

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

**Anno 2018**

**(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 (L. 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 sotto-settore, 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 quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale). Infine, predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

### **1. L'attività di analisi**

#### *1.1 L'attività svolta nel 2017*

Nel 2017 si è svolta, come negli anni precedenti, l'attività istituzionale di analisi dei documenti programmatici di finanza pubblica (DEF e NADEF). In particolare, i risultati della validazione delle previsioni macroeconomiche ufficiali (tendenziali e programmatiche) e della valutazione della finanza pubblica sono stati resi 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 confluiti in due Rapporti – a maggio il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017* e a dicembre il *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*.

Oltre ai *Rapporti*, sono stati prodotti numerosi 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 quattro audizioni su tematiche rilevanti per la finanza pubblica (in particolare, la tassazione dell'economia digitale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile, il calcolo delle capacità fiscali dei Comuni, la distribuzione delle risorse pubbliche tra territori regionali) e pubblicati numerosi contributi di analisi nelle diverse collane (tre Note di lavoro, sei Focus tematici e nove Flash). Tra i temi approfonditi: i problemi di stima del prodotto potenziale e dell'*output gap*, la determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei Comuni, il governo della spesa farmaceutica, la remunerazione del lavoro accessorio, i consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche, l'inserimento del Fiscal Compact nel diritto UE, i rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato, la sperimentazione del bilancio di genere. Nel corso del 2017 sono state inoltre pubblicate quattro *Note sulla congiuntura* in cui si è analizzata con cadenza trimestrale l'evoluzione dell'economia italiana e internazionale.

È proseguito lo sforzo volto a potenziare e affinare gli strumenti quantitativi di analisi. In questo ambito va segnalato, tra gli altri risultati, la messa a punto di un modello di previsione e simulazione della spesa per interessi basato sulle singole emissioni dei titoli di Stato domestici e, nell'ambito della valutazione macroeconomica, di un indicatore di incertezza degli operatori economici basato sulle informazioni delle indagini mensili Istat presso imprese e famiglie. Inoltre sono stati acquisiti dal MEF e dall'INPS archivi di microdati di fonte amministrativa che consentiranno di fondare su basi informative più ricche e dettagliate i modelli di microsimulazione fiscale e previdenziale in corso di sviluppo presso l'UPB.

## *1.2 Il programma di lavoro per il 2018*

Per il 2018, l'obiettivo primario continuerà a essere il rafforzamento degli strumenti necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali ricorrenti dell'Ufficio: in primo luogo, la valutazione dei documenti programmatici di bilancio, nelle sessioni primaverile e autunnale, e degli effetti dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; in secondo luogo, il monitoraggio e la previsione degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica, anche con l'obiettivo di valutare il rispetto delle regole di bilancio.

Compatibilmente con questa priorità, verranno poi sviluppate specifiche linee di ricerca su tematiche di particolare rilievo per il dibattito di politica economica.

### 1.2.1 Le attività istituzionali ricorrenti: sviluppo degli strumenti di analisi e linee di ricerca permanenti

Il Servizio analisi macroeconomica procederà alla manutenzione e all'ulteriore adattamento alle specifiche esigenze analitiche dell'UPB del modello di previsione macroeconomica MeMo-it. In quest'ambito di attività, si sottoporrà a verifica la stabilità delle equazioni di comportamento e si svilupperanno ulteriori parti del modello.

In particolare, si miglioreranno i blocchi dei settori istituzionali con: 1) il ricorso alle informazioni tratte dai conti finanziari; 2) lo sviluppo di una modellizzazione del mercato dei capitali. La struttura delle attività e delle passività finanziarie rappresenta il canale attraverso cui sarà possibile analizzare meglio come *shock* che hanno origine nel mercato dei capitali (ad esempio, a seguito di una crisi finanziaria) si trasmettono all'economia reale. I conti economici dei settori istituzionali sono statistiche di contabilità nazionale che forniscono la struttura di attività e passività per tutti i settori dell'economia (famiglie, imprese, settore pubblico, società finanziarie ed estero) in termini di consistenze e di flussi. Essi mostrano, da un lato, i settori istituzionali che detengono ricchezza netta e, dall'altro, i settori che sono indebitati. La loro integrazione nel modello (punto 1) consentirà di analizzare il trasferimento di fondi dai settori in surplus a quelli in deficit (flussi dei fondi). Il trasferimento di tali fondi avviene in larga misura attraverso gli intermediari finanziari. Per descrivere, quindi, il comportamento degli operatori finanziari sarà anche necessario sviluppare in MeMo-it il blocco relativo al mercato dei capitali (punto 2), integrandovi le informazioni relative ai tassi di interesse sui titoli di Stato, a indicatori di *credit rating*, ai tassi di interesse sui prestiti erogati dal settore finanziario a famiglie e imprese.

Oltre all'attività per il miglioramento del modello MeMo-it, proseguirà l'opera di affinamento degli strumenti per la diagnosi congiunturale e la previsione di breve periodo, utilizzati per guidare le stime del modello macroeconomico e per le analisi diffuse con la *Nota sulla congiuntura*. Lo sforzo di potenziamento degli strumenti di analisi congiunturale riguarderà in particolare l'indice di incertezza e la previsione della produzione industriale.

Si procederà, infine, all'approfondimento delle problematiche relative alla stima della crescita potenziale e dell'*output gap* dell'economia italiana. Si svilupperanno, in particolare, metodologie autonome di stima di tali variabili, attraverso un approccio integrato basato sulla stima simultanea di un modello multivariato. Nell'ambito di questa metodologia si analizzerà anche la variabilità delle stime dell'*output gap* collegata alla scelta delle variabili, in particolar modo quelle utilizzate per individuare

la componente ciclica della produttività totale dei fattori e la stima della curva di Phillips.

Nell'ambito più specifico della finanza pubblica, si procederà nel processo di integrazione e sistematizzazione delle basi statistiche utilizzate, al fine di migliorare sia la capacità di previsione sia quella di monitoraggio anche a livello settoriale e di comparto.

Da un lato, verranno ulteriormente sviluppati gli strumenti già utilizzati per la stima di breve periodo della spesa pensionistica e delle altre prestazioni sociali, della spesa sanitaria, di quella per i redditi da lavoro dipendente e delle singole poste delle entrate. In particolare sui redditi da lavoro, in relazione alla ripresa dei rinnovi contrattuali nelle Amministrazioni pubbliche, sarà effettuato un affinamento della metodologia della loro stima, attraverso l'analisi sia dei flussi di personale in entrata e in uscita, sia delle voci del costo del lavoro. Particolare importanza rivestirà la costruzione di una banca dati relativa ai rinnovi nei diversi comparti di contrattazione, che si affiancherà alla sistematizzazione dell'informazione riguardante la normativa sul *turnover* del pubblico impiego.

Dall'altro lato, sono in corso di definizione convenzioni con l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) e con l'Agenzia per la coesione territoriale al fine di poter disporre di un modello macroeconomico di tipo territoriale per condurre analisi sull'impatto delle misure di finanza pubblica nelle diverse aree del Paese.

Verrà inoltre condotta un'analisi degli accordi di monitoraggio della spesa dei Ministeri. Tali accordi – recentemente pubblicati sul sito del MEF – fanno parte di una nuova procedura che inserisce un meccanismo di revisione della spesa all'interno del ciclo di bilancio e che ha avuto applicazione, per la prima volta, con il Documento di economia e finanza (DEF) del 2017. L'obiettivo di questa linea di attività è offrire una panoramica degli interventi proposti dai singoli dicasteri, valutandone la rispondenza alle finalità della norma istitutiva e analizzando l'approccio utilizzato nell'identificare le aree di intervento, anzitutto distinguendo il ricorso alle tre modalità di contenimento della spesa previste dalla procedura: (i) revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii) definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi; (iii) revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

Si procederà alla manutenzione del modello di previsione degli interessi sui titoli di Stato domestici, aggiornando trimestralmente la base informativa che alimenta il modello e, coerentemente, la base dati pubblicata sul sito dell'UPB per la consultazione. Dal punto di vista metodologico il modello verrà sviluppato considerando strategie alternative di simulazione della politica di emissione futura che tengano conto congiuntamente di obiettivi costo-rischio sulla vita residua dello *stock* e sulla spesa per interessi. Infine, il modello verrà integrato con la stima delle altre componenti che contribuiscono alla spesa per interessi dell'intera pubblica amministrazione in aggiunta ai titoli di Stato domestici.

A supporto dell'attività di analisi, verranno completati e potenziati i modelli di microsimulazione fiscale per le famiglie e per le società di capitali, già utilizzati negli anni passati per la valutazione *ex ante* di alcuni interventi legislativi. Ciò garantirà continuità nella capacità di analisi di tematiche quali la direzione della politica tributaria e l'evoluzione del prelievo per specifici comparti, nonché nella affidabilità delle valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post* di specifici provvedimenti legislativi.

In particolare, il modello *tax-benefit* per le famiglie sarà sviluppato mediante l'integrazione nella base dati campionaria finora utilizzata di archivi di fonte amministrativa (anagrafe tributaria e INPS) recentemente acquisiti. L'utilizzo di dati di fonte amministrativa consente di migliorare l'affidabilità delle quantificazioni di impatto delle riforme sul bilancio pubblico e di individuarne i relativi effetti distributivi tenendo conto dei fenomeni di evasione/elusione fiscale. Il modello sarà utilizzato per sviluppare linee di ricerca riguardanti l'impatto di politiche fiscali e di *welfare* sulle scelte di consumo delle famiglie e sul mercato del lavoro. Nell'ambito delle analisi di impatto della tassazione sull'offerta di lavoro è prevista una collaborazione con il Joint Research Centre (JRC) nell'ambito del Programma di supporto alle riforme strutturali (SRSP) promosso dalla Commissione europea.

Il modello di tassazione delle società di capitali verrà potenziato e sviluppato in due direzioni. Da un lato, si procederà sia all'aggiornamento sulla base dei dati di bilancio disponibili fino al 2016 e alla validazione con i dati fiscali aggregati delle dichiarazioni dei redditi fino al 2015, sia all'integrazione del modello con i microdati fiscali delle società di capitali in via di acquisizione dall'Agenzia delle entrate. Dall'altro, il modello – che attualmente ha natura statica, ossia riflette i bilanci delle società in uno specifico anno – verrà esteso in termini di orizzonte temporale (almeno tre anni) per tenere conto della natura tipicamente pluriennale di alcune variabili rilevanti (ad esempio, gli ammortamenti).

L'analisi di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche poggia in maniera determinante sulla quantificazione dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione

sulla spesa pubblica. Nella prospettiva di disporre di un modello dinamico per la previsione di medio-lungo termine di tale componente, è in corso lo sviluppo di un modulo per la previsione della spesa pensionistica. Attualmente il modulo funziona in una forma semplificata e fa uso di un set di dati limitato. Al fine di produrre previsioni accurate l'attività di potenziamento del modello sarà articolata in tre fasi: 1) la costruzione della popolazione iniziale a partire dalle più recenti rilevazioni campionarie Istat e integrazione con dati di fonte amministrativa INPS; 2) la stima delle probabilità di transizione tra i diversi stati in cui possono trovarsi gli individui che compongono la popolazione del modello; 3) l'aggiornamento e il perfezionamento dei meccanismi che determinano il pensionamento a partire dalla modellizzazione della normativa più recente. Il modello sarà di ausilio alle analisi di confronto delle previsioni di medio-lungo termine della spesa pensionistica ufficiali, ossia quelle prodotte dalla Ragioneria generale dello Stato sulla base sia di scenari nazionali, sia di scenari concordati a livello europeo nell'ambito del Gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione (*Ageing Working Group – AWG*).

Un'altra area di manutenzione e sviluppo degli strumenti di analisi è quella della sostenibilità del debito (*debt sustainability analysis, DSA*). In questo ambito, dopo il trasferimento della relativa modellistica verso un software più adeguato da un punto di vista computazionale, verrà esplorata la possibilità di condurre l'analisi DSA stocastica attraverso modelli autoregressivi vettoriali (VAR) maggiormente in linea con i metodi utilizzati dal Fondo monetario internazionale.

Inoltre, come negli anni passati, specifiche analisi riguarderanno il confronto tra le strategie di bilancio dei principali paesi della UE, indicate nei programmi di stabilità e nei documenti programmatici di bilancio, e le relative opinioni della Commissione europea.

Infine, l'Ufficio continuerà a monitorare le proposte per la riforma della *governance* economica europea. In particolare, nel dicembre scorso la Commissione ha presentato proposte per il rafforzamento della UEM che si articolano nella costituzione di un Fondo monetario europeo, nell'introduzione di nuovi strumenti di bilancio per il rafforzamento della stabilità dell'area dell'euro (tra cui il completamento dell'Unione bancaria), nell'integrazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'ordinamento giuridico dell'Unione, e nell'istituzione della figura del ministro delle finanze europeo.

### 1.2.2 Linee di ricerca specifiche

Come previsto dalla legge istitutiva, tra i compiti dell'UPB rientra la predisposizione di analisi su "ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni" scelti in maniera autonoma dall'Ufficio stesso.

Di seguito si descrivono le tematiche individuate per il 2018 che in alcuni casi costituiscono il prosieguo di linee di ricerca avviate nel 2017.

*Moltiplicatori fiscali.* – Si porterà a termine il progetto di ricerca incentrato sull'utilizzo del modello macroeconomico MeMo-it ai fini della determinazione della dimensione dei moltiplicatori fiscali nel caso dell'Italia, con particolare riferimento al periodo di crisi finanziaria. È infatti possibile utilizzare tale strumento per un'analisi della variabilità dei moltiplicatori nella recente fase verificando le caratteristiche di stabilità del modello, effettuando stime dei moltiplicatori per sotto-periodi una volta corretti eventuali elementi di instabilità strutturale nelle equazioni, enucleando infine da tali informazioni, attraverso pesi basati sulle varianze e covarianze dei moltiplicatori, stime dell'impatto sul PIL delle manovre di finanza pubblica adottate nel periodo di crisi.

*Variabilità delle elasticità delle imposte e dei contributi sociali rispetto al ciclo economico.* – Le elasticità delle imposte e dei contributi sociali rispetto al reddito rappresentano lo strumento principale per prevedere l'andamento delle entrate del bilancio pubblico lungo l'orizzonte di programmazione pluriennale, per valutare *ex post* l'efficacia di specifiche politiche fiscali, per calcolare la componente ciclica del bilancio pubblico necessaria per giungere alla stima del saldo strutturale. Nella prassi attuale, le stime ufficiali sono effettuate considerando valori costanti nel tempo delle semi-elasticità delle singole poste di entrata rispetto alle proprie basi imponibili e delle singole basi imponibili rispetto al PIL. Al contrario, il lavoro utilizza un approccio econometrico per valutare la variabilità delle elasticità delle principali imposte e dei contributi sociali nelle varie fasi del ciclo economico. In particolare, nell'ambito del modello le semi-elasticità di breve periodo sono lasciate libere di muoversi nei diversi stati dell'economia e, secondo i primi risultati, le loro differenze tra stati appaiono statisticamente significative e più ampie durante le fasi negative del ciclo economico. Queste evidenze assumono particolare rilevanza in un contesto in cui un'inaccurata stima delle elasticità potrebbe portare a una errata valutazione dell'evoluzione dei conti pubblici e a costituire la base per l'adozione di interventi non necessari.

*Valutazione ex post degli effetti economici e distributivi della applicazione dell'ACE e degli incentivi agli investimenti d'impresa.* – L'introduzione dell'Aiuto per la crescita economica (ACE) aveva un duplice obiettivo: a) ridurre le distorsioni fiscali rispetto alla struttura finanziaria delle imprese e portare queste ultime a riequilibrare la

composizione tra debito e capitale proprio; b) sostenere la crescita economica attraverso la riduzione dell'onere tributario delle imprese. Utilizzando il modello di microsimulazione delle imposte sulle società di capitali sviluppato dall'UPB per gli anni 2011-16, si verificheranno gli effetti attesi (e non) del provvedimento nei primi sei anni di applicazione. Le valutazioni di impatto, già pubblicate nei rapporti dell'UPB, hanno tenuto conto della più recente evoluzione normativa che ha prodotto un sostanziale depotenziamento di questo strumento. L'analisi, di tipo *ex post*, verrà completata e integrata per tenere conto delle interazioni dell'ACE con i super ammortamenti introdotti per incentivare gli investimenti nel 2016.

*Ammortizzatori sociali.* – Il lavoro, avviato nel 2017, si pone come obiettivo una ricostruzione analitica dell'evoluzione degli ammortizzatori sociali connessi con la disoccupazione, prima e dopo il *Jobs Act*. Riguarda sia gli ammortizzatori per disoccupazione, sia quelli per riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto di lavoro. Le caratteristiche dei nuovi ammortizzatori (post-riforma "Fornero") saranno descritte sullo sfondo anche delle modifiche realizzate nel mercato del lavoro e, in particolare, dell'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Sulla base dei dati Eurostat verrà effettuato un confronto tra la spesa italiana in ammortizzatori del lavoro e quella degli altri principali paesi europei.

*Analisi dell'impatto delle misure di contenimento della spesa nel pubblico impiego.* – L'obiettivo è di analizzare la dinamica degli occupati e delle retribuzioni nel pubblico impiego per valutare l'impatto degli interventi che negli anni recenti hanno interessato questo settore. In particolare, verranno approfonditi gli effetti delle misure di blocco del *turnover* e della contrattazione sulla dimensione, sulla spesa e sulla composizione del pubblico impiego distinguendo tra i diversi sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche e tra i diversi comparti in cui si articola il pubblico impiego. A questo fine, l'UPB sta predisponendo una base informativa che sistematizza e integra le principali fonti di dati e normative riguardanti il pubblico impiego.

*Tax expenditures.* – Da diversi anni la revisione delle spese fiscali ha costituito oggetto di dibattito con l'obiettivo di creare spazi per ridurre il carico tributario complessivo. Una riorganizzazione e/o riduzione delle *tax expenditures* non può prescindere da un'analisi *ex post* del loro impatto per verificare se effettivamente gli obiettivi originariamente dichiarati siano stati effettivamente realizzati. In tal senso, saranno selezionate una o più tipologie rilevanti di spese fiscali (ad esempio, le detrazioni per le spese relative alle ristrutturazioni edilizie e le minori entrate connesse con l'introduzione della cedolare secca sugli affitti) e si procederà in due direzioni. Da un lato, con l'ausilio del modello di microsimulazione fiscale delle famiglie, si stimeranno gli effetti distributivi prodotti dalle misure considerate. Dall'altro, attraverso un'analisi



controfattuale si analizzerà l'impatto *ex post* in termini di incentivo al settore economico rilevante e a quelli a esso correlati, di emersione di base imponibile e di efficienza (l'entità del cosiddetto peso morto, ossia la perdita di gettito connessa a comportamenti che si sarebbero realizzati anche in assenza della minore imposta).

*Analisi della spesa per investimenti.* – Il ruolo critico giocato dagli investimenti pubblici a sostegno della crescita economica motiva un approfondimento specifico su questo settore di spesa. L'analisi considererà l'andamento della spesa per investimenti nel periodo 1995-2017, distinguendo per sotto-settore, per funzione e per comparto della Pubblica amministrazione. Attenzione particolare verrà posta sugli investimenti degli Enti territoriali e sulle relative problematiche (doppio binario di regole di bilancio e contabili, Fondo crediti di dubbia esigibilità, Fondo pluriennale vincolato, avanzi di amministrazione). Verranno inoltre approfonditi alcuni profili istituzionali, quali quello della *governance* sull'attuazione della politica infrastrutturale in Italia (necessità di valutazione economica *ex ante* dei progetti di investimento, carenza di progetti ben strutturati, mancanza di professionalità diffuse) e quello dell'operatività del nuovo codice dei contratti pubblici.

*Analisi di efficienza dei meccanismi di aggiudicazione dei lavori pubblici.* – In stretto collegamento con la precedente linea di approfondimento, verrà avviato con l'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET) un progetto riguardante l'efficienza del mercato dei lavori pubblici, tramite l'utilizzo della banca dati del Sistema informativo monitoraggio gare (SIMOG) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). In particolare, un primo stadio dell'analisi verterà sul tema degli investimenti pubblici che sarà indagato secondo una duplice dimensione, temporale e finanziaria. La ricognizione riguarderà, nel primo caso, la durata delle diverse fasi di aggiudicazione e di realizzazione degli interventi appaltati, con l'individuazione dei ritardi e delle cause di rallentamento delle procedure; nel secondo caso, saranno esaminati sia i risparmi ottenuti *ex ante* dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (ribassi) rispetto alla base d'asta, sia gli scostamenti dei costi riscontrati *ex post* a fine lavori dall'importo di aggiudicazione. A partire dall'analisi su scala nazionale, potrà poi essere messa in luce l'eventuale eterogeneità nei risultati a livello regionale e tra diverse tipologie di stazioni appaltanti. In un secondo stadio, sarà affrontato il comportamento delle stazioni appaltanti comunali italiane alla luce della riforma del Codice degli appalti (e delle novità che negli ultimi anni hanno interessato le amministrazioni provinciali e regionali), cercando di fornire una valutazione empirica della relazione tra il processo di centralizzazione/agggregazione, il volume delle procedure avviate e la loro efficienza in termini di minori costi.

*Analisi dei piani di rientro delle aziende ospedaliere sul piano finanziario e delle prestazioni.* – La L. 208/2015 ha introdotto l’obbligo di adottare un piano di rientro per quelle aziende sanitarie, in una prima fase quelle ospedaliere (comprese quelle universitarie e gli IRCCS) che non rispettano: 1) determinati rapporti finanziari nel bilancio (ulteriormente irrigiditi dalla L. 232/2016); 2) una serie di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Con il DM del 21 giugno 2016 è stata indicata la metodologia per calcolare, ai fini della valutazione del rispetto delle condizioni da parte delle aziende ospedaliere, sia lo scostamento tra costi e ricavi, sia gli indicatori di *output* e *outcome*. Obiettivo del lavoro è analizzare il processo che ha portato alla individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro e, in prospettiva, seguire il percorso di definizione e attuazione di tali piani, che caratterizzeranno l’evoluzione del Servizio sanitario nazionale nel 2018 e negli anni successivi. Innanzitutto ci si propone di ripercorrere la procedura che ha portato all’individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro per il mancato rispetto della condizionalità finanziaria, di esaminare i bilanci di queste aziende, anche in confronto con quelli delle altre, nel tempo, e di approfondire in particolare l’andamento della spesa per il personale. Specularmente, si vorrebbe comprendere l’operare del secondo meccanismo di condizionalità, valutando le informazioni disponibili sugli aspetti quali/quantitativi dei servizi forniti. Quindi si seguiranno gli sviluppi di più lungo termine della politica avviata, esaminando i contenuti dei piani di rientro, via via che saranno definiti, e studiandone l’attuazione.

*Regole contabili e vincolo di bilancio per gli enti territoriali.* – A partire dalla fine degli anni novanta, gli enti territoriali sono stati assoggettati a un doppio binario di regole: quelle contabili del bilancio amministrativo e quelle finalizzate a ottenere una gestione di bilancio che limiti l’impatto sui saldi di finanza pubblica calcolati ai fini delle regole di bilancio. A seguito della riforma delle regole di contabilità, il doppio binario era atteso convergere verso un sentiero comune. Tuttavia, i due diversi regimi continuano a risultare alternativamente l’uno più stringente dell’altro, potenziandosi a vicenda a seconda delle situazioni specifiche dei diversi enti. Dopo avere in più occasioni analizzato le implicazioni dell’operare del doppio vincolo, il progetto di ricerca si prefigge un esame comparato dei dati del monitoraggio della regola del pareggio e di quelli delle risultanze dei rendiconti contabili di bilancio per il 2016, al fine di indagare sul piano quantitativo gli effetti del contemporaneo operare delle due regole.

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

Nel corso del 2017 l’UPB ha visto crescere in misura significativa la propria capacità di comunicazione nei confronti dei media. Un indicatore del potenziamento della

comunicazione all'esterno dell'attività dell'Ufficio è fornito dal numero di citazioni UPB su carta stampata e web che, sommando quelle relative all'anno passato a quelle dei primi mesi dell'anno in corso, ammonta a circa 600 (di cui 400 sulla carta stampata e 200 sul web). Resta fermo l'obiettivo di rafforzare la capacità informativa al servizio del pubblico in generale, favorendo una maggiore trasparenza dei conti pubblici. In tale ambito, nel 2017 si sono registrati 60 mila accessi (circa 300 per giorno lavorativo) al sito web istituzionale dell'UPB.

La sezione del sito dell'UPB relativa alla diffusione di dati e analisi mediante visualizzazioni interattive è stata alimentata con gli aggiornamenti di alcune sezioni già presenti, come quella riguardante l'analisi della composizione della spesa pubblica per funzioni e delle entrate pubbliche in Italia e in Europa (*Spese ed entrate pubbliche in Italia e in Europa*) e quella riguardante i principali andamenti macroeconomici di finanza pubblica in Europa (*I numeri dell'Europa 2000-2016*). Sono state inoltre inserite nuove sezioni riguardanti alcuni dei temi affrontati nelle recenti pubblicazioni dell'UPB, con l'obiettivo di consentire al pubblico un'agevole consultazione della base informativa utilizzata per le analisi. In particolare, sono state pubblicate le visualizzazioni riguardanti: il confronto internazionale della scomposizione delle dinamiche del debito (collegato al Flash 2/2017); il confronto tra i Programmi di stabilità, i DPB e le previsioni della Commissione europea (collegato al Focus 6/2017); la base dati dei titoli di Stato e un'analisi dettagliata della composizione del debito in titoli di stato (collegati alla Nota 3/2017).

Nella sezione Dati del sito UPB è stato pubblicato l'aggiornamento del confronto tra i Programmi di stabilità, i DPB e le previsioni della Commissione europea (collegato al Focus 1/2018). Come già ricordato, è previsto l'aggiornamento della base dati sui titoli di Stato su base trimestrale e delle visualizzazioni già presenti con i più recenti dati di consuntivo. Nuove visualizzazioni saranno predisposte, come avvenuto nel corso del 2017, in occasione della pubblicazione di studi e analisi.

I risultati dell'edizione 2017 dell'Open Budget Survey (<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>) confermano per l'Italia un livello elevato di trasparenza e di controllo nelle procedure di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato. Tuttavia, l'indice relativo alla possibilità di partecipazione pubblica al processo di bilancio resta molto basso. Per il 2018 l'UPB, nell'ambito delle proprie funzioni, intende avviare una linea di attività specifica volta a offrire ulteriori strumenti di trasparenza e di partecipazione, con l'obiettivo di avvicinare i cittadini al tema della finanza pubblica. Ciò innanzitutto promuovendo iniziative di divulgazione su questo tema rivolte a varie platee non specialistiche (pubblico generico, studenti di vario ordine e grado, professionisti non di settore),

eventualmente sperimentando modelli comunicativi, come Internet, a oggi poco diffusi in questo ambito.

### **3. La struttura organizzativa**

Per l'anno 2018 l'UPB intende avviare le procedure di reclutamento che consentiranno di completare lo *staff*, con l'obiettivo di ampliare la struttura, incrementando la consistenza dello *staff* che resta attualmente ferma a 24 unità a causa anche della mancata individuazione di una idonea sede dell'Ufficio. L'attuale inadeguatezza logistica della sede, che tra l'altro comporta difficoltà organizzative legate alla collocazione in due edifici separati, ha impedito altresì l'attivazione di tirocini extracurricolari con stipula di apposite convenzioni con il mondo universitario, come si era previsto nel programma di lavoro 2017 nell'ottica di avvalersi di tale ulteriore strumento su specifici progetti di ricerca.

Nel 2017 è stata avviata l'attività del Comitato scientifico dell'UPB. Un primo tema di riflessione metodologica affrontato dal Comitato ha riguardato l'esperienza della validazione delle previsioni macroeconomiche ufficiali. Nell'anno in corso è stata avviata insieme al Comitato una riflessione metodologica su vantaggi e svantaggi dell'applicazione dell'analisi dinamica rispetto a quella statica nella quantificazione degli effetti finanziari delle misure di bilancio.

### **4. Attività internazionali**

Anche per il 2018 le attività internazionali dell'UPB avranno un ruolo centrale nell'ambito della propria azione istituzionale: in particolare, oltre agli incontri bilaterali con vari attori pubblici e privati operanti a livello sovranazionale (Commissione europea, Fondo monetario internazionale, Banca centrale europea, OCSE, consiglieri economici delle ambasciate in Italia, agenzie di *rating*), va segnalato che, nell'ambito della rete istituita tra i *fiscal council* nazionali dell'Unione europea (EU IFIs), il presidente dell'UPB ha assunto la carica di vicepresidente del *network*. Nel mese di maggio l'UPB ha ospitato a Roma l'incontro del *Network* dei *fiscal council* della UE con in agenda temi legati, tra l'altro, ai problemi della *governance* di bilancio europea e alla stima dell'*output gap*.

Nell'ambito del suddetto *network* si segnala che nel 2017 ha preso avvio l'attività del gruppo di lavoro presieduto dall'UPB sulle procedure di bilancio a medio termine. Nell'incontro del *network* di Roma è stato presentato dall'UPB un documento in cui

vengono identificate le buone pratiche su questo tema. Si prevede che la versione definitiva del documento sia pubblicata entro metà anno, con l'obiettivo di contribuire all'attuale discussione in ambito UE sulla riforma delle procedure nazionali di bilancio a medio termine.