

Programma annuale delle attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio Anno 2024

(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 articolo 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 2023 e nei primi mesi del 2024 per poi delineare le attività che si programma di concludere entro la fine dell'anno.

L'attività svolta nel 2023 e nei primi mesi del 2024

Nel 2023 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 della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in occasione delle audizioni tenute nel corso dell'esame parlamentare dei documenti programmatici del Governo (aprile per il DEF e ottobre per la NADEF) nonché,

come di consueto, nell'audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2024 a novembre. Inoltre, dal 2023 il Rapporto sulla politica di bilancio è diventato annuale, con una presentazione al pubblico a giugno. Il Rapporto contiene una descrizione e un'analisi degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica dall'aprile dell'anno precedente e alcuni approfondimenti tematici.

Oltre a tali lavori, sono stati prodotti numerosi documenti di analisi su temi specifici, 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 sui documenti programmatici del Governo e sulla legge di bilancio, cinque audizioni e due memorie su tematiche rilevanti per la finanza pubblica (sulla "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE" della Commissione europea, sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta, sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia, sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, sul coordinamento delle politiche economiche UE, sulla Delega al Governo per la riforma fiscale, sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)). Sono stati pubblicati cinque Focus tematici. I temi approfonditi nei Focus sono stati: la manovra di bilancio per il 2023 approvata dal Parlamento; l'assistenza sanitaria territoriale come sfida per il Servizio sanitario nazionale; l'analisi retrospettiva dell'accuratezza delle previsioni di finanza pubblica nei documenti programmatici per gli anni 2015-2022; il confronto tra le strategie di bilancio indicate nei programmi di stabilità e convergenza dei paesi della UE; l'attuazione del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale relativamente al reclutamento degli assistenti sociali. Tali lavori sono stati in alcuni casi affiancati dalla pubblicazione di specifiche infografiche.

Nel 2023 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. Come di consueto due di questi hanno riguardato le previsioni per l'economia italiana (febbraio e agosto); in aprile si è presentata un'analisi sui possibili effetti degli incentivi fiscali per l'efficientamento energetico sui prezzi, con particolare riguardo a quelli degli impianti per la climatizzazione delle abitazioni; nella Nota di ottobre si è presentato un nuovo indicatore dell'UPB sulle condizioni di accesso al credito per le imprese italiane.

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 previsioni di primavera e nelle previsioni di autunno.

È proseguito il potenziamento e l'affinamento degli strumenti quantitativi di analisi utilizzati per le finalità istituzionali dell'UPB.

Nell'ambito delle analisi macroeconomiche, i modelli di previsione di breve termine già in uso sono stati affiancati da nuovi strumenti, che sfruttano tecniche innovative di stima basate su un approccio di apprendimento statistico. Attraverso tecniche di *machine learning* si analizzano in maniera efficiente grandi banche dati e si sperimenta l'utilità di centinaia di serie storiche, sia per affinare le previsioni delle principali variabili macroeconomiche sia per anticipare le svolte cicliche. Riguardo invece ai modelli già in uso in UPB, l'attività ha riguardato la ricerca di nuovi indicatori congiunturali tempestivi, con particolare riferimento al settore dei servizi. A tale scopo, è stata rinsaldata la collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per la fornitura regolare dei dati di fatturazione elettronica con frequenza mensile e sono stati acquisiti nuovi dati, ad esempio sulle spedizioni di pacchi, sul traffico autostradale e sul finanziamento degli investimenti tramite *leasing*.

Nei mesi scorsi è continuata l'attività di sviluppo di strumenti quantitativi sull'inflazione, costituiti sia da misure alternative della componente di fondo (*trimmed inflation*) sia da modelli di previsione delle principali componenti dell'inflazione. Nello specifico, si è avviata la costruzione di modelli di previsione sulle diverse componenti della dinamica inflattiva, a seconda della volatilità dei prezzi delle materie prime.

La manutenzione ordinaria del modello sull'economia italiana MeMo-It è stata principalmente mirata a valutare le proprietà tramite i diversi moltiplicatori, al fine di intervenire sulla struttura e avere elasticità coerenti con quelle di altri modelli macroeconomici simili per l'Italia; in particolare, è stato rivisto il blocco relativo al commercio internazionale, ottenendo dei moltiplicatori sui prezzi e sulle quantità del tasso di cambio maggiormente in linea con le stime documentate nella letteratura econometrica.

Con riferimento alla valutazione di medio termine, sono state aggiornate le stime sull'impatto macroeconomico dei progetti di investimento predisposti con il PNRR. Tali valutazioni sono state effettuate sia con il modello MeMo-It sia con il modello QUEST III R&D fornito dalla Commissione europea e modificato in UPB.

Sempre riguardo alle valutazioni di provvedimenti di politica economica, nel 2023 è stata sviluppata in Python un'applicazione in grado di analizzare gli effetti di *shock* settoriali attraverso l'analisi delle interdipendenze settoriali con le tavole input/output. L'applicazione ha un'interfaccia grafica che permette l'utilizzo a prescindere dalla conoscenza del linguaggio Python, limitando quindi la possibilità di errore tipica dei fogli di lavoro.

Per quanto riguarda i modelli di microsimulazione utilizzati per le analisi settoriali e, in particolare, quelli sulle famiglie, nel corso del secondo semestre 2023 si è provveduto all'aggiornamento: delle basi informative, acquisendo dati relativi alle dichiarazioni fiscali; delle procedure del modello con riferimento alla normativa fiscale e previdenziale. Queste attività hanno, tra le altre cose, consentito la realizzazione delle analisi riportate

nell'audizione della Presidente dell'UPB del 14 novembre 2023 presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sugli effetti dei provvedimenti contenuti nel disegno di legge di bilancio riguardanti la riforma delle aliquote dell'Irpef, la decontribuzione per il 2024 e l'ulteriore decontribuzione a favore delle lavoratrici madri.

Si è provveduto allo sviluppo e alla manutenzione del 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.

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.

È stato avviato il lavoro per la realizzazione di uno specifico modello per la valutazione di impatto della recente direttiva EPBD (*Energy Performance of Buildings Directive*), mediante una stima congiunta della classe energetica, dei costi degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla sopracitata direttiva e le possibili misure agevolative, di cui sarà possibile valutare l'impatto distributivo.

È proseguita l'attività sul versante dello sviluppo dei modelli di previsione di lungo periodo e di analisi retrospettiva delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il modello di microsimulazione sulla tassazione delle società di capitali (MEDITA), nel corso del 2023 sono stati acquisiti i dati di bilancio da Bureau van Dijk e quelli delle dichiarazioni dei redditi (Modello Unico, Consolidato e IRAP) dell'Agenzia delle entrate relativi al 2021. Come negli anni precedenti, si è effettuato l'aggiornamento: a) della banca dati di Mediocredito centrale sulle garanzie pubbliche concesse alle imprese; b) dei dati di fatturazione elettronica forniti dall'Agenzia delle entrate. Si è inoltre proceduto al trasferimento di tutte le procedure di simulazione su un diverso applicativo che garantisce una maggiore efficienza nell'analisi dei dati. Contestualmente, alcune procedure per l'utilizzo combinato dei dati di simulazione, di bilancio e fiscali sono state modificate, in modo tale da consentire un uso dello strumento più veloce e flessibile.

Si è proceduto a un'analisi dei dati presenti nelle dichiarazioni dei redditi relativi ai crediti di imposta riconosciuti alle società di capitali a partire dal 2018, integrandoli con le informazioni relative alle compensazioni dei crediti F24 di fonte MEF e con quelle fornite dalla Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali. Infine, è stata costruita una banca dati delle agevolazioni fiscali basata sulle relazioni annuali di quest'ultima. I risultati delle analisi sono stati utilizzati nell'ambito delle audizioni sugli strumenti di incentivazione fiscale e, in particolare, sui crediti d'imposta, e sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica degli incentivi fiscali in materia edilizia.

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 2016-2023).

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, aggiornato sulla base delle informazioni disponibili su ReGIS.

Per assicurare continuità nella capacità predittiva dei conti pubblici, nel corso del 2023 è stata condotta l'ordinaria manutenzione dello strumento di previsione delle entrate tributarie, del *dataset* contenente il riepilogo di tutte le misure discrezionali e dei *dashboard* funzionali al monitoraggio dei principali aggregati di finanza pubblica in corso d'anno.

E' stata aggiornata la base informativa che alimenta il modello UPB per l'analisi e la previsione della spesa per interessi sul debito pubblico e pubblicata sul sito con 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); la pubblicazione della base dati è stata accompagnata dall'infografica intitolata "Politica monetaria e rifinanziamento del debito", in cui sono stati analizzati alcuni dei principali fattori caratterizzanti le dinamiche del debito pubblico italiano.

Nell'ambito dell'analisi di sostenibilità del debito, il modello utilizzato per le proiezioni sulla evoluzione del rapporto tra debito e PIL nel medio periodo è stato adattato e riformulato nel corso del 2023 al fine di stimare la coerenza degli obiettivi programmatici di finanza pubblica del Governo rispetto agli aggiustamenti pluriennali richiesti dalle proposte legislative di riforma del quadro di regole di bilancio dell'Unione Europea avanzate dalla Commissione europea a fine aprile dello scorso anno. La metodologia sviluppata dall'UPB permette di predisporre proiezioni che illustrano l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL e delle principali variabili di finanza pubblica coerenti, in linea generale, con l'approccio delineato nelle proposte legislative della Commissione sulla nuova *governance* UE. Tali scenari stilizzati ipotizzano, a partire 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 una discesa plausibile e continua del rapporto tra il debito e il PIL e, al contempo, che il disavanzo si collochi stabilmente al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL.

La metodologia sviluppata dall'UPB tiene conto anche delle cosiddette "salvaguardie comuni", le quali, con la finalità di garantire e rafforzare la sostenibilità del debito,

prevedono che: 1) il rapporto tra debito pubblico e PIL risultante alla fine del periodo di consolidamento pluriennale sia inferiore al livello dell'anno precedente l'inizio della traiettoria; 2) l'aggiustamento di bilancio minimo annuo non possa essere inferiore a 0,5 punti percentuali di PIL, fintanto che il disavanzo di bilancio si collochi al di sopra del 3 per cento del PIL; 3) in caso di aggiustamento di bilancio esteso fino a sette anni, la maggior parte dell'aggiustamento si realizzi durante i primi quattro anni coperti dal piano; 4) l'indicatore di spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali rimanga, in media e nel corso dell'orizzonte della traiettoria stessa, al di sotto del tasso di crescita del PIL di medio termine.

In considerazione della sua crescente complessità, nel corso del 2023 è stata inoltre completata la codificazione del modello UPB di proiezione del rapporto tra debito e PIL di medio periodo¹ e della relativa analisi stocastica in un apposito *software* statistico (*Eviews*). Rispetto alle precedenti versioni più semplificate tuttora in uso, la nuova *routine* permette di considerare in modo più preciso l'impatto di *shock* relativi ai prezzi sul saldo primario e sulla spesa per interessi e di rappresentare in modo più dettagliato la composizione per struttura dello *stock* di debito pubblico distinguendo non soltanto tra titoli a breve e a lungo termine ma considerando le varie componenti del debito pubblico italiano, quali: titoli a tasso fisso, titoli a tasso variabile, titoli indicizzati all'inflazione italiana e europea. L'analisi stocastica richiede ulteriori perfezionamenti per correggere la tendenza all'aumento dell'ampiezza delle bande stocastiche di simulazione dovuto principalmente al numero relativamente elevato delle variabili soggette a *shock*.

Nel primo scorcio del 2024, l'attività istituzionale dell'UPB è stata dedicata alla predisposizione di tre audizioni e due Focus e della consueta Nota sulla congiuntura di febbraio, nella quale sono state pubblicate le nuove previsioni macroeconomiche per l'Italia.

Le audizioni hanno riguardato: 1) la determinazione e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali; 2) l'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e relative misure di contrasto; 3) il del DL 19/2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR.

Un Focus ha presentato una panoramica delle strategie di finanza pubblica nei Documenti programmatici di bilancio 2024 dei paesi dell'area dell'euro con una particolare attenzione alle politiche di bilancio programmate nei principali paesi dell'area dell'euro (Germania, Francia, Spagna e Italia). Un altro Focus è stato dedicato, come di consueto, all'ultima legge di bilancio approvata dal Parlamento, confermando la ripartizione – introdotta lo scorso anno – per aree tematiche economiche degli interventi, seguendo classificazioni adottate a livello europeo (in particolare, si ricorda che per i provvedimenti con effetti sulle entrate è stata utilizzata l'impostazione presente nella pubblicazione *Taxation Trends in the European Union* della Direzione generale Fiscalità e unione

¹ Si veda: Gabriellini, C., Nocella, G. e Padriani, F. (2021), "Assessing Italy's public debt dynamics in the medium term with the PBO framework: Illustrative scenario analysis for the post-Covid period", UPB, Nota di lavoro n. 2.

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 programma di lavoro per la restante parte del 2024

Quest'anno, oltre a presentare il Rapporto sulla politica di bilancio 2024, proseguiranno le attività volte a rafforzare gli strumenti necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ufficio: la valutazione dei documenti programmatici di bilancio del Governo (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. Alla luce del possibile accordo finale sulla legislazione relativa alla riforma del quadro di regole di bilancio della UE, verranno inoltre sviluppati nuovi strumenti, necessari per lo svolgimento dei compiti che verranno assegnati alle Istituzioni di bilancio indipendenti della UE.

Le attività istituzionali ricorrenti: Rapporto sulla politica di bilancio, sviluppo degli strumenti di analisi e linee di ricerca permanenti

Il Rapporto sulla politica di bilancio 2024

Quest'anno il Rapporto sarà incentrato su valutazioni di medio-lungo termine, sia storiche sia prospettive, visto che nel 2024 ricorre il decennale dell'UPB. Il Rapporto 2024 si comporrà di due parti; la prima, oltre a illustrare i risultati macroeconomici e di finanza pubblica dello scorso anno, gli andamenti del 2024 e il nuovo orizzonte di programmazione, riporterà un'analisi dell'economia e della finanza pubblica nel decennio 2014-2023; la seconda parte sarà dedicata ad approfondimenti tematici, tra i quali la consueta valutazione *ex post* delle previsioni macroeconomiche del Governo e temi specifici con orientamento prevalentemente decennale.

L'analisi retrospettiva del Rapporto fornirà una lettura dei principali sviluppi macroeconomici e di finanza pubblica in Italia nel decennio 2014-2023. In particolare, verranno considerati la graduale uscita dalle crisi finanziarie nel sotto-periodo 2014-19 e l'impatto della crisi pandemica e della crisi energetica nel 2020-23. Nel primo periodo, si valuterà la bassa crescita dell'economia italiana, nel confronto con l'area dell'euro, anche alla luce delle dinamiche di finanza pubblica. Si porrà l'accento sulla flessibilità "a margine" che ha caratterizzato le regole di bilancio a livello UE nel periodo ("matrice" degli aggiustamenti a seconda del ciclo, clausola delle riforme, clausola degli investimenti, etc.) e sulle caratteristiche della politica di bilancio nazionale volta a sostenere il ciclo e a dare stabilità ai conti. Nel periodo successivo alla crisi pandemica del 2020, si analizzerà la capacità di resilienza dell'economia italiana, anche nel confronto con altri grandi paesi

partner dell'area dell'euro. Verranno analizzati sia la risposta coordinata della UE a fronte di *shock* comuni sia il ruolo della politica di bilancio nazionale per contrastare la recessione e gli effetti dell'elevata inflazione. Infine, si illustreranno le prospettive future riguardo agli andamenti macroeconomici e alle implicazioni per gli obiettivi di bilancio derivanti dal nuovo quadro di regole di bilancio della UE. Si discuterà più in generale della finanza pubblica oltre il PNRR, in termini di necessità di consolidamento, priorità di politica economica e sostegno agli investimenti pubblici.

Gli approfondimenti di natura settoriale nel Rapporto saranno dedicati a tre diverse tematiche.

In primo luogo, si procederà a un'analisi delle misure di sostegno monetario alle responsabilità familiari disposte nell'ultimo decennio e culminate nell'introduzione dell'Assegno unico e delle altre forme di trasferimento destinate alle famiglie con figli. L'analisi consentirà di ricostruire, in relazione a quanto accade negli altri paesi europei, l'evoluzione del complesso della spesa (e delle spese fiscali) direttamente o indirettamente collegata alla famiglia e di valutare in chiave distributiva gli eventuali sviluppi normativi prospettati nel dibattito.

In secondo luogo, utilizzando il modello di microsimulazione delle imposte sui redditi delle società di capitali dell'UPB (MEDITA), verrà predisposta un'analisi della demografia e della performance economica e fiscale delle società nell'ultimo decennio. L'analisi sarà integrata con una lettura pluriennale delle principali misure di politica tributaria adottate nel periodo. Con questa finalità verrà aggiornato e integrato il modulo di calcolo del costo del capitale e delle aliquote medie e marginali a livello di impresa.

Un terzo argomento di approfondimento riguarderà i programmi di *welfare*, ancora poco sviluppati in Italia, in particolare quelli per la non autosufficienza, che divengono sempre più cruciali in un Paese che invecchia rapidamente. Le tendenze demografiche e l'evoluzione delle condizioni epidemiologiche, con la transizione verso una maggiore prevalenza delle patologie croniche, ha spinto a rafforzare, da un lato, l'assistenza territoriale e domiciliare e, dall'altro lato, a concepire provvedimenti di riforma degli interventi per affrontare la non autosufficienza e la disabilità.

Tali questioni sono emerse con forza anche nell'ambito del PNRR: la determinazione dei nuovi standard dell'assistenza sanitaria territoriale, il finanziamento di investimenti sulle strutture territoriali, l'ampliamento dell'assistenza domiciliare, le stesse riforme in materia di non autosufficienza e disabilità. Ci si propone di esaminare l'evoluzione recente in questo campo e i progetti di riforma, di verificarne le potenzialità rispetto alla situazione esistente, sia dal punto di vista della sanità, sia da quello dell'assistenza, e di individuarne i limiti.

Un ulteriore approfondimento, condizionato ai tempi e agli spazi disponibili, potrebbe riguardare l'evoluzione del sistema pensionistico nell'ultimo decennio, anche in relazione all'andamento del mercato del lavoro, alla interazione tra pilastro pubblico e privato e alle

disuguaglianze nei trattamenti pensionistici. Uno sguardo particolare verrebbe dedicato al meccanismo di indicizzazione delle pensioni, dopo la recente fiammata inflazionistica e la nomina di una specifica Commissione con il compito di proporre una riforma.

Lo sviluppo dei modelli econometrici e degli altri strumenti quantitativi per le attività istituzionali

Nell'ambito dell'**analisi macroeconomica**, si interverrà sulla struttura e sulle procedure di simulazione dei modelli econometrici, alla luce delle mutate esigenze istituzionali associate alla nuova *governance* dei conti pubblici, nell'ambito della quale occorre avere proiezioni su un orizzonte di lungo termine.

In particolare, verranno testate le proprietà di medio-lungo periodo del modello MeMo-It, per la realizzazione di scenari macroeconomici di lungo termine in diversi regimi della politica di bilancio. Sempre in un'ottica di medio termine, verranno sperimentati nuovi approcci per quantificare l'impatto delle riforme strutturali, in particolare quelle previste dal PNRR, sul potenziale di crescita dell'economia italiana.

Il modello di analisi settoriale con le tavole di *input/output* verrà affinato e sviluppato. In particolare, si interverrà sull'interfaccia utente per renderne più intuitivo l'uso. Si valuterà se proseguire lo sviluppo per incorporare la dinamica o la granularità settoriale.

Con riferimento ai modelli di breve termine, verranno ulteriormente ampliati gli indicatori dotati di contenuto informativo, per tracciare l'evoluzione dell'economia soprattutto a livello settoriale; verranno altresì affinati gli strumenti di previsione per le componenti dell'inflazione, sfruttando l'eterogeneità dell'informazione contenuta nelle voci elementari o nei maggiori raggruppamenti dell'indice. Si procederà infine alla realizzazione di nuove procedure operative basate sui modelli di *machine learning*, da affiancare e combinare con la modellistica previsiva di breve termine sul PIL e sulle principali componenti, già in uso in UPB.

Infine, s'intende rafforzare la collaborazione con l'Istat per l'analisi dei microdati relativi alle indagini mensili sulla fiducia delle famiglie e delle imprese. I dati individuali sulle famiglie consentono di sviluppare misure alternative sulla percezione della dinamica dei prezzi e sulle aspettative rilevate direttamente dai consumatori. L'utilizzo di informazioni qualitative a livello di impresa aiuta a raffinare indicatori già sviluppati dall'UPB, primo fra tutti quello sulle condizioni di accesso al credito.

Nell'ambito della **finanza pubblica** verrà approfondita l'attività di monitoraggio degli aggregati di entrata e di spesa, necessaria all'elaborazione delle previsioni di breve e medio termine. In particolare, proseguirà l'attività di aggiornamento della banca dati (di fonte SIOPE e RGS – OpenBDAP) dedicata al monitoraggio e alle previsioni di finanza pubblica sviluppata dall'UPB. Tale strumento fornisce indicazioni utili a monitorare

l'evoluzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche nell'esercizio in corso e, su questa base, a formulare le previsioni relative agli esercizi futuri. Per quanto riguarda la spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente, si provvederà alla manutenzione di una nuova base-dati che è stata predisposta negli ultimi mesi del 2023, al fine di affinare le previsioni con particolare riferimento ai rinnovi contrattuali. Inoltre, verrà sistematizzata la raccolta delle informazioni sulle componenti di incremento della spesa per redditi di lavoro ulteriori rispetto a quelle previste dai rinnovi contrattuali.

A seguito delle modifiche introdotte alla *governance* europea, e in linea con le metodologie e ipotesi che utilizzerà il MEF, si renderà necessario definire i criteri per la previsione degli aggregati di finanza pubblica secondo l'ipotesi delle politiche invariate. Sarà necessario approfondire con il MEF le scelte metodologiche che verranno adottate per la previsione del Bilancio dello Stato e i passaggi che conducono alla previsione delle voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Si dovranno in particolare valutare le ipotesi sottostanti la dinamica di alcune voci del conto delle Amministrazioni pubbliche che possono presentare aspetti problematici. A tale proposito, si ricorda la necessità, nell'ambito delle previsioni a politiche invariate, di introdurre ipotesi sulle risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, sul trattamento di misure dichiarate temporanee ma che vengono in realtà prorogate nel tempo e sull'evoluzione di alcune voci delle uscite in conto capitale. L'orizzonte di previsione considerato dovrà, inoltre, essere allungato in coerenza con quanto disposto dalla nuova *governance* europea.

A causa di questi cambiamenti metodologici, è possibile che si renderà necessario un aggiornamento del "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" per acquisire in tempi utili tutte le informazioni rilevanti ai fini della validazione del quadro macroeconomico e della valutazione della finanza pubblica.

Si proseguirà nell'attività di analisi *ex post* delle previsioni ufficiali di finanza pubblica contenute nei documenti programmatici a confronto con il risultato a consuntivo (con valutazione delle principali determinanti degli scostamenti). Anche al fine di rendere pubbliche le analisi *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".

Continuerà l'attività di manutenzione del modello di previsione della spesa per interessi sui titoli di Stato nazionali, aggiornando la base informativa che alimenta il modello e la base dati con la relativa visualizzazione interattiva pubblicate sul sito dell'UPB per la consultazione. Dal punto di vista metodologico, continuerà il lavoro di ricerca 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 delle previsioni elaborate dal modello relative ai titoli di Stato con la stima delle altre componenti che contribuiscono alla spesa per interessi dell'intera Amministrazione pubblica (PA).

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.

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, tuttora in uso, 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 ottenute ipotizzando una reazione differenziata di entrate e spese pubbliche rispetto alle variazioni dei prezzi. Al fine di perfezionare ulteriormente l'analisi dell'impatto di *shock* sui prezzi, si terrà conto dell'evidenza che il gettito derivante da autotassazione reagisca a variazioni dei prezzi (tasso di crescita del deflatore del PIL) con un anno di ritardo. Sul lato delle spese, si tenterà invece di valutare le modalità con le quali la spesa per i redditi da lavoro del personale della pubblica amministrazione reagisce a *shock* inflazionistici.

Verrà inoltre esteso il *framework* deterministico DSA per tenere conto, in ordine di priorità: 1) della necessità di un legame più diretto tra il modello utilizzato per la DSA e il modello di stima della spesa per interessi; 2) dell'impatto dei proventi derivanti dalla tassazione dei titoli di Stato italiani sul saldo primario; 3) 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"); 4) 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, al di là del lavoro necessario ad aggiornare e ad affinare il modello esistente in modo da renderlo coerente con la metodologia utilizzata dalla Commissione europea nell'ambito del nuovo quadro di regole di bilancio, si continuerà a esplorare la possibilità di condurre l'analisi DSA attraverso modelli autoregressivi 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.

Data la crescente complessità del *framework* deterministico e la necessità di un legame più immediato con il relativo *framework* stocastico, come evidenziato in precedenza, si continuerà a lavorare sulla transizione del modello verso un *software* di calcolo stocastico-econometrico più adatto alla gestione di modelli relativamente complessi.

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 nei relativi pareri della Commissione europea.

A supporto dell'attività di **analisi settoriale**, 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.

In particolare, con riferimento ai modelli sulle famiglie, si avvierà la procedura di revisione delle basi informative, compatibilmente con la disponibilità dei microdati campionari e amministrativi. Saranno comunque aggiornate le procedure che ricostruiscono le normative in ambito fiscale, previdenziale e assistenziale. Per quanto riguarda il modello relativo alla misurazione di impatto delle imposte indirette e della dinamica dei prezzi saranno aggiornati, con cadenza almeno trimestrale, i dati riguardanti l'inflazione al consumo, le tariffe delle principali *utilities* e dei carburanti, le imposte al consumo e le accise, nonché i *bonus* tariffari erogati sulla base dell'ISEE dei beneficiari.

Saranno monitorati gli sviluppi riguardanti le agevolazioni in tema di riqualificazione energetica, mediante l'aggiornamento delle informazioni relative alle asseverazioni dei nuovi investimenti e l'evoluzione dei crediti di imposta. Sullo stesso tema sarà sviluppato il lavoro, avviato nel secondo semestre 2023, per la realizzazione di uno specifico modello per la valutazione di impatto della recente direttiva EPBD, mediante una stima congiunta della classe energetica, dei costi degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla sopracitata direttiva e le possibili misure agevolative, di cui sarà possibile valutare l'impatto distributivo.

La base informativa Losai, su cui sono state già avviate procedure di riorganizzazione e omogeneizzazione delle informazioni, consente inoltre di realizzare indagini retrospettive sulla dinamica dell'occupazione e delle retribuzioni nel settore privato negli ultimi trenta anni. Il modello di microsimulazione dell'imposta personale consentirà di analizzare la dinamica delle retribuzioni al netto e al lordo della tassazione, evidenziando il ruolo di quest'ultima nella evoluzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi dei lavoratori dipendenti.

Per quanto riguarda il modello sulle società di capitali, nel 2024 si procederà all'acquisizione definitiva dei dati di bilancio da Bureau van Dick e di quelli delle

dichiarazioni dei redditi (Modello Unico e Consolidato) dell’Agenzia delle entrate relativi al 2022. È inoltre previsto l’aggiornamento dei dati di Mediocredito Centrale sulle garanzie pubbliche concesse alle imprese (nel 2024 sarà monitorata l’attività ordinaria del Fondo PMI). Si procederà inoltre a un’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 anche integrate le informazioni relative alle compensazioni dei crediti F24 di fonte MEF. Infine, 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.

Per quanto concerne le attività di previsione della spesa sanitaria, si procederà alla manutenzione e aggiornamento del *database* dei Conti economici trimestrali (fonte BDAP) e alla predisposizione di un nuovo *database* contenente le informazioni relative alle consistenze del personale sanitario (Conto annuale, fonte RGS). In particolare, con riguardo ai dati trimestrali dei Conti economici, si proseguirà con ulteriori adattamenti utili alle analisi dell’UPB, nonché al potenziamento della modellistica attuale; con riguardo al *database* del personale, si effettuerà una prima ricognizione delle informazioni utili alla predisposizione di un set informativo funzionale a rispondere alle varie esigenze di analisi come: l’andamento in serie storica del personale sanitario; le sue principali caratteristiche (anzianità, qualifica, distribuzione territoriale, ecc.); le retribuzioni e la quantificazione dei rinnovi contrattuali.

Al fine di sviluppare ulteriormente l’analisi della finanza territoriale – che richiede l’utilizzo di dati eterogenei provenienti da diverse fonti – si procederà alla creazione di una specifica banca dati. Essa integrerà i dati dei bilanci previsionali e consuntivi degli Enti locali e delle Regioni (BDAP), con quelli relativi agli incassi e ai pagamenti (SIOPE), ai trasferimenti statali (Ministero dell’Interno) e al personale (ARAN). Si intende, inoltre, costruire l’anagrafica degli Enti che permette nelle analisi di tenere conto delle fusioni e incorporazioni e delle forme associative (Unioni di Comuni e Comunità montane, Ambiti territoriali sociali, ecc.).

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

L’Ufficio dovrà attrezzarsi per far fronte ai compiti derivanti dalla nuova *governance* della UE in base alla possibile imminente approvazione finale delle relative proposte legislative.

Al fine di aumentare la titolarità nazionale del quadro di regole europee, gli Stati membri dovranno presentare piani nazionali strutturali e di bilancio a medio termine che stabiliscono, per un periodo di quattro o cinque anni a seconda della durata naturale della legislatura, gli obiettivi di bilancio, le misure per affrontare gli squilibri macroeconomici,

le riforme e gli investimenti prioritari a livello nazionale. Gli obiettivi di bilancio devono essere coerenti con un percorso di aggiustamento di bilancio di 4 anni, estendibile fino a 7 nel caso di adozione di specifiche riforme strutturali o programmi di investimento, che consenta di conseguire un saldo primario tale da garantire un debito sostenibile e un deficit sotto il 3 per cento del PIL in uno scenario a politiche invariate dopo il periodo di aggiustamento. 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 primaria 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 europea pubblicherà una "traiettoria di riferimento" 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. Inoltre, la traiettoria di riferimento dovrà tenere conto delle cosiddette "salvaguardie numeriche comuni" (riduzione minima del debito in rapporto al PIL e avvicinamento verso un disavanzo complessivo strutturale dell'1,5 per cento) introdotte nell'accordo finale tra Consiglio della UE e Parlamento europeo raggiunto nel febbraio scorso. Inoltre, per i paesi di procedura di disavanzo eccessivo la traiettoria di riferimento dovrà considerare l'aggiustamento richiesto dalla parte correttiva del Patto di stabilità e crescita.

I testi legislativi di riforma della *governance* economica della UE riconoscono un ruolo rafforzato per le Istituzioni di bilancio indipendenti (IFI), quali l'UPB, rispetto alla legislazione della UE vigente. In particolare, l'articolo 8 della proposta di Direttiva 2011/85/EU sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, come emendato dall'accordo del Consiglio della UE a dicembre, riconosce alcuni principi minimi per garantire la loro autonomia funzionale e la loro indipendenza. Inoltre, nei testi legislativi vi sono alcuni compiti che verrebbero attribuiti alle IFI, quali:

- i) elaborare le previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali alla base della programmazione a medio termine del Governo o validare quelle predisposte dalle autorità nazionali;
- ii) monitorare il rispetto delle regole numeriche di bilancio vigenti a livello nazionale;
- iii) svolgere i compiti assegnati dal regolamento n. 1466/97 sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita secondo cui le IFI, dietro richiesta del Governo o della competente autorità nazionale, dovrebbero fornire una valutazione della conformità dei dati sui risultati di bilancio riportati nella relazione annuale sullo

stato di avanzamento del piano nazionale strutturale e di bilancio con il percorso di spesa netta e, ove applicabile, analizzare anche i fattori alla base di eventuali deviazioni dal percorso della spesa netta;

- iv) svolgere i compiti assegnati dal regolamento 1467/97 sul braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita secondo cui le IFI, dietro invito da parte dello Stato Membro, potrebbero essere chiamate, in caso di apertura di una procedura per deficit eccessivo, a produrre una relazione separata, non vincolante, sull'adeguatezza delle misure adottate rispetto agli obiettivi;
- v) valutare la consistenza, la coerenza e l'efficacia del *framework* di bilancio nazionale;
- vi) 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 questo contesto, come già descritto in precedenza, l'UPB ha già predisposto una strumentazione in grado di derivare le traiettorie di riferimento, l'aggiustamento pluriennale di bilancio e la dinamica dell'indicatore unico di spesa primaria netta coerenti con i requisiti richiesti dal nuovo quadro della *governance* UE. In vista dell'approvazione finale delle nuove regole di bilancio, l'Ufficio sta approntando le modifiche necessarie alla strumentazione attualmente esistente in modo tale da allinearla alla versione definitiva della regolamentazione.

La dinamica dell'aggregato di spesa primaria netta sarà oggetto di monitoraggio attento, insieme a tutte le sue componenti. La programmazione della spesa dovrà essere coerente con gli obiettivi in termini di saldo primario strutturale e la sorveglianza annuale si concentrerà sull'andamento dell'aggregato di spesa di riferimento rispetto al sentiero pluriennale approvato dal Consiglio della UE. Sebbene ancora oggetto di discussioni tecniche tra la Commissione europea e gli Stati Membri, l'aggregato di spesa rilevante dovrebbe essere simile a quello utilizzato dalla regola della spesa netta della legislazione vigente del Patto di stabilità e crescita. Una differenza è rappresentata dal fatto che gli investimenti non vengono più smussati su un periodo di quattro anni.

Per assicurare la prospettiva di sostenibilità e crescita che caratterizza la nuova *governance*, sarà inoltre importante monitorare l'andamento degli investimenti pubblici, soprattutto dopo il PNRR. Infatti, la riforma del braccio preventivo prevede che per poter estendere il periodo di aggiustamento di bilancio gli Stati Membri assicurino un livello di investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali lungo l'orizzonte del piano più elevato rispetto a quello previsto prima della predisposizione del piano.

Nella prospettiva di un potenziamento della strumentazione esistente, saranno valutate diverse opzioni per la realizzazione di previsioni macroeconomiche di medio-lungo termine. Nello specifico, si prenderanno in considerazione modelli che consentono di rappresentare gli impatti macroeconomici degli aggiustamenti di bilancio necessari per raggiungere l'obiettivo di finanza pubblica.

La valutazione dell'impatto degli investimenti e delle riforme strutturali incluse nei Piani nazionali strutturali e di bilancio, oltre che nel PNRR, verrà realizzata attraverso i modelli macroeconomici già in uso all'UPB, quali MeMo-It e il modello di equilibrio generale QUEST III R&D, fornito dalla Commissione europea e modificato dall'UPB.

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.

Inoltre, nel 2024, anche alla luce delle future regole di bilancio europee, si intende proseguire l'attività di sviluppo di un modello di micro-simulazione dinamico per la valutazione di politiche pubbliche in un orizzonte di lungo periodo, connesse con le dinamiche demografiche e del mercato del lavoro. In particolare, la ricostruzione prospettica della popolazione consentirà di trattare i temi connessi con gli andamenti di medio-lungo termine delle pensioni e delle altre spese legate all'invecchiamento. Su questo versante 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 è necessario confrontare le stime econometriche del profilo *life-cycle* dei redditi da lavoro con quelle basate sull'analisi econometrica delle dinamiche occupazionali e salariali osservate in passato. Queste stime si avvalgono dei dati amministrativi di fonte INPS integrate sul campione IT-SILC della popolazione italiana e di analisi condotte sul campione longitudinale di soli dati amministrativi LOSAI di fonte INPS-Ministero del lavoro che ricostruisce per il periodo 1990-2018 le carriere lavorative di un campione rappresentativo della platea dei lavoratori dipendenti del settore privato.

Per lo sviluppo del modello di previsione della spesa pensionistica sarà necessario

aggiornare i meccanismi che determinano il pensionamento incorporando la normativa più recente. 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.

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 delle analisi specifiche che, compatibilmente con le altre priorità istituzionali, si prevede di concludere entro l'anno e quelle che saranno avviate nel corso del 2024 ma che si prevede che vengano completate 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.

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 III R&D, utilizzato anche dal MEF per le valutazioni degli effetti macroeconomici del PNRR.

Le valutazioni verranno aggiornate per tener conto della revisione del Piano autorizzata dal Consiglio Europeo lo scorso dicembre e delle rimodulazioni che potranno intervenire nei prossimi mesi. Inoltre, si procederà a valutare l'impatto delle riforme strutturali del PNRR con il modello di equilibrio generale QUEST III R&D e con i modelli che stimano il potenziale di crescita.

Diverse attività continueranno a essere dedicate nei prossimi mesi all'attuazione del PNRR.

Verrà utilizzata la piattaforma ReGiS per monitorare lo stato di attuazione del PNRR in tutte le sue articolazioni. Al fine di superare le problematiche connesse con la tempestività e la completezza delle informazioni contenute in tale piattaforma, si continuerà a

integrarle con altre fonti (Anac, Opencup, BDAP, Siope+, ecc.) e con informazioni amministrative al fine di rispondere alle esigenze istituzionali di analisi. A tale scopo continuerà anche la collaborazione con l'IRPET per l'analisi sia dell'evoluzione degli investimenti intrapresi sia degli effetti della revisione del PNRR approvata lo scorso dicembre dalla Commissione europea.

Inoltre, si proseguirà nel monitoraggio dei bandi del PNRR che vedono come enti attuatori le Amministrazioni locali. Particolare attenzione sarà posta sullo stato di avanzamento di alcune misure. In particolare, si procederà a una nuova valutazione degli esiti dei bandi relativi agli asili nido, anche alla luce dei recenti cambiamenti (definanziamento del Piano asili nido previsto nell'ambito del PNRR e finanziamento di un nuovo piano anche attraverso il DL 123/2023, cosiddetto decreto Caivano); l'analisi comprenderà anche la valutazione dei progressi rispetto al raggiungimento dei LEP indicati con la legge di bilancio per il 2022 e una ricostruzione del complesso delle fonti di finanziamento dei Comuni per la fornitura del servizio (Fondo di solidarietà comunale, Fondo 0-6, Fondo sezioni primavera, *Bonus* asili nido, ecc.).

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'European Fiscal Board, insieme alle risposte degli IFI a un questionario del *Network*.

Indicatori di ricchezza e sostenibilità del debito pubblico

La riforma del quadro di regole di bilancio della UE considera la dinamica di medio periodo del rapporto tra debito pubblico e PIL come l'elemento cardine per valutare la sostenibilità delle finanze pubbliche di un paese. Tuttavia, il rapporto tra debito e PIL (ovvero il rapporto tra una variabile di *stock* e una di *flusso*) potrebbe non essere l'indicatore più adeguato a misurare la stabilità finanziaria di un paese². A tale riguardo, alcuni modelli di crescita considerano il rapporto tra debito pubblico e ricchezza come variabile rilevante per misurare la sostenibilità finanziaria di un paese³. Alla luce di questo approccio e anche delle indicazioni dei modelli di consumo intertemporale che individuano un legame tra invecchiamento e propensione al risparmio/ricchezza degli individui, l'UPB esaminerà la possibilità di costruire un modello di proiezione di medio periodo del rapporto tra debito pubblico e ricchezza considerando alcune variabili strutturali e demografiche che ne possano influenzare la dinamica negli anni a venire.

Le implicazioni per la finanza pubblica di uno shock inflazionistico

Il modello QUEST III R&D sarà impiegato per effettuare simulazioni sull'impatto per la finanza pubblica di *shock* inflazionistici di offerta, come ad esempio un aumento dei prezzi energetici, oppure di domanda. La metodologia seguita sarà simile a quella proposta da una recente analisi della Commissione europea⁴. Inoltre, i risultati generati dal modello in termini di prodotto reale, prezzi e tassi di interesse saranno utilizzati come input del *framework* di analisi di sostenibilità del debito (DSA), come ulteriore analisi di sensitività.

² Si veda: Balassone, F., Franco, D. and Zotteri, S. (2007), "*The reliability of EMU fiscal indicators: Risks and safeguards*", in Larch, M. – Nogueira Martins J. (eds.), *Fiscal indicators, European Economy Economic Papers*, n. 297; Casarosa, C. (1986), "Il significato economico del rapporto fra debito pubblico e PIL: un'analisi critica", in *Politica economica*, vol. 2, n. 2; Furman J. – Summers L. (2020), "*A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates, Discussion Draft*", November 30, available at hks.harvard.edu; Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmayer, J. (2021), "*Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards*", in *Economic Policy*, April; Wyplosz, C. (2011), "*Debt sustainability assessment: Mission Impossible*", in *Review of Eco-nomics and Institutions*, vol. 2, n. 3.

³ Bruce, N. and Turnovsky, S. J. (1999), "*Budget balance, welfare, and the growth rate: 'Dynamic Scoring' of the long-run government budget*", in *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 31, No. 2, pp. 162-186

⁴ Motyovszki, G. (2023), "*The fiscal effects of terms-of-trade-driven inflation*", in *European Economy Discussion Paper*, 190, July.

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.

Sul lato delle imprese, le recenti innovazioni normative in materia di fiscalità internazionale suggeriscono diversi elementi di interesse meritevoli di approfondimento. Il primo attiene a un generale inquadramento e una descrizione della platea delle imprese multinazionali che ricadrebbero nell'ambito di applicazione della *Global Minimum Tax* (GMT). Il secondo riguarda una valutazione delle potenziali entrate da GMT per l'Italia in relazione sia alle modalità di calcolo dell'aliquota effettiva sia agli elementi costitutivi della base imponibile. Il terzo riguarda un'analisi delle eventuali differenze sistematiche nelle caratteristiche delle imprese che ricadono nell'ambito di applicazione della GMT rispetto al resto della platea di imprese. Un ultimo elemento riguarda l'interazione della GMT – nel calcolo delle basi imponibili e dell'aliquota effettiva – con le diverse tipologie di agevolazioni concesse alle imprese. Un approfondimento potrà riguardare la probabilità che le diverse agevolazioni vigenti possano essere godute per intero dalle imprese multinazionali e se e in che misura queste possano influire sul calcolo dell'aliquota effettiva e delle basi imponibili.

Utilizzando i dati di Mediocredito Centrale relativi alle garanzie pubbliche concesse alle imprese integrati con altre informazioni disponibili sulle società di capitali, si intende procedere a una valutazione del comportamento delle imprese che hanno avuto accesso alle garanzie soprattutto durante l'emergenza sanitaria (ovvero fra il 2020 e il 2022, anni di attività straordinaria del Fondo PMI).

Inoltre, proseguirà lo studio delle principali misure di incentivo agli investimenti e la valutazione *ex post* del loro impatto. In particolare, verrà completata in questa direzione l'analisi già effettuata per gli incentivi alla ricerca e sviluppo.

Sempre con riferimento alla tassazione, compatibilmente con la disponibilità di uno specifico panel di microdati amministrativi, si intende sviluppare un'analisi relativa agli effetti dei numerosi interventi normativi che nel corso dell'ultimo decennio hanno coinvolto la disciplina della tassazione del reddito da lavoro autonomo e da ditta individuale. Le modifiche al regime forfettario, l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica e la proposta di introduzione del concordato preventivo biennale in attuazione della delega fiscale sono solo alcuni degli interventi che hanno interessato la tassazione del reddito da lavoro autonomo. La valutazione dell'effetto di tali modifiche dovrà tenere conto delle revisioni apportate al quadro generale di tassazione e degli impatti che queste hanno avuto sul disegno complessivo dell'Irpef. Gli aspetti che si intendono approfondire sono diversi. Il primo attiene all'evoluzione, nel corso dell'ultimo decennio, della platea di contribuenti con redditi da lavoro autonomo e da come questa sia dipesa da un naturale effetto di demografia delle attività economiche o da cambiamenti normativi quali, ad esempio, il progressivo espandersi del regime forfettario. Il secondo aspetto riguarda la

progressiva erosione della base imponibile Irpef per effetto dello spostamento di parte di essa sulla tassazione forfetizzata e la valutazione delle scelte dei contribuenti verso l'adesione al regime a seconda del cambiamento di soglia di accesso. Il terzo aspetto attiene all'impatto in termini distributivi dell'adesione al regime forfetario rispetto al resto della platea degli autonomi che sceglie di rimanere nel regime ordinario. Infine, anche l'introduzione del concordato preventivo richiederebbe un'analisi in termini di incentivi dei contribuenti all'adesione e il relativo impatto sulle entrate ed eventuali effetti in termini di comportamenti evasivi.

Per quanto riguarda la sanità, si assiste, a 45 anni dalla nascita del Servizio sanitario nazionale (SSN), a un processo di progressiva privatizzazione, che riguarda sia la produzione, sia il finanziamento, soprattutto a seguito della diffusione del *welfare* aziendale, incentivato a sua volta con agevolazioni fiscali. La questione è strettamente connessa con quella delle carenze di personale nel SSN, che implicano un ridimensionamento della capacità produttiva pubblica e spesso portano a cercare risposte emergenziali attraverso il finanziamento pubblico di servizi erogati da privati.

Sarebbe pertanto utile esaminare questo aspetto, offrendo evidenze sull'evoluzione degli spazi del mercato privato in sanità in relazione all'offerta pubblica, attraverso una puntuale analisi delle informazioni disponibili sulla fornitura delle prestazioni ospedaliere e territoriali per tipo di erogatore, nonché sull'andamento della spesa pubblica e di quella privata. Si cercherebbe così di verificare e misurare l'estensione del settore privato.

Un altro aspetto che va approfondito, in campo sanitario, è la recente revisione dei criteri di riparto del finanziamento del SSN tra le Regioni, che consentirebbe di compiere un passo avanti verso il completamento del disegno di perequazione delle risorse per la sanità, rimasto in parte inattuato. Infatti, al criterio capitaro, pesato in base ai consumi per fascia di età, sono stati affiancati a partire dal 2023 parametri relativi alla mortalità e altri di natura economico-sociale, il cui inserimento era previsto già dal 1996 (L. 662/1996). Gli altri criteri, la cui introduzione nel meccanismo di distribuzione delle risorse era disposta dalla legge del 1996 (in particolare indicatori epidemiologici territoriali) e dal D.Lgs. 68/2011 (percorso di miglioramento degli standard di qualità) non sono ancora stati adottati. Oltre a esaminare le caratteristiche tecniche della nuova proposta e valutarne l'impatto sulle diverse Regioni, si considera il ruolo, nell'ambito del riparto complessivo delle risorse, della cosiddetta "quota premiale", distribuita negli ultimi anni tenendo conto dei criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dunque sulla base di accordi politici.

Nel campo dell'assistenza, una questione importante riguarda i *gap* esistenti nei servizi erogati dalle diverse Regioni. La materia dell'assistenza sociale rientra tra quelle di esclusiva competenza regionale, mentre la competenza amministrativa nella gestione dei servizi sociali è dei Comuni. A causa del ritardo nella definizione dei LEP, da tempo si registra una forte eterogeneità nella fornitura dei servizi sul territorio, conseguenza anche della diversa disponibilità finanziaria. A partire dal 2015 viene attuato il riparto

perequativo delle risorse per le funzioni fondamentali per i Comuni, tra cui i servizi sociali comunali; dal 2017 è stato incrementato il finanziamento statale in questo ambito (Fondo nazionale per la non autosufficienza, Fondo nazionale per le politiche sociali, altri fondi minori); dal 2021 sono finanziati gli obiettivi di servizio, volti al superamento dei divari nelle prestazioni sociali dei Comuni. Si intende analizzare i dati sull'evoluzione della spesa e dei servizi forniti nei singoli territori per verificare gli effetti delle politiche pubbliche (in particolare quelle adottate nell'ambito del percorso di attuazione del federalismo fiscale) sui divari territoriali.

A tale proposito va ricordato che l'UPB si sta dedicando all'analisi della questione della determinazione dei LEP, per la quale è stata prevista una corsia accelerata dalla legge di bilancio per il 2023 nelle materie o ambiti di materie potenzialmente soggetti a richieste di autonomia differenziata, mentre al contempo la concessione di forme di autonomia in questi settori è stata subordinata all'approvazione dei relativi LEP. Il DDL sull'autonomia differenziata approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica riprende questi temi. L'UPB è stato chiamato più volte in audizione su questi argomenti, da ultimo nel gennaio 2024.

Inoltre, si affronterà la questione della denatalità, che da anni sta interessando tutte le principali economie avanzate e, in particolare modo, l'Italia. Per fronteggiare il fenomeno, nel corso degli anni, sono state adottate varie misure, non sempre tra loro coordinate, facendo ricorso a diversi strumenti (trasferimenti, servizi, politiche di conciliazione famiglia-lavoro, ecc.). Partendo da una ricognizione sistematica delle misure adottate, anche in termini comparativi con altre nazioni europee, si effettueranno analisi volte a evidenziare sia la tipologia di intervento utilizzato, sia eventualmente i relativi effetti. Un'attenzione particolare verrà posta alla relazione tra la denatalità e la fecondità, data l'evoluzione del numero delle donne nella popolazione.

2. La trasparenza dei conti pubblici e la comunicazione

Nel corso del 2023 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 al servizio dei cittadini. Nell'arco dell'anno, il numero complessivo di articoli e citazioni relativi all'Ufficio su carta stampata è stato di circa 1.030, 543 sul web e 136 sui social, oltre a 37 servizi radiotelevisivi, in particolare in corrispondenza con le audizioni più significative di fine 2023.

Per accrescere la propria capacità comunicativa e gli strumenti informativi a disposizione del pubblico, l'UPB ha potenziato la presenza sul canale social X, in particolare per comunicare i contenuti elaborati dall'Ufficio, e avviato la riprogettazione del sito web istituzionale con l'obiettivo di una maggiore accessibilità e chiarezza di navigazione.

La sezione del sito dell'UPB relativa alla diffusione di dati e analisi mediante infografiche interattive è stata sviluppata e aggiornata, con l'obiettivo di consentire al pubblico un'agevole consultazione della base informativa utilizzata per le analisi. Si fa riferimento, in particolare, alle 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. Un utilizzo più ampio delle infografiche, che hanno ricevuto *feedback* positivi dagli utenti e dai media specializzati, potrà essere un fattore chiave per la diffusione dei contenuti elaborati dall'Ufficio su diverse piattaforme di comunicazione.

Rientra in questo quadro l'attivazione di un profilo LinkedIn istituzionale, in analogia con quanto fatto da altre autorità fiscali indipendenti europee, che avrà come ulteriore obiettivo raggiungere con maggiore efficacia le community professionali e istituzionali. Le nuove opportunità offerte dal canale X/Whatsapp saranno valutate per un possibile agile veicolo di informazione proattiva con meccanismo di *alert* verso media e *stakeholder*.

Nell'ambito del collegamento con gli organismi istituzionali internazionali del circuito Ocse ed EU IFIs, l'UPB nel 2024 prenderà parte a gruppi di lavoro dedicati alla comunicazione e al suo sviluppo mediante azioni coordinate.

Poiché nel 2024 ricorre il decennale dell'UPB, il Rapporto sulla politica di bilancio, che dallo scorso anno è presentato pubblicamente con cadenza annuale conterrà, accanto alla consueta visione prospettica, una valutazione retrospettiva elaborata per questa occasione, a cui saranno dedicati appositi materiali di comunicazione.

3. La struttura organizzativa

Lo staff dell'Ufficio è attualmente composto da trentuno persone (di cui ventisei economisti e cinque con compiti amministrativi) a fronte di una pianta organica di quaranta unità prevista dalla legge istitutiva. 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 e rende più difficile adempiere in modo efficiente il 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 del personale in due edifici separati e alla mancanza di spazi comuni per riunioni e attività esterne.

Nel 2023, l'UPB ha svolto procedure di reclutamento con l'obiettivo di colmare carenze nei servizi di analisi settoriale, di finanza pubblica e di analisi macroeconomica, e di 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 2024 le attività internazionali dell'UPB avranno un ruolo centrale nell'ambito della propria azione istituzionale: in particolare, oltre a incontri bilaterali con organizzazioni pubbliche e private operanti a livello sovranazionale (Commissione europea, FMI, Banca centrale europea, 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 riforma della *governance* economica della UE, del gruppo di lavoro sulla comunicazione mediatica per una maggiore efficacia degli IFI, nonché del gruppo di lavoro per la validazione delle previsioni macroeconomiche e delle previsioni di finanza pubblica. Nel corso del 2023, l'UPB ha inoltre contribuito alla predisposizione di un *paper* del *Network* sugli aspetti istituzionali per una maggiore efficacia degli IFI.

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