

Programma annuale delle attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio

Anno 2019

(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 2018

Nel 2018 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 nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2019*¹.

¹ In conseguenza del cambio di Governo non è stato pubblicato ad aprile un Documento di economia e finanza programmatico e pertanto l'UPB non ha prodotto il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2018.

Oltre al *Rapporto*, 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, oltre alle audizioni sui documenti ufficiali e sulla legge di bilancio, due audizioni su tematiche rilevanti per la finanza pubblica (la disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali e la riforma della struttura del bilancio) e pubblicati numerosi contributi di analisi nelle diverse collane (una Nota di lavoro, dieci Focus tematici e tre Flash). Tra i temi approfonditi: i profili di incertezza e gli elementi di criticità della situazione e delle prospettive a breve della finanza pubblica italiana, i moltiplicatori in tempi non normali, il contributo dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa, gli avanzi di amministrazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale, lo stato degli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*, le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, le novità sui requisiti ridotti di pensionamento per i lavori «particolarmente faticosi e pesanti», la fiscalità nel settore dei giochi, la finanza pubblica dopo l'accordo con la Commissione europea a fine 2018, il parere di Eurostat sugli effetti contabili dell'operazione di liquidazione delle Banche venete, l'impatto della crisi sulle generazioni. Specifiche analisi hanno riguardato il confronto tra le strategie di bilancio dei principali paesi della UE, indicate nei programmi di stabilità e convergenza di aprile e nei documenti programmatici di bilancio di ottobre, e le relative opinioni e stime della Commissione europea. Nel 2018 sono state inoltre pubblicate quattro *Note sulla congiuntura* in cui si è analizzata con cadenza trimestrale l'evoluzione dell'economia italiana e internazionale.

Inoltre, nella seconda metà dell'anno l'UPB ha condotto un'analisi degli accordi di monitoraggio della spesa dei Ministeri anche attraverso la predisposizione di una banca dati che sistematizza i contenuti degli accordi e li integra con le informazioni contenute nei documenti di bilancio. Tale analisi è stata quindi utilizzata, in parte, per l'audizione dell'UPB del luglio 2018 in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, e successivamente come base per l'audizione dell'Ufficio presso la Commissione Bilancio della Camera, tenutasi nel marzo 2019, sulla nuova procedura di programmazione finanziaria.

È proseguito lo sforzo volto a potenziare e affinare gli strumenti quantitativi di analisi. Per quanto riguarda i modelli di microsimulazione utilizzati per le analisi settoriali va segnalato che è stata completata l'integrazione nell'ambito del modello *tax-benefit* per le famiglie della base dati campionaria utilizzata fino allo scorso anno con i dati di fonte amministrativa (anagrafe tributaria e INPS). Ciò ha consentito 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. È

stato inoltre dato inizio alla collaborazione con il Joint Research Centre (JRC) nell'ambito del Programma di supporto alle riforme strutturali (SRSP) promosso dalla Commissione europea per arricchire il modello di un modulo di offerta di lavoro e per introdurre aspetti comportamentali. Inoltre, verrà valutato lo sviluppo di un modulo di interazione del modello microeconomico comportamentale con quello macroeconomico di equilibrio generale in dotazione all'UPB, per estendere la valutazione degli effetti di politiche fiscali dal livello settoriale a quello macroeconomico.

Per quanto riguarda il modello di microsimulazione sulla tassazione delle società di capitali, è stato completato l'aggiornamento sulla base dei dati di bilancio disponibili fino al 2016 e sono state effettuate l'integrazione con i microdati fiscali delle società di capitali di fonte amministrativa e la successiva validazione sulla base di questi ultimi. È stato infine messo a punto il modello di previsione della spesa pensionistica nel breve-medio periodo mediante utilizzo dei microdati di fonte INPS e il miglioramento delle stime sull'evoluzione delle carriere lavorative. Il modello di previsione della spesa sanitaria è stato rafforzato con le informazioni provenienti dai Modelli di Conto economico degli enti del SSN. Infine si è proseguito nella realizzazione del modello dinamico di previsione della spesa pensionistica di lungo periodo completando la ricostruzione della popolazione di riferimento iniziale a partire dalle più recenti rilevazioni campionarie Istat integrate con dati di fonte amministrativa INPS e iniziando l'attività di stima delle probabilità di transizione tra i diversi stati in cui possono trovarsi gli individui che compongono la popolazione del modello e delle relative carriere lavorative.

Per quanto riguarda gli strumenti per la valutazione della finanza pubblica, nel corso del 2018 sono state sviluppate procedure che riorganizzano le informazioni relative alle consistenze e alle retribuzioni del pubblico impiego desumibili dal database del Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato, al fine di ricavarne una rappresentazione più sintetica ed efficace delle principali tendenze, funzionale anche all'esercizio di previsione di questa voce di spesa. Per affinare l'analisi di sostenibilità del debito, sono stati introdotti i moltiplicatori specifici delle imposte indirette per poter valutare, in particolare, l'impatto sulla dinamica del debito in rapporto al PIL delle clausole di salvaguardia sull'IVA.

Nell'ambito della valutazione macroeconomica, è stata svolta una serie di analisi sul potenziale di crescita, con l'obiettivo di costruire nuovi strumenti quantitativi dell'UPB per la stima dell'*output gap* con approcci diversi rispetto a quelli al momento già in uso (basati sul modello della Commissione europea).

1.2 Il programma di lavoro per il 2019

Per il 2019, l'obiettivo primario continuerà a essere il rafforzamento degli strumenti necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali ricorrenti dell'Ufficio: la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e del rispetto delle regole di bilancio, nelle sessioni primaverile e autunnale, attraverso la previsione e il monitoraggio degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica, nonché degli effetti dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo.

Compatibilmente con questa priorità e con i tempi dedicati a lavori che diventano prioritari o necessari per rispondere a richieste *ad hoc* provenienti dalle Commissioni parlamentari, verranno poi portate avanti 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. Da un lato, l'attività è volta alla consueta verifica delle proprietà stocastiche delle equazioni del modello, attraverso test di corretta specificazione, stabilità strutturale e capacità previsiva su diversi campioni storici. In questo ambito, risulterà opportuno valutare gli effetti di una ri-specificazione di specifici blocchi del modello. Al riguardo, sarà necessario ultimare la revisione del blocco dei conti dei settori istituzionali, migliorandone l'integrazione con le equazioni che impattano sulle componenti di domanda (ad esempio, per il settore delle imprese non finanziarie, con le funzioni aggregate dell'accumulazione di beni di capitale). L'obiettivo di fondo di tale attività è quello di mettere a punto una versione del modello MeMo-It contrassegnata da valori dei moltiplicatori fiscali, in particolare per alcune variabili di politica economica come le imposte indirette, più in linea con le stime documentate nella letteratura econometrica. Infine, sempre in termini di manutenzione straordinaria al modello, si procederà allo sviluppo di programmi di simulazione in grado di realizzare il *Tinbergen-targeting*, utile sia per valutare gli strumenti necessari per il raggiungimento di obiettivi di politica economica, sia per rendere più rapido e accurato l'allineamento delle principali variabili endogene quando vengono rilasciati dall'Istat nuovi conti nazionali annuali; questo è un obiettivo operativamente importante, in quanto la contabilità nazionale annuale viene diffusa nei due periodi dell'anno in cui il Servizio è impegnato con le attività per la validazione del quadro macroeconomico del MEF.

Nel 2019 proseguirà l'attività periodica di manutenzione e miglioramento dei modelli di previsione di breve termine del PIL e delle sue componenti, nonché della produzione industriale, utilizzati per orientare le stime annuali del modello macroeconomico e per le analisi sul ciclo economico diffuse con la *Nota sulla congiuntura*. I modelli dell'UPB verranno ristimati al fine di controllarne le proprietà statistiche e la significatività dei parametri in relazione ai più recenti dati economici. Inoltre verranno valutati ed eventualmente introdotti nuovi indicatori tempestivi dell'attività economica, mensili, con il fine di ridurre l'errore di previsione soprattutto nelle fasi di inversione del ciclo.

Per quanto riguarda il progetto pluriennale volto a dotare l'UPB di un proprio strumento quantitativo per la stima del prodotto potenziale, le analisi svolte nel corso del 2018 hanno portato ad escludere la possibilità che da un punto di vista statistico ed econometrico vi sia un unico modello con caratteristiche generali superiori a tutti gli altri. Pertanto ci si è orientati su un approccio basato su più modelli, con diverse ipotesi sottostanti e differenti specificazioni. Questo approccio verrà utilizzato in fase di test nel corso dell'anno, con l'obiettivo di ottenere anche un intervallo di plausibilità delle stime, similmente a quanto accade con i diversi scenari macroeconomici formulati dal *panel* dei previsori UPB in occasioni della validazione del quadro del MEF. Nel corso dell'anno si procederà alla codifica dei programmi di stima, per ottimizzarli dal punto di vista operativo in termini di rapidità e affidabilità.

Nell'ambito più specifico della finanza pubblica, si proseguirà nel processo di consolidamento e affinamento delle metodologie utilizzate, al fine di rafforzare l'attività di monitoraggio anche a livello settoriale e di comparto, nell'ottica di arricchire il patrimonio informativo funzionale all'elaborazione delle previsioni di breve termine.

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. A tal fine, particolare attenzione sarà posta al monitoraggio in corso d'anno dell'attuazione delle misure relative al reddito e alla pensione di cittadinanza e a quota 100. Con riferimento al pubblico impiego, la disponibilità di informazioni integrate e sistematizzate provenienti da diverse banche dati dovrebbe consentire previsioni più dettagliate dei livelli occupazionali e della spesa per redditi da lavoro dipendente, attraverso l'analisi sia dei flussi di personale in entrata e in uscita, sia delle voci del costo del lavoro.

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.

Si procederà, come di consueto, 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 continuerà il lavoro di sviluppo 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, continuerà l'integrazione del modello 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 ulteriormente 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 ulteriormente sviluppato mediante l'integrazione con i microdati delle Dichiarazioni ISEE presentate nel 2017 e con le informazioni contenute nell'Indagine Istat sui consumi al fine sia di una migliore valutazione *ex ante* delle politiche basate sulla prova dei mezzi (ad esempio, il reddito e la pensione di cittadinanza di recente adozione), sia per sviluppare linee di ricerca riguardanti l'impatto di politiche fiscali e di *welfare* sulle scelte di consumo delle famiglie e per affiancare alle analisi sulla tassazione del reddito quelle sull'imposizione indiretta.

Il modello di tassazione delle società di capitali verrà potenziato e sviluppato in due direzioni. Da un lato, 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). Dall'altro, sempre nell'ottica di rendere dinamico il modello, si inizierà un lavoro volto all'introduzione di equazioni comportamentali utilizzando le possibilità che potranno derivare dal Programma di supporto alle riforme strutturali (SRSP) promosso dalla Commissione europea.

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. Nell'ambito della predisposizione di un modello dinamico per la previsione di medio-lungo termine di tale componente, dopo aver costruito la popolazione iniziale a partire dalle più recenti rilevazioni campionarie Istat integrate con dati di fonte amministrativa INPS, si sta procedendo alla stima delle probabilità di transizione tra i diversi stati in cui possono trovarsi gli individui che compongono la

popolazione del modello e delle relative carriere lavorative. Il successivo passo sarà quello di aggiornare e perfezionare i 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, verrà valutata la possibilità di affinare l'analisi suddividendo la componente del debito a medio-lungo termine a rendimenti variabili tra la componente indicizzata all'inflazione e quella legata ai tassi di interesse a breve. Inoltre, dopo il trasferimento – in via di finalizzazione – 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. In particolare, si lavorerà alla stima di un modello VAR per la simulazione delle principali variabili che determinano la dinamica del debito pubblico. Infine, è in corso di valutazione la possibilità di sviluppare dei moduli che consentano un legame più stretto tra il modello utilizzato per la DSA con quello della stima della spesa per interessi.

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.

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 specifiche individuate per il 2019. In alcuni casi riprendono linee di ricerca avviate già nel 2018 o in anni precedenti che non sono state portate a compimento per ritardi nell'acquisizione delle necessarie fonti informative oppure perché il tempo destinabile all'attività di ricerca è stato limitato dalla necessità di realizzare altri lavori su argomenti rilevanti sollevati dal dibattito pubblico o sulla base di richieste *ad hoc* delle Commissioni parlamentari. Per il 2019, ad esempio, è plausibile

che verranno condotti lavori, tra gli altri, sull'introduzione di un salario minimo orario e sul federalismo differenziato.

Nel seguito si elencano innanzitutto i lavori già avviati e da sviluppare e successivamente le nuove linee di ricerca.

Proseguimento delle linee di ricerca già avviate

Variabilità delle elasticità delle imposte e dei contributi sociali rispetto al ciclo economico. – Il lavoro, avviato nel 2016 e presentato sia internamente sia a una conferenza Siep, è quasi ultimato. 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 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. Il lavoro verrebbe concluso in concomitanza con gli aggiornamenti delle stime delle semi-elasticità utilizzate nell'ambito della sorveglianza multilaterale a livello europeo.

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), abolito nell'ultima legge di bilancio, 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. In questo lavoro, già presente nel programma dello scorso anno e rimandato a quest'anno per beneficiare dell'integrazione dei dati dei bilanci con quelli di fonte amministrativa delle dichiarazioni dei redditi, viene utilizzato il modello di microsimulazione delle imposte sulle società di capitali sviluppato dall'UPB per gli anni 2011-16 per verificare 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.

Analisi della distribuzione territoriale della spesa e delle consistenze di personale. – Al fine di analizzare la distribuzione degli occupati e delle retribuzioni nel pubblico impiego a livello territoriale, nel corso del 2018, in collaborazione con REF Ricerche, è stata predisposta la base informativa che sistematizza e integra le principali fonti di dati riguardanti il pubblico impiego. In particolare, attraverso l'integrazione delle informazioni provenienti da diverse banche dati (Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, CensIP dell'Istat e Conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione territoriale), è stata approfondita la struttura dell'occupazione pubblica per regione e per provincia distinguendo tra i diversi sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche e tra i diversi comparti in cui si articola il pubblico impiego. Sulla base dei primi risultati ottenuti dalle elaborazioni effettuate, occorre ora sia corredare l'osservazione statistica con una analisi orientata a una più specifica individuazione delle determinanti dei fenomeni rilevati sia valutare la possibilità di fornire indicazioni di *policy*.

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, anche alla luce di una possibile convenzione con l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP), si ripropone un lavoro in cui 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).

Regole contabili e vincolo di bilancio per gli Enti territoriali. – Negli scorsi anni l'UPB ha monitorato le principali innovazioni intervenute in materia di regole contabili e di

bilancio per le Amministrazioni locali, esaminando in particolare i possibili effetti di alcuni pronunciamenti in materia della Corte costituzionale. In continuità con tale filone di analisi, è in fase di finalizzazione la pubblicazione di uno studio sugli effetti del cambiamento recentemente apportato alla regola del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali. Infatti, a partire dall'ultimo trimestre del 2018 è stata disapplicata per gli Enti locali la regola del pareggio definita secondo i criteri della L. 243/2012, che costituiva, al fianco del pareggio contabile disciplinato dal D.Lgs. 118/2011, uno dei due insiemi di regole cui erano soggetti gli Enti territoriali. Tale disapplicazione anticipa di fatto le misure contenute nella Legge di bilancio recentemente approvata. L'analisi in corso di elaborazione dal 2018, che mirava a indagare sul piano quantitativo gli effetti del contemporaneo operare di tale doppio insieme di regole, è stata quindi riorientata al fine di illustrare i potenziali effetti di tali misure sulla possibilità di coprire nuove spese attraverso gli avanzi di amministrazione degli Enti territoriali. In particolare, l'analisi fornirà un aggiornamento delle stime dell'ammontare degli avanzi di amministrazione e della loro distribuzione territoriale e una verifica dei primi effetti sull'andamento dei pagamenti per gli investimenti. Il risultato di tale analisi è in fase di finalizzazione.

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 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 una 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, già avviato lo scorso anno, è analizzare il processo che ha portato alla individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro e seguire il percorso di definizione e attuazione di tali piani, considerando anche eventuali modifiche nella metodologia inizialmente adottata. A tal fine sono state costruite tre banche dati. La prima, basata sui Conti economici delle aziende ospedaliere (anni 2010-2017), è servita per ripercorrere la procedura che ha portato all'individuazione degli enti da sottoporre a piano di rientro per il mancato rispetto della condizionalità finanziaria. La stessa banca dati sarà utilizzata anche per esaminare l'evoluzione nel tempo di alcuni indicatori rilevanti, per gruppi di aziende. La costruzione della banca dati ha implicato la transcodifica delle voci di bilancio nel passaggio dal 2011 al 2012, la correzione di alcune carenze informative presenti nei conti economici delle aziende e, aspetto su cui si sta ancora lavorando, la considerazione dei casi di modifica della natura delle aziende ospedaliere (aggregazioni, divisioni, integrazioni). La seconda banca dati, basata sul Conto annuale del personale (anni 2010-2016), è servita per analizzare l'evoluzione della relativa spesa. Infine, è stata predisposta una terza banca dati sui risultati del Piano

nazionale esiti (anni 2014-2016) per comprendere l'operare del secondo meccanismo di condizionalità, relativo agli aspetti quali/quantitativi dei servizi forniti. Sono stati poi esaminati diversi piani di rientro e altri documenti che ne riportano i contenuti per predisporre una sintesi delle caratteristiche più rilevanti. Previo ottenimento dei dati relativi alle Schede di dimissione ospedaliera (SDO), sarà possibile eventualmente affrontare anche l'aspetto della produzione.

Nuove linee di analisi

Indicatore di razionamento del credito. – Si svilupperà un indicatore di razionamento del credito per l'economia italiana, per gli anni successivi all'avvio della crisi globale del 2008, utilizzando prevalentemente le informazioni qualitative sulle condizioni di accesso al credito dell'indagine sulla fiducia delle imprese manifatturiere dell'Istat. La sezione sul credito di tale indagine consente infatti di ottenere informazioni sulla relazione fra banche e imprese, sulla base delle valutazioni degli imprenditori sulle condizioni di offerta prevalenti sul mercato. Per la costruzione dell'indicatore verrebbero utilizzate tecniche di regressione per quantificare lo scostamento dell'offerta di credito dalle sue principali determinanti macroeconomiche (il costo-opportunità nel fornire prestiti rischiosi e il differenziale tra il tasso sui prestiti e il tasso sul mercato interbancario). L'indicatore proposto costituirebbe un nuovo strumento per valutare la congiuntura creditizia in un contesto, come quello italiano, caratterizzato dalla predominanza di piccole e medie imprese e tipicamente banco-centrico. Da un punto di vista operativo, la metodologia proposta consente aggiornamenti con cadenza trimestrale, per cui l'indicatore potrebbe essere regolarmente commentato nella Nota sulla congiuntura dell'UPB.

Ulteriori approfondimenti nel settore dei lavori pubblici - Nel 2019, il progetto riguardante l'efficienza del mercato dei lavori pubblici vedrà una seconda fase, in cui verrà esaminato 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. Lo studio, inoltre, cercherà di analizzare la questione della qualità delle imprese, nelle more dell'attuazione del sistema di *rating* di impresa previsto dal Codice. Si farà riferimento ai dati contenuti nelle *white-list* delle imprese appaltatrici non soggette a tentativo di infiltrazione mafiosa, operanti nei settori esposti maggiormente a rischio, predisposte dalle Prefetture-Uffici territoriali di Governo, ai sensi della L. 190/2012. Infine, lo studio

darà conto delle eventuali novità normative in tema di riforma del Codice degli appalti che dovessero palesarsi in corso d'anno.

Valutazione degli esiti della riforma delle Amministrazioni provinciali. – A partire dal 2014 il comparto provinciale è stato investito da una radicale riforma che ha riguardato sia il piano istituzionale, con la soppressione di alcune Province, la costituzione delle Città metropolitane e la modifica della composizione e delle modalità di elezione degli organi politici, che quello finanziario, organizzativo e funzionale. A una prima fase di diminuzione del finanziamento del comparto e di riduzione del suo personale è seguita, in esito del referendum costituzionale che non ha confermato la soppressione delle Amministrazioni provinciali, una fase di rifinanziamento dell'esercizio delle funzioni fondamentali del comparto. Appare quindi utile valutare come tale processo abbia inciso sull'operatività del comparto, partendo dai dati di bilancio, che costituiscono indicatori di *input* dell'azione amministrativa. Verrà inoltre esplorata la disponibilità di indicatori di *output* sui servizi (per esempio la manutenzione di una significativa parte della rete stradale pubblica) che devono essere garantiti dalle Amministrazioni provinciali.

Proposte di riforma delle regole di bilancio a livello UE. – Nel corso del 2019 la Commissione pubblicherà un Rapporto sull'applicazione dei Regolamenti che costituiscono il Patto di stabilità e crescita e sulla loro efficacia, come previsto dalle riforme del 2011 (Six-Pack) e del 2013 (Two-Pack), eventualmente corredandolo con proposte di revisione. Prendendo spunto da tale attività a livello UE, l'Ufficio, nell'ambito della sua attività di monitoraggio delle proposte di riforma della *governance* economica europea, avvierà un lavoro di valutazione delle principali proposte di revisione delle regole di bilancio europee presentate nel dibattito istituzionale e accademico. L'Ufficio cercherà, ove possibile, di fornire anche una valutazione quantitativa dell'impatto sulle principali variabili della finanza pubblica italiana delle regole proposte a confronto con le regole del Patto attualmente in vigore.

2. La trasparenza dei conti pubblici e la comunicazione

Nel corso del 2018 l'UPB ha visto ulteriormente 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, *web* e radio-tv che nel corso dello scorso anno sono ammontate rispettivamente a 765, 601 e 221 (nel 2017 le citazioni sulla carta stampata erano state 334 e quelle relative al canale *web* 175). 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 2018 si sono registrati circa 160 mila accessi (circa 800 per giorno lavorativo) al sito *web* istituzionale dell'UPB, con un incremento di circa 100.000 accessi rispetto all'anno precedente.

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 dei principali andamenti macroeconomici di finanza pubblica in Europa (*I numeri dell'Europa 2000-2017*). Sono state inoltre aggiornate le 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 tra i Programmi di stabilità, i DPB e le previsioni della Commissione europea (collegato al Focus 1/2019); la base dati dei titoli di Stato (che riporta un'analisi dettagliata della composizione del debito) aggiornata sulla base degli approfondimenti contenuti nell'audizione sulla legge di bilancio 2019.

Per il 2019 l'UPB, nell'ambito delle proprie funzioni, intende proseguire la linea di attività 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) ed eventualmente sperimentando modelli comunicativi, come Internet, a oggi poco diffusi in questo ambito.

3. La struttura organizzativa

Riguardo alla struttura organizzativa dell'Ufficio, attualmente lo staff dell'Ufficio resta fermo a ventiquattro persone (di cui diciannove economisti e cinque con compiti amministrativi) a fronte di una dotazione organica stabilita dalla legge in quaranta unità di personale, a causa anche delle difficoltà incontrate nella individuazione di una idonea sede dell'Ufficio. Si ricorda che l'articolo 17, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, istitutiva dell'Ufficio parlamentare di bilancio, dispone che "i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, mettono a disposizione dell'Ufficio locali da destinare a sede del medesimo e le necessarie risorse strumentali". L'Ufficio è oggi ospitato in parte dalla Camera dei deputati (presso il Palazzo San Macuto) e in parte dal Senato della Repubblica (presso l'Istituto S. Maria in Aquiro), ma non sono state definite soluzioni per la messa a disposizione dell'Ufficio di spazi aggiuntivi. La mancanza di una sede unitaria, idonea ad ospitare le quaranta unità di personale contemplate dalla legge istitutiva, riduce la funzionalità dell'Ufficio e compromette la

possibilità di adempiere doverosamente al mandato istituzionale. L'attuale inadeguatezza logistica della sede, che tra l'altro comporta difficoltà organizzative legate alla collocazione in due edifici separati, ha impedito anche l'attivazione di tirocini extracurricolari con stipula di apposite convenzioni con il mondo universitario, come si era previsto nei precedenti programmi di lavoro nell'ottica di avvalersi di tale ulteriore strumento su specifici progetti di ricerca.

Per l'anno 2019 l'UPB intende in ogni caso svolgere procedure di reclutamento, con l'obiettivo di consegnare al termine della consiliatura una struttura organizzativa più prossima in termini dimensionali a quanto indicato dalla legge istitutiva.

4. Attività internazionali

Anche per il 2019 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*), si ricorda che, nell'ambito della rete istituita tra i *fiscal council* nazionali dell'Unione europea (EU IFIs), il presidente dell'UPB detiene la carica di vicepresidente del *network*.

Nell'ambito del suddetto *network* si segnala che nel 2018 è stato finalizzato il Rapporto del gruppo di lavoro presieduto dall'UPB sulle procedure di bilancio a medio termine, con l'obiettivo di contribuire all'attuale discussione in ambito UE sulla riforma delle procedure nazionali di bilancio a medio termine.