

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

**Anno 2023**

*(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, dei dati e l'accuratezza delle previsioni al servizio del Parlamento e dei cittadini. Come specificato dalla sua legge istitutiva (L. 243/2012, cosiddetta 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 l'utilizzo di alcuni istituti previsti dal quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione allo scostamento dall'obiettivo di medio termine in caso di evento eccezionale). Infine, effettua analisi di tipo micro e macroeconomico su argomenti rilevanti per la finanza pubblica di propria iniziativa o su richiesta delle Commissioni parlamentari.

### **1. L'attività di analisi**

In questo paragrafo si fornisce una breve descrizione di quanto realizzato dall'UPB nel 2022 e nel primo semestre del 2023 per poi delineare le attività che si programma di portare a termine entro la fine dell'anno.

#### *1.1 L'attività svolta nel 2022 e nel primo semestre del 2023*

Nel 2022 si è svolta l'attività istituzionale di analisi dei documenti programmatici di finanza pubblica (Documento di economia e finanza, DEF, e Nota di aggiornamento del DEF, 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 (aprile per il DEF e novembre per la NADEF). L'attività in autunno è coincisa con l'avvio della nuova legislatura per cui sono stati prodotti due documenti programmatici, i

cui quadri macroeconomici sono stati entrambi valutati e validati dall'UPB. Sono state inoltre preparate un'audizione a luglio e una memoria a settembre per fornire un parere sulle richieste al Parlamento di scostamento dall'obiettivo di medio termine da parte del Governo nonché, come di consueto, un'audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2023 a dicembre.

Oltre a tali lavori, sono stati prodotti numerosi documenti di analisi 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 menzionate audizioni e memorie sui documenti programmatici del Governo e sulla legge di bilancio, tre audizioni su tematiche rilevanti per la finanza pubblica (sulla Comunicazione della Commissione europea riguardante le implicazioni della crisi pandemica sulla *governance* economica della UE, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, sul cosiddetto "Decreto Aiuti") e pubblicati numerosi contributi di analisi nelle diverse collane (due Note di lavoro, nove Focus tematici e due Flash). I temi approfonditi nelle varie collane sono stati: la valutazione *ex post* delle previsioni macroeconomiche; la manovra di bilancio per il 2022 approvata dal Parlamento; il confronto tra le strategie di bilancio indicate nei programmi di stabilità e convergenza dei paesi della UE; le prospettive della finanza pubblica italiana all'inizio della legislatura; gli effetti distributivi degli aumenti dei prezzi e delle misure di sostegno; una valutazione dell'adesione a "Quota 100"; l'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche; i bandi PNRR destinati agli Enti territoriali; la sanità nel PNRR; l'impatto della pandemia sui bilanci delle Aziende ospedaliere; l'assegno unico universale; gli incentivi fiscali alla R&S; il piano asili nido e scuole dell'infanzia nel PNRR. Tali lavori sono stati in alcuni casi affiancati dalla pubblicazione di specifiche infografiche. Inoltre, la rivista "Economia Italiana" (n. 3/2022) ha ospitato un saggio dell'UPB sulla sostenibilità di medio-lungo periodo dei conti pubblici italiani nel contesto del processo di invecchiamento della popolazione.

Nel 2022 sono state pubblicate quattro edizioni della Nota sulla congiuntura, nelle quali si è analizzata con cadenza trimestrale l'evoluzione dell'economia italiana e internazionale. Ciascuna Nota includeva un approfondimento e, come di consueto, due di questi hanno riguardato le previsioni per l'economia italiana (febbraio e agosto). In aprile si è presentata un'analisi sugli impatti del conflitto tra Russia e Ucraina, mentre in ottobre sono stati documentati gli esiti di una ristrutturazione del modello macroeconomico MeMo-It mirata a quantificare gli effetti macroeconomici di variazioni dei prezzi del gas per l'economia italiana.

È stato pubblicato sul sito istituzionale dell'UPB l'aggiornamento del *database* con rappresentazioni grafiche interattive delle previsioni delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica pubblicate dai governi degli Stati membri nei Programmi di stabilità e convergenza e nei Documenti programmatici di bilancio nonché dalla Commissione europea nelle *Spring Forecast* e nelle *Autumn Forecast*.

È proseguito il potenziamento e l'affinamento degli strumenti quantitativi di analisi.

Nell'ambito della valutazione macroeconomica, l'attività di manutenzione e miglioramento dei modelli econometrici ha riguardato le previsioni di breve termine, del PIL e delle sue componenti, si è verificata l'utilità degli indicatori introdotti negli anni passati per cogliere gli effetti del COVID e sono stati valutati nuovi indicatori per il settore dei servizi. In particolare, è stata avviata una collaborazione più intensa con l'Agenzia dell'entrate sui dati di fatturazione elettronica. Sono inoltre stati sviluppati nuovi indicatori per il monitoraggio dell'inflazione, con la definizione di ulteriori misure per l'inflazione di fondo (*trimmed inflation*) e alcuni modelli di previsione delle principali componenti dell'inflazione, con particolare riferimento a quelle influenzate dallo *shock* energetico.

Come di consueto, i modelli dell'UPB sono stati ristimati al fine di controllarne le proprietà statistiche e la significatività dei parametri in relazione ai più recenti dati economici. Sono stati inoltre introdotti, testati e consolidati, dati di flussi di spesa (fatturazione e pagamenti), nonché alcune serie relative ai trasporti di merci. Sempre riguardo alle analisi congiunturali, è proseguita l'attività periodica di manutenzione e miglioramento degli indicatori utilizzati per la valutazione del ciclo economico effettuata nella Nota sulla congiuntura.

Una manutenzione straordinaria del modello di previsione MeMo-It è stata necessaria per rispondere a nuove esigenze analitiche. Da un lato, l'insieme delle variabili esogene internazionali utilizzato nel modello è stato esteso per includere le quotazioni del gas naturale e i prezzi delle materie prime non energetiche –beni agricoli e metalli – alla luce dell'elevata sensibilità del ciclo economico alle quotazioni delle materie prime. La revisione della specificazione è stata effettuata anche con l'obiettivo di ottenere una versione del modello contrassegnata da moltiplicatori fiscali maggiormente in linea con altre stime documentate nella letteratura econometrica sugli impatti macroeconomici di diverse materie prime.

Con riferimento alla valutazione di medio termine, sono state aggiornate le stime sull'impatto macroeconomico dei progetti di investimento predisposti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Per quanto riguarda i modelli di microsimulazione utilizzati per le analisi settoriali e, in particolare, quelli sulle famiglie, nel corso dell'anno si è provveduto: all'aggiornamento delle basi informative dei modelli acquisendo informazioni relative alle dichiarazioni fiscali, all'ISEE e alla fruizione del Reddito di cittadinanza (RdC); all'affinamento delle procedure del modello con riferimento ai contributi previdenziali, attraverso l'utilizzo delle informazioni derivanti dagli estratti conto previdenziali di lavoratori dipendenti e autonomi; all'utilizzo delle informazioni amministrative per la simulazione dei trattamenti familiari (dichiarazioni fiscali, assegni familiari e ISEE).

In particolare, è stato sviluppato un modulo del modello di microsimulazione dell'UPB, alimentato dall'indagine Istat sulle spese delle famiglie (HBS) integrata con informazioni amministrative fiscali, contributive e assistenziali (pensioni e ISEE), finalizzato alla stima dell'impatto distributivo dell'inflazione e delle politiche di sostegno poste in essere dal Governo a partire dalla metà del 2021. L'impatto sulla spesa della variazione dei prezzi è determinato come differenza tra la spesa sostenuta nell'arco temporale di volta in volta esaminato<sup>1</sup>, tenendo conto dell'evoluzione mensile dei prezzi di mercato, rispetto a uno scenario di riferimento con prezzi costanti. La spesa effettiva è ottenuta applicando gli indici dei prezzi Istat per l'intera collettività nazionale (NIC) ai panieri di consumo delle singole famiglie del campione a un elevato livello di disaggregazione (COICOP a 4 cifre, 112 voci di spesa). Per i beni energetici (carburanti, gas ed elettricità) sono stati applicati prezzi e tariffe a una stima dei consumi familiari espressi in termini di quantità (litri di carburante, kWh di elettricità e metri cubi di gas). Per stimare l'impatto delle misure di mitigazione tariffaria (riduzione accise carburanti, oneri di sistema per elettricità e gas e IVA sul gas) è stata stimata la spesa che si sarebbe sostenuta se tali misure non fossero state applicate. Sul versante delle misure di mitigazione dell'impatto dell'inflazione sulle famiglie attraverso trasferimenti monetari, sono state considerate le principali misure, tra le quali emergono il rafforzamento dei *bonus* sociali di elettricità e gas, i *bonus una tantum* di 200 euro e di 150 euro, la decontribuzione e la rivalutazione delle pensioni. Il beneficio corrispondente è stato stimato sulle singole famiglie del campione a partire dalle informazioni sulle relative condizioni economiche (condizione occupazionale, reddito e ISEE) derivate dalle fonti amministrative. La distribuzione dell'ISEE di fonte amministrativa è stata integrata considerando un *take up* crescente nel 2022, giustificato dall'atteso incremento della platea dei nuovi nuclei che hanno presentato l'ISEE nel 2022 a causa dell'introduzione dell'assegno unico per i figli a carico. I risultati di tali analisi, oltre a confluire in audizioni parlamentari, e nelle collane editoriali dell'UPB, sono stati tra l'altro presentati nel corso dell'anno in diverse conferenze.

Sempre sul lato delle famiglie, è continuato il lavoro di sviluppo del modello di microsimulazione integrato delle imposte dirette e indirette per la valutazione della progressività complessiva del sistema fiscale, comprendente sia la contribuzione e l'imposizione diretta sui redditi e sugli immobili sia le imposte indirette e le accise, e si è approfondito lo studio della relazione reddito-consumi per poter pervenire a una stima dell'evasione a livello individuale secondo il *consumption-based method*.

Sulla base delle informazioni microeconomiche messe a disposizione da Enea è stato inoltre sviluppato un modello di analisi della fruizione del Superbonus.

Per quanto riguarda il modello di microsimulazione sulla tassazione delle società di capitali (MEDITA), nel 2022 sono stati acquisiti i dati di bilancio da Bureau van Dick e quelli delle dichiarazioni dei redditi (Modello Unico e Consolidato) dell'Agenzia delle entrate relativi al 2020. Si è inoltre effettuato regolarmente l'aggiornamento: a) della banca dati

---

<sup>1</sup> Nel corso del 2022 e del 2023 (si veda oltre) sono stati prodotti diversi approfondimenti che hanno riguardato orizzonti temporali sempre più ampi.

di Mediocredito Centrale sulle garanzie pubbliche concesse alle imprese (tenendo conto che il regime straordinario introdotto in occasione della emergenza sanitaria è stato in vigore fino al 31 dicembre 2022); b) dei dati di fatturazione elettronica forniti dall’Agenzia delle entrate. Infine sono stati acquisiti e progressivamente aggiornati i dati relativi alle garanzie concesse da SACE a valere sul fondo “Garanzia Italia” negli anni 2020-22.

Per quanto riguarda il potenziamento del modello, al fine di valutare in modo più efficace gli effetti della crisi energetica e delle misure adottate nel biennio 2021-22 per contrastarla, la banca dati del modello è stata integrata – in anticipo rispetto all’attività ordinaria – con i dati economico-finanziari relativi al 2021 disponibili già a novembre 2022. Tali dati coprono il 62 per cento delle società di capitali e l’86 per cento del fatturato.

È proseguita l’attività di aggiornamento e affinamento del modello di previsione della spesa pensionistica nel breve-medio periodo mediante utilizzo dei dati di fonte INPS sui profili delle carriere e sui montanti contributivi dal 1995 ed è stato oggetto di aggiornamento e manutenzione ordinaria il modello di previsione della spesa sanitaria (è stato realizzato un *database* con frequenza trimestrale per gli anni 2016-2022).

Con riferimento all’attività di monitoraggio dell’attuazione del PNRR è stato costruito un *dataset* contenente le informazioni relative ai singoli bandi di assegnazione di progetti e di risorse che riguardano le Amministrazioni locali come soggetti attuatori, che è stato aggiornato sulla base delle informazioni disponibili e sarà integrato con quelle desumibili da ReGIS.

Per assicurare la continuità della capacità predittiva dei conti pubblici, nel corso del 2022 è stata condotta l’ordinaria manutenzione e gestione dello strumento di previsione delle entrate tributarie, del *dataset* contenente il riepilogo di tutte le misure discrezionali e dei *dashboard* funzionali in particolare al monitoraggio dei principali aggregati di finanza pubblica in corso d’anno.

Inoltre, la base informativa che alimenta il modello UPB per l’analisi e la previsione della spesa per interessi sul debito pubblico è stata aggiornata e pubblicata sul sito per la consultazione da parte degli utenti, attraverso una visualizzazione interattiva delle principali informazioni riguardanti l’evoluzione del debito pubblico in titoli di Stato nazionali (emissioni, rimborsi ed emissioni nette) e della relativa spesa per interessi, nonché le distribuzioni di alcuni indicatori (tra cui tassi medi all’emissione, durata residua del debito e altri indicatori).

Nell’ambito dell’analisi di sostenibilità del debito, al fine di valutare la sensitività dei saldi primari programmatici del Governo a diverse ipotesi sulla dinamica del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi, è stata sviluppata nel corso del 2022 una metodologia che permette di derivare, in ogni singolo anno dell’orizzonte di previsione dei documenti programmatici, le elasticità del saldo primario di bilancio a diverse variazioni dei prezzi.

Tali elasticità sono state ottenute ipotizzando una reazione differenziata di entrate e spese pubbliche rispetto alle variazioni dei prezzi.

Più nello specifico, sul lato delle entrate è stato ipotizzato che il gettito IVA reagisca nel medesimo anno a variazioni del tasso di crescita del deflatore dei consumi mentre le restanti entrate si muovano in linea con variazioni contemporanee del tasso di crescita del deflatore del PIL. L'ipotesi di lavoro adottata relativamente alle spese assume che la spesa per pensioni reagisca con un anno di ritardo rispetto a *shock* sul deflatore dei consumi, in coerenza con la normativa relativa all'indicizzazione delle prestazioni previdenziali all'inflazione. Con riferimento alle restanti voci di spesa, per tenere conto delle modalità di aggiornamento degli stanziamenti, è stato ipotizzato che queste rispondano con un ritardo di un anno a *shock* positivi del tasso di crescita del deflatore del PIL mentre rimangano invariate in caso di *shock* negativi come riflesso delle rigidità verso il basso degli stanziamenti stessi.

Inoltre, il modello tradizionalmente utilizzato per la derivazione delle proiezioni di evoluzione del rapporto tra debito e PIL nel medio periodo è stato adattato e riformulato al fine di stimare la coerenza delle previsioni di finanza pubblica programmatiche del Governo rispetto ad alcuni scenari di aggiustamento pluriennale che tengono conto delle informazioni tecniche al momento disponibili sulle indicazioni della Commissione europea relative al nuovo sistema di regole di bilancio della UE. La metodologia sviluppata permette di predisporre alcuni scenari stilizzati di evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL e dei principali aggregati di finanza pubblica nel medio termine che ipotizzano a partire dal 2024 o dal 2025 un aggiustamento di bilancio pluriennale costante rispettivamente su un periodo di 4 anni o su un periodo di 7 anni tale da consentire, nel decennio successivo alla fine del piano di consolidamento di bilancio, una discesa plausibile e continua del rapporto debito/PIL e, al contempo, che il disavanzo si collochi stabilmente al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL già nell'orizzonte di previsione del Programma di stabilità.

In questo contesto, la plausibilità della discesa del rapporto tra debito e PIL viene valutata dall'UPB sulla base di: a) scenari alternativi di sensitività le cui ipotesi macroeconomiche e fiscali ricalcano quelle adottate in esercizi simili messi a punto dalla Commissione Europea nell'ambito delle analisi del *Fiscal Sustainability Report 2021*<sup>2</sup> e del *Debt Sustainability Monitor 2022*<sup>3</sup>; b) l'analisi di simulazione stocastica, condotta attraverso un elevato numero di simulazioni dove le variabili macroeconomiche che influenzano la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL (tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e differenziale tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine) vengono sottoposte a *shock* temporanei, sulla base della loro variabilità e correlazione storica, al fine di ottenere nei cinque anni successivi

---

<sup>2</sup> Commissione europea (2022), *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper 171.

<sup>3</sup> Commissione europea (2023), *Debt Sustainability Monitor 2022*, Institutional Paper 199.

all'aggiustamento fiscale 5.000 possibili traiettorie di evoluzione del rapporto tra debito e PIL e i corrispondenti intervalli di probabilità.

Nel corso del primo semestre del 2023, l'attività istituzionale dell'UPB è stata innanzitutto dedicata alla validazione del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico e alla valutazione del quadro di finanza pubblica del DEF 2023. In secondo luogo, sono state predisposte cinque audizioni, una memoria e due Focus.

Le audizioni hanno riguardato: 1) la Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica della UE della Commissione europea; 2) gli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta, con attenzione rivolta anche alla nuova classificazione contabile disposta da Eurostat per taluni *bonus* edilizi; 3) gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia; 4) il DEF 2023; 5) l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. La memoria era incentrata sulla delega per la riforma fiscale.

Un Focus è stato dedicato, come di consueto, alla legge di bilancio per il 2023 approvata dal Parlamento e, in quell'occasione, è stata inserita una nuova ripartizione per aree tematiche economiche degli interventi seguendo classificazioni adottate a livello europeo (in particolare, per i provvedimenti con effetti sulle entrate si è scelta l'impostazione utilizzata nella pubblicazione *Taxation Trends in the European Union* della Direzione generale Fiscalità e unione doganale della Commissione europea e, per le misure con impatto sulle uscite, si è fatto riferimento alla *Classification of the Functions of Government*, COFOG). Il secondo Focus è stato dedicato all'obiettivo del PNRR di riorganizzare l'assistenza sanitaria non ospedaliera, passaggio cruciale per riqualificare il Servizio sanitario nazionale (SSN), e di riordinare il sistema di prevenzione, delineando le principali criticità della riforma.

Infine, un ampio sforzo è stato dedicato alla realizzazione del Rapporto annuale dell'UPB, presentato pubblicamente il 20 giugno. A differenza degli anni precedenti<sup>4</sup>, il Rapporto sulla politica di bilancio è stato dedicato all'esame delle tendenze recenti e delle prospettive dell'economia italiana e della finanza pubblica e a tre approfondimenti tematici, riguardanti il nuovo quadro di *governance* europea, la riforma delle misure di contrasto alla povertà e l'impatto distributivo dell'inflazione sulle famiglie nel 2022 e nel 2023.

## 1.2 Il programma di lavoro per la restante parte del 2023

Nella seconda metà di quest'anno, si continuerà il rafforzamento degli strumenti necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Ufficio: la valutazione dei

---

<sup>4</sup> Fino al 2022 l'UPB ha prodotto rapporti semestrali in cui venivano essenzialmente riprodotte, ampliandole, le analisi contenute nelle audizioni sui documenti programmatici (DEF e NADEF).

documenti programmatici di bilancio, nelle sessioni primaverile e autunnale, la previsione e il monitoraggio degli andamenti dell'economia italiana e della finanza pubblica, nonché l'analisi dell'impatto finanziario e distributivo dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo e degli effetti sulle condizioni economico-sociali delle famiglie e delle imprese. Inoltre, alla luce delle proposte legislative presentate dalla Commissione europea per la riforma del quadro di regole di bilancio della UE, verranno sviluppati gli strumenti necessari ai nuovi compiti che potranno assumere le Istituzioni di bilancio indipendenti della UE.

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

Nell'ambito dell'**analisi macroeconomica**, si procederà alla manutenzione e all'ulteriore adattamento alle specifiche esigenze analitiche dell'UPB del modello di previsione macroeconomica MeMo-It. Alla luce dell'elevata sensibilità del ciclo economico alle quotazioni delle materie prime e per tenere conto delle frizioni nelle catene globali degli approvvigionamenti, si estenderà l'insieme delle variabili esogene internazionali considerate e si procederà alla conseguente specificazione dei relativi blocchi del modello. L'obiettivo è mettere a punto procedure di gestione e utilizzo del modello MeMo-It che possano rappresentare scenari su orizzonti temporali più ampi, alla luce del nuovo contesto europeo di *governance* dei conti pubblici.

Poiché negli ultimi anni sono aumentate le richieste di valutazione degli effetti per il complesso dell'economia di incentivi (Superbonus) o tributi (*plastic tax*) si è manifestata l'esigenza di avere a disposizione uno strumento che analizzi l'insieme dei settori. Nel corso dell'anno si avvierà lo sviluppo di un modello per l'analisi delle interdipendenze settoriali, che sia di pronto utilizzo e che possa in futuro essere esteso per valutare anche le ripercussioni sull'ambiente.

Con riferimento ai modelli di breve termine, verranno ampliati gli indicatori dotati di contenuto informativo per tracciare l'evoluzione del settore dei servizi e verranno definiti nuovi strumenti di previsione per le componenti dell'inflazione, con riguardo in particolare a quelle più volatili.

Nell'ambito della **finanza pubblica**, verrà proseguito il 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 e medio termine. Si apporteranno ulteriori miglioramenti agli strumenti di monitoraggio e previsione di cui si avvale l'UPB, anche attraverso l'acquisizione di maggiori informazioni di consuntivo di varia provenienza, in particolare di dati specifici di fonte Istat e Banca d'Italia che consentiranno di rendere ancora più robuste le basi statistiche sottostanti le previsioni.

Si proseguirà nell'attività di analisi *ex post* delle previsioni ufficiali di finanza pubblica contenute nei documenti programmatici a confronto con i risultati di consuntivo (con valutazione delle principali determinanti degli scostamenti), in analogia con quanto già realizzato per le principali variabili macroeconomiche. Anche ai fini di rendere pubbliche le valutazioni *ex post*, saranno utilizzati gli elementi informativi forniti dal Ministero dell'Economia e delle finanze utili all'adempimento di quanto previsto dal "Protocollo d'intesa tra l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e il Ministero dell'Economia e delle finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica".

Continuerà l'attività di manutenzione del modello di previsione degli interessi sui titoli di Stato nazionali, aggiornando la base informativa che alimenta il modello e la base dati pubblicata sul sito dell'UPB per la consultazione. Dal punto di vista metodologico, continuerà il lavoro di sviluppo per tenere conto di strategie alternative di simulazione della politica di emissione futura che tengano conto congiuntamente di obiettivi costo-rischio sulla vita residua dello *stock* di debito pubblico e sulla spesa per interessi. Infine, proseguirà l'integrazione del modello con la stima delle altre componenti che contribuiscono alla spesa per interessi dell'intera Amministrazione pubblica (PA) in aggiunta ai titoli di Stato.

Con riferimento specifico al debito pubblico, proseguirà l'analisi delle componenti dell'aggiustamento *stock-flussi* (ovvero della differenza tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche); la disaggregazione di tale posta consente di analizzare le componenti della variazione del debito diverse dalle entrate e dalle uscite considerate nell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Infine, come negli anni passati, i risultati e le strategie di finanza pubblica dell'Italia verranno messi a confronto con quelli degli altri paesi della UE, indicati nei Programmi di stabilità e convergenza e nei Documenti programmatici di bilancio nonché nelle relative opinioni della Commissione europea.

A supporto dell'attività di analisi, verranno ulteriormente potenziati i **modelli di microsimulazione** per le famiglie e per le società di capitali, già utilizzati negli anni passati per la valutazione *ex ante* ed *ex post* 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 nell'affidabilità delle valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post* dei provvedimenti legislativi.

Con riferimento ai modelli sulle famiglie, nel corso dell'anno si proseguirà lungo le linee di sviluppo avviate in precedenza, in particolare sull'approfondimento dell'analisi dell'impatto distributivo della dinamica dei prezzi e del potere di acquisto. Compatibilmente con la disponibilità dei microdati campionari e amministrativi si avvierà il lavoro di aggiornamento delle basi informative dei modelli relativamente all'annualità

2022. Una specifica linea di intervento riguarderà l'analisi *ex post* dei provvedimenti agevolativi riguardanti la riqualificazione energetica degli edifici.

Per quanto riguarda il modello sulle società di capitali, nel corso del 2023 si procederà all'acquisizione definitiva dei dati di bilancio 2021 da Bureau van Dick e di quelli delle dichiarazioni dei redditi (Modello Unico e Consolidato) dell'Agenzia delle entrate relativi allo stesso anno. È inoltre previsto l'aggiornamento dei dati di Mediocredito Centrale sulle garanzie pubbliche concesse alle imprese (a partire dal 2023 sarà monitorata l'attività ordinaria del Fondo PMI). Si procederà inoltre a una integrazione sistematica nel modello dei dati presenti nelle dichiarazioni dei redditi relativi ai crediti di imposta riconosciuti alle società di capitali a partire dal 2018. Saranno infine integrate le informazioni relative alle compensazioni dei crediti F24 di fonte MEF.

In secondo luogo, nel corso del 2023 è prevista una significativa ristrutturazione del modello, ovvero il trasferimento di tutte le procedure di simulazione da STATA a SPSS. Questo passaggio consentirà un uso del modello più veloce e flessibile, rappresentando nel complesso un rilevante potenziamento dello strumento.

Infine, nel medio periodo è previsto un utilizzo più sistematico dei dati di fatturazione elettronica al fine di migliorare le capacità predittive del modello. Il carattere tempestivo delle informazioni fornite da questi dati è infatti particolarmente utile al fine di migliorare le stime, considerando che nella fase attuale le società devono affrontare i cambiamenti strutturali inevitabilmente seguiti alle crisi sanitaria e energetica che si sono susseguite negli ultimi tre anni.

### 1.2.2 Sviluppo degli strumenti di analisi nella prospettiva della revisione della governance UE

L'Ufficio dovrà attrezzarsi per far fronte ai nuovi compiti che potrebbero essergli affidati dalla riforma della *governance* della UE secondo le proposte legislative pubblicate il 26 aprile scorso dalla Commissione europea<sup>5</sup> per la modifica dei regolamenti e delle direttive relative al Patto di Stabilità e Crescita con implicazioni, sebbene più marginali, sulle procedure per squilibri macroeconomici.

Al fine di aumentare la titolarità nazionale del *framework* di regole europee, gli Stati membri dovranno presentare piani nazionali strutturali e di bilancio a medio termine che stabiliscono, per un periodo di almeno quattro anni (estendibili a sette nel caso di adozione di specifiche riforme strutturali e/o programmi di investimento), gli obiettivi di bilancio, le misure per affrontare gli squilibri macroeconomici, le riforme e gli investimenti

---

<sup>5</sup> Commissione europea (2023), "*Proposal for Regulation: New economic governance rules fit for the future*", aprile.

prioritari a livello nazionale. Inoltre, ogni anno gli Stati membri dovranno pubblicare una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei rispettivi piani nazionali.

Nei piani nazionali strutturali e di bilancio, gli Stati membri definiranno i loro percorsi specifici di aggiustamento di bilancio, differenziati per paese. Questi saranno formulati in termini di obiettivi di spesa netta pluriennali, che costituiranno l'unico indicatore operativo per la sorveglianza fiscale, semplificando così le regole di bilancio.

Per ciascuno Stato membro con un disavanzo pubblico superiore al 3 per cento del PIL o un debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL, la Commissione pubblicherà una "traiettoria tecnica" specifica per paese. Questa traiettoria cercherà di garantire che il debito sia posto su un percorso plausibilmente discendente o rimanga su livelli prudenti e che il disavanzo rimanga o sia portato e mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL nel medio termine.

Le proposte legislative, se approvate dal Consiglio della UE e dal Parlamento europeo nella loro versione attuale, prevedono un significativo rafforzamento e ampliamento delle attività delle Istituzioni di bilancio indipendenti (IFI), quali l'UPB. La Commissione europea riconosce infatti che le IFI hanno contribuito fattivamente a promuovere la disciplina di bilancio e a rafforzare la credibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. Al fine di migliorare la titolarità nazionale del nuovo sistema di *governance*, il ruolo delle IFI, che tradizionalmente è quello di validare le previsioni macroeconomiche dei governi e di monitorare il rispetto del quadro di regole di bilancio nazionali, dovrebbe essere esteso al monitoraggio del quadro complessivo di *governance* economica della UE.

A tal fine, l'articolo 8 della proposta di modifica della Direttiva 2011/85/EU prevede che le Istituzioni di bilancio indipendenti svolgano i seguenti compiti:

- i) elaborare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica annuali e pluriennali alla base della programmazione a medio termine del governo o validare quelle predisposte dalle autorità nazionali;
- ii) elaborare valutazioni della sostenibilità del debito alla base della programmazione a medio termine del governo o validare le valutazioni governative;
- iii) produrre valutazioni sull'impatto delle "politiche" ("*policies*") sulla sostenibilità di finanza pubblica e sulla crescita sostenibile e inclusiva o validare quelle fornite dal Governo;
- iv) monitorare il rispetto delle regole di bilancio nazionali del paese;
- v) monitorare il rispetto del quadro di bilancio dell'Unione europea conformemente al regolamento n. 1466/97 sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita che nella proposta di revisione della Commissione prevede che le IFI forniscano

una valutazione della conformità del risultato di bilancio riportato nella Relazione annuale sullo stato di avanzamento dei Piani strutturali e di bilancio con il percorso di evoluzione dell'indicatore di spesa netta e, ove applicabile, analizzino anche i fattori alla base dell'eventuale deviazione dal percorso concordato di evoluzione della spesa netta quali, ad esempio, il manifestarsi di eventuali circostanze eccezionali;

- vi) monitorare il rispetto del quadro di bilancio dell'Unione europea conformemente al regolamento n. 1467/97 sul braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita che nella proposta di revisione della Commissione prevede che le IFI forniscano una valutazione sull'adeguatezza delle misure adottate dal governo per correggere la situazione di disavanzo eccessivo e forniscano un parere sull'eventuale esistenza di fattori rilevanti che influenzino la valutazione sull'apertura di una eventuale procedura per disavanzo eccessivo;
- vii) condurre, su base regolare, analisi del quadro di bilancio nazionale, compresi i meccanismi e le norme che disciplinano i rapporti di bilancio tra le autorità pubbliche nei sotto-settori della pubblica amministrazione;
- viii) partecipare a regolari audizioni e discussioni presso il Parlamento nazionale.

Le autorità di bilancio degli Stati membri dovranno conformarsi alle valutazioni o ai pareri emessi dalle IFI descritte precedentemente o motivare pubblicamente la decisione di non conformarsi a tali valutazioni e pareri.

In questa prospettiva saranno valutate diverse opzioni per la realizzazione di previsioni macroeconomiche di medio-lungo termine, con orizzonte fino a venti anni. Nello specifico, si prenderanno in considerazione sia modelli sul potenziale, basati sulle serie storiche o sulla funzione di produzione, sia modelli che consentono di rappresentare gli impatti macroeconomici degli aggiustamenti di bilancio necessari per raggiungere l'obiettivo di finanza pubblica.

Verrà inoltre esteso il *framework* deterministico DSA per tenere conto, in ordine di priorità: 1) degli ulteriori eventuali sviluppi che si presenteranno in corso d'anno relativamente all'analisi della dinamica del debito nel contesto del negoziato in corso sul quadro di regole della UE; 2) della necessità di un legame più diretto tra il modello utilizzato per la DSA e quello della stima della spesa per interessi; 3) dell'impatto dei proventi derivanti dalla tassazione dei titoli di Stato italiani sul saldo primario; 4) dell'impatto dei titoli di Stato detenuti dalla Banca d'Italia a seguito delle politiche di acquisto, considerando anche l'impatto del *rollover* e dell'avvio della graduale riduzione del portafoglio, sui proventi che essa distribuisce allo Stato derivanti dalle sue partecipazioni in titoli pubblici (cosiddette "retrocessioni", che impattano sulle entrate del conto della PA nella voce "Interessi attivi", ovvero parte delle "Altre entrate correnti"); 5) dei moltiplicatori della politica monetaria (stimati attraverso il modello econometrico

in dotazione all'UPB), ovvero dell'impatto di variazioni dei tassi d'interesse sulla crescita reale del PIL.

Per quanto riguarda il *framework* stocastico, si continuerà a esplorare la possibilità di condurre l'analisi DSA attraverso modelli auto-regressivi vettoriali (VAR) in linea con i metodi utilizzati dal Fondo monetario internazionale (FMI). In particolare, si lavorerà alla stima di un modello VAR per la simulazione delle principali variabili macro-finanziarie che determinano la dinamica del debito pubblico.

Infine, data la crescente complessità del *framework* deterministico e la necessità di un legame più immediato con il relativo *framework* stocastico, è prioritaria la transizione del modello verso un *software* di calcolo stocastico-econometrico più adatto alla gestione di modelli relativamente complessi.

La valutazione dell'impatto degli investimenti e delle riforme strutturali incluse nei Piani nazionali strutturali e di bilancio verrà realizzata attraverso i modelli macroeconomici già in uso all'UPB, quali MeMo-It e il modello di equilibrio generale QUEST.

I piani nazionali dovranno tener conto delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione, in primo luogo la spesa pensionistica e la sanità. Per quanto riguarda la spesa pensionistica il modello di previsione della spesa pensionistica di breve periodo è attualmente basato sul database dei contribuenti alle gestioni INPS e le loro carriere sono ricostruite applicando, al dato retributivo più recente, i profili di crescita per anzianità stimati dall'INPS, distinti per comparto e genere. La base dati è periodicamente aggiornata per incorporare i nuovi campioni di volta in volta rilasciati dall'INPS. L'obiettivo è dotarsi di stime indipendenti utilizzando il campione delle storie contributive LOSAI. Tale campione contiene per ogni individuo informazioni sulle posizioni lavorative occupate in ogni anno della carriera e sulle relative retribuzioni. L'utilizzo dei microdati permette di generare profili di crescita con i livelli di disaggregazione di volta in volta ritenuti più idonei. Il primo passo sarà quello di confrontare i profili di carriera messi a disposizione dall'INPS con quelli stimabili a partire dal campione LOSAI.

Al fine di sviluppare un modello di micro-simulazione dinamico per la previsione di medio-lungo termine della spesa pensionistica (e, in prospettiva, delle altre spese connesse con l'invecchiamento della popolazione) sono già state portate a termine diverse operazioni (ricostruzione della popolazione dell'anno base a partire dalle rilevazioni IT-SILC a disposizione, integrazione di queste ultime con dati di fonte amministrativa INPS, stima delle probabilità di transizione tra gli stati del mercato del lavoro). Per rendere operativo il modello sono necessari i seguenti ulteriori passaggi: mettere a confronto le stime econometriche del profilo *life-cycle* dei redditi da lavoro attualmente basate sulle forme funzionali di CAPP\_DYN con stime basate su forme funzionali originali che includono variabili relative alla storia lavorativa completa degli individui, desumibili solamente dalle informazioni amministrative; aggiornare i meccanismi del modello che determinano il pensionamento incorporando la normativa più recente; aggiornare la popolazione

dell'anno base integrando la più recente rilevazione IT-SILC con i rispettivi dati amministrativi di fonte INPS. Il completamento del modello nel medio termine sarà determinante per le analisi di sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche e, nell'ambito di queste, per confrontare previsioni proprie con quelle 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*).

Con riguardo alla stima di breve periodo della spesa sanitaria, si procederà all'ampliamento del *database* trimestrale con la ricostruzione degli anni precedenti al 2016. In particolare, dopo aver verificato l'ultimo anno su base trimestrale disponibile su BDAP, si procederà al raccordo e riclassificazione di alcune voci del conto economico per considerare alcune modifiche normative intervenute nella loro rilevazione. L'ampliamento della serie storica trimestrale consentirà, inoltre, di verificare la possibilità di introdurre ulteriori potenziamenti alla modellistica attuale.

### *1.2.3 Linee di analisi 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 che, compatibilmente con le altre priorità istituzionali, si prevede di concludere entro l'anno e quelli che saranno avviati nel corso del 2023 ma che si prevede che vengano completati nella prima parte dell'anno seguente. In alcuni casi esse riprendono linee di ricerca avviate 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 dallo svolgimento dell'attività istituzionale (ad esempio, la valutazione delle numerose misure discrezionali introdotte per limitare gli effetti della crisi energetica e di altre a elevato impatto finanziario come i *bonus* edilizi e i crediti di imposta alle imprese).

#### *Analisi riguardanti il PNRR*

Nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2023* è stata pubblicata una valutazione aggiornata dell'impatto del PNRR sulla crescita economica per tenere conto della rimodulazione della distribuzione annuale della spesa per i progetti del Piano. L'esercizio è stato svolto sia con il modello econometrico MeMo-It, utilizzato dall'UPB per le previsioni di medio termine, sia con il modello QUEST, utilizzato dal MEF per le valutazioni degli effetti macroeconomici del PNRR. Le valutazioni verranno ripetute e aggiornate in seguito alla revisione del Piano, che è stata preannunciata dal Governo per i prossimi mesi.

Diverse attività saranno dedicate nei prossimi mesi all'attuazione del PNRR.

Verrà utilizzata la piattaforma ReGiS al fine di monitorare lo stato di attuazione del PNRR in tutte le sue articolazioni. Tuttavia, viste le problematiche connesse con la tempestività e la completezza delle informazioni contenute in tale piattaforma, sarà necessario integrarle con altre fonti (Anac, Opencup, BDAP, Siope+, ecc.) e informazioni amministrative al fine di rispondere alle esigenze istituzionali di analisi. A tale scopo continuerà la collaborazione con l'IRPET per la costruzione di un *dataset* più ampio e per il monitoraggio dei cronoprogrammi dei progetti inclusi nel PNRR. Tale *dataset* potrà essere utilizzato non solo ai fini di monitoraggio dell'attuazione degli investimenti e della realizzazione della spesa del PNRR ma anche per approfondimenti, tra l'altro, sugli effetti delle modifiche del Codice degli appalti per i tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Si proseguirà nel monitoraggio dei bandi del PNRR che vedono come enti attuatori le Amministrazioni locali e nelle specifiche analisi sull'attribuzione delle risorse a queste ultime. Particolare attenzione sarà posta sullo stato di avanzamento di alcune misure (casi più rappresentativi in termini di ammontare) e alla compresenza di obiettivi propri del PNRR (ad esempio, la riduzione del divario territoriale) e di obiettivi specifici delle singole misure/bandi (ad esempio, aumento dei posti negli asili nido).

Con riferimento agli asili nido, oltre al monitoraggio delle misure legate all'attuazione del PNRR, si procederà alla valutazione dei progressi rispetto al raggiungimento dei LEPS indicati con la legge di bilancio per il 2022 e a una ricostruzione del complesso delle fonti di finanziamento dei Comuni per la fornitura del servizio (Fondo di solidarietà comunale, Fondo 0-6, *Bonus* asili nido, ecc.).

In campo sanitario il PNRR prevede un significativo riordino del Servizio sanitario nazionale (SSN), pur se la realizzazione concreta delle innovazioni in questo campo resta soggetta a molte incognite. Nel corso dell'anno, e anche in seguito, verrà seguito lo stato di attuazione di quanto previsto nel PNRR. Si sono già esaminati, in un Focus, i passi compiuti per il rafforzamento e la riforma dell'assistenza sanitaria territoriale (prima componente della missione salute), con un'analisi critica del contesto in cui le misure del PNRR sono inserite, della riforma che ha introdotto gli *standard* dell'assistenza territoriale, delle implicazioni degli interventi impostati sui divari geografici e del fabbisogno di risorse correnti e di personale che discenderà dalla realizzazione delle nuove strutture e dalla nuova organizzazione. Nei prossimi lavori si cercherà di valutare la capacità di realizzazione degli investimenti previsti dalla Missione 6, relativa alla salute. Si tratta di una fase cruciale, che segue quella delle riforme e della programmazione. Saranno inoltre approfonditi gli aspetti di integrazione tra assistenza sanitaria e sociale, con particolare riguardo alla riforma del sistema di sostegno della non autosufficienza, tenendo conto anche delle disposizioni della legge di bilancio per il 2022 sulla determinazione dei LEPS.

### Analisi sugli effetti dell'inflazione

Nella Nota sulla congiuntura dello scorso aprile sono state presentate le prime evidenze di un'analisi degli effetti del Superbonus sui prezzi di impianti per la climatizzazione della casa, ad alto impatto energetico. L'analisi, basata su tecniche di *web-scraping* condotte con un alto livello di dettaglio, è stata approfondita nell'ambito del *Rapporto sulla politica di bilancio 2023*, ponendo in relazione gli indicatori dei prezzi già costruiti con gli *shock* ascrivibili al Superbonus.

In collaborazione con l'Università di Firenze si proseguirà nella valutazione dell'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia su bilanci delle famiglie e dei relativi effetti distributivi e sui principali indicatori di povertà energetica. Parallelamente, un lavoro sarà dedicato ad analizzare l'impatto dell'aumento dei prezzi dei beni energetici sui costi delle imprese e degli effetti di mitigazione degli interventi adottati dal Governo.

### Energia e ambiente

La transizione verde prevista dal PNRR solleva la questione della valutazione *ex ante* ed *ex post* dei vari programmi sia sulla crescita (effettiva e potenziale) sia sulla riduzione dei gas clima-alteranti. Nel corso dei due anni precedenti si sono svolte indagini per determinare quale strumento adottare per tali analisi. Ragioni di economie di scala hanno portato a individuare nella versione di lungo termine del modello della *Oxford Economics – Global Economic Model*, già in uso in UPB nella versione di medio termine - lo strumento più immediatamente utilizzabile per procedere alla valutazione sia delle politiche di mitigazione sia degli effetti del PNRR sulle emissioni clima-alteranti. Nel corso del 2023 con questo strumento si potranno effettuare primi studi sugli effetti di importanti interventi di politica economica sulle emissioni nocive.

### L'impatto del cambiamento climatico e della transizione energetica sulla finanza pubblica

Verrà effettuata una rassegna delle metodologie di stima dell'impatto sulla finanza pubblica sia dei cambiamenti climatici, quali l'aumento delle temperature medie e la maggiore frequenza dei fenomeni meteorologici estremi, sia della transizione energetica, quali l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili e l'abbandono graduale della produzione di energia da fonti fossili. La rassegna sarebbe preliminare alla eventuale costruzione di modelli di analisi e metodologie adattabili all'Italia.

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto dei cambiamenti climatici, un punto di partenza è rappresentato dal recente *paper* della Commissione europea (2023): "*The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries*", in cui vengono analizzati i rischi degli eventi meteorologici e climatici estremi sulla sostenibilità

del debito pubblico attraverso un *database* di disastri naturali e stime di perdite economiche conseguenti a eventi climatici sulla base di diversi scenari di riscaldamento globale. In questo contesto viene valutato l'effetto di misure di mitigazione e adattamento climatico, che dovrebbero ridurre gli impatti economici e di bilancio avversi di eventi estremi potenzialmente più frequenti e intensi.

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto della transizione energetica, si segnalano i modelli utilizzati recentemente dall'*Office for Budget Responsibility* del Regno Unito e del *Central Planning Bureau* olandese per valutare i costi di bilancio e la sostenibilità del debito sotto diversi scenari di evoluzione della transizione energetica. L'approccio metodologico è descritto nel *paper* del *Network* degli IFI della UE ("*Assessing the fiscal policy impact of the climate transition*") presentato alla conferenza annuale 2022 dell'EFB, insieme alle risposte degli IFI a un questionario del *Network*.

#### Valutazione delle misure di policy

Alcune analisi saranno dedicate alla valutazione di specifiche politiche pubbliche messe in atto negli scorsi anni o in corso di discussione.

Sulla base delle banche dati disponibili aggiornate, quando possibile, al 2022 – e compatibilmente con l'acquisizione di dati richiesti all'Agenzia delle entrate – si effettuerà una ricostruzione della trasformazione della popolazione e della situazione economico-finanziaria delle imprese e in particolare delle società di capitali a seguito delle due crisi connesse alla pandemia e al rialzo dei prezzi dell'energia. Si potrà quindi analizzare l'evoluzione della distribuzione del gettito dell'imposta sulle società a livello settoriale e dimensionale anche alla luce di quanto previsto nella delega per la riforma fiscale.

Come disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2023 è stata presentata la delega per il complessivo riordino del sistema degli incentivi alle imprese. A tale proposito potrà essere effettuata una ricostruzione generale, di natura qualitativa e quantitativa degli incentivi attualmente in vigore sulla base dei diversi strumenti di agevolazione, utilizzando come base di riferimento il Rapporto annuale sulle agevolazioni fiscali. La disponibilità dei dati amministrativi di natura fiscale permette inoltre di continuare a sviluppare il filone di analisi *ex post* delle politiche di incentivo agli investimenti. L'approfondimento già realizzato nella prima parte del 2023 con riferimento agli incentivi alla ricerca e sviluppo potrà essere esteso e integrato con riferimento alle altre misure di incentivo agli investimenti adottate negli ultimi anni: super ammortamento, Industria 4.0 e crediti di imposta al Mezzogiorno. La ricchezza della banca dati per alcune misure – credito di imposta per il Mezzogiorno, Industria 4.0 e incentivi alla ricerca e sviluppo – consente di applicare le più recenti tecniche di valutazione delle politiche pubbliche al fine di fornire una valutazione dell'efficacia di questi interventi non

solo in termini di maggiori investimenti ma anche di redditività delle imprese e di occupazione.

Con riferimento alle politiche di *welfare*, sulla base delle banche dati disponibili – e compatibilmente con l’ottenimento di dati richiesti all’INPS – si effettuerà una ricostruzione della platea di beneficiari potenziali ed effettivi dell’assegno unico e del reddito di cittadinanza e si monitoreranno gli effetti dell’introduzione dal 2024 dell’Assegno di inclusione.

Lo stesso gruppo di lavoro INPS-UPB che nel 2022 ha collaborato alla realizzazione dello studio su “Quota 100” ha valutato la possibilità di avviare un nuovo progetto di lavoro congiunto sugli effetti delle riforme pensionistiche sulle dinamiche occupazionali. In particolare, sarebbero prese in considerazione le riforme “Fornero” del 2011 e “Quota 100” del 2019. L’intento è di identificare le imprese che hanno avuto la maggiore incidenza di dipendenti coinvolti dalle riforme e valutare gli effetti su cessazioni, assunzioni e passaggi di carriera. Considerato che sono trascorsi alcuni anni dall’introduzione delle due misure, avvalendosi delle banche dati dell’INPS su lavoratori e imprese, sarebbe possibile esplorare un tema – il *turnover* generazionale – che riemerge periodicamente a ogni progetto di modifica delle regole di pensionamento.

Si dedicherà particolare attenzione al tema del regionalismo differenziato in considerazione del riavvio del suo processo di attuazione con le disposizioni della legge di bilancio per il 2023, che indicano un percorso di rapida individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie collegate alle richieste di autonomia, e con il DDL sull’autonomia differenziata, depositato al Senato.

Anche l’attuazione del regionalismo simmetrico sarà oggetto di analisi durante l’anno. Il compimento del federalismo fiscale, che rappresenta una delle riforme abilitanti del PNRR e che prevede l’attuazione del riparto perequativo tra le Regioni delle risorse correnti per materie come assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale e per quelle in conto capitale, sarà oggetto del lavoro della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Nel corso dell’anno si esaminerà tale attività per quanto riguarda la definizione dei LEP e gli eventuali sviluppi nella fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni e nella fiscalità regionale in generale, passaggi necessari per l’istituzione del fondo perequativo.

Un’ulteriore analisi sarà dedicata ai meccanismi di finanziamento dei LEP e degli obiettivi di servizio e, in particolare, quelli per il potenziamento dei servizi sociali territoriali e comunali nell’ambito del fondo di povertà e del fondo di solidarietà comunale (FSC), nonché per gli asili nido e il trasporto alunni disabili attraverso il FSC. L’analisi sarà realizzata tenendo conto della recente sentenza della Corte Costituzionale.

Il meccanismo di riparto tra le Regioni dei finanziamenti per la sanità sarà rivisto, con effetto dal 2023, per tenere conto di variabili quali la mortalità e la deprivazione. Nel corso

dell'anno si esaminerà tale proposta, ancora indefinita nei dettagli tecnici, e si discuterà delle metodologie per la relativa attuazione.

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

Nel corso del 2022 l'UPB è stato impegnato nell'attività di consolidamento della propria presenza sui media, con l'obiettivo di favorire una sempre maggiore trasparenza sui conti pubblici a servizio dei cittadini. Nell'arco dell'anno, il numero complessivo di citazioni dell'Ufficio su carta stampata è stato di circa 700, 331 sul *web*. Per accrescere la propria capacità comunicativa e gli strumenti informativi a disposizione del pubblico, l'UPB ha potenziato la presenza sul canale social *Twitter* e avviato la riprogettazione del sito *web* istituzionale con l'obiettivo di una maggiore accessibilità.

La sezione del sito dell'UPB relativa alla diffusione di dati e analisi mediante infografiche interattive è stata alimentata con gli aggiornamenti di alcune sezioni già presenti. Sono state 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 infografiche riguardanti: il confronto tra i Programmi di stabilità; i Documenti programmatici di bilancio e le previsioni della Commissione europea; la base dati dei titoli di Stato (che riporta un'analisi dettagliata della composizione del debito); gli effetti distributivi dell'inflazione sui bilanci delle famiglie; i bandi per i progetti d'investimento del PNRR che hanno gli Enti locali come soggetti attuatori e ai quali gli stessi partecipano su base competitiva. Si è fatto ricorso allo strumento dell'infografica per veicolare in maniera rapida e semplificata i principali risultati di alcune analisi condotte nel corso del 2021 e nei primi mesi del 2022.

## **3. La struttura organizzativa**

Lo staff dell'Ufficio è attualmente composto da ventisei persone (di cui ventuno economisti e cinque con compiti amministrativi) a fronte di una pianta organica prevista dalla legge istitutiva di quaranta unità. La differenza tra pianta organica e dotazione di fatto è dovuta principalmente alla mancanza, a oggi, di una sede idonea alle esigenze dell'Ufficio. 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). La mancanza di una sede unitaria, idonea a ospitare le quaranta unità di personale contemplate dalla legge istitutiva, riduce la funzionalità dell'Ufficio, compromette la possibilità di adempiere in

modo efficiente al mandato istituzionale, limitando altresì la possibilità di analizzare fattori che stanno assumendo un ruolo centrale nell'evoluzione della finanza pubblica. Per citarne solo alcuni, la transizione energetica, le sfide nell'economia globale, i cambiamenti climatici, le dinamiche demografiche e la sostenibilità economica e sociale. L'attuale inadeguatezza della sede comporta difficoltà organizzative legate alla collocazione in due edifici separati e alla mancanza di spazi comuni per riunioni e attività esterne.

Per il 2023, l'UPB ha avviato procedure di reclutamento con l'obiettivo di colmare carenze nei servizi di analisi settoriale, di finanza pubblica e di analisi macroeconomica e consegnare al termine del mandato del Consiglio una struttura organizzativa più vicina in termini dimensionali a quella indicata dalla legge istitutiva.

#### **4. Attività internazionali**

Anche per il 2023 le attività internazionali dell'UPB avranno un ruolo centrale nell'ambito della propria azione istituzionale: in particolare, oltre a incontri bilaterali con attori pubblici e privati operanti a livello sovranazionale (Commissione europea, FMI, BCE, OCSE, consiglieri economici delle ambasciate in Italia, agenzie di *rating*), si ricorda che l'UPB fa parte del *Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* dell'OCSE, del gruppo di lavoro EUNIFI della Commissione europea e del *Network* delle IFI della UE, ovvero della rete istituita tra i *fiscal council* nazionali della UE.

Nell'ambito del suddetto *Network* si segnala, inoltre, che l'UPB fa parte del Comitato editoriale della pubblicazione *European Fiscal Monitor*, del gruppo di lavoro sulla decentralizzazione del quadro di regole di bilancio per la predisposizione di un relativo *paper* presentato alla Conferenza annuale 2023 dell'EFB nonché del gruppo di lavoro sugli aspetti istituzionali per una maggiore efficacia degli IFI, che dovrebbe pubblicare un *paper* nel corso del 2023 sul tema. Nel corso del 2022, l'UPB ha inoltre contribuito alla predisposizione di una serie di *paper* del *Network* su varie tematiche come gli standard minimi per gli IFI, il potenziamento dei loro mandati e l'aumento del loro ruolo a livello UE, in particolare nell'ambito della riforma del *framework* di bilancio della UE, oltre a una valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica della transizione climatica.

Continua la partecipazione dell'UPB ai gruppi di lavoro sulle previsioni macroeconomiche dell'OCSE (STEP) e della Commissione europea (*Expert Meeting on Economic Forecasts*).

L'UPB è stato inoltre coinvolto dall'OCSE come *stakeholder* nell'ambito di due progetti che tale istituzione sta portando avanti per conto del MEF riguardo all'introduzione dei BES e del processo di *spending review* nell'ambito delle procedure di bilancio.