relativi all'anno precedente (anno $t-1$) nella versione di preconsuntivo, cioè in una versione pressoché definitiva e di conseguenza la stima risulta molto robusta: questo vale sia per i dati delle entrate tributarie che per i dati del quadro macroeconomico.

Inoltre le previsioni delle entrate tributarie, in questa fase, contengono gli effetti della manovra di finanza pubblica per l'anno corrente (legge finanziaria) nella versione approvata dal Parlamento.

Con la presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria le stime vengono aggiornate attraverso l'utilizzo di un modello di monitoraggio delle entrate che consente di verificare l'andamento del gettito e gli effettivi risultati della manovra fiscale. A questo proposito va detto che il modello di previsione si avvale, laddove è possibile, delle analisi *ex-post* sui risultati effettivi del gettito relativamente ai provvedimenti di finanza pubblica i cui effetti erano stati valutati *ex-ante* dalla relazione tecnica.

Altri aggiornamenti delle stime vengono effettuati a settembre in occasione della realizzazione della relazione previsionale e programmatica e per gli aggiornamenti del DPEF e del Programma di stabilità e sviluppo. Questo anche al fine di fornire all'autorità governativa le informazioni rilevanti ai fini della politica fiscale e di bilancio da impostare con la Legge Finanziaria.

La fase conclusiva del ciclo di previsione dell'anno corrente è rappresentata dall'analisi degli scostamenti della previsione iniziale dai risultati effettivi: l'analisi degli scostamenti risulta determinante ai fini della manutenzione del modello di previsione poiché consente di evidenziare le maggiori criticità del modello stesso.

3.6.2: Il Modello IRAP

Ai fini della realizzazione del Modello previsionale IRAP⁴⁴ si costruiscono le basi dati attraverso l'elaborazione delle informazioni provenienti dalle dichiarazioni dei redditi per le società di capitali ed enti commerciali, per le società di persone, per le persone fisiche titolari di partita IVA e per gli enti non commerciali. Vengono elaborati i dati di circa 5,5 milioni di dichiarazioni dei redditi che risiedono nell'Anagrafe Tributaria.

Ai fini dell'individuazione di alcune variabili fondamentali per l'IRAP, quali il costo del lavoro, il numero dei dipendenti e gli oneri e proventi finanziari, si elaborano i dati degli archivi dei modelli 770 (sostituti d'imposta) e dei bilanci CERVED.

Costruita in questo modo la base dati di partenza, vengono effettuate operazioni di filtro statistico per correggere le errate indicazioni che possono essere contenute nelle stesse dichiarazioni. Dalla base dati corretta deriva una libreria contenente le variabili (circa ottanta) necessarie ai fini delle valutazioni e delle stime relative alle modifiche apportate all'imposta.

Attualmente il modello è in grado di rispondere a modifiche normative che intervengono sui seguenti aspetti:

1. esclusione totale o parziale dalla base imponibile del costo del lavoro, tenendo conto, nel caso di esclusione parziale, dell'incidenza del costo del lavoro rispetto agli altri costi;
2. modifiche alla deduzione forfetaria e/o alla soglia di base imponibile lorda per la quale spetta tale deduzione;
3. modifiche alla deduzione per lavoratore dipendente e/o al numero massimo di dipendenti per i quali spetta la deduzione e/o alla soglia di componenti positive IRAP;
4. variazioni aliquote IRAP.

Annualmente, la base dati viene aggiornata in relazione alla disponibilità degli archivi dell'Anagrafe Tributaria.

Il Modello IRAP può essere utilizzato, sia nel caso in cui le modifiche normative riguardino la totalità dei contribuenti, sia nel caso in cui le stesse si riferiscano solo ad alcune categorie di contribuenti che possono essere individuate attraverso le seguenti variabili:

- tipologia di contribuenti;
- codice attività ISTAT;
- natura giuridica;
- classi di componenti IRAP, o di reddito, o di ricavi;
- regione di sede legale;
- regione di ubicazione degli impianti.

⁴⁴ Il responsabile del Modello è il Dr. Salvatore Puglisi, Area I del DPF.

3.6.3: Il Modello di Microsimulazione IRE

Il Modello di microsimulazione IRE⁴⁵ non agisce su base campionaria ma sull'intera popolazione di contribuenti Persone Fisiche (oltre 38 milioni di soggetti). Fornisce stime sulle variazioni di gettito IRE e sugli effetti redistributivi in conseguenza di modifiche normative tra le quali:

- variazioni di aliquote e scaglioni
- variazione delle deduzioni o detrazioni in misura fissa oppure fino ad un determinato livello di reddito, per tutti i contribuenti o per categorie di contribuenti (pensionati, lavoratori dipendenti, ecc...).

Il Modello individua come unità impositiva il singolo contribuente, analizzandone i dati fiscali di competenza in un determinato anno solare; quindi, estrapola i dati all'anno d'interesse calcolando la tassazione secondo la normativa vigente nell'anno d'interesse.

Successivamente ricalcola la tassazione secondo l'ipotesi d'intervento e determina la variazione di gettito in capo ad ogni contribuente, somma gli effetti sulla popolazione osservata e può produrre i risultati per fasce di reddito complessivo e per categorie di contribuenti.

Alla valutazione della variazione del gettito IRE, determinata dalla differenza tra l'IRE netta secondo la legislazione vigente e l'IRE netta stimata secondo la legislazione ipotizzata, segue la valutazione della variazione dell'addizionale regionale all'IRE. Oltre alle valutazioni sull'imposta il modello consente di stimare le variazioni attese al reddito disponibile.

Le variazioni del gettito IRE sono valutate classificando il totale dei contribuenti sulla base del reddito prevalente (lavoratore dipendente, pensionato, lavoratore non dipendente e altri redditi), incrociando tale criterio con una ripartizione geografica per macro aree (nord-ovest, nord-est, centro, sud ed isole).

Dal lato della valutazione delle variazioni del gettito IRE si ottengono inoltre informazioni relative ai contribuenti favoriti e sfavoriti dalle modifiche ipotizzate. La stima quantitativa dei contribuenti favoriti o sfavoriti è realizzata per classi di reddito complessivo o per ripartizione geografica oppure incrociando le classi di reddito complessivo con i contribuenti classificati per reddito prevalente.

Per l'addizionale regionale all'IRE le variazioni sono distribuite per contribuenti classificati secondo il reddito prevalente e secondo la ripartizione geografica per macro aree.

Le distribuzioni statistiche del reddito disponibile sono classificate per reddito puro (reddito della specie maggiore o 90 per cento del reddito complessivo) e per macro aree. Altra specificità del modello è la valutazione della misura della concentrazione del reddito disponibile e la misura dell'impatto redistributivo del nuovo sistema impositivo: tale valutazione avviene attraverso indici statistici di disuguaglianza (indice di Gini e curva di Lorenz, rapporto interdecilico, coefficiente di variazione) e indici statistici di progressività (indice di Kakwani, indice di Reynolds-Smolensky).

Una evoluzione importante del modello originario è quella che ha riguardato la stima degli effetti redistributivi per le nuove variabili di classificazione: codice attività economica, qualifica di lavoro dipendente e sesso e fasce di età. Con il Modello, infine, si possono valutare gli effetti di modifiche all'IRE avendo come riferimento non più solo il contribuente, ma la famiglia fiscale ricostruita in base ai dati delle dichiarazioni dei redditi.

⁴⁵ Il responsabile del Modello è il Dr. Maurizio Di Mauro, Reparto VI del DPF.

3.6.4: Il Modello IRES

L'IRES⁴⁶ incide principalmente sui redditi prodotti nell'ambito dello svolgimento normale dell'attività d'impresa. Il rilievo che l'imposta assume nel panorama tributario, la sua natura fortemente innovativa e le conseguenze che il tributo genera nel sistema economico, anche nel contesto della fiscalità, internazionale hanno evidenziato l'opportunità di realizzare un modello per l'IRES⁴⁷: il modello opera secondo il classico schema della doppia valutazione tra legislazione vigente e legislazione proposta.

Proprietà del Modello

La base dati del modello è costituita dai seguenti archivi:

- Modello UNICO società di capitali ed enti commerciali;
- Modello 770;
- Bilanci CERVED;
- Archivio dei gruppi nazionali da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato nazionale;
- Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione per trasparenza nell'ambito delle società di capitali;
- Archivio da comunicazione relativa al regime di tassazione del consolidato mondiale.

La simulazione microeconomica, per le società di capitali, è attuata con un processo che si articola in quattro fasi: estrapolazione dei dati fiscali a legislazione vigente in capo ad ogni contribuente; stima degli effetti della nuova legislazione in capo alle singole unità legali; stima degli effetti del consolidato nazionale in capo al singolo gruppo; stima degli effetti del consolidato mondiale in capo alle singole entità che possono accedervi.

Sempre nell'ambito della simulazione microeconomica il Modello tiene conto contemporaneamente degli effetti "statici" (singola modifica) e "dinamici" (riporto agli esercizi successivi).

Ogni stima ottenuta si riferisce quindi al differenziale di IRES dovuta o a credito che emerge tra lo scenario a legislazione proposta e lo scenario a legislazione vigente nei vari anni di imposta.

I DATABASE DEL DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE FISCALI

Il Database del Gettito tributario

Le basi dati per le entrate tributarie raccolgono i dati elementari derivanti dal processo di riscossione dei versamenti dei contribuenti e li organizzano in informazioni da utilizzare per la conoscenza delle caratteristiche del gettito riscosso e dei crediti compensati.

Le fonti primarie sono quelle relative a tutti i sistemi informativi, per la quasi totalità informatizzati, dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di riscossione delle imposte; tra i principali: la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia, la Struttura di Gestione dell'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane, l'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato.

Le informazioni sono dettagliate per codice tributo e aggregate per tipologia di entrata, domicilio fiscale del contribuente (comune, provincia, regione, area geografica, nazione), attività economica

⁴⁶ Dal 1° gennaio 2004 i redditi prodotti da società ed enti sono soggetti ad una nuova imposta denominata IRES (Imposta sul reddito delle società) costruita sulla base del modello fiscale europeo prevalente. La nuova imposta sostituisce l'IRPEG, in vigore fino al 2003.

⁴⁷ Il responsabile del Modello è la Dr.ssa Maria Teresa Monteduro, Reparto IV del DPF.

(attività, gruppo, divisione, sezione, settore), natura giuridica del contribuente, ente destinatario del gettito (ove applicabile).

Le informazioni presenti nel sistema sono relative agli anni dal 1999 ad oggi e vengono aggiornate con cadenza che varia dal giornaliero al mensile, a seconda della natura del dato.

La dimensione del sistema è elevatissima: per le sole Banche Dati Statistiche, che analizzano nel complesso più di 3000 tributi, vengono elaborati per ciascuna annualità circa 230 milioni di record e l'aggiornamento nei periodi di picco riguarda circa 23 milioni di record; il risultante data mart occupa circa 40 Gb, per ogni annualità.

I data mart statistici sono relativi a:

entrate erariali, derivanti da versamenti con modelli F23 e F24;

entrate territoriali (IRAP e addizionali all'IRPEF);

entrate contributive (INPS, INPDAI, ENPALS, INAIL).

Il Database per i Modelli previsionali

Le basi dati utilizzate nei modelli previsionali sono ottenute estraendo informazioni dai principali modelli di dichiarazione; successivamente le informazioni, rielaborate con l'obiettivo di migliorare la qualità del dato statistico, vengono ricollocate in diversi archivi di *output*.

Per ciascun anno d'imposta viene creata una apposita procedura che tiene conto sia delle novità normative introdotte nei modelli di dichiarazione sia delle eventuali nuove esigenze dei fruitori dell'informazione statistica.

Le fonti da cui si attingono i dati, le elaborazioni condotte sugli stessi e gli *output* differiscono in base al tipo di imposta (diretta o indiretta) ed alle tipologie di contribuenti.

a) PERSONE FISICHE

Per le persone fisiche vengono raccolte informazioni da tre modelli di dichiarazione, il Modello Unico Persone Fisiche, il Modello 730 ed il Modello 770/A presentato dai sostituti d'imposta; questa ultima tipologia (sostituti d'imposta) comprende sia i "datori di lavoro dipendente" che gli "enti erogatori di pensione".

Dai modelli di dichiarazione vengono prese in esame, per ciascun contribuente, tutte le variabili per le quali sussiste un interesse sia dal punto di vista fiscale che economico.

Dopo un primo controllo della dichiarazione e l'eventuale scarto degli errori statisticamente rilevanti si procede alla creazione di archivi diversi per ciascun modello. Dai modelli 770/A vengono esclusi, al fine di evitare duplicazioni, i contribuenti che si manifestano attraverso il mod. 730 o il modello Unico persone fisiche.

Per le persone fisiche vengono creati i seguenti archivi di *output*:

1. Archivio generale contenente un record per ciascun contribuente con le principali variabili della dichiarazione.
2. Archivio dei titolari di partita I.V.A. diviso per tipologia di contribuente (imprenditore, professionista, ecc.).
3. Archivi specifici per i dati anagrafici, per i redditi, per gli oneri deducibili, per gli oneri detraibili, per le detrazioni, per le ritenute, per le addizionali regionali e comunali.
4. Matrici aggregate per territorio (comune, provincia, regione) in base alla residenza del contribuente e per classi di reddito complessivo.
5. Matrici aggregate per territorio (comune, provincia, regione) in base alla residenza del contribuente, per classi di reddito complessivo e per tipologia di contribuente (lavoratori dipendenti, pensionati, titolari di partita IVA, ecc.).

b) SOCIETÀ DI CAPITALI

Per le società di capitali vengono raccolte informazioni dal Modello Unico Società di capitali.

Anche per questa tipologia di società si procede ad esaminare, per ciascun contribuente, soltanto alcune variabili economiche e fiscali. Si effettua un controllo della dichiarazione al fine di rilevare eventuali errori e si dà inizio all'impostazione di alcune variabili eventualmente omesse, alla verifica

della presenza delle grandi società ed al loro eventuale recupero, alla valutazione della coerenza dei dati contabili.

Per le società di capitali viene creato il seguente archivio di *output*:

1. Archivio generale contenente un record per ciascuna dichiarazione con le principali variabili della dichiarazione.

c) SOCIETÀ DI PERSONE

Per le società di persone vengono raccolte informazioni dal Modello Unico Società di persone.

La procedura di scelta delle variabili economiche e fiscali significative è pressappoco identica a quella condotta sulle società di capitali.

Il Modello Unico Società di persone viene controllato e depurato dagli errori statisticamente rilevanti per poi procedere all'impostazione di alcune variabili eventualmente omesse e al loro recupero, alla verifica della coerenza dei dati principali.

Per le società di persone vengono creati i seguenti archivi di *output*:

1. Archivio generale contenente un record per ciascuna dichiarazione principali variabili della dichiarazione.
2. Archivio relativo ai dati dei redditi dei fabbricati (Quadro RB).

d) ENTI NON COMMERCIALI

Per gli enti non commerciali vengono raccolte informazioni dal Modello Unico Enti non commerciali.

Dal Modello Unico Enti non commerciali vengono prese in esame, per ciascun contribuente, tutte le variabili per le quali sussiste un interesse sia dal punto di vista fiscale che economico.

Dopo un primo controllo della dichiarazione e l'eventuale correzione degli errori statisticamente rilevanti si procede alla creazione della base dati.

L'archivio anagrafico e l'archivio delle Onlus sono utilizzati per controllare o eventualmente integrare alcuni dati anagrafici.

Per gli enti non commerciali viene creato il seguente archivio di *output*:

1. L'archivio di *output* è un archivio contenente un record per ciascun contribuente con i dati anagrafici e le principali variabili dichiarate.

e) IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA)

Per creare una base dati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) occorre raccogliere informazioni dal Modello Autonomo IVA e dal Modello Rimborsi IVA oltre che da alcuni dei modelli suddetti (Modello Unico Persone Fisiche, Modello Unico Società di Persone, Modello Unico Società di Capitali, Modello Unico Enti Non Commerciali).

Dai modelli di dichiarazione sopra elencati, vengono prese in esame, per ciascun contribuente, tutte le variabili IVA per le quali sussiste un interesse sia dal punto di vista fiscale che economico.

Dopo un primo controllo della dichiarazione, vengono "recuperate" con particolari tecniche quelle non elaborabili ed eventualmente scartate quelle con errori statisticamente rilevanti, si procede alla creazione di un unico archivio per l'Imposta sul Valore Aggiunto. Successivamente vengono escluse le dichiarazioni presenti contemporaneamente in più modelli (duplicate).

Per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) vengono creati i seguenti archivi di *output*:

1. Archivio generale contenente un record per ciascun contribuente con le principali variabili della dichiarazione ed alcune variabili derivate di particolare interesse economico fiscale.
2. Archivio contenente un record per tipologia di attività per i soggetti con tenuta delle contabilità separate.

CAPITOLO IV

L'AFFIDABILITÀ DELLE PREVISIONI

4: L'AFFIDABILITÀ DELLE PREVISIONI

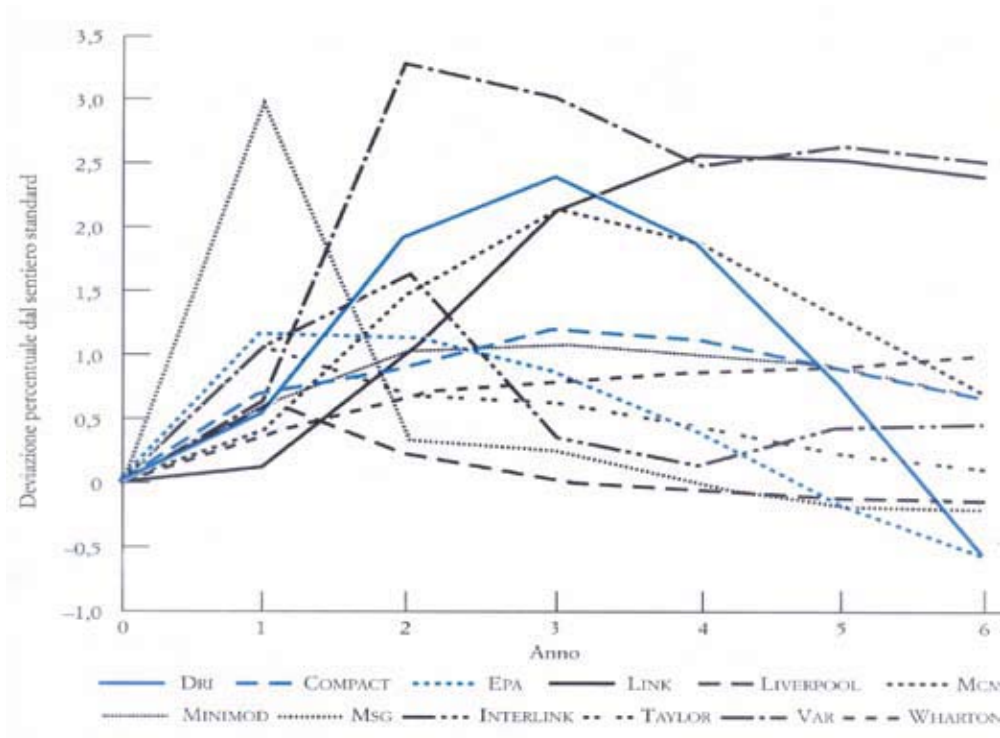
Prevedere significa indurre un fatto (incognito) da un altro fatto (noto) attraverso l'intermediazione di una legge. Per chi fa previsioni economiche quanto noto è l'insieme dei dati di tipo quantitativo e/o qualitativo di cui dispone mentre l'ignoto è rappresentato dalla previsione che può riguardare, ad esempio nel nostro caso, la crescita di un paese a breve o a medio periodo in base all'attuazione di determinate linee di politica economica¹.

La previsione economica, quindi, utilizza le informazioni qualitative e/o quantitative disponibili a un dato momento, impiegando metodi di previsione applicati in modo sistematico, attraverso un modello. Quest'ultimo può essere definito come una descrizione semplificata della realtà attuata tramite l'identificazione dei comportamenti osservati nel passato e/o attesi.

Un modello macroeconomico è in grado di catturare il funzionamento dell'economia solo se le ipotesi assunte alla base sono ragionevolmente rappresentative. D'altra parte, tali ipotesi sono il frutto di specifiche teorie e si basano su una serie prescelta di equazioni e variabili: quindi, ciascun modello fornisce risposte coerenti a tali premesse e, in alcuni casi, modelli diversi possono portare a risultati divergenti.

La figura 4.1 mostra le previsioni di dodici tra i più importanti modelli macro relativamente all'aumento della produzione conseguente ad un'espansione monetaria. Tutti i modelli prevedono un aumento temporaneo della produzione, ma la quantificazione dell'incremento e della durata dell'effetto espansivo varia, anche significativamente, a seconda del modello utilizzato².

Figura 4.1 – Risposta della Produzione ad un'Espansione monetaria: 12 Previsioni e 12 Modelli



¹ Confronta A. Guizzardi, La previsione economica, ed. Guaraldi, 2001.

² Estratto da Blanchard, O., Macroeconomia, edizioni il Mulino, 2000.

Le previsioni, inoltre, a prescindere dal modello macroeconomico utilizzato, sono soggette ad un certo margine di errore, le cui ragioni possono derivare da una molteplicità di fattori riconducibili al verificarsi di shock, alle revisioni statistiche e alla differente valutazione delle politiche adottate dai governi.

Tenuto conto di questi elementi, per garantire una maggiore affidabilità, è sempre più diffuso a livello internazionale l'utilizzo di sistemi integrati di previsioni basati su diverse tipologie di modelli. L'analisi comparata mostra che il processo previsivo del MEF si colloca positivamente su questa linea di sviluppo.

Inoltre, è opportuno segnalare che la correttezza delle previsioni è condizionata in maniera determinante dalle informazioni statistiche disponibili al momento del rilascio delle stime. Per tenerne conto, le previsioni sono soggette ad aggiornamenti ordinari nel corso dell'anno.

Le previsioni ufficiali del governo italiano incorporano tali aggiornamenti secondo il calendario dei documenti programmatici già esaminato nel capitolo 2.

4.1: Analisi dei Fattori sottostanti gli Scostamenti tra Previsioni e Risultati

Come illustrato nel paragrafo 3.1. le previsioni contenute nei documenti programmatici costituiscono il risultato di un processo che vede attivamente coinvolti tutti i Dipartimenti del MEF, nel cui ambito sono applicate diverse procedure e metodologie. Esso si fonda su approssimazioni successive volte ad elaborare stime coerenti e accurate.

Tuttavia, la precisione delle stime è condizionata dall'operare di alcuni fattori, individuabili principalmente nei tre seguenti ordini:

a) Eventi inattesi ed imprevedibili di natura sia economica che geo-politica.

Tra gli eventi di natura economica rientrano gli *shock* dal lato dell'offerta, legati a variazioni del prezzo delle materie prime energetiche (petrolio), all'innovazione tecnologica con un forte impatto sulla produttività totale dei fattori produttivi, al verificarsi di *break* strutturali che incidono sulla struttura complessiva del sistema produttivo. Inoltre sono da considerare gli *shock* dal lato della domanda quali le crisi economiche e finanziarie.

Tra gli eventi di natura geo-politica sono compresi guerre, attacchi terroristici e fenomeni naturali avversi.

L'insieme di tali avvenimenti può avere un impatto rilevante nel breve-medio periodo e modificare il quadro effettivo rispetto alle attese. In questo caso lo scostamento tra valori previsti e risultati effettivi ha natura fisiologica e può variare in modo significativo a seconda dell'intensità degli eventi sopra citati.

b) Affidabilità del sistema statistico, revisioni contabili e innovazioni metodologiche.

Il processo di previsione richiede un adeguato sistema di statistiche che garantisca l'accuratezza dei dati e la loro comparabilità a livello nazionale, europeo e internazionale. Occorre che le analisi di base possano contare su informazioni affinate e tempestive, necessarie per il monitoraggio della congiuntura e degli effetti delle azioni di politica economica.

L'INFORMAZIONE STATISTICA PER L'ANALISI FINALIZZATA ALLE DECISIONI DI POLITICA ECONOMICA: LE ESIGENZE DI TRASPARENZA, CONTINUITÀ E INTEGRAZIONE DEI CONTI ECONOMICI E FINANZIARI¹ (ESTRATTO DAGLI ATTI DEL SEMINARIO ISTAT "LA NUOVA CONTABILITÀ NAZIONALE")

Il processo di trasformazione in atto nella nostra economia richiede l'adeguamento delle informazioni statistiche e delle politiche economiche al nuovo contesto della globalizzazione e alla nuova realtà

¹ Relazione del Prof. Vittorio Grilli, Capo della Direzione I del DT. Gennaio 2000.

dell'Europa. Un sistema di statistiche risulta adeguato se consente di cogliere i cambiamenti e di guidarli.

Il lavoro svolto dall'ISTAT in questo difficile momento di transizione è prezioso e tende a soddisfare il fabbisogno informativo crescente, in termini sia quantitativi che qualitativi, delle autorità di politica economica.

L'attività del *policymaker* non può fare a meno, infatti, della presenza di statistiche che garantiscano l'affidabilità dei dati e la loro comparabilità a livello nazionale, europeo e internazionale. Le scelte di *policy* esigono che le analisi di base possano contare su informazioni sempre più affinate e tempestive, necessarie per il monitoraggio degli effetti delle azioni di politica economica.

Fondamentale, inoltre, è disporre di informazioni dettagliate ma, al tempo stesso, facilmente integrabili e riconducibili ad una lettura unitaria della realtà economica complessiva in cui si opera. L'esigenza di aggiuntività delle informazioni deve, peraltro, contemperarsi con quella di salvaguardia della continuità storica dei dati e della loro confrontabilità.

È essenziale, infine, che le innovazioni metodologiche tengano conto delle esigenze di chiarezza definitoria delle grandezze macroeconomiche e finanziarie su cui impatta l'azione di governo.

In questa sede, l'interesse è concentrato sulla contabilità nazionale, vale a dire sulle statistiche che tradizionalmente hanno meglio contemperato, ai fini dell'analisi macroeconomica e dell'elaborazione dei quadri previsionali e programmatici, le esigenze di qualità con quelle di comparabilità delle informazioni, in particolare nel processo di convergenza verso la UEM.

I conti economici nazionali appaiono ora profondamente rinnovati in seguito al passaggio dal sistema dei conti SEC79 al sistema SEC95. Il grado di affidabilità e comparabilità dei dati risulta più elevato ed il dettaglio delle informazioni è maggiore in tutti i conti. È doveroso sottolineare l'impegno con cui l'ISTAT ha rispettato tutti gli obblighi posti dai regolamenti comunitari in materia di elaborazione e diffusione dei nuovi conti, in alcuni casi, anzi, anticipando i tempi previsti.

Nel complesso periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema, che si è aperto nel 1999 e durerà circa un quinquennio, gli utilizzatori si troveranno ad affrontare numerose difficoltà: interruzioni di serie, cambiamenti di base, riclassificazioni delle attività economiche, nuove metodologie di stima dei valori a prezzi costanti, mantenimento dei vecchi conti ai fini del calcolo delle risorse comunitarie (IVA e PNL), duplicazione delle serie dei dati in valore espressi in euro (secondo fonti nazionali ed Eurostat). Tali cambiamenti richiederanno un grande impegno per garantire la continuità della lettura storica dei dati e la possibilità di integrazione delle informazioni.

[omissis]

La presenza di un quadro statistico-contabile di riferimento stabile e certo consente alle autorità di politica economica di prendere decisioni nella piena consapevolezza dei loro effetti. Le scelte di politica economica relative alla predisposizione della legge finanziaria e dei documenti programmatici e quelle relative alla gestione dei vari settori della pubblica amministrazione e delle società partecipate dallo Stato necessitano di valutazioni rapide e sicure.

L'elaborazione del conto delle pubbliche amministrazioni, che esprime e sintetizza le scelte programmatiche, riveste un'importanza strategica ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi. Tuttavia, la metodologia di costruzione del conto della P.A. secondo il SEC95 appare ancora in evoluzione ed è oggetto di costante dibattito a livello europeo.

Se è necessario giungere quanto prima a una definizione certa delle nuove regole, occorre al tempo stesso garantire un raccordo continuo e completo tra l'attività degli statistici e quella delle autorità di politica economica. L'assenza di tale raccordo potrebbe, infatti, tradursi in una minore efficacia delle azioni programmate.

Per quanto riguarda il nostro paese, l'avvio del processo di convergenza europea – dal Trattato di Maastricht all'adozione della moneta unica – ha comportato cambiamenti di rilievo nel sistema delle statistiche, finalizzati ad assicurare uniformità, trasparenza e comparabilità tra gli stati membri dell'Unione. In tale ambito, fondamentale è risultato il passaggio del sistema dei conti nazionali dal SEC79 al SEC95, che, tra le numerose innovazioni, ha introdotto il consolidamento del principio di competenza rispetto a quello di cassa nella redazione del bilancio pubblico, concentrando l'analisi sul conto delle Pubbliche Amministrazioni così come richiesto dalle regole comunitarie.

Le revisioni statistiche, pur migliorando l'accuratezza dei dati, comportano spesso un lungo processo di analisi per giungere alla definizione univoca delle singole componenti contabili degli aggregati e possono determinare un significativo impatto sul grado di precisione delle stime, soprattutto nelle fasi di transizione da una metodologia ad un'altra.

Le revisioni ordinarie di contabilità nazionale attuate dall'ISTAT con cadenza annuale, interessando per definizione anche il triennio precedente, implicano una ulteriore possibilità di divergenza tra la stima iniziale e il risultato finale. La divergenza può aumentare nel caso di revisioni quinquennali, decennali o "straordinarie". Ad esempio, l'ISTAT, in conformità alle norme comunitarie, ha introdotto a partire dal 2005 nel calcolo delle serie reali degli aggregati macroeconomici gli indici a catena, abbandonando la precedente metodologia basata sull'utilizzo degli indici a base fissa. Ciò comporta una difficoltà nel confronto tra le stime effettuate in base ai precedenti criteri metodologici e i nuovi dati, in particolare per le grandezze espresse in volume (cfr. Riquadro e nota Tavola 4.1 e 4.2).

PRINCIPALI INNOVAZIONI ED EFFETTI DELLA REVISIONE 2005 DELLA CONTABILITÀ NAZIONALE

I dati di contabilità nazionale sono sottoposti a revisioni annuali e, ogni cinque anni, a revisioni straordinarie. Queste ultime riguardano l'utilizzo di nuove fonti disponibili e cambiamenti metodologici per la stima delle serie.

A seguito delle decisioni prese in ambito comunitario, l'ISTAT ha pubblicato a dicembre 2005 i primi risultati della revisione straordinaria e generale dei conti nazionali. Le principali innovazioni metodologiche introdotte riguardano:

- 1) il nuovo trattamento contabile dei servizi di intermediazione monetaria indirettamente misurati (SIFIM);
- 2) l'adozione degli indici a catena per le serie in volume.

Inoltre, sono state adottate la classificazione delle attività economiche Ateco 2002 e le raccomandazioni del Comitato che si occupa del processo di armonizzazione del Reddito Nazionale Lordo (RNL). Infine, in questa ultima ricostruzione, l'ISTAT ha incorporato sia i risultati degli ultimi censimenti che quelli di nuove indagini.

Le nuove serie annuali sono state ricostruite dal 1970 e pubblicate a marzo 2006. Anche le serie trimestrali sono state ricostruite e rese coerenti con le nuove stime di contabilità nazionale.

L'allocazione contabile delle SIFIM ha apportato numerosi cambiamenti nelle serie a prezzi correnti dei conti nazionali e anche nel conto della P.A.

Per quanto riguarda le serie reali, invece, il concatenamento delle serie in volume (sia annuale che trimestrale) è "rivoluzionario" per coloro che utilizzano i dati di contabilità nazionale ai fini dell'analisi economica; se da un lato, infatti, il concatenamento permette una analisi più rappresentativa della realtà economica, dall'altro, comporta la perdita della proprietà dell'additività tra le componenti del PIL.

L'ISTAT pubblica, inoltre, i contributi alla crescita della serie concatenata ai prezzi dell'anno precedente (per le quali, invece, la proprietà dell'additività è rispettata).

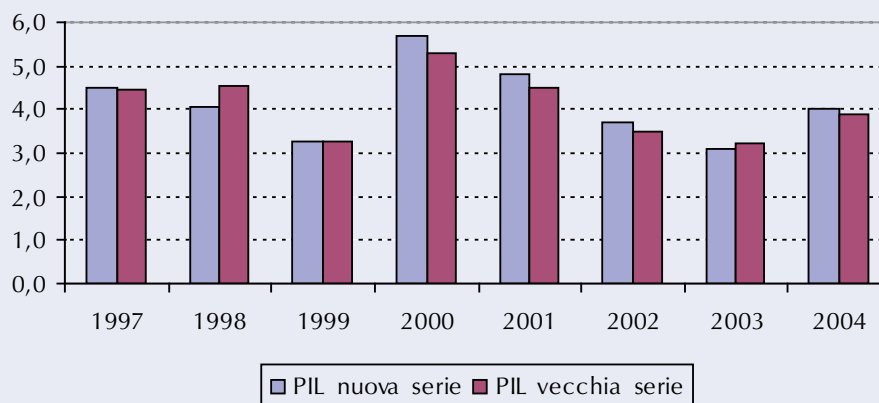
Gli Effetti della Revisione

1) Effetti sul PIL e sul Valore Aggiunto a Prezzi correnti a seguito della nuova Metodologia di Calcolo dei SIFIM e l'Utilizzo di nuove Indagini

L'applicazione della nuova metodologia di calcolo delle SIFIM aumenta la comparabilità del PIL a livello internazionale, soprattutto relativamente a quei paesi nei quali il ruolo dell'intermediazione creditizia è maggiore e per i quali l'inclusione dei SIFIM comporta un impatto sul PIL molto alto.

La rivalutazione del PIL a prezzi correnti oscilla dall'1,7 per cento del 1998 e 1999, al 2,1 per cento del 2000, al 2,8 per cento del 2004.

Il fattore principale del più elevato livello è attribuibile dal 1997 al 2000 al nuovo trattamento dei SIFIM; l'effetto della revisione delle fonti e metodi di calcolo si attesta, invece, in media, su un punto percentuale circa. Dal 2001 al 2004, viceversa, scomponendo il coefficiente di rivalutazione del PIL, si evidenzia che il nuovo trattamento dei SIFIM sul PIL incide per un massimo dell'1 per cento nel

PIL a Prezzi correnti: nuova e vecchia Serie a Confronto (tassi di crescita)

2001 ed un minimo dello 0,7 per cento nel 2003; l’effetto della revisione delle fonti e dei metodi di calcolo è pari, pertanto, all’1,9 per cento negli anni 2002-2004 e all’1,5 per cento nel 2001.

Dal lato dell’offerta, la composizione settoriale del valore aggiunto risulta analoga alla precedente: l’unico cambiamento riguarda una quota più elevata delle attività non *market* per effetto della revisione al ribasso dei servizi vendibili prodotti dalle Amministrazioni pubbliche.

2) Effetti sulle ULA e sui Redditi da Lavoro a seguito dell’Aggiornamento delle Fonti e di nuove Indagini

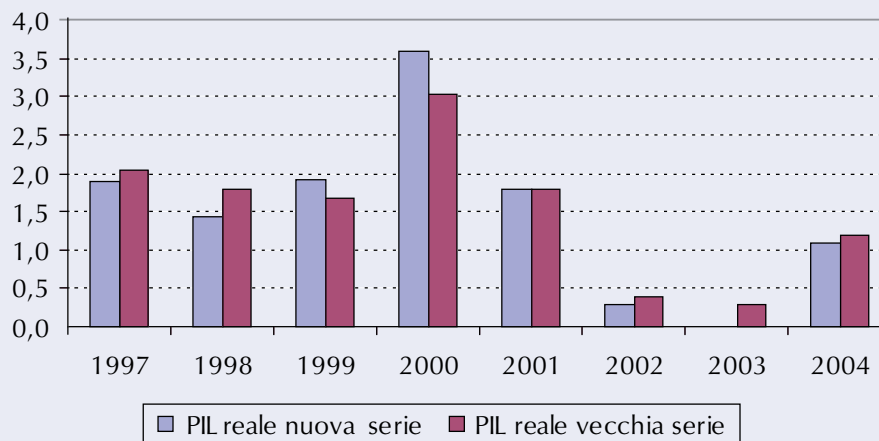
La revisione ha riguardato anche le unità di lavoro totali e dipendenti per attività economica per effetto dell’aggiornamento delle fonti di informazione, censuarie e campionarie.

L’impatto della revisione, seppur di lieve entità, ha interessato sia la componente del lavoro dipendente che quella indipendente. A livello settoriale, la nuova serie delle unità di lavoro ha subito una revisione al rialzo in agricoltura e nelle costruzioni, mentre una contrazione ha interessato l’industria in senso stretto e il settore dei servizi.

A fronte di tali andamenti, i redditi da lavoro dipendente hanno subito una generale revisione al ribasso di circa l’1 per cento in media nell’ultimo decennio. La revisione è attribuibile in misura maggiore alla contrazione delle unità di lavoro dipendenti rispetto alla serie precedente e, in misura minore, all’adeguamento dei valori pro-capite ai livelli medi desunti dalle indagini sulle imprese.

3) Effetti sui Tassi di Crescita del PIL reale

Per quanto riguarda la serie reale le differenze dei tassi di variazione tra nuova e vecchia serie oscillano tra il -0,1 per cento del 1997, il +0,6 del 2000 e una riduzione nel periodo 2002-2004.

PIL reale: nuova e vecchia Serie a Confronto (tassi di crescita)

4) Effetti sui Saldi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche

Nell'ambito del Conto consolidato della P.A. le revisioni, pur avendo inciso significativamente su alcuni aggregati, hanno avuto un impatto limitato sull'indebitamento netto, per l'effetto compensativo tra le voci del conto.

Le revisioni più rilevanti hanno interessato i consumi finali delle AaPp, per le nuove stime degli ammortamenti e per quelle dei consumi intermedi (maggiori grazie all'inclusione dei SIFIM).

Le spese per investimenti (in conto capitale) risultano invece più basse per effetto della riclassificazione nei consumi intermedi di alcune spese militari.

Dal lato delle entrate, le imposte indirette risultano più alte in media nel periodo 1992-2000, corrispondenti al tributo per la tutela dell'ambiente delle Province, precedentemente compreso tra i trasferimenti correnti diversi. Negli anni 2003 e 2004 una delle voci che è stata sottoposta a revisione ha riguardato i livelli degli introiti per le sanatorie fiscali contenuti nelle imposte in conto capitale che sono stati corretti in diminuzione per tenere conto dei mancati incassi della quota contabilizzata per competenza economica.

A fronte di tali andamenti, l'indebitamento netto risulta cresciuto nell'ultimo decennio rispetto alla vecchia serie. Per quanto riguarda il rapporto deficit/PIL, si evidenzia che nel quinquennio 1992-1996 è prevalso l'effetto di revisione del PIL e quindi il rapporto *deficit*/PIL è risultato più basso, mentre nei quattro anni successivi i due effetti si sono compensati e quindi il rapporto è risultato invariato. Nel 2001 è prevalso l'effetto di revisione del Pil e quindi il rapporto *deficit*/Pil è risultato più basso di 0,1 punti percentuali e negli anni successivi è prevalso l'effetto revisione dell'indebitamento portando ad un peggioramento del rapporto pari allo 0,2 per cento.

Il saldo primario, invece, è stato interessato da una revisione più consistente per effetto del nuovo calcolo degli interessi passivi.

Gli interessi passivi, infatti, da un lato hanno subito una riduzione per la riclassificazione nei consumi intermedi della componente SIFIM; dall'altro hanno registrato un aumento per le retrocessione di interessi da Banca d'Italia e per gli interessi sul conto disponibilità della Tesoreria, non più portati in detrazione degli interessi passivi.

Il rapporto debito/PIL, modificato per il solo effetto della revisione del PIL, in quanto il debito non è stato oggetto di revisione, mantiene inalterato il suo profilo nel periodo considerato.

Saldi di Finanza pubblica: nuova e vecchia Serie a Confronto

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie
<i>Deficit/PIL</i>	-7,0	-7,1	-2,7	-2,7	-2,8	-2,8	-1,7	-1,7	-0,8	-0,8
<i>Saldo Primario/PIL</i>	4,6	4,4	6,6	6,7	5,1	5,2	4,9	5,0	5,5	5,7
<i>Debito/PIL</i>	120,5	123,1	118	120,6	114,9	116,8	113,6	115,6	109,1	111,4
	2001		2002		2003		2004		2005	
	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie	Nuova Serie	Vecchia serie
<i>Deficit/PIL</i>	-3,1	-3,2	-2,9	-2,7	-3,4	-3,2	-3,4	-3,2	-4,1	
<i>Saldo Primario/PIL</i>	3,2	3,4	2,7	3,0	1,7	2,1	1,3	1,8	0,5	
<i>Debito/PIL</i>	108,7	110,9	105,5	108,3	104,3	106,8	103,8	106,6	106,4	

Approfondimenti metodologici¹

1) Allocazione dei Servizi di Intermediazione finanziaria indirettamente misurati

In applicazione del Regolamento del Consiglio UE 448/98, è stata introdotta una nuova metodologia di calcolo dei servizi finanziari misurati in maniera indiretta e ne è stato adottato un nuovo trattamento all'interno del quadro contabile che permette di allocare, per la prima volta, i Servizi di Intermediazione Finanziaria Indirettamente Misurati (SIFIM), ai settori utilizzatori finali.

¹ ISTAT, principali innovazioni della revisione generale dei conti nazionali, anno base 2000, Dicembre 2005.

I servizi offerti dagli intermediari finanziari sono di due tipi: alcuni misurabili in maniera diretta, in quanto addebitati ai clienti tramite l’applicazione di commissioni dirette, altri, invece, che non hanno un prezzo esplicito, ma che vengono remunerati indirettamente.

Il complesso delle risorse generato dai SIFIM (produzione interna e importazioni) viene allocato, dal lato degli impieghi, ai diversi operatori che effettivamente li utilizzano, ossia le imprese, le famiglie, le Amministrazioni pubbliche, le Istituzioni private senza scopo di lucro e il Resto del mondo. Questo nuovo trattamento comporta un aumento dei consumi finali delle famiglie, della produzione dei servizi non *market*, delle esportazioni e delle importazioni totali. L’impatto sul PIL è dato dalla parte di produzione che resta negli impieghi finali e quindi dai consumi finali delle famiglie, delle Amministrazioni pubbliche e delle Istituzioni private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e dalle esportazioni nette.

La nuova metodologia considera nel settore produttivo dei SIFIM i soli intermediari che utilizzano strumenti costituiti da depositi e/o prestiti. Il nuovo calcolo è ottenuto come somma dei SIFIM consumati sui prestiti e sui depositi dai singoli settori, residenti e non residenti. Le unità istituzionali che producono SIFIM sono le banche, cui è dovuto oltre il 90 per cento della produzione, e gli altri intermediari creditizi; in particolare le società di *leasing*, di *factoring*, di prestiti e finanziamenti. È esclusa la Banca Centrale. Dagli altri intermediari finanziari sono esclusi tutti gli intermediari che non esercitano una funzione di intermediazione creditizia in senso stretto; in particolare i Fondi Comuni di Investimento, monetari e non monetari, le società di assunzioni di partecipazioni, le *Special Purposes Vehicles* (S.P.V.).

2) Le Valutazioni ai Prezzi dell’Anno precedente

In accordo con gli standard definiti dai regolamenti comunitari (SNA 1993, SEC 1995, Decisione della Commissione 98/715) è stato introdotto il metodo degli indici a catena per la misura delle dinamiche reali degli aggregati economici annuali.

Questo passaggio alla metodologia del concatenamento rappresenta una innovazione fondamentale per i conti economici nazionali italiani.

Le misure in volume di ciascun anno vengono costruite sulla base dei prezzi dell’anno precedente a differenza delle precedenti stime reali che si fondavano su un sistema di prezzi di un anno base fisso (l’ultimo è stato il 1995). Dal concatenamento delle variazioni annuali calcolate sulle serie ai prezzi dell’anno precedente si ottiene l’indice a catena con cui estrapolare le serie in livello concatenate.

I dati relativi alle valutazioni reali ottenute con il metodo del concatenamento vengono presentati attraverso le serie in livello concatenate rispetto all’anno 2000 fissato come quello di riferimento. Queste serie sono ottenute moltiplicando l’indice a catena con anno di riferimento 2000 (2000=1) per i valori correnti dell’anno 2000 di ogni singola serie.

L’elemento più qualificante degli indici a catena è che, a differenza che in quelli a base fissa, le misure di prezzo e di volume di ciascun anno vengono ottenute sulla base di un sistema di ponderazione variabile di anno in anno al quale è più probabile che gli operatori economici si riferiscano rispetto ad un sistema fisso di valutazione quindi più attinente con le dinamiche reali dei fenomeni economici. Le serie in livello derivanti dal concatenamento rispetto ad un anno di riferimento fisso, tuttavia, non godono della proprietà dell’additività e questo implica che sommando le serie concatenate, per esempio delle componenti del PIL, non si ottiene la serie totale del PIL a sua volta concatenata eccetto che per il 2000, anno di riferimento.

c) Carattere programmatico delle Previsioni governative.

Le previsioni del governo incorporano gli effetti dei nuovi interventi di politica economica: si tratta, quindi, di previsioni-obiettivo³.

L’efficacia delle politiche intraprese dall’esecutivo può essere valutata in misura diversa a seconda degli strumenti analitici utilizzati.

Gli interventi programmati, inoltre, possono incontrare alcuni ostacoli che ne condizionano la piena attuazione, allontanando così il risultato finale dall’obiettivo posto inizialmente.

Le previsioni elaborate dagli Organismi internazionali per il breve termine tengono conto dell’impatto delle nuove politiche rese esplicite in un atto formale del governo, anche se provvi-

³ Cfr. Siviero e Terlizzone: “Le previsioni per la *policy* sono quasi sempre condizionali ed è quindi difficile valutare *ex-post* se la differenza tra la previsione e la realizzazione indichi un errore previsivo o una modifica delle ipotesi a cui la previsione stessa era condizionata” in “La previsione macroeconomica: alcuni luoghi comuni da sfatare”. Banca d’Italia, Servizio studi, 2000.

sorio. La Commissione Europea, ad esempio, nell'elaborare le previsioni per l'anno successivo per l'economia italiana tiene in considerazione gli interventi contenuti nel disegno di legge finanziaria presentato il 30 settembre di ogni anno. Per il medio termine, viceversa, le previsioni internazionali sono effettuate a politiche invariate.

4.2: Previsioni Governative, Previsioni Internazionali e Risultati

Di seguito, si propone un'analisi degli scostamenti tra le previsioni elaborate dal governo e dalle principali istituzioni internazionali e i dati di consuntivo osservati negli ultimi 15 anni per la crescita del PIL.

L'obiettivo è quello di verificare se le previsioni del governo italiano risultino sistematicamente più ottimistiche rispetto a quelle effettuate dagli organismi internazionali⁴.

Raffrontando gli scostamenti tra le previsioni del governo, dell'OCSE, del FMI e della UE, effettuate nello stesso periodo dell'anno t per l'anno successivo $t+1$, rispetto al dato consuntivo si deduce un sostanziale allineamento dell'errore medio di previsione, fatti salvi i primi anni novanta. In alcuni casi, si rileva che il *gap* tra previsioni e risultati è più contenuto per le previsioni governative.

Tavola 4.1 – Lo Scostamento tra Previsioni e Risultati in Termini di Tasso di Crescita del PIL per il Periodo 1991-2005: un Confronto tra il Governo e gli Organismi internazionali

	Previsioni (1)				Risultato* (2)	Scostamento (3) = (1)-(2)				Media dello scostamento delle previsioni internazionali (4)= MEDIA (3b; 3c; 3d)	Differenza tra lo scostamento del DPEF e la media dello scostamento delle previsioni internazionali (5)= (3a)-(4)
	DPEF (a)	OCSE (b)	FMI (c)	UE (d)		DPEF (a)	OCSE (b)	FMI (c)	UE (d)		
1991	3,0	3,0	-	2,8	1,4	1,6	1,6	-	1,4	1,5	0,1
1992	3,0	2,0	-	2,4	0,8	2,2	1,2	-	1,6	1,4	0,8
1993	1,6	0,8	-	0,8	-0,9	2,5	1,7	-	1,7	1,7	0,8
1994	1,6	1,7	1,9	1,5	2,2	-0,6	-0,5	-0,3	-0,7	-0,5	-0,1
1995	2,7	2,6	3,1	2,8	2,9	-0,2	-0,3	0,2	-0,1	0,2	-0,1
1996	3,0	2,9	2,8	3,4	1,1	1,9	1,8	1,7	2,3	1,9	0,0
1997	2,0	2,3	2,7	2,7	2,0	0,0	0,3	0,7	0,7	0,6	-0,6
1998	2,0	2,3	2,4	2,0	1,8	0,2	0,5	0,6	0,2	0,4	-0,2
1999	2,7	2,1	2,7	3,0	1,7	1,0	0,4	1,0	1,3	0,9	0,1
2000	2,2	2,6	2,4	2,3	3,0	-0,8	-0,4	-0,6	-0,7	-0,6	-0,2
2001	2,9	2,7	2,8	2,7	1,8	1,1	0,9	1,0	0,9	0,9	0,2
2002	3,1	2,5	2,5	2,7	0,4	2,7	2,1	2,1	2,3	2,2	0,5
2003	2,9	2,8	2,9	2,7	0,3	2,6	2,5	2,6	2,4	2,5	0,1
2004	2,0	2,4	2,3	2,1	1,2	0,8	1,2	1,1	0,9	1,1	-0,3
2005	2,1	1,9	2,0	2,0	0,0	2,1	1,9	2,0	2,0	2,0	0,1

* Per il risultato a consuntivo: Fonte ISTAT, Dati di contabilità nazionale. Per il 2005 preconsuntivo stimato sulla RPP 2006 presentata a Settembre 2005.

Nella tavola vengono riportati i dati di consuntivo del PIL reale (indice a base fissa 1995=100) secondo la vecchia serie, senza tener conto degli aggiornamenti del marzo 2006. Non è corretto, infatti, confrontare le previsioni effettuate negli anni passati con la nuova serie ISTAT che incorpora gli effetti della revisione generale di contabilità nazionale.

a) Fonte: DPEF, giugno dell'anno precedente.

b) Fonte: Economic Outlook (OCSE), giugno dell'anno precedente.

c) Fonte: World Economic Outlook (FMI), aprile dell'anno precedente.

d) Fonte: Spring Economic Forecast (UE), marzo dell'anno precedente.

⁴ Una parte della dottrina economica (Buckman e Wagner, 1997, Persson e Tabellini, 1992, Alesina e Perotti, 1995a, 1995b, Alesina 1999, Tanzi 2001, Schuknecht, 2004, Jonung and Larch, 2004), fautrice della *political economy of fiscal deficits*, ritiene che esista sempre da parte di tutti governi eletti democraticamente l'incentivo a predisporre previsioni macroeconomiche più ottimistiche rispetto a quelle degli istituti indipendenti. Per eliminare o almeno ridurre tale distorsione, alcuni autori (si veda per tutti, Jonung and Larch, 2004) propongono l'istituzione di autorità nazionali di previsioni indipendenti, le cui previsioni debbano essere utilizzate *tout-court* da parte dell'esecutivo (cfr. paragrafo successivo).

Passiamo ora ad esaminare le previsioni governative relative al rapporto *deficit* P.A./PIL confrontandole con i risultati di consuntivo.

Tavola 4.2 – Scostamento tra Previsioni e Risultati in Termini di Rapporto. Deficit P.A./PIL per il Periodo 1996-2005

	R P P		Consuntivo
	Previsioni	Preconsuntivo	
1996	-5,9	-7,5	-7,1
1997	-3,0	-3,0	-2,9
1998	-2,8	-2,6	-2,8
1999	-2,0	-2,4	-1,7
2000	-1,5	-1,3	-2,0
2001	-0,8	-0,8	-3,2
2002	-0,5	-2,1	-2,7
2003	-1,5	-2,5	-3,2
2004	-2,2	-2,9	-3,2
2005	-2,7	-4,3	-4,1*

Fonte: Relazione Previsionale e Programmatica, (dal 1995 al 2005) e ISTAT.

Nota: Nella Tavola vengono riportati fino al 2004 i dati di consuntivo dell'indebitamento secondo la vecchia serie, senza tener conto degli aggiornamenti del marzo 2006. Non è corretto, infatti, confrontare le previsioni effettuate negli anni passati con la nuova serie ISTAT che incorpora gli effetti della revisione generale di contabilità nazionale.

* Nuova serie di contabilità nazionale 1° marzo 2006.

La tabella mostra l'evoluzione, nell'arco di un anno, delle previsioni, per il rapporto *deficit*/PIL, programmatiche per loro natura, come sottolineato nel paragrafo precedente, effettuate dal Governo nella RPP. Nella prima colonna è riportata la previsione per l'anno successivo elaborata a settembre, su cui si basa la legge finanziaria; nella seconda la stima di preconsuntivo effettuata per lo stesso anno dodici mesi più tardi⁵.

Confrontando tali valori con i risultati per lo scorso decennio, si evince che dal 1996 al 1999 essi tendono sostanzialmente a coincidere; nel 1999 il dato di consuntivo è stato più favorevole del previsto. Dal 2000 al 2003, viceversa, si sono registrati alcuni scostamenti tra le previsioni, sia quelle iniziali che quelle riviste, e i risultati: il rapporto *deficit*/PIL si è rivelato, infatti, costantemente superiore agli obiettivi. Il divario è stato molto significativo nel 2001, quando l'obiettivo iniziale è stato riconfermato a settembre. Viceversa, nei due anni successivi, le stime di preconsuntivo hanno corretto significativamente quelle iniziali. Dal 2004, si riscontra un maggiore allineamento tra stime di preconsuntivo e risultati.

L'ampliamento del divario registrato negli anni 2001-03, osservato anche nelle previsioni elaborate dai maggiori paesi dell'Area dell'euro, come si evince dal paragrafo successivo, può essere ricondotto all'azione congiunta dei fattori di tipo "straordinario" e a quelli statistici già descritti.

⁵ Nell'arco dell'anno tale stima viene rivista in altri due documenti programmatici: ad aprile nella Relazione di Aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (e quindi nella Relazione Trimestrale di Cassa) e a giugno nel DPEF. Al fine di rendere la tabella più leggibile e tenuto conto che negli ultimi dieci anni la stima di preconsuntivo della RPP conferma sostanzialmente quella del DPEF, si è scelto di riportare solamente la stima iniziale e finale del rapporto *deficit*/PIL.

Dal 2001 in poi, infatti, *shock* esterni (quali gli attentati delle torri gemelle, le guerre in Afghanistan e in Iraq, il rialzo dei prezzi petroliferi) hanno frenato la crescita economica dell'intera area dell'euro. La crescita inferiore alle attese si è riflessa con un impatto negativo sui saldi di bilancio. Per il nostro Paese, il forte rallentamento dello sviluppo è riconducibile anche all'operare di fattori di natura strutturale che hanno reso più difficile il ritorno su un sentiero di crescita.

Una parte degli scostamenti è, inoltre, ascrivibile alle revisioni contabili conseguenti a specifiche operazioni di natura finanziaria. Tali operazioni, introducendo elementi molto innovativi nella metodologia della contabilità nazionale, hanno richiesto un lungo processo di analisi definitoria ai fini del calcolo dell'indebitamento. Gli effetti delle revisioni, quindi, si sono riversati sui saldi di bilancio con un ritardo anche di alcuni anni.

A tal proposito la tavola 4.3 mostra le revisioni che si sono succedute dal 2000 al 2005, prima della revisione generale effettuata a Dicembre 2005. (Cfr. Riquadro precedente).

Tavola 4.3 – Revisioni statistiche del Rapporto Deficit P.A./PIL per il Periodo 1999-2005

Dati per l'anno	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dati diffusi nell'anno							
1° marzo 2000	-1,9						
1° marzo 2001	-1,8	-0,3					
1° marzo 2002	-1,8	-0,5	-1,4				
25 giugno 2002	-1,8	-0,5	-1,6				
3 luglio 2002	-1,8	-0,5	-2,2				
1° marzo 2003	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3			
1° marzo 2004	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4		
1° marzo 2005	-1,7	-0,8	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0	
25 maggio 2005	-1,7	-0,8	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2	
1° marzo 2006	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1

Fonte: ISTAT.

* La serie pubblicata il 1° marzo 2006 non è direttamente confrontabile con quelle precedenti. Infatti, le stime hanno risentito sia delle normali revisioni dovute al consolidamento delle informazioni di base che delle innovazioni introdotte con la revisione generale di contabilità nazionale. (cfr. Riquadro)

In particolare, per l'anno 2001, il risultato relativo al rapporto *deficit*/PIL è stato oggetto di due successive revisioni. In occasione del rilascio ordinario dei dati, il 1° marzo 2002, l'ISTAT collocava il rapporto *deficit*/PIL del 2001 all'1,4 per cento. A giugno, grazie a nuove informazioni statistiche, l'Istituto Statistico rivedeva tale rapporto al rialzo per due decimi di punto. A luglio, per tener conto della decisione Eurostat sulle operazioni di cartolarizzazione, l'ISTAT correggeva ulteriormente la stima e il rapporto *deficit*/PIL si attestava al 2,2 per cento.

La decisione dell'Istituto Statistico Europeo emessa agli inizi di luglio stabiliva, infatti, le regole per il trattamento contabile delle operazioni di cartolarizzazione effettuate dalle Amministrazioni pubbliche e degli introiti derivanti dalle cartolarizzazioni degli immobili e dei proventi futuri del Lotto (cfr. Riquadro).

EFFETTI DELLA DECISIONE DI EUROSTAT SULLA FINANZA PUBBLICA (ESTRATTO DPEF 2003-2006)

La decisione di Eurostat del 3 luglio scorso comporta che i proventi delle operazioni di cartolarizzazione del Lotto e Enalotto e della vendita di immobili effettuate lo scorso anno siano contabilizzati nel 2002 e nel 2003, invece che nel 2001.

Per quel che riguarda la cartolarizzazione del Lotto e Enalotto, la decisione di Eurostat implica che i proventi ottenuti da tali operazioni nel 2001 (3 miliardi di euro) non possano ridurre l'indebitamento netto della P.A. dello scorso anno ma nei prossimi tre, per un ammontare annuo di 1 miliardo di euro.

Per quel che riguarda la vendita di immobili, la decisione di Eurostat implica che il valore totale della transazione effettuata lo scorso anno (3,7 miliardi di euro, al netto degli sconti per gli inquilini) non possa essere contabilizzato nel 2001, ma nel 2002 (per 2 miliardi di euro) e nel 2003 (per 1,7 miliardi), rispettivamente.

Il metodo usato dall'Italia per contabilizzare i proventi della cartolarizzazione della vendita degli immobili era stato comunicato ai rappresentanti di Eurostat e della Banca Centrale Europea in occasione di una riunione tenutasi a Roma, nell'Ottobre 2001.

La decisione di Eurostat introduce un nuovo criterio per registrare i proventi di una cartolarizzazione: il rapporto tra il pagamento iniziale effettuato dal compratore e l'ammontare complessivo della transazione. Se il pagamento iniziale è superiore all'85 per cento del valore complessivo, l'operazione viene contabilizzata come riduzione di investimenti fissi lordi e quindi come riduzione dell'indebitamento netto della P.A. Se invece il pagamento iniziale è inferiore all'85 per cento, tutto il valore dell'operazione – incluso il pagamento iniziale già effettuato – viene escluso dal calcolo dell'indebitamento netto della P.A. fin quando l'ammontare sarà interamente pagato.

La soglia dell'85 per cento utilizzata da Eurostat è frutto di una scelta discrezionale, che non trova riscontro nelle pratiche di mercato. E' stata definita senza alcun riferimento ai metodi contabili del SEC95 e in modo retroattivo. Crea, inoltre, incentivi per la Società Veicolo che acquista gli immobili a emettere titoli con scadenza più lunga e minor rating. In effetti, per dato valore dell'attivo venduto, più alta è la soglia richiesta per il pagamento iniziale più basso è il *rating* e più lunga è la scadenza dei titoli emessi per finanziare il pagamento iniziale.

Nel 2001, il pagamento iniziale effettuato dalla Società Veicolo per acquistare gli immobili venduti dallo Stato è stato finanziato con l'emissione di titoli, senza garanzia dello Stato, con *rating* tripla A e con scadenza tra 12 e 24 mesi, per un ammontare pari al 63 per cento del valore complessivo dell'operazione. Secondo i nuovi criteri di Eurostat, l'emissione avrebbe dovuto coprire l'85 per cento del valore complessivo, invece del 63. Se il criterio stabilito da Eurostat fosse stato noto nell'Ottobre 2001, l'operazione di cartolarizzazione svolta a quella data sarebbe stata configurata in linea con quel criterio.

Lo Stato continuerà ad effettuare operazioni di vendita di immobili nei prossimi anni, attraverso la tecnica della cartolarizzazione, nel rispetto dei nuovi criteri contabili stabiliti da Eurostat.

Nella prima metà del 2005, i risultati di consuntivo osservati dal 2000 in poi hanno risentito, oltre che delle revisioni di tipo ordinario, della riclassificazione di importanti operazioni contabili (quali i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato al Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a, il finanziamento di ISPA per l'Alta Velocità e la cartolarizzazione degli immobili SCIP2).

In base ai risultati della consultazione del Comitato Monetario Finanziario e di Bilancia dei Pagamenti (CMFB), l'Eurostat presentava le sue decisioni il 23 maggio 2005. Come conseguenza, l'ISTAT rivedeva ulteriormente al rialzo il rapporto *deficit*/PIL dal 2001 in poi. (Cfr. RTC aprile 2005, pag. 16 e DPEF 2006-09, pag. 21).

Il divario tra le previsioni e i risultati può riflettere, infine, anche l'agire di un ulteriore fattore.

La correttezza delle stime è condizionata, infatti, dalla disponibilità di informazioni statistiche congiunturali per l'anno in corso. Come già segnalato nell'introduzione al presente capitolo e nel cap. 3, gli indicatori quantitativi, in particolare i dati di contabilità nazionale, sono essenziali per le previsioni di breve termine e la loro diffusione e/o revisione comporta la necessità di operare aggiornamenti delle stime, in alcuni casi anche di grande rilievo.

REVISIONI DELLE STIME DI CRESCITA DEL PIL E DEL *DEFICIT* PER IL 2005

Nella tavola vengono riportate le previsioni relative al tasso di crescita del PIL e al rapporto *deficit*/PIL effettuate dal Governo, dalla Commissione Europea e dal FMI nel corso del 2005.

Dal confronto emerge che le previsioni ufficiali del governo e degli organismi internazionali, elaborate nello stesso periodo dell'anno, erano sostanzialmente allineate.

PREVISIONI	2005	
	PIL	DEFICIT/PIL
Aprile 2005		
AGGRPP e RTC	1,2	-2,9/-3,5
COMMISS. UE	1,2	-3,6
FMI	1,2	-3,5
Luglio 2005		
D P E F	0,0	-4,3
Settembre 2005		
FMI	0,0	-4,3
Novembre 2005		
COMMISS. UE	0,2	-4,3

Alla fine di aprile del 2005, infatti, i dati ISTAT disponibili e gli indicatori congiunturali più recenti rendevano plausibile stimare una crescita dell'economia italiana per l'anno in corso, nell'ordine dell'1 per cento.

In linea con tale andamento il Governo, nella AGGRPP per il 2005, stimava il rapporto *deficit/PIL* pari al 2,9 per cento, subordinando, tuttavia, il conseguimento di tale obiettivo al non verificarsi di alcuni elementi di criticità elencati nella Relazione trimestrale di Cassa presentata contestualmente.

A tale riguardo la RTC sottolineava come:

“La realizzazione di tali specifiche ipotesi, che determinano un range di oscillazione della stima tra il 2,9 e il 3,5 per cento del PIL, e, più in generale, l'evoluzione dei conti pubblici e della situazione economica, sarà attentamente monitorata”.

Contemporaneamente le stime degli organismi internazionali, per quanto riguarda il rapporto *deficit/PIL*, si attestavano sulla parte alta della forchetta indicata dal Governo Italiano.

A metà maggio l'ISTAT rendeva noto che il PIL del I° trimestre 2005 era diminuito dello 0,5 per cento rispetto al trimestre precedente, rendendo altamente improbabile il conseguimento dell'obiettivo di crescita indicato nell'AGGRPP.

Con il DPEF il Governo, preso atto delle tendenze dell'economia, rivedeva la stima di crescita del PIL da 1,2 per cento a zero. Pertanto l'impatto della minore crescita, unitamente al verificarsi di alcune delle criticità citate nella Relazione Trimestrale di Cassa, determinava il peggioramento della stima dell'indebitamento.

Nei mesi successivi, anche gli organismi internazionali rivedevano le proprie stime, confermando sostanzialmente quelle del Governo sia per la crescita che per l'indebitamento.

4.3: Una Comparazione internazionale dei principali Modelli di Previsione: i Risultati della Ricerca condotta dall'Istituto ZEW

L'attività di previsione, come si è osservato, è un processo complesso ed in continua evoluzione. I modelli, per ottenere stime efficaci e realistiche, devono essere oggetto di un continuo aggiornamento e di una costante manutenzione.

Il confronto tra i modelli in uso nei singoli paesi e negli organismi internazionali, favorendo lo scambio di informazioni e opinioni, consente di affinare le metodologie utilizzate.

In tale direzione, l'istituto di previsione tedesco ZEW ha recentemente condotto un progetto intitolato “*Methoden mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen*”⁶ (Metodi per le previsioni economiche a medio termine) finanziato dal Governo tedesco, sui modelli utilizzati nei principali paesi industrializzati e negli organismi internazionali per le previsioni di crescita di medio termine.

⁶ Il progetto è stato coordinato dal Dr. Michael Schroder dell'Istituto ZEW; e realizzato da Daniel Gros (CEPS), Marcus Kappler (ZEW), Jorgen Mortenson (CEPS) e Andreas Schrimpf (ZEW).

I paesi che hanno partecipato al progetto sono: la Germania, la Francia, l’Italia, il Regno Unito, gli Stati Uniti, l’Olanda; tra gli organismi internazionali: il Fondo Monetario internazionale (FMI), l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Commissione Europea (CE).

Il Dipartimento del Tesoro del MEF, quale responsabile ufficiale delle previsioni nazionali, ha predisposto il contributo del governo italiano al progetto.

Nel rapporto finale vengono descritte le più importanti caratteristiche dei modelli utilizzati e viene effettuata un’analisi per valutarne l’efficacia alla luce dei risultati *ex post*. Tale analisi si incentra sulle seguenti variabili: il PIL reale, il PIL nominale e, per i paesi dell’area dell’euro, l’inflazione e, in alcuni casi, il tasso di disoccupazione.

Alla luce dei risultati della ricerca, l’istituto ZEW afferma che le previsioni colgono generalmente l’obiettivo di crescita stimato: gli indicatori di accuratezza delle stime, quali la *standard deviation* e il *mean error*, sono generalmente abbastanza contenuti.

In particolare, per i maggiori paesi dell’area dell’euro, la ricerca analizza nel dettaglio gli scostamenti con riferimento alle previsioni contenute negli aggiornamenti dei Programmi di stabilità. Si rileva che generalmente il divario diviene più ampio, seppure con diverse accentuazioni tra paese e paese, nel periodo 2001-04, soprattutto a seguito degli effetti derivanti dallo *shock* dell’11 settembre⁷. Per l’Italia, lo scostamento risulta maggiore rispetto a quello rilevato per Francia e Germania.

Dalla ricerca emergono, inoltre, importanti considerazioni su quali tipologie di modelli risultino più efficaci per effettuare previsioni di medio termine. Viene consigliato l’utilizzo congiunto di modelli quantitativi e qualitativi: affidarsi ad una sola metodologia può indurre facilmente ad ampi errori di previsione. Quindi, è ragionevole usare differenti approcci al fine di migliorare la *performance* complessiva della previsione.

In aggiunta, il *mix* tra modello econometrico e modello basato sul *judgement* è fortemente raccomandato in quanto i modelli puramente quantitativi non sono in grado di cogliere gli eventuali cambiamenti strutturali del sistema economico.

Tale conclusione sembra trovare conferma in Siviero e Terlizzese⁸,



“L’attività previsiva non si esaurisce nella produzione di un insieme di numeri, ma serve soprattutto a costruire una “storia” di quello che potrebbe avvenire: una storia internamente coerente, di cui poter giudicare la plausibilità logica, e sufficientemente articolata da prestarsi ad un confronto con quella miriade di informazioni sulla realtà economica che via via si rendono disponibili. Ne segue che la previsione non è il prodotto di un processo black-box e privo di rigore, né, all’opposto, il risultato di un procedimento meccanico, incapace di tenere conto dei cambiamenti. L’attività previsiva è invece rigorosa, non meccanica, informativa e utile a fronteggiare situazioni nuove.”

Per quanto riguarda le stime elaborate con i modelli econometrici, viene suggerito, per prevenire errori sistematici nelle previsioni, l’utilizzo dei cosiddetti *add-on factors*, da parte di esperti⁹.

⁷ La metodologia utilizzata dalla ZEW fa riferimento alla previsione media annua quadriennale e/o triennale e non tiene conto, quindi, delle eventuali revisioni apportate alle stime nei documenti successivi per gli stessi anni. I risultati ottenuti con questa metodologia mostrano un errore di previsione superiore a quello che si ottiene riportando solo la stima per l’anno successivo, così come effettuato nella tavola 4.1.

⁸ Siviero e Terlizzese in “La previsione macroeconomica: alcuni luoghi comuni da sfatare”, Banca d’Italia, 2000.

⁹ Tale conclusione è la stessa di Siviero e Terlizzese in “La previsione macroeconomica: alcuni luoghi comuni da sfatare”, Banca d’Italia, 2000. “Nella pratica la correzione viene introdotta con grande parsimonia e secondo modalità abbastanza chiaramente codificate. In generale, la finalità a cui risponde è quella di supplire a una carenza riconosciuta o presunta del modello, senza procedere ad una sua ristima completa, ma anzi delimitandone l’effetto alla sola costante delle varie equazioni, senza “sporcare” gli altri coefficienti”.

L'Istituto ZEW afferma inoltre che è fondamentale assicurare la trasparenza delle previsioni: ad esempio, l'elaborazione da parte dei governi di più scenari basati su differenti andamenti delle esogene internazionali può aumentare anziché ridurre il grado di incertezza già implicito nella previsione.

Infine, lo ZEW raccomanda ai governi di utilizzare ipotesi di crescita più conservative, specialmente ai fini della previsione dei saldi di bilancio (ad es. il *Treasury* inglese sottrae 0,25 punti di crescita alle proprie stime, per non incorrere in previsioni troppo ottimistiche) e di tenere in considerazione, al fine di correggere eventuali *bias*, le previsioni di medio termine effettuate da enti indipendenti.

Dall'analisi esposta, emerge che il processo di previsione del MEF è in linea con quello prevalentemente utilizzato dagli altri Governi e dagli Organismi internazionali, essendo caratterizzato da una pluralità di strumenti e dalla combinazione di modelli quantitativi e qualitativi, oltre che dall'utilizzo delle previsioni Consensus quale elemento che entra nel *judgement*.

I MODELLI ECONOMETRICI DEI PRINCIPALI ORGANISMI INTERNAZIONALI

Il **Fondo Monetario Internazionale** basa le sue previsioni principalmente sull'utilizzo del modello MULTIMOD (*MULTI-region econometric MODel*). La prima versione di tale modello risale al 1988, successivamente, più volte rivista ed estesa. Il MULTIMOD è un modello macroeconomico dinamico multipaese particolarmente adatto per studiare la trasmissione degli *shocks* e gli effetti delle politiche monetarie e fiscali. Esso include numerosi sottomodelli per i paesi più industrializzati; i paesi in via di sviluppo e i paesi in transizione sono invece aggregati in due blocchi distinti. Lo scenario di base, che unisce il risultato del modello al giudizio degli economisti del FMI, corrisponde alle previsioni di medio termine della pubblicazione semestrale *World Economic Outlook*.

La **Commissione Europea** basa le sue previsioni sul modello QUEST. Tale modello fu presentato nel 1991 e fu più volte rivisto ed esteso. Il modello è particolarmente adatto per descrivere le economie degli Stati Membri, le interazioni con il resto del mondo, in particolare Giappone e Stati Uniti, la trasmissione degli effetti della politica monetaria sull'economia sia domestica che internazionale. Inoltre, è utilizzato per analizzare l'impatto dei criteri di Maastricht sulla crescita e sull'occupazione e gli effetti di lungo periodo del consolidamento fiscale e delle riforme strutturali in Europa. L'*output* del modello, opportunamente verificato con gli esperti sia della Commissione che degli Stati membri tramite apposite riunioni che si tengono semestralmente, viene presentato nelle pubblicazioni *Economic Forecasts (Spring, Autumn)*.

L'**OCSE** basa le sue previsioni sull'informazione proveniente da un serie di modelli econometrici e sul *judgement* degli esperti. In particolare, oltre ai modelli di breve termine relativi ai singoli paesi, basati su statistiche sia quantitative che qualitative, viene utilizzato il modello INTERLINK. Tale modello collega tra loro numerosi sottomodelli relativi ai singoli stati membri dell'area OCSE, attraverso il canale commerciale e finanziario. La struttura di tali sottomodelli è generalmente la stessa, anche se le equazioni, 100 per i paesi più grandi e 50 per quelli più piccoli, e i parametri differiscono. Il modello è particolarmente adatto per analizzare gli effetti e gli *spillover* internazionali delle politiche macroeconomiche ed effettuare esercizi di simulazione per valutare le conseguenze di alternative condizioni economiche e assunzioni di interventi.

IL SISTEMA DI PREVISIONE DEL GOVERNO INGLESE

Il processo di previsione impiegato dal Governo inglese si compone di sette modelli per un'analisi del sistema nella sua completezza. Il primo di questi è ad opera della *London Business School* (LBS). Questo è un modello trimestrale, costituito da circa 770 variabili, con poco più di 100 equazioni comportamentali: più di un terzo delle variabili utilizzate sono relative al settore finanziario, che viene analizzato con particolare accuratezza. La logica sottostante la modellizzazione è di tipo

reddito-spesa con un aggiustamento vischioso dei prezzi. La disaggregazione è tra settore pubblico e privato, quest'ultimo viene poi scisso in *manufacturing* e *non-manufacturing*. Il settore finanziario viene considerato sulla base di un approccio di portafoglio.

Il secondo modello, anch'esso trimestrale, è elaborato al *National Institute of Economic and Social Research* (NIESR). Questo modello è costituito a circa 320 variabili, delle quali meno di cento sono trattate da esogene; più di 90 equazioni inoltre sono stocastiche. Esso segue la tradizione keynesiana del meccanismo reddito-spesa, le variabili sono portate all'equilibrio dalla spesa effettuata e non invece ai prezzi relativi. La disaggregazione è assai vicina a quella adottata alla LBS e, come nel modello precedente, le aspettative sono assunte *forward looking*.

L'analisi dell'economia britannica si avvale di un terzo modello trimestrale, quello del Tesoro. Esso include 1275 variabili e più di 700 equazioni. La sua struttura, più che una complessa trattazione teorica, riflette l'esigenza di fornire una trattazione dettagliata del funzionamento del settore pubblico. Anch'esso è elaborato nella tradizione keynesiana, con meccanismi di aggiustamento di tipo reddito-spesa.

L'ultimo modello trimestrale è quello "costruito" dalla Banca d'Inghilterra. Esso consiste di circa 800 variabili, 300 delle quali esogene. Condivide con gli altri modelli la logica reddito-spesa. Recenti revisioni hanno introdotto nella struttura di analisi un parametro relativo all'effettivo utilizzo della capacità produttiva. Un'equazione per l'utilizzo della capacità è a sua volta ricondotta alle dinamiche dell'investimento.

Il modello CGP (*Cambridge Growth Project*) è un modello annuale. Si tratta di un'analisi *input-output* alla Leontief, calata in un contesto di modellizzazione macroeconomica. La logica si accosta a una di tipo keynesiano, con meccanismi di aggiustamento delle quantità e l'enfasi nell'analisi è posta più ai flussi reali che a quelli monetari o finanziari. Vi è un alto grado di disaggregazione: si distinguono 39 settori industriali, le variabili endogene sono più di 5000, le esogene circa 500 e 16,000 sono i parametri comportamentali e i coefficienti. La disaggregazione adottata risponde, non solo ad esigenze di analisi, ma anche a posizioni metodologiche. A fronte di ciò, il modello include un'equazioni aggregata per il consumo, che viene spiegato dal reddito corrente e rivalutazioni di beni finanziari. Tuttavia, il consumo aggregato viene distinto sulla base delle categorie di beni che esso ingloba.

Il più recente tra i modelli annuali è il CUBS (*City University Business School*). Esso si avvale di circa 130 variabili, 70 delle quali esogene, e 10 equazioni comportamentali. Contrariamente alla logica adottata dai modelli finora considerati, il CUBS non segue un meccanismo di tipo reddito-spesa, esso si accosta piuttosto alla scuola della *supply-side* e i fattori di offerta sono quelli ai quali viene affidata la dinamica di aggiustamento del sistema. La disaggregazione si lega ai settori dei beni destinati alla vendita e non destinati alla vendita: grande attenzione è rivolta infatti al funzionamento del sistema nel suo insieme più che alle singole componenti che lo costituiscono. Infine non viene considerato esplicitamente il settore monetario.

L'ultimo modello disponibile per l'esame dell'economia britannica è il LPL (*Liverpool University Research Group in Macroeconomics*). Questo è un modello annuale di dimensioni più contenute rispetto ai precedenti: è costituito da circa 50 variabili, 20 delle quali esogene. Segue un meccanismo di aggiustamento "rapido" dei prezzi e assume che una crescita monetaria si rifletta direttamente in una crescita dell'inflazione. Vi è una solida base teorica che frena revisioni frequenti. Non vi è disaggregazione e l'analisi è condotta per l'economia nel suo insieme.

APPENDICE

ALCUNI DOCUMENTI DI ANALISI ECONOMICA E CONGIUNTURALE A CURA DEL MEF

Il Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana



Il Quaderno Strutturale dell'Economia italiana rappresenta uno strumento di ausilio per l'attività di analisi economica e finanziaria e per la predisposizione dei documenti programmatici.

Tale strumento fornisce una base dati aggiornata e coerente negli anni dei principali dati macroeconomici, unitamente ad un insieme di elaborazioni relative ai principali indicatori economici e finanziari.

Il Quaderno intende offrire all'utilizzatore una continuità di lettura delle principali serie storiche, nonostante i cambiamenti più volte introdotti – dettati dalla necessità di uniformarsi alle regole comunitarie e internazionali (interruzioni di serie, cambiamenti di base, riclassificazione delle attività economiche, nuove metodologie di stima e nuove definizioni) –, al fine di agevolare l'analisi dell'evoluzione dell'economia italiana nel corso dei decenni.

Gli indicatori osservati riguardano l'economia internazionale, il reddito e la sua distribuzione, i prezzi relativi, le quote ed il costo del lavoro, la domanda, l'offerta interna, il mercato del lavoro, gli scambi con l'estero, la competitività e la bilancia dei pagamenti, gli aggregati monetari e creditizi e la finanza pubblica.

Il Quaderno Strutturale territoriale



Il Quaderno Strutturale territoriale espone a livello territoriale i dati contenuti nel Quaderno "nazionale" tenuto conto delle differenti disponibilità di informazioni.

Rappresenta uno strumento di ausilio per l'attività di analisi economica e finanziaria, per la consultazione rapida e sintetica delle fonti statistiche ufficiali e per la predisposizione dei documenti programmatici di competenza del DPS, fornendo la base aggiornata e coerente negli anni dei principali dati macroeconomici.

Gli indicatori osservati riguardano i grandi aggregati di informazione statistica disponibili per area: conti economici, commercio estero e lavoro. L'analisi economica territoriale, oltre alla tradizionale analisi per macro aree (Mezzogiorno e Centro Nord), è volta a cogliere le tendenze delle economie regionali con schede riassuntive delle principali caratteristiche.

Il Quaderno Congiunturale dell'Economia Italiana



Il Quaderno Congiunturale dell'Economia italiana rappresenta uno strumento di ausilio per l'attività di analisi economica e finanziaria e per la predisposizione di *focus* e note congiunturali.

Il Quaderno contiene una raccolta ragionata delle principali serie storiche e dei dati macroeconomici italiani e una selezione dei principali indicatori internazionali.

I dati osservati si contraddistinguono per la frequenza mensile, trimestrale e annuale.

La struttura della pubblicazione è basata su capitoli distinti per settore di analisi e viene anche presentato un confronto tra le previsioni effettuate dagli Organismi internazionali, dai maggiori Istituti nazionali e dal governo: 1) Economia Internazionale, Tassi di Cambio e di Interesse, Previsioni, 2) Conti Economici Nazionali Trimestrali; 3) Produzione Industriale e Indicatori del Clima di

Fiducia delle Famiglie e delle Imprese; 4) Occupazione, Retribuzioni e Prezzi; 5) Scambi con l'Estero e Bilancia dei Pagamenti; 6) Finanza Pubblica

Il Quaderno Congiunturale territoriale

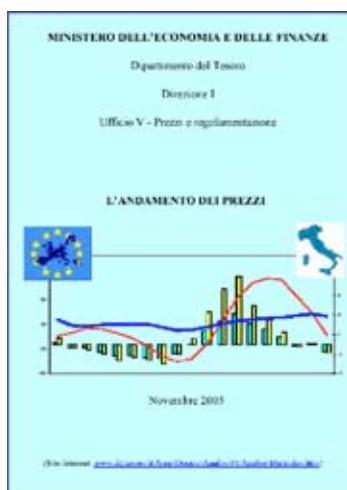


Il Quaderno congiunturale territoriale espone con dettaglio territoriale i dati principali dell'economia italiana in stretto collegamento con i contenuti del Quaderno "nazionale", tenuto conto tuttavia della diversa disponibilità dei dati.

Il Quaderno territoriale rappresenta uno strumento di ausilio per l'attività di analisi e per la predisposizione di note congiunturali.

La struttura della pubblicazione è articolata in differenti settori di analisi: 1) indicatori di fiducia delle imprese e delle famiglie; 2) tessuto imprenditoriale; 3) esportazioni delle regioni; 4) occupazione e disoccupazione; 5) prezzi al consumo; 6) vendite del commercio al dettaglio; 7) turismo; 8) credito.

Il Quaderno dei Prezzi



Il Quaderno dei prezzi raccoglie i principali dati statistici relativi all'andamento dei prezzi e tariffe pubbliche in Italia e il confronto, ove possibile, con quello dei principali paesi e con la media UE. Inoltre, illustra l'andamento dei prezzi e di alcuni indicatori di qualità ed efficienza delle *public utilities*.

Il Quaderno dei Prodotti petroliferi



Il Quaderno dei prodotti petroliferi raccoglie in modo sistematico l'andamento dei consumi e dei prezzi interni ed internazionali del greggio e dei principali prodotti petroliferi. Inoltre, illustra l'andamento dei contratti a termine sul *Brent* negoziati sul mercato di Londra, che forniscono informazioni sulle tendenze di medio-lungo periodo dei prezzi del greggio.

Nota mensile economico-finanziaria



La Nota mensile economico-finanziaria è una pubblicazione a diffusione interna del Dipartimento del Tesoro. Essa raccoglie il monitoraggio e l'analisi congiunturale delle variabili macroeconomiche interne ed internazionali relative agli aggregati di economia reale, monetaria e finanziaria.

Capitoli appositi riguardano gli indicatori di liquidità del Tesoro e dell'estero, nonché le componenti della voce M3 quale quota parte della liquidità complessiva della area euro.

Settori specifici vengono inoltre dedicati ai provvedimenti di finanza pubblica, alle riforme e ai mercati. La nota è corredata da inserti statistici comparativi ed aggiornata con note brevi inframensili.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Adamo, M., Amadori, A.L., Bernaschi, M., La Chioma, C., Marigo, A., Piccoli, B., Sbaraglia, S., Uboldi, A., Vergni, D., Fabbri, P., Iacovoni, D., Natale, F., Scalera, S., Spilotro, L. e Valletta, A., (2004), "Optimal Strategies for the Issuances of Public Debt Securities", *International Journal of Theoretical and Applied Finance*, Vol. 7 (7), p. 805, 18 p.
- Allione, M., *La Pianificazione in Italia*, 1977, Marsilio Editori.
- Banca d'Italia, *I Conti finanziari dell'Italia - Tematiche Istituzionali*, aprile 2002.
- Bennati, A., *Manuale di contabilità di stato*, edizione Novene.
- Bergström, P., and Holmlund, A., (2000), "A simulation model framework for government debt analysis", *The Swedish National Debt Office*.
- Bergström, P., Holmlund, A. e Lindberg, S., (2002), "The SNDO's Simulation Model for Government Debt Analysis", *The Swedish National Debt Office*.
- Bonollo, M., (2005), "Progetto: Ottimizzazione del Debito Pubblico", Università degli Studi di Padova e Engineering Ingegneria Informatica Spa.
- Cannata, M., Iacovoni, D., Scalera, S., Turco, M. (2004), "Broadening the Approach for Italian Debt Management" in (a cura di) Banca d'Italia, Research department public finance workshop, *Public Debt: papers presented at the Banca d'Italia Workshop held in Perugia 1-3 April 2004*, Rome: Banca d'Italia.
- Commissione Europea, *Spring/ Autumn Economic Forecast serie storica annuale dal 1990*.
- Cox, J.C., Ingersoll, J.E., Ross, S.A., (1985), "A theory of the term structure of interest rates" *Econometrica*, Vol. 53 (2), pp. 385-487.
- Da Empoli, D., De Ioanna, P., Vegas, *Il Bilancio dello Stato*, 1999, Edizioni Il sole 24 ore.
- Don, F.J.H., (2000), "Forecasting in macroeconomics: a practitioner's view" *CPB wp*, n. 162.
- EUROSTAT, "Sistema europeo dei conti 1995", 1996.
- Faruqee, H., Isard, P., Laxton, D., Prasad, E., Turtelboom, B., (1998), "Multimod Mark III: The Core Dynamic and Steady-State Models", *IMF Occasional Paper*, Maggio.
- Fischer, P.G., Longbottom, J.A., Wallis, K.F., Whitley, J. D., Turner, D.S., *Models of UK Economy*, Oxford University Press.
- FMI, *World Economic Outlook serie storica annuale dal 1990*.
- Fuà, G., (a cura di), *Lo Sviluppo Economico in Italia*, 1981, Franco Angeli Editore.
- Galimberti, F., Paolazzi, L. *Il volo del calabrone*, 1998, Le Monnier, 1ª edizione.
- Ginebr, S., Maggi, B. e Turco, M. (2005), "The automatic reaction of the Italian Government Budget to Fundamentals: an econometric analysis", *Applied Economics*, Vol. 37, n. 1, pp. 67-81.
- Golinelli, *Modelli macroeconomici*, 1995, CLUEB.
- Grenouilleau, D., (2004), "A short leading indicators dynamic (SLID) factor model for short-run euro-area GDP forecasting", *European Commission Economic Papers*, Dicembre.

- Guizzardi, A., "La Previsione Economica (aspetti metodologici e modelli stocastici)", 2001, Università di Bologna.
- Heath, D., Jarrow, R. e Morton, A. (1992), "Bond pricing and the term structure of interest rates: a new methodology", *Econometrica*, Vol. 60 (1), pp. 77-105.
- ISTAT, Conti economici nazionali anni 1992-2000, Principali risultati della revisione generale dei conti nazionali, 22 dicembre 2005.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 1997-2000, 1° marzo 2001.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 1998-2001, 1° marzo 2002.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 1999-2002, 28 febbraio 2003.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 2000-2003, 1° marzo 2004.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 2001-2004, 1° marzo 2005.
- ISTAT, Conti economici nazionali Anni 2001-2005, 1° marzo 2006.
- ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche, serie SEC 95 - anni 1998-2001, 25 giugno 2002.
- ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche, serie SEC 95 - anni 1998-2001, (aggiornamento) 12 agosto 2002.
- ISTAT, I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il SEC 95, giugno 2003.
- ISTAT, "La Nuova Contabilità Nazionale", seminario, gennaio 2000.
- ISTAT, Principali innovazioni della revisione generale dei conti nazionali Anno base 2000, Dicembre 2005.
- ISTAT, Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004, 24 maggio 2005.
- Masson, P., Dooley, M., Haas, R., Symansky, S. (1988) "MULTIMOD A Multi-Region Econometric Model", *Staff Studies for the World Economic Outlook*, IMF.
- Masson, P., Meredith, G., Symansky, S., (1990), "MULTIMOD Mark II: A Revised and Extended Model", *IMF Occasional Paper* 71.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Quaderno Congiunturale dell'Economia Italiana, serie storica quadrimestrale dal 1990 al 1997.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Quaderno Congiunturale dell'Economia Italiana, serie storica quadrimestrale dal 1998 al 2001.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Quaderno Congiunturale dell'Economia Italiana, serie storica quadrimestrale dal 2002 al 2005.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana, serie storica annuale dal 1992 al 1997.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana, serie storica annuale dal 1998 al 2001.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, "Documenti Programmatici e Quadri Previsionali dell'Economia Italiana, Seminario interno a cura di A. Crescenzi, Novembre 2004.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana, serie storica annuale dal 2002 al 2005.

- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, serie storica dal 1989 al 1997.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, serie storica dal 1998 al 2001.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, serie storica dal 2002 al 2005.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Nota di Aggiornamento al Documento di programmazione Economica e Finanziaria 2004-2007.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Programma di Stabilità dell'Italia, serie storica dal 1997 al 2000.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Programma di Stabilità dell'Italia, serie storica dal 2001 al 2005.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Programma di Stabilità dell'Italia, serie storica dal 1997 al 2005.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Rapporto sulle Riforme Economiche, serie storica dal 1998 al 2000.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle Riforme Economiche, serie storica dal 2001 al 2003.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, serie storica dal 1977 al 1997.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, serie storica dal 1998 al 2001.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, serie storica dal 2001 al 2005.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione Previsionale e Programmatica, serie storica dal 1974 al 1997.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione Previsionale e Programmatica, serie storica dal 1998 al 2001.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Previsionale e Programmatica, serie storica dal 2002 al 2005.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, serie storica dal 1989 al 1996.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, serie storica dal 1997 al 2000.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, serie storica dal 2001 al 2005.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (Ragioneria generale dello Stato), Unificazione del Ministero del tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Raccolta dei provvedimenti, 1998.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, L'andamento dei Prezzi, Novembre 2003.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, L'andamento dei Prezzi, Novembre 2005.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto Annuale 2003 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Gennaio 2004.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Quaderno strutturale territoriale - Indicatori macroeconomici al 2003, ed. Ottobre 2004.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione I, Ufficio III, "Il Quadro macroeconomico dei Documenti programmatici", a cura di A. Crescenzi, *Mimeo*, Novembre 2002.
- Missale, A., *Public Debt Management*, 2000, Oxford University Press.
- Nucci, F., Ricchi, O., (2005), "Modeling an economy: The Italian Treasury econometric model", (ITEM), *Mimeo Dipartimento del Tesoro*, MEF.
- OCSE, *Economic Outlook serie storica annuale dal 1990*.
- Pesaran, Smith, (1985), "Evaluation of macroeconomic models", *Economic modelling*, April.
- Prometeia, (2001), "I DPEF dalla seconda metà degli anni novanta" Nota di lavoro n. 2001-01, Gennaio.
- Richardson, P., (1988), "The Structure and Simulation properties of OECD's Interlink Model", *OECD*.
- Ruffolo, Rapporto sull'Esperienza di programmazione, Roma, febbraio 1973.
- Scafuri, E., "I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il SEC 95", I conti finanziari, ISTAT, giugno 2003.
- Segreteria Generale della Programmazione Economica, "Rapporto sull'Esperienza di Programmazione", 26 Febbraio 1973.
- Siviero, S., Terlizzese, D., (2000), "La previsione macroeconomica: alcuni luoghi comuni da sfatare", *Rivista italiana degli economisti*, n. 2.
- Sullo, F., *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia (1945-1960)*, 1960, Milano, Giuffrè.
- United Nations et al., "System of National Accounts", 1993, New York.
- Wallis, K.F., Fischer, P.G., Longbottom, J.A., Turner, D.S. Whitley J.D., (1987), "Models of UK Economy, A fourth Review by the ESRC Macroeconomic Modelling Bureau", Oxford University Press.
- Wallis et al., (2000), "Comparative properties of models of the UK economy", *National Institute Economic Review*, 171.
- Zew, "Methoden mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen", *Mimeo*, Dicembre 2005.