

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

**Anno 2016**

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

L'obiettivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) è contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica garantendo la trasparenza dei conti al servizio del Parlamento e dei cittadini. Come specificato dalla sua legge istitutiva (legge n. 243/2012, cd. legge rinforzata, per l'attuazione del nuovo art. 81 della Costituzione), l'Upb: verifica e valuta le previsioni macroeconomiche e quelle di finanza pubblica; quantifica l'impatto macroeconomico e sui conti pubblici dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; analizza gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e verifica la sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo; valuta il rispetto delle regole di bilancio e controlla l'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). Infine, predispone analisi e rapporti su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Costituito nel maggio 2014 e operativo dal successivo mese di settembre, l'Upb si accinge a iniziare il suo secondo anno di attività. L'azione dell'Upb nel corso del 2016 si svilupperà lungo alcune direttrici principali tra loro strettamente connesse:

1. Il completamento degli strumenti necessari per la valutazione delle previsioni macroeconomiche, di finanza pubblica e degli impatti dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo sui conti pubblici e sulla distribuzione delle risorse, compatibilmente con la messa a disposizione da parte delle diverse Istituzioni (Mef, Ministero del lavoro, Ministero della salute, ecc.) delle relative banche di dati;
2. il potenziamento del ruolo dell'Upb per favorire una maggiore trasparenza dei conti pubblici attraverso l'ulteriore sistematizzazione delle analisi e l'arricchimento degli strumenti di comunicazione verso il Parlamento e 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'attività svolta nel 2015

Nel 2015 è proseguita ed è stata affinata l'attività diretta alla validazione delle previsioni macroeconomiche ufficiali (tendenziali e programmatiche) 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 sono state rese disponibili alle Commissioni bilancio di Camera e Senato in occasione delle audizioni tenute nel corso dell'esame parlamentare dei documenti programmatici del Governo e sono poi confluite in due Rapporti – ad aprile il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015* e a novembre il *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*). I Rapporti dell'Upb vengono pubblicati in tempo utile per l'esame della Commissione europea sui documenti presentati dal Governo italiano.

Oltre ai *Rapporti*, sono stati prodotti documenti di approfondimento su temi specifici, autonomamente individuati dall'Upb nell'ambito dei compiti a esso attribuiti dalla legge istitutiva o elaborati per rispondere a richieste delle Commissioni parlamentari. In particolare, sono state svolte diverse audizioni su tematiche rilevanti per la finanza pubblica e pubblicati nove *Focus tematici* e una *Nota di lavoro*. Tra i temi approfonditi: la stima dell'*output gap* e del PIL potenziale; le indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita; la legge di stabilità per il 2015; i contratti derivati stipulati dalle Amministrazioni pubbliche; la rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015 di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale; il piano di investimento europeo; gli effetti redistributivi e l'impatto sui conti pubblici della cancellazione della Tasi sull'abitazione principale; il trattamento contabile e i profili di finanza pubblica delle anticipazioni alle Regioni per il rimborso dei debiti commerciali; la revisione degli obiettivi di finanza pubblica alla luce del "pacchetto sicurezza"; i problemi e le prospettive della spesa sanitaria.

Infine, nel corso dell'anno è stata avviata una nuova pubblicazione periodica, la *Nota sulla congiuntura*. In essa si analizza con cadenza trimestrale l'evoluzione dell'economia italiana e internazionale, dedicando particolare attenzione alla verifica di scostamenti o conferme degli andamenti delle principali variabili macroeconomiche rispetto al quadro delle previsioni governative. Nell'ambito del documento, vengono diffuse previsioni di breve periodo (fino a due trimestri) sulla variazione congiunturale e tendenziale del PIL in corso d'anno e indicazioni qualitative sulle principali componenti della domanda, inflazione e mercato del lavoro.

Tutto ciò è stato possibile grazie al potenziamento della strumentazione per l'approfondimento dell'analisi. Innanzitutto, sul fronte dell'analisi macroeconomica, si è proceduto a una gestione diretta, presso l'Upb, del modello econometrico Istat MeMo-It. Ciò ha consentito di migliorare l'uso dello strumento per l'elaborazione tempestiva delle previsioni nell'ambito dell'esercizio di validazione e per la stima degli effetti macroeconomici delle manovre di finanza pubblica sul lato delle entrate e delle uscite. La pubblicazione della Nota sulla congiuntura ha portato, inoltre,

all'implementazione di strumenti di previsione di breve periodo, necessari per monitorare l'evoluzione dell'economia in corso d'anno.

Nell'ambito delle analisi dei conti pubblici è stata migliorata la capacità di previsione delle singole componenti del conto economico delle pubbliche amministrazioni, avvalendosi anche di modelli di stima specifici per alcune voci delle entrate e delle spese. È stata inoltre affinata la coerenza tra il blocco della finanza pubblica e le previsioni macroeconomiche del modello econometrico. Sono state introdotte procedure per le proiezioni di medio termine dei conti pubblici e del debito. Sul lato del monitoraggio delle regole di bilancio, è stata aggiornata la metodologia per tener conto in particolare dell'impatto delle clausole sulla flessibilità di bilancio secondo l'interpretazione dalla Commissione europea del gennaio 2015.

Sono state infine condotte analisi più sofisticate dell'impatto di specifiche misure sui conti pubblici, sulla distribuzione del reddito, sull'attività degli operatori economici a partire da dati amministrativi – in alcuni casi di natura fiscale - e microdati di bilancio di impresa.

## **Il programma di lavoro per il 2016**

Nel 2016 l'obiettivo dell'Upb è di proseguire nella direzione intrapresa nell'anno appena trascorso, completando lo sviluppo degli strumenti di analisi e rafforzando le capacità di valutazione poste in essere. L'attività dell'anno sarà in particolare concentrata sullo sviluppo degli strumenti e sulla sistematizzazione delle informazioni necessarie all'attività di previsione. Compatibilmente con questa priorità, verranno predisposti approfondimenti su specifici aspetti della finanza pubblica e dell'interazione di quest'ultima con l'evoluzione del quadro economico. Gli sforzi saranno prioritariamente rivolti: 1) a rafforzare la capacità di previsione macroeconomica ai fini dell'affinamento del processo di validazione; 2) a consolidare il monitoraggio e la valutazione della finanza pubblica; 3) a potenziare le analisi settoriali e di impatto sui conti pubblici, sul reddito e sull'attività economica in generale.

### Rafforzare la capacità di previsione macroeconomica

Per rafforzare l'attività di previsione, verrà potenziata la strumentazione di analisi e di stima macroeconomica. Si procederà alla verifica, integrazione e, lì dove necessario, ri-specificazione del modello di previsione macroeconomico Istat MeMo-It. L'attività di verifica riguarderà, essenzialmente, le caratteristiche di stabilità delle equazioni di comportamento del modello. Accanto a ciò, si integrerà la struttura del modello sviluppando le parti di maggiore interesse per l'attività dell'Upb.

Verranno revisionati e rafforzati gli strumenti per la previsione di breve periodo, utilizzati per guidare le stime del modello macroeconomico e per l'analisi in corso d'anno diffusa con la Nota sulla congiuntura. In particolare, si aggiungeranno agli strumenti di previsione a breve esistenti,

relativi al PIL e alle principali componenti di domanda, modelli di stima di altre variabili cruciali per l'analisi congiunturale (produzione industriale e inflazione).

Sul lato dell'approfondimento delle interazioni tra macroeconomia e finanza pubblica, proseguirà l'approfondimento del tema della dimensione dei moltiplicatori fiscali. In particolare, con l'ausilio del modello macroeconomico si verificherà se e in che misura si è amplificato, con la crisi, l'impatto sul PIL delle varie misure di politica di bilancio (prime evidenze su questo aspetto sono state presentate nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*).

Una specifica attenzione verrà, inoltre, dedicata alle problematiche della crescita potenziale e alla stima dell'output gap. Ciò è necessario per meglio valutare le quantificazioni della Commissione europea e del Governo relativamente a grandezze incerte, ma cruciali per la valutazione dell'aderenza dei percorsi fiscali alle regole europee. A questo scopo verranno considerati e confrontati modelli alternativi di determinazione dell'*output gap*.

Legata alla questione del potenziale è quella dell'isteresi, ovvero la possibilità che il forte deterioramento della crescita potenziale dell'economia italiana degli ultimi anni sia stato indotto dalle recessioni. Per effettuare questa verifica si dovranno sviluppare modelli che consentano di considerare l'esistenza di una correlazione tra ciclo e trend e che permettano di individuare la direzione della causazione tra queste due componenti.

In linea con il dibattito sovranazionale sul rafforzamento della procedura per gli squilibri macroeconomici, si effettuerà una ricognizione critica dei principali indicatori di competitività utilizzati a livello europeo per valutare la convergenza tra le economie dei paesi dell'area euro.

### Rafforzare il monitoraggio e la valutazione della finanza pubblica

Nel 2016, verrà rafforzata la raccolta e sistematizzazione dei dati ai fini del monitoraggio della finanza pubblica. A tal fine, saranno sviluppati ulteriori accordi con alcune Istituzioni pubbliche (Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero del lavoro, Ministero della salute, Banca d'Italia, Istat) per la messa a disposizione delle banche dati necessarie.

Verranno ampliate le parti del modello di previsione Istat-Memo.it di maggiore interesse per l'attività di finanza pubblica dell'Upb. In particolare, si completerà e arricchirà il blocco dei conti dei settori istituzionali (imprese, famiglie, estero) curando, soprattutto, le interazioni con le variabili di finanza pubblica.

Un'altra area in cui si concentreranno gli sforzi di sviluppo degli strumenti di analisi è quella della sostenibilità del debito. In questo ambito, verranno predisposti modelli per le proiezioni di medio termine del debito tenendo conto dell'incertezza delle stime, e per il calcolo degli indicatori di sostenibilità in linea con i metodi utilizzati dalla Commissione europea. Un ulteriore sviluppo di

questa area è la predisposizione di proiezioni del debito sulla base della demografia completa dei titoli di Stato e della relativa curva dei rendimenti, sfruttando le potenzialità del modello di previsione della spesa per interessi.

Collegata all'analisi della dinamica del debito è quella dell'aggiustamento stock-flussi, vale a dire di quelle componenti della variazione del debito che non sono incluse nell'indebitamento netto. Ciò richiederà in particolare analisi e monitoraggio su tre aspetti: 1) l'impatto dei derivati contratti dalla Repubblica italiana; 2) il programma di dismissioni delle società pubbliche; 3) l'impatto delle differenze tra la contabilizzazione di competenza e quella di cassa.

Sul lato delle regole di bilancio, verrà perfezionata la metodologia utilizzata per monitorare il loro rispetto attraverso un approfondimento dell'interazione tra regola dell'aggiustamento strutturale e quella della spesa. Verrà anche valutata la possibilità di collegare al modello econometrico, come componenti satelliti, le regole di finanza pubblica (aggiustamento strutturale, regola della spesa, regola del debito) e l'analisi della dinamica del debito descritta in precedenza.

Rientrerà nell'attività dell'Upb anche il monitoraggio delle principali riforme strutturali in atto soprattutto nell'ottica di seguirne il grado di attuazione ai fini di una valutazione della rispondenza ai criteri di flessibilità previsti dalle regole dell'ordinamento europeo.

Queste attività offriranno come risultato per il 2016 un approfondimento delle valutazioni di finanza pubblica in occasione delle audizioni presso il Parlamento e della pubblicazione dei Rapporti.

Inoltre, compatibilmente con le altre priorità, specifiche analisi potrebbero riguardare il confronto delle strategie di bilancio dei principali paesi della UE e delle relative opinioni della Commissione europea.

### Potenziare le analisi settoriali

A supporto dell'attività di previsione e di analisi, verrà portata a termine, compatibilmente con la messa a disposizione da parte delle diverse Istituzioni (Mef, Ministero del lavoro, Ministero della salute, ecc.) dei necessari dati, la costruzione, avviata nel 2015, del modello di microsimulazione fiscale per le famiglie e di quello per le società, il modello di previsione della spesa pensionistica e delle altre prestazioni sociali, quello relativo alla spesa per i redditi da lavoro dipendente e quello per la spesa per interessi. Il perfezionamento di tali modelli garantirà capacità di analisi continua su alcune tematiche di grande rilievo quali la direzione della politica tributaria, l'evoluzione della spesa in specifici comparti, l'introduzione di misure di carattere sociale.

I modelli previsivi saranno utilizzati, ove disponibili i dati del monitoraggio, per produrre valutazioni ex-post di specifiche misure di politica tributaria e di carattere sociale, nonché di modifiche delle *tax-expenditures*.

Sulla base dell'intenzione di procedere nella revisione di alcuni elementi importanti delle procedure e dei documenti di bilancio, verrà predisposta documentazione anche comparata che verrà messa a disposizione del Parlamento in merito alla tempistica della sessione di bilancio, alla struttura dei documenti di bilancio, agli effetti dell'introduzione del pareggio di bilancio per le Amministrazioni locali.

Compatibilmente con le altre priorità, potranno essere approfondite tematiche aggiuntive di particolare interesse per la finanza pubblica quali: la composizione e l'evoluzione dei consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni; l'andamento della spesa sanitaria e non sanitaria delle Regioni alla luce delle manovre di finanza pubblica; la riforma della pubblica amministrazione e la riorganizzazione delle società partecipate; le ricadute della riforma del funzionamento della giustizia civile sull'efficienza della spesa; il contrasto dell'evasione e dell'erosione fiscale; la reattività del gettito delle imposte al ciclo economico; l'evoluzione degli strumenti finanziari derivati.

### **La trasparenza dei conti pubblici e la comunicazione**

L'obiettivo di garantire trasparenza dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini richiede un'attenzione specifica alle modalità di diffusione dei risultati delle proprie analisi. In questa prospettiva verranno rafforzati i canali di comunicazione nei confronti dei media e del pubblico in generale. È previsto un più ampio ricorso agli strumenti di *visual data* e di infografica nella presentazione dei principali risultati delle analisi condotte. Verranno inoltre organizzati seminari aperti al pubblico con relatori esterni su temi di rilievo del dibattito di politica economica e di finanza pubblica.

### **La struttura organizzativa**

Nel 2016 verrà istituito il Comitato scientifico dell'Upb, composto – come previsto dalla legge istitutiva – da persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica a livello nazionale ed internazionale, con il compito di fornire indicazioni metodologiche in merito all'attività dell'Ufficio.

Si proseguirà nell'ampliamento dello staff, 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), dopo che nel luglio 2015 si è passati da 11 a 18 unità. Nel corso del 2016 verrà avviata la

selezione di 8 esperti che porterà la pianta organica a un totale di 26 unità. Sarà inoltre lanciato un programma di *stage* su specifici progetti di ricerca.

Resta ancora da individuare una sede unica dell'Ufficio che garantisca spazi sufficienti ad ospitare l'intero staff, superando le difficoltà organizzative derivanti dall'attuale collocazione in due edifici separati.

### **Attività internazionali**

L'Upb proseguirà le sue attività internazionali: gli incontri bilaterali con Commissione europea, Fondo monetario internazionale, Banca centrale europea, OCSE, consiglieri economici delle ambasciate in Italia, agenzie di rating; la partecipazione alle riunioni multilaterali della rete dei *Budget Officials* dei paesi OCSE. Particolare rilievo assume la rete dei *Fiscal Councils* nazionali dell'Unione europea. Come in Italia, infatti, in ogni Stato membro, per effetto del cosiddetto *Two-Pack* sono operanti istituzioni fiscali indipendenti che svolgono i compiti di produzione o validazione delle previsioni macroeconomiche e di valutazione della finanza pubblica. Gli assetti istituzionali (e i compiti aggiuntivi) di questi organismi sono molto variegati e il loro ruolo effettivo nella *governance* fiscale europea si sta progressivamente consolidando, nei rapporti con i Governi e con la Commissione europea. La rete, che si riunisce frequentemente, costituisce un importante veicolo di scambio delle esperienze e di definizione di posizioni comuni.