

## **Programma annuale delle attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

### **Anno 2015**

(secondo quanto richiesto dalla Legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 18, c. 4)

L'Ufficio parlamentare di bilancio è stato costituito nel maggio 2014 ed è di fatto operativo a partire dal successivo settembre. Il 2015 rappresenta dunque il primo anno completo di attività dell'Ufficio in cui le linee di lavoro avviate nel 2014 dovranno consolidarsi, affinarsi e svilupparsi.

Il compito fondamentale dell'UPB è quello di contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica del nostro Paese garantendo trasparenza e affidabilità dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini. In questa prospettiva l'azione dell'UPB nel corso del 2015 si svilupperà lungo tre direttrici principali tra loro connesse:

- 1) il rafforzamento delle linee di analisi e valutazione in tema di previsioni macroeconomiche, di finanza pubblica e degli impatti dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo;
- 2) il potenziamento del ruolo dell'UPB per favorire una maggiore trasparenza dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini, anche attraverso un affinamento delle modalità di comunicazione verso l'opinione pubblica;
- 3) la messa a regime della struttura organizzativa dell'Ufficio attraverso il progressivo completamento del suo staff e l'effettiva attivazione della sua articolazione.

### **L'analisi economica e di finanza pubblica**

Le funzioni assegnate all'UPB in coerenza con quelle che l'ordinamento europeo (Reg(EU)473/2011, noto come *Two-Pack*) individua per le Istituzioni fiscali indipendenti di ciascuno Stato membro, consistono essenzialmente nella validazione (*endorsement*) delle previsioni macroeconomiche ufficiali, nel monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio e nella valutazione della finanza pubblica. La legge istitutiva dell'UPB (legge n. 243/2012, cd. legge rinforzata, per l'attuazione del nuovo art. 81 della Costituzione) chiarisce che l'Ufficio effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e

osservanza delle regole di bilancio; attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale); sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività. L'Ufficio, infine, predispone analisi e rapporti su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Nel corso del 2014 l'UPB ha avviato la sua attività di analisi dei documenti di programmazione di bilancio del Governo, di valutazione del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee e di approfondimento di alcuni temi di rilievo per il dibattito economico e di finanza pubblica. Questa attività ha portato, sul piano dell'organizzazione del lavoro dell'Ufficio, all'individuazione di diverse tipologie di documenti e, negli ambiti così delineati, alla produzione delle prime analisi.

Innanzitutto l'UPB pubblica due volte all'anno un Rapporto che illustra le valutazioni sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nei documenti programmatici del Governo nonché sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. A metà maggio l'UPB ha pubblicato il "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015-19" (<http://www.upbilancio.it/rapporto-sulla-programmazione-di-bilancio-2015/>) dedicato all'analisi del Documento di economia e finanza 2015 e, in particolare, del Programma di stabilità per l'Italia. Il Rapporto valuta il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica del Governo, nonché le previsioni macroeconomiche sottostanti. In novembre, analogamente al 2014, verrà diffuso il "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" che, oltre ai temi del Rapporto di primavera, conterrà valutazioni sull'impatto delle misure della manovra per il 2016.

Preliminare alla pubblicazione dei Rapporti è l'attività diretta alla validazione delle previsioni macroeconomiche ufficiali (tendenziali e programmatiche) che si sostanzia nello scambio di informazioni e nel confronto con il MEF, secondo il protocollo di intesa MEF-UPB sottoscritto nel settembre 2014 (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2014/10/ProtocollointesaMEFUPB.pdf>). I risultati di questa attività e le valutazioni sulla finanza pubblica (che poi confluiscono nei Rapporti) vengono resi disponibili alle Commissioni bilancio di Camera e Senato in occasione delle audizioni tenute dall'UPB nel corso dell'esame parlamentare dei documenti programmatici del Governo. I Rapporti dell'UPB vengono pubblicati in tempo utile per l'esame della Commissione europea sui documenti presentati dal Governo italiano.

Oltre ai Rapporti, l'UPB pubblica documenti di approfondimento su temi specifici, individuati autonomamente dall'Ufficio nell'ambito dei compiti ad esso attribuiti dalla "legge rinforzata" o elaborati per rispondere a richieste delle Commissioni parlamentari. A questi approfondimenti l'UPB dedica tre serie di materiali.

- a) Le Note di lavoro, che intendono contribuire alla discussione sui temi di economia e finanza pubblica con contributi ampi, di taglio più tecnico.

- b) I Focus tematici, che affrontano in modo sintetico argomenti rilevanti nel dibattito economico e di finanza pubblica.
- c) Le Relazioni per le audizioni presso le Commissioni parlamentari.

Nel 2015 è stata pubblicata una Nota di lavoro dedicata alle criticità nella stima del PIL potenziale e dell'output gap (<http://www.upbilancio.it/note-di-lavoro/>) e tre Focus tematici dedicati rispettivamente alle indicazioni della Commissione europea sui nuovi spazi di flessibilità nel Patto di stabilità e crescita ([http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus\\_1\\_Upb.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus_1_Upb.pdf)), a un aggiornamento sulla manovra di finanza pubblica del 2015 dopo l'approvazione della legge di stabilità ([http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus\\_2\\_Upb.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus_2_Upb.pdf)) e alle questioni sollevate dall'utilizzo di strumenti derivati nella gestione del debito pubblico (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/02/Focus-3.pdf>). Sono, inoltre, state pubblicate (oltre a quelle confluite nei Rapporti) le Relazioni per le audizioni sulle tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali (presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale), sul Piano di investimenti per l'Europa (presso la Commissione bilancio della Camera) e sugli strumenti finanziari derivati (presso la Commissione finanze della Camera).

Nella parte restante dell'anno l'UPB si propone di approfondire alcuni temi nell'ambito delle aree di seguito descritte, ferma restando la possibilità di affrontare altri argomenti su richiesta delle Commissioni parlamentari:

- 1) l'interazione tra politica fiscale e quadro macroeconomico (moltiplicatori fiscali, elasticità delle imposte al reddito) con particolare attenzione agli effetti del ciclo;
- 2) la razionalizzazione del processo di decisione nazionale in tema di investimenti pubblici nella prospettiva del Piano Juncker;
- 3) il processo di attuazione delle riforme strutturali (pubblica amministrazione, giustizia, lavoro, istruzione) e la valutazione dei loro effetti;
- 4) la *spending review*, con particolare attenzione agli interventi sui consumi intermedi e sulle spese fiscali.

Il pieno sviluppo delle linee di analisi sopra delineate si fonda criticamente su due elementi.

- a) L'utilizzo di modelli quantitativi di previsione e simulazione. Nel corso del 2015 l'UPB si propone di avviare lo sviluppo di un proprio modello macroeconomico di previsione che potrà essere utilizzato, in congiunzione con i risultati forniti da altri previsori indipendenti, per la valutazione e validazione degli scenari economici del Governo. Tale modello sarà costruito in collaborazione con l'Istat con cui l'UPB ha sottoscritto a tale proposito un protocollo di intesa (<http://www.upbilancio.it/wp->

[content/uploads/2015/01/Accordo-tra-Upb-e-Istat.pdf](http://content/uploads/2015/01/Accordo-tra-Upb-e-Istat.pdf)). Lo sviluppo di un'autonoma capacità di previsione macroeconomica consentirà all'UPB di migliorare anche la propria attività di monitoraggio degli andamenti dell'economia lungo tutto l'orizzonte annuale e di valutazione dell'impatto macroeconomico dei più rilevanti provvedimenti di finanza pubblica. Parallelamente l'UPB intende affinare i propri modelli di previsione degli andamenti di finanza pubblica sia sul conto consolidato della Pubblica amministrazione sia su singole voci di spesa e di entrata di particolare rilievo. In particolare, è stata avviata la predisposizione di modelli specifici per la previsione della spesa per interessi e di quella per prestazioni pensionistiche. Anche in questo caso, lo sviluppo di ulteriori capacità di previsione consentirà di meglio adempiere ai compiti di monitoraggio continuativo degli andamenti dei conti pubblici. Si sta, inoltre, procedendo allo sviluppo di modelli di micro-simulazione degli effetti di impatto, redistributivi e di incentivo delle principali imposte sugli individui e sulle imprese.

- b) L'accesso a basi informative complete e tempestive. Un primo passo per la condivisione delle informazioni disponibili presso il MEF è stato compiuto con l'accordo con MEF-Ragioneria generale dello Stato per l'accesso alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Un accordo analogo era stato sottoscritto con l'ISTAT nel 2014. Si sta perfezionando un protocollo di intesa con l'INPS. Nel corso dell'anno si avvierà la predisposizione di accordi analoghi con altre amministrazioni.

Si procederà inoltre all'istituzione di un Comitato scientifico, composto da studiosi di economia e finanza pubblica, con il compito di fornire indicazioni metodologiche sull'attività dell'Ufficio.

Verrà infine sviluppata la rete di relazioni a livello internazionale attraverso la partecipazione dell'UPB all'EU Network of Independent Fiscal Institutions (EUNIFI) promossa da DG ECFIN della Commissione europea e alla rete dei Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions istituita dall'OECD. Saranno di particolare interesse il confronto con le esperienze di *Istituzioni fiscali indipendenti* di altri paesi, nonché le azioni comuni che potranno essere concordate per valorizzarne il ruolo.

### **La trasparenza dei conti pubblici**

L'obiettivo di garantire trasparenza dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini richiede un'attenzione specifica alle modalità di diffusione e comunicazione dei risultati delle proprie analisi. A fine febbraio 2015 è stata messa in linea la nuova versione del sito istituzionale UPB che consente un accesso più immediato e diretto a tutti i documenti prodotti dall'UPB (<http://www.upbilancio.it>). Nei primi tre mesi dopo la sua pubblicazione il nuovo sito web ha registrato 5.400 utenti per 14.000 sessioni per 56.000 pagine visualizzate. Per favorire una maggiore diffusione dell'informazione sull'attività

dell'UPB anche verso il pubblico internazionale, all'inizio di giugno verrà pubblicata la versione del sito in lingua inglese. Sarà inoltre ampliata con regolarità la sezione "Infografica" che ha l'obiettivo di proporre in modo rapido e chiaro, mediante strumenti grafici anche interattivi, informazioni complesse su temi economici e di finanza pubblica a favore di un pubblico generale, che va al di là dell'utenza specialistica. Verranno inoltre organizzati incontri con la stampa in occasione della pubblicazione dei principali documenti.

### **La struttura organizzativa**

A fine maggio si sono concluse le procedure comparative per la selezione dei Direttori dei tre Servizi in cui è articolata la struttura dell'Ufficio (Servizio analisi macroeconomica, Servizio finanza pubblica e Servizio analisi settoriali) e di otto Esperti senior, portando così la dotazione complessiva di personale a 18 unità. L'ampliamento dello staff è, naturalmente, elemento decisivo per consolidare la struttura organizzativa dell'Ufficio. Nel corso del 2015 esso proseguirà con l'obiettivo di giungere gradualmente al suo completamento (30 unità per i primi tre anni e 40 unità a regime, come previsto dalla legge istitutiva).