

**Programma annuale delle attività
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Anno 2025**

(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 e dei dati e l'accuratezza delle previsioni al servizio del Parlamento e dei cittadini. Come specificato dalla sua norma istitutiva (Capo VII della L. 243/2012, cosiddetta legge rinforzata, per l'attuazione del nuovo articolo 81 della Costituzione) e dalla legge di contabilità (art. 10ter della L. 196/2009), l'UPB: verifica e valuta le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nei documenti di programmazione economica e finanziaria; 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. Si sottolinea che il Governo e il Parlamento si sono impegnati a modificare, nel corso del 2025, la L. 243/2012 e la L. 196/2009 per tener conto della nuova *governance* economica della UE.

1. L'attività di analisi

In questo paragrafo si fornisce una breve descrizione di quanto realizzato dall'UPB nel 2024 e nei primi mesi del 2025 per poi delineare le attività che si programma di concludere entro la fine dell'anno.

L'attività svolta nel 2024 e nei primi mesi del 2025

Nel 2024 si è svolta l'attività istituzionale di analisi dei documenti programmatici di finanza pubblica (Documento di economia e finanza, DEF, e Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, PSB). L'orizzonte di previsione è stato allungato in coerenza con quanto disposto dalla nuova *governance* economica della UE. 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 il PSB) nonché, come di consueto, nell'audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2025 a novembre. Nel mese di giugno è stato presentato il Rapporto sulla politica di bilancio. Il Rapporto ha illustrato le tendenze dell'anno precedente, le prospettive dell'economia italiana e della finanza pubblica e alcuni approfondimenti settoriali. Inoltre, data la ricorrenza del decennale dell'attività dell'UPB, la prospettiva delle analisi è stata sviluppata anche in relazione al periodo 2014-2023, con approfondimenti tematici che hanno riguardato l'analisi retrospettiva dell'economia e della finanza pubblica italiana, l'evoluzione della tassazione sulle famiglie e sulle imprese, quella delle pensioni e dell'occupazione e le recenti politiche per la *long term care* in Italia.

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, sette audizioni e una memoria su tematiche rilevanti per la finanza pubblica (sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali; sul DL 19/2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); sul DL 39/2024, riguardante le agevolazioni fiscali nell'edilizia; sulla riforma della *governance* economica europea; sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale; sulla proposta di legge C. 1298 riguardante il finanziamento, l'organizzazione e il funzionamento del Servizio sanitario nazionale e la delega al Governo per il riordino delle agevolazioni fiscali relative all'assistenza sanitaria complementare; sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto). Sono stati pubblicati cinque Focus tematici. I temi approfonditi nei Focus sono stati: il consueto confronto tra le strategie di bilancio indicate

nei programmi di stabilità e convergenza dei paesi della UE; come ogni anno, la manovra di bilancio per il 2024 approvata dal Parlamento; il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute; l'analisi dei recenti interventi normativi riguardanti detrazioni e agevolazioni fiscali; la riscossione della tassa sui rifiuti e le implicazioni sui bilanci dei Comuni. Tali lavori sono stati in alcuni casi affiancati dalla pubblicazione di specifiche infografiche. Infine, nel corso del 2024 e nei primi mesi del 2025 sono state pubblicate due Note di lavoro: la prima descrive estensivamente il modello sviluppato dall'UPB per la predisposizione di scenari di evoluzione del rapporto tra debito e PIL e le principali variabili di finanza pubblica coerenti con la nuova *governance* della UE entrata in vigore alla fine di aprile 2024; la seconda valuta e quantifica l'impatto sugli appalti pubblici e sui tempi di realizzazione delle opere dell'introduzione del nuovo Codice dei contratti e della rimodulazione del PNRR avvenute nella seconda parte del 2023. Nel 2024 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, due di questi hanno riguardato le previsioni per l'economia italiana (febbraio e agosto); in aprile si è presentata un'analisi sul fenomeno del cosiddetto *labour hoarding* che ha caratterizzato gli anni della pandemia e quelli immediatamente successivi; nella Nota di ottobre si è invece presentata una prima analisi delle nuove serie della contabilità nazionale annuale, focalizzandosi in particolare sulle nuove evidenze riguardo alla dinamica del valore aggiunto e della produttività totale dei fattori.

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. Tali modelli sono stati valutati in termini di capacità predittiva anche in relazione alla loro effettiva disponibilità temporale rispetto al momento della previsione. Riguardo invece agli strumenti quantitativi già in uso in UPB per l'analisi congiunturale, l'attività ha riguardato la ricerca di nuovi indicatori congiunturali tempestivi, con particolare riferimento al settore dei servizi. È stata consolidata la collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per la fornitura regolare dei dati di fatturazione elettronica con frequenza mensile.

La manutenzione 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. Sono state inoltre predisposte delle funzioni che ampliano la possibilità di costruire scenari di simulazione anche all'interno del campione, ipotizzando una diversa composizione degli interventi di finanza pubblica. In aggiunta, si è esplorata la possibilità di condurre scenari di previsioni stocastici con l'obiettivo di produrre un'intera distribuzione di proiezioni in aggiunta al dato puntuale.

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 facilita l'utilizzo, limitando la possibilità di errore tipica dei fogli di lavoro. I modelli di microsimulazione per analisi settoriali, in particolare quelli relativi alle famiglie, sono stati oggetto nel corso del 2024 di significativi aggiornamenti. Sono state integrate nuove informazioni provenienti dalle dichiarazioni fiscali nelle basi informative dei modelli e sono state aggiornate le procedure in base alla normativa fiscale, previdenziale e assistenziale vigente. È proseguita l'attività di sviluppo sia del modulo di microsimulazione che utilizza i dati dell'indagine Istat sulle spese delle famiglie (HBS) integrati con informazioni amministrative su fisco, contributi sociali, pensioni e ISEE, per valutare gli impatti distributivi, sia del modello specifico per valutare l'impatto della direttiva EPBD, che stima congiuntamente la classe energetica, i costi degli interventi necessari per raggiungere gli obiettivi della direttiva e gli effetti delle possibili misure agevolative, permettendo di valutarne l'impatto distributivo.

Per quanto riguarda il modello di microsimulazione sulla tassazione delle società di capitali (MEDITA), nel corso del 2024 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 2022. Sono state inoltre acquisite le dichiarazioni relative al periodo 2008-2014 e si è contestualmente proceduto a una prima lettura ed elaborazione dei dati in esse contenuti. Come negli anni precedenti è stato inoltre 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. In particolare, per quanto riguarda la prima, le informazioni già disponibili sono state integrate e arricchite grazie a una nuova modalità di fornitura, che ha richiesto una completa revisione delle procedure di acquisizione ed elaborazione dei dati. È proseguita infine l'attività di modifica delle procedure del modello MEDITA per l'utilizzo combinato dei dati di simulazione, di bilancio e fiscali finalizzata a un uso dello strumento più veloce e flessibile. Infine, utilizzando le informazioni di fonte amministrativa

(dichiarazione dei redditi), è stato costituito un modulo di identificazione e di analisi delle società multinazionali per la valutazione della nuova imposta globale minima (*global minimum tax*, GMT).

Per quanto riguarda il modello di previsione di breve-medio termine della spesa pensionistica, oltre al consueto aggiornamento della banca dati, è stata effettuata una operazione di revisione della sua struttura. I codici del modello sono stati rivisti e omogeneizzati in un unico linguaggio (STATA). Successivamente sono state modificate e aggiornate le procedure di calibrazione del modello rispetto alle scelte di pensionamento realizzate dai lavoratori nel periodo compreso tra il 2021 (anno di origine dei dati INPS) e il 2024. I dati di riferimento sono quelli dei monitoraggi sui flussi di pensionamento forniti dall'INPS. Nella nuova versione del modello, la calibrazione avviene in maniera più puntuale sulle differenti forme di pensionamento. Negli anni di proiezione (2025-2030) sono state riviste le regole gerarchiche di scelta tra le differenti opzioni di pensionamento e le regole dei *take-up*, basate queste ultime su evidenze empiriche derivanti da fonti interne ed esterne, anche di tipo econometrico.

Per quanto concerne le attività di previsione della spesa sanitaria, è stato necessario adeguarsi all'allungamento dell'orizzonte previsivo operato nell'ambito del nuovo PSB. In particolare, è stato predisposto uno specifico modello previsivo alimentato dalle serie storiche relative alle principali componenti della spesa sanitaria (Conto della protezione sociale, fonte Istat). Il database delle serie storiche è stato realizzato utilizzando la tecnologia *Statistical Data and Metadata eXchange* (SDMX). Parallelamente, è stato aggiornato il *database* che attinge dai Conti economici trimestrali (fonte BDAP). Questi ultimi sono utilizzati per analisi di breve periodo a supporto dei modelli previsivi. Infine, sono state aggiornate le informazioni relative alle consistenze del personale sanitario utili alla quantificazione dei rinnovi contrattuali.

Per quanto concerne l'attività di monitoraggio delle consistenze relative ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche è stata costruita una banca dati con le informazioni disponibili dal 2010 nel Conto annuale (fonte RGS). La disponibilità delle informazioni in serie storica è finalizzata a rispondere a varie esigenze di analisi, tra le quali: l'andamento del personale, la sua articolazione territoriale, l'anzianità, le retribuzioni. Contestualmente gli andamenti del personale sono confrontati con quelli resi disponibili dall'ARAN.

Con riferimento al monitoraggio dell'attuazione del PNRR, è proseguita l'attività di costruzione di una banca dati, aggiornata con cadenza infrannuale, sulla base delle risultanze disponibili in ReGiS. Le informazioni raccolte hanno differente grado di dettaglio, alcune sono più aggregate e riguardano aspetti di carattere generale (*milestone* e *target*, spesa sostenuta e preventivata, rate), altre raggiungono una maggiore granularità. In particolare, l'unità di analisi è il singolo progetto che concorre alla realizzazione degli interventi previsti nel piano. Le informazioni riferite ai singoli progetti (ad esempio, fasi progettuali raggiunte, localizzazione, contributo al raggiungimento dei

milestone e target, ecc.) consentono di offrire analisi più articolate e puntuali capaci di evidenziare aspetti non rilevabili dagli indicatori osservati in forma aggregata.

In questo ambito, oltre a proseguire la collaborazione con l'ANAC e l'IRPET, nell'ottobre 2024 l'Ufficio ha sottoscritto un accordo di collaborazione con l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), al fine di poter disporre di dati sui lavori pubblici a livello di cantiere-impresa.

Per assicurare continuità nella capacità predittiva dei conti pubblici, nel corso del 2024 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. È stato inoltre effettuato l'aggiornamento dell'intero *dataset* di finanza pubblica sulla base delle revisioni di *benchmark*, operate dall'Istat (e pubblicate a settembre del 2024) per tenere conto della disponibilità di nuove fonti informative, di modifiche metodologiche nel trattamento dei dati di base, di innovazioni nella classificazione e/o nella definizione delle variabili di contabilità nazionale. Inoltre, nella prima metà dell'anno è stata definita e aggiornata la base dati utilizzata per la stima dei rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici.

Nel modello UPB per l'analisi e la previsione della spesa per interessi sul debito pubblico è stato esteso l'orizzonte di simulazione da 4 a 5 anni, in modo da allinearlo a quello sottostante il Piano Strutturale di bilancio di medio termine. La base informativa che alimenta tale modello è stata aggiornata 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 ulteriormente adattato e riformulato nel corso del 2024 al fine di stimare la coerenza degli obiettivi programmatici di finanza pubblica del Governo rispetto agli aggiustamenti pluriennali richiesti dalle modifiche legislative di riforma del quadro di regole di bilancio della UE entrate in vigore il 30 aprile 2024. 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 dalla nuova *governance* UE.

La metodologia sviluppata dall'UPB tiene conto di tutte le modifiche introdotte dalla nuova legislazione sulla *governance* europea. In particolare, è possibile differenziare

l'aggiustamento del saldo primario strutturale in caso di apertura di una procedura per deficit eccessivo (PDE) e al contempo di tenere conto delle “salvaguardie numeriche comuni” introdotte nella versione finale delle nuove regole del Patto di stabilità e crescita. Nel dettaglio, è possibile verificare la “salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito” ovvero che il rapporto tra debito pubblico e PIL si riduca, in media, di un punto percentuale l'anno nel corso del periodo di aggiustamento quadriennale o settennale o negli anni del periodo di aggiustamento in cui il paese non è soggetto a procedura per deficit eccessivi. Inoltre, la metodologia permette di verificare la condizione richiesta dalla “salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo”, la quale richiede che l'aggiustamento annuale del saldo primario strutturale sia pari ad almeno 0,4 punti percentuali di PIL nel caso di un piano quadriennale o ad almeno 0,25 punti di PIL nel caso di un piano settennale fintanto che il deficit strutturale sia superiore all'1,5 per cento del PIL. Infine, il *framework* UPB è stato completato con l'introduzione della formula che consente di derivare, una volta stabilito l'aggiustamento annuale del saldo primario strutturale coerente con i requisiti del Patto di stabilità e crescita, il tetto al tasso di crescita della spesa primaria netta. A luglio 2024 è stata pubblicata una nota di lavoro¹ che documenta la metodologia sviluppata dall'UPB per mettere a punto le proiezioni del rapporto tra il debito e il PIL e delle principali variabili di finanza pubblica coerenti con l'approccio delineato dalla nuova *governance* UE.

Nel corso del 2024 sono inoltre proseguiti i lavori per consentire la migrazione del *framework* UPB dall'attuale piattaforma (Excel) a un apposito *software* statistico (Eviews) compatibile con il modello di previsione macroeconomica in dotazione all'UPB (MeMo-It).

Nel primo trimestre del 2025, l'attività istituzionale dell'UPB è stata dedicata al contributo per il Gruppo di lavoro parlamentare sulla riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica, alla predisposizione di due Focus e della consueta Nota sulla congiuntura di febbraio, nella quale sono state pubblicate le nuove previsioni macroeconomiche per l'Italia; è stata inoltre presentata una nuova infografica sulle previsioni del PIL dell'Italia.

Il contributo al Gruppo di lavoro ha avuto lo scopo di illustrare i principi che, secondo l'UPB, potranno orientare la revisione normativa nazionale relativa alla contabilità e alla finanza pubblica in conseguenza della riforma della *governance* economica della UE. Inoltre, sono state fornite osservazioni generali e indicazioni specifiche riguardo alla L. 243/2012 e alla L.196/2009.

Un 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 doganale della Commissione europea e, per le

¹ Si veda Cacciotti, M., Cole, A.L., Gabriellini, C., Giachin Ricca, E. e Padrini, F. (2024), “The new EU Stability and Growth pact and its implications for Italy”, Nota di lavoro n. 1, 4 Luglio.

misure con impatto sulle uscite, si è fatto riferimento alla *Classification of the Functions of Government*, COFOG).

Un altro Focus è stato dedicato all'analisi dello stato di attuazione del PNRR per la parte riguardante gli asili nido. In particolare, partendo dalle informazioni disponibili in ReGiS e in altri documenti governativi, sono stati valutati gli 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). Sono stati inoltre stimati i posti aggiuntivi negli asili nido e nelle scuole materne realizzabili attraverso le risorse rese disponibili per verificare il raggiungimento a fine 2026 dell'obiettivo di posti indicato nel PNRR e dei LEP indicati con la legge di bilancio per il 2022.

In febbraio è stata avviata un'infografica sulle previsioni per l'Italia, accessibile dal sito istituzionale dell'UPB. L'infografica presenta grafici e tabelle sulle previsioni sul PIL, realizzate da diverse organizzazioni istituzionali, a partire dal 2018 nel confronto con i dati storici. L'infografica verrà regolarmente aggiornata, in concomitanza con la pubblicazione di nuove previsioni o nuovi dati.

Infine, è opportuno segnalare il workshop dell'OCSE "Integrating Climate into Long-Term Fiscal Sustainability Analysis", ospitato dall'Ufficio il 21 e il 22 gennaio 2025 presso la Sala del Refettorio della Camera dei deputati, Palazzo San Macuto, che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Ragioniere generale dello Stato Daria Perrotta, del Direttore dell'Ufficio per la valutazione delle politiche pubbliche Chiara Goretti, e del Capo Servizio dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio della Camera dei deputati Paola Bonacci. In questo quadro, l'Ufficio intende proseguire la collaborazione con i competenti uffici del Parlamento nell'ambito dei compiti istituzionali previsti dall'ordinamento.

Il programma di lavoro per la restante parte del 2025

Quest'anno, oltre a presentare il Rapporto sulla politica di bilancio 2025, proseguiranno le attività volte a rafforzare gli strumenti necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ufficio: la valutazione dei documenti di finanza pubblica del Governo, 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 dell'entrata in vigore della legislazione relativa alla riforma del quadro di regole di bilancio della UE, verranno inoltre sviluppati nuovi strumenti, necessari per lo svolgimento dei compiti assegnati alle Istituzioni di bilancio indipendenti della UE.

Particolare attenzione sarà dedicata alle attività relative al monitoraggio della crescita della spesa netta. Si ricorda infatti che il nuovo regolamento UE della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita prevede che: “Gli Stati membri possono chiedere alla pertinente istituzione fiscale indipendente di cui all’articolo 8 bis della direttiva 2011/85/UE di fornire una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio.” Inoltre, “ove applicabile, gli Stati membri possono chiedere alla pertinente istituzione fiscale indipendente di analizzare i fattori alla base di una deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio. Tale analisi non è vincolante ed è aggiuntiva rispetto a quella della Commissione.” Come descritto più nel dettaglio in seguito, l’obiettivo del monitoraggio sarà quello di valutare stime *ex ante*, in corso d’anno ed *ex post* della crescita della spesa netta coerenti con la definizione dell’aggregato utilizzata per il nuovo quadro di regole del Patto di stabilità e crescita utilizzando il metodo di calcolo “*bottom up*” (ossia basato sulle singole componenti dell’aggregato rilevante, si veda *infra*).

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 2025

Il Rapporto 2025 si comporrà di due parti: la prima illustrerà i risultati macroeconomici e di finanza pubblica dell’anno precedente, le previsioni più recenti e la consueta valutazione *ex post* delle previsioni macroeconomiche del Governo; la seconda parte sarà dedicata ad approfondimenti tematici.

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

In primo luogo, si analizzeranno i possibili effetti della dinamica occupazionale degli ultimi anni sulla produttività dei principali settori economici, sfruttando le informazioni relative alle caratteristiche specifiche dei lavoratori, quali la qualifica professionale, il titolo di studio, l’anzianità lavorativa e il genere.

L’approfondimento è relativo all’analisi del mercato del lavoro in Italia nel periodo successivo alla crisi pandemica, in cui l’occupazione ha registrato un consistente miglioramento (un aumento di circa il 2,0 per cento nel 2023 rispetto al 2019) e il tasso di partecipazione e quello di occupazione si sono attestati sui valori più elevati dall’inizio della rilevazione. Nello stesso periodo, la produttività del lavoro (misurata in termini di valore aggiunto per ora lavorata) ha sostanzialmente ristagnato, nonostante il forte incremento nell’anno della crisi sanitaria. Nel complesso, il rallentamento della produttività si è associato a un marcato aumento dell’occupazione e a uno squilibrio tra la domanda e l’offerta di lavoro. Lo studio intende fornire evidenze sull’evoluzione del

mercato del lavoro negli anni successivi alla pandemia in riferimento ad alcune rilevanti caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori, come i livelli di istruzione e delle competenze, e alla tipologia di occupazione. Si intende inoltre investigare la relazione tra i nuovi occupati e la dinamica della produttività, valutando in particolare se le caratteristiche individuali dei lavoratori entrati nel mercato, rispetto a quelle delle persone già occupate, abbiano contribuito a sostenere la dinamica della produttività. Infine, si analizzeranno gli effetti attribuibili alla riallocazione settoriale dei fattori sulla produttività aggregata, valutando il contributo della riallocazione delle risorse sia all'interno dei singoli comparti, in particolare tra le imprese di diversa dimensione, sia tra i settori.

In secondo luogo, utilizzando il modello di microsimulazione delle imposte sui redditi delle società di capitali dell'UPB (MEDITA), si fornirà un approfondimento descrittivo e quantitativo degli incentivi per l'industria 4.0. In particolare, si fornirà una descrizione dettagliata delle misure distinguendo tra i diversi strumenti adottati negli ultimi anni (maggiorazione degli ammortamenti e crediti d'imposta). Saranno individuate le imprese beneficiarie e l'ammontare del beneficio goduto in relazione alle principali caratteristiche economiche (settore, dimensione, localizzazione, profittabilità, ecc.). Su questa base, adottando una tecnica a due stadi – *matching* per la costruzione del gruppo di controllo e *difference in difference* per l'identificazione dell'effetto – si valuterà l'impatto dell'incentivo su una serie di variabili obiettivo (investimenti, occupazione, retribuzioni e produttività delle imprese).

Sarà inoltre presentata una nuova valutazione degli effetti macroeconomici degli incentivi all'edilizia residenziale ("Superbonus"), introdotti nell'anno della crisi pandemica e rimasti in vigore con aliquota al 110 per cento fino a tutto il 2023. La valutazione degli impatti è stata già effettuata dall'UPB in precedenti Rapporti e Audizioni attraverso il modello macroeconomico MeMo-It. Nel Rapporto 2025 si intende aggiornare la stima sull'effetto macroeconomico della misura, tenendo conto delle nuove informazioni di contabilità nazionale, alla luce delle revisioni intercorse. L'obiettivo è di pervenire a una stima dell'impatto sull'economia degli incentivi attraverso l'utilizzo di una metodologia statistica che consenta una identificazione più robusta dello scenario controfattuale, anche a partire da analisi di recente pubblicazione.

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 nuove informazioni storiche della contabilità nazionale e 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. Utilizzando le serie storiche più recenti della contabilità nazionale si procederà a una valutazione approfondita delle proprietà del modello, a partire da una verifica della specificazione delle singole equazioni attraverso test di corretta specificazione, stabilità strutturale e capacità previsiva su diversi campioni, l'eventuale modifica della struttura di singoli blocchi di equazioni del modello, la calibrazione dei moltiplicatori intorno a valori coerenti con quelli prevalenti nella letteratura e analoghi a quelli di altri modelli macroeconomici simili per l'Italia.

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, anche in relazione alle modifiche apportate dall'Istat nelle fonti informative della contabilità nazionale trimestrale, pubblicata nell'ottobre scorso. In particolare, si approfondirà lo studio delle modalità di utilizzo dei dati di fatturazione elettronica per la stima del valore aggiunto dei servizi. Si concluderà il processo di sviluppo 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, si intende condurre analisi su alcuni aspetti di rilievo che hanno contrassegnato le più recenti fasi cicliche utilizzando i microdati relativi alle indagini mensili sulla fiducia delle famiglie e delle imprese, disponibili in virtù di una collaborazione con l'Istat. 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, data la nuova metodologia di registrazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego introdotta in occasione del *benchmark*², si avvierà anche una riflessione su come utilizzare i dati di cassa della spesa

² In precedenza, i rinnovi contrattuali venivano contabilizzati dall'anno di sottoscrizione del contratto, imputando su tale anno anche tutti gli importi per arretrati. Si trattava di un criterio di registrazione

per il personale ai fini del monitoraggio della spesa per redditi da lavoro per competenza economica.

A seguito delle modifiche introdotte alla *governance* europea, e in linea con le metodologie e ipotesi che utilizzerà il MEF, si renderà necessario approfondire gli aspetti relativi alla stima e al monitoraggio della spesa netta.

A tale scopo sarà opportuno 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 le informazioni rilevanti ai fini della validazione del quadro macroeconomico e della valutazione della finanza pubblica. Sarà necessario inoltre aggiornare anche l’Accordo con l’Istat circa la fornitura dei dati di 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). Particolare attenzione sarà dedicata all’analisi *ex post* dell’andamento della spesa netta (si veda *infra*). 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”. Nei limiti dei dati e informazioni a disposizione, l’analisi della spesa netta verrà condotta anche a livello di sottosettore (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza).

Relativamente al modello di previsione della spesa per interessi sui titoli di Stato nazionali 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. La pubblicazione dell’aggiornamento della base dati dei titoli di Stato sul sito sarà accompagnata da un’infografica in cui saranno analizzate le tendenze del debito pubblico italiano. 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, si proseguirà nell’analisi delle componenti sottostanti l’aggiustamento *stock*-flussi, dato dalla differenza tra la variazione del debito pubblico e l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. La disaggregazione di

sostanzialmente in termini di cassa, a eccezione dei casi in cui il contratto veniva sottoscritto intorno alla fine dell’anno e, quindi, gli effetti sull’indebitamento netto si manifestavano nell’anno di sottoscrizione del contratto mentre quelli su fabbisogno e debito nell’anno successivo. La nuova metodologia imputa, invece, a ogni anno le somme destinate alla contrattazione dalla legislazione vigente, indipendentemente dall’anno di sottoscrizione del contratto, seguendo così, di fatto, il profilo degli stanziamenti in bilancio. Rispetto alla contabilizzazione precedente, con la nuova metodologia non si verificano i picchi di spesa dovuti agli arretrati che si riscontravano negli anni di rinnovo – tipicamente con forte ritardo – dei contratti, essendo gli importi ripartiti secondo un profilo più regolare sugli anni della tornata contrattuale.

tale posta consente di analizzare le componenti che contribuiscono alla 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. Partendo dall'evidenza che il gettito derivante da autotassazione reagisce a variazioni dei prezzi (tasso di crescita del deflatore del PIL) con un anno di ritardo, verrà perfezionata ulteriormente l'analisi dell'impatto di *shock* sui prezzi sulle entrate. Sul lato delle spese, continuerà invece l'analisi volta a 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 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.

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 cercando nel contempo di ridurre l'aumento di volatilità delle variabili causato dalla crescente complessità del modello di proiezione del rapporto tra debito e PIL sottostante.

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 nelle Relazioni annuali sui progressi compiuti, previste dalla nuova *governance* della UE, 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. Alla luce delle nuove regole di bilancio e in una fase di consolidamento di bilancio prolungato, come quella descritta nel PSB, tali valutazioni assumono particolare rilievo per verificare l'efficacia e la qualità della spesa e la composizione del bilancio.

In particolare, con riferimento ai modelli sulle famiglie, il principale sviluppo metodologico riguarderà l'aggiornamento delle basi informative dei modelli di microsimulazione, che risultano per la quasi totalità acquisite, sebbene con ritardo. Saranno 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 di *input* 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. Una particolare attenzione sarà dedicata alla tassazione legata direttamente e indirettamente agli immobili, sulla base delle nuove informazioni di fonte amministrativa riguardanti i dati catastali. In particolare, saranno sviluppati nuovi moduli di stima riguardanti l'Imu e la Tari, di cui si analizzerà il rapporto tra il gettito teorico e quello effettivo su base locale.

Proseguirà la realizzazione di uno specifico modello per la valutazione di impatto della recente direttiva EPBD (*Energy Performance of Building Directive*) e verrà sviluppato un modello di analisi basato su microdati per la stima degli effetti della recente dinamica occupazionale sulla produttività.

Per quanto riguarda il modello sulle società di capitali, nel corso del 2025 si procederà all'acquisizione dei dati di bilancio da Bureau van Dijk e di quelli delle dichiarazioni dei redditi (Modello Unico, Consolidato e IRAP) dell'Agenzia delle entrate relativi al 2023. Si procederà inoltre all'integrazione delle informazioni sulle imprese multinazionali e sulla tassazione minima globale. 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 ed energetica degli ultimi anni).

Nel 2025 proseguirà l'aggiornamento mensile dei dati di Mediocredito centrale sulle garanzie pubbliche concesse alle imprese secondo la nuova modalità di fornitura. Ciò richiederà lo sviluppo di procedure di acquisizione e lettura delle nuove informazioni fornite dal Fondo. Infine, è prevista l'acquisizione dei microdati relativi ai bilanci delle banche operanti in Italia resi disponibili dalla Banca d'Italia (IBBaSS) e la loro successiva integrazione nel modello.

Per quanto riguarda la previsione di breve-medio termine della spesa pensionistica, continuerà il processo di aggiornamento iniziato nel corso del 2024. In particolare, l'attività di revisione della struttura del modello sarà dedicata, in una prima fase, all'esplorazione della possibilità di introdurre elementi di discontinuità nei profili retributivi che vengono utilizzati nel modello per il computo della pensione. A questo fine verranno sfruttate informazioni attualmente disponibili nella banca dati INPS che alimenta il modello (composizione dell'anzianità contributiva in periodi antecedenti e successivi all'introduzione della regola contributiva). Verranno poi effettuati approfondimenti volti a rendere maggiormente realistici i profili *life cycle* dei redditi da lavoro, utilizzando anche informazioni di fonte esterna alla banca dati e derivanti dal campione LOSAI e dagli estratti contributivi di fonte INPS. Sotto il profilo dell'architettura del modello la nuova struttura permetterà di gestire in modo organico simulazioni con scenari differenti. Vi è inoltre l'obiettivo di introdurre procedure di computo di indicatori di adeguatezza (tasso di sostituzione tra prima rata pensionistica e ultima retribuzione) e di convenienza finanziaria (il tasso interno di rendimento).

Al fine di sviluppare ulteriormente l'analisi della finanza territoriale – che richiede l'utilizzo di dati eterogenei provenienti da diverse fonti – si procederà con il potenziamento della banca dati che oggi combina i dati dei bilanci previsionali e consuntivi degli Enti territoriali e delle Regioni (BDAP), quelli relativi agli incassi e ai pagamenti (SIOPE), al catasto e alle quotazioni immobiliari (Agenzia delle entrate), ai trasferimenti statali (Ministero dell'Interno) nonché dei Comuni che permettono di tenere conto nelle analisi delle fusioni e incorporazioni degli Enti locali nel periodo dal 2010 al 2023. Si intende continuare ad arricchire la banca dati con le informazioni relative al personale degli Enti territoriali (ARAN), ai dati ambientali riguardanti la gestione dei rifiuti urbani (ISPRA), alle aliquote Imu (delibere comunali) e alla tariffazione Tari (Piani economico-finanziari dei Comuni). Inoltre, sarà arricchita l'anagrafica degli Enti locali con le informazioni riguardanti le forme associative (Unioni di Comuni e Comunità montane, Ambiti territoriali sociali, ecc.) e i dati descrittivi (dati demografici, economico-sociali, relativi al capitale umano di fonte Istat, ecc.).

Con riferimento all'attività di monitoraggio dell'attuazione del PNRR, si continuerà a sviluppare l'esistente banca dati basata essenzialmente sulle risultanze disponibili in ReGIS e informazioni provenienti da ANAC. Si valuterà il suo arricchimento con i microdati di fonte ANCE.

Lo sviluppo degli strumenti di monitoraggio dell'indicatore di spesa netta nell'ambito della nuova governance economica della UE

L'Ufficio dovrà continuare ad attrezzarsi per far fronte ai compiti derivanti dalla nuova *governance* della UE in base alle modifiche legislative entrate in vigore il 30 aprile 2024.

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 precedente legislazione. In particolare, l'articolo 8 bis della Direttiva 2011/85/EU sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri riconosce alcuni principi minimi per garantire la loro autonomia funzionale e la loro indipendenza e stabilisce alcuni compiti di competenza delle IFI:

- 1) elaborare o validare le previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali;
- 2) monitorare il rispetto delle regole numeriche di bilancio vigenti a livello nazionale;
- 3) formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche sottostanti il percorso della spesa netta contenuto nel Piano strutturale di bilancio; fino al 30 aprile 2032 il parere viene formulato su richiesta dello Stato membro, mentre a decorrere dal 1° maggio 2032 esso diventa obbligatorio;
- 4) su richiesta dello Stato membro, fornire una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella Relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio;
- 5) dietro invito da parte dello Stato membro, in caso di apertura di una procedura per deficit eccessivo, produrre una relazione separata, non vincolante, sull'adeguatezza delle misure adottate rispetto agli obiettivi;
- 6) valutare la consistenza, la coerenza e l'efficacia del *framework* di bilancio nazionale;
- 7) su invito, partecipare a regolari audizioni e discussioni presso il Parlamento nazionale.

In vista della Relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, che il Governo dovrà inviare alla Commissione europea entro il 30 aprile di ciascun anno, particolare attenzione sarà dedicata alle attività relative al monitoraggio della crescita della spesa netta e alla valutazione delle sue componenti.

L'obiettivo del monitoraggio è quello di analizzare le stime *ex ante*, in corso d'anno ed *ex post* della crescita della spesa netta coerenti con la definizione dell'aggregato utilizzata per il nuovo quadro di regole del Patto di stabilità e crescita.

La definizione dell'aggregato di spesa netta in base al metodo "*bottom up*" si basa sulla seguente formula:

spesa netta = *spesa primaria* – *impatto interventi finanziati dalla UE ("flussi UE")* – *cofinanziamenti nazionali di programmi finanziati dalla UE* – *impatto delle una tantum*

(“one-off”) – *spesa ciclica per disoccupazione – impatto delle misure discrezionali di entrata (“DRM”)*

Per la stima delle singole componenti dell’indicatore di spesa netta verranno utilizzate, per quanto possibile, le metodologie utilizzate dalla Commissione europea anche quando il MEF se ne dovesse discostare.

Più nel dettaglio, per le stime *ex ante* e in corso d’anno della spesa primaria verranno utilizzate le previsioni elaborate in occasione della validazione delle previsioni macroeconomiche dei documenti programmatici. Per quanto riguarda la stima in corso d’anno, verrà portata avanti l’attività di monitoraggio e utilizzo delle banche dati disponibili, ovvero i dati infrannuali Istat, BDAP e Siope. Per quanto riguarda il risultato *ex post*, verrà utilizzato il dato a consuntivo dell’Istat. Occorrerà modificare il Protocollo di intesa con il MEF e l’Accordo con l’Istat per specificare le nuove necessità di fornitura di dati/informazioni.

Per la stima *ex ante* delle DRM, verranno condotte valutazioni dell’impatto finanziario delle principali misure dal lato delle entrate attraverso l’analisi delle relative relazioni tecniche. Occorrerà modificare il Protocollo di intesa con il MEF per specificare la necessità di fornitura di dati/informazioni nell’ambito del monitoraggio di questa componente della spesa netta, incluso nei casi in cui la stima *ex ante* dovesse essere modificata in corso d’anno o *ex post*.

Relativamente ai flussi UE e cofinanziamenti nazionali di programmi finanziati dalla UE, in considerazione del fatto che, al momento, l’unico canale di fornitura dei dati è la RGS, occorrerà prevedere nel Protocollo con il MEF e nell’Accordo con l’Istat la fornitura regolare dei dati necessari (criterio competenza economica) sia *ex ante*, sia in corso d’anno, sia *ex post*.

Con riguardo alla stima delle misure *one-off*, occorrerà approfondire i criteri utilizzati dalla Commissione per classificare le misure come *una tantum*. Per ogni provvedimento, verrà quindi valutato se le misure soddisfino o meno i criteri della Commissione. In caso di dubbio, dovrà essere previsto un confronto con la Commissione stessa e con il MEF. Verrà, pertanto, valutato l’impatto finanziario *ex ante*, in corso d’anno ed *ex post* di tali misure, anche in collaborazione con il MEF. Pertanto, occorrerà definire nel Protocollo con il MEF la fornitura di dati/stime in tutte le fasi del monitoraggio.

Infine, riguardo alla spesa ciclica per disoccupazione, occorrerà stabilire come derivare la spesa per disoccupazione (comprensiva della cassa integrazione) e disporre di una stima dell’*unemployment gap*. Per entrambi gli aggregati verrà utilizzata la definizione e la metodologia utilizzata dalla Commissione. Tuttavia, analisi di sensitività verranno condotte utilizzando le previsioni della spesa per disoccupazione e la stima dell’*unemployment gap* elaborate in occasione della validazione del quadro macroeconomico. Con riferimento in particolare al risultato *ex post* della spesa per disoccupazione, verrà utilizzato il dato a consuntivo dell’Istat appena disponibile. Tuttavia, in considerazione del ritardo nel suo rilascio (la pubblicazione del dato all’anno *t* si ha normalmente alla fine dell’anno *t+1*), occorrerà verificare la disponibilità dell’Istat a

fornire indicazioni in anticipo rispetto alla pubblicazione. In alternativa, potrebbero essere chiesti altri dati con cui costruire una *proxy*. A tal fine, sarà necessario aggiornare l'Accordo con l'Istat. Per quanto riguarda l'*unemployment gap*, verrà elaborata una stima utilizzando la metodologia della funzione di produzione comune a livello UE. Tuttavia, al fine di condurre analisi di sensitività, potrebbero essere utilizzate anche altre metodologie di stima del tasso di disoccupazione NAWRU.

Inoltre, considerati i recenti sviluppi in tema di sicurezza e difesa a livello europeo, verranno monitorate le implicazioni delle relative iniziative per le regole di bilancio e per la finanza pubblica.

Per monitorare il rispetto degli impegni assunti dal Governo con il Piano sarà inoltre importante seguire l'andamento degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali, soprattutto dopo il 2026, ovvero quando è previsto concludersi l'impatto del PNRR. Infatti, l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio è condizionata all'impegno di mantenere il livello medio degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali per gli anni 2027-29 a un valore uguale o superiore a quello medio durante il periodo di attuazione del PNRR.

A sostegno dell'attività di monitoraggio e della trasparenza delle nuove regole di bilancio, verrà predisposta una Nota di lavoro che mette a confronto i due metodi, "*top down*" e "*bottom up*", per la derivazione del tetto del tasso di crescita della spesa netta. Il primo metodo deriva il tetto del tasso di crescita della spesa netta dagli obiettivi di aggiustamento del saldo primario strutturale che soddisfa i requisiti delle nuove regole europee. Il secondo metodo deriva il tetto dagli obiettivi delle singole componenti dell'aggregato di spesa netta che è stato illustrato in precedenza.

Infine, come previsto dal nuovo regolamento sul braccio preventivo, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a stimare il fabbisogno di investimenti pubblici, compresi quelli relativi alle priorità comuni dell'UE. A livello europeo la metodologia per la stima del fabbisogno di investimenti pubblici dovrebbe essere sviluppata dalla Commissione e discussa insieme agli Stati membri. L'UPB intende approfondire l'argomento per acquisire una strumentazione necessaria per stimare tale fabbisogno. In prospettiva, essere in grado di effettuare una stima preliminare del fabbisogno di investimenti consentirebbe all'UPB di valutare *ex ante* l'adeguatezza delle risorse stanziare per una determinata politica. Una prima applicazione potrebbe riguardare la stima dei costi degli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla direttiva della UE per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici.

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 devono tenere conto delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione, in primo luogo la spesa pensionistica e la sanità. Per quanto riguarda lo sviluppo del modello di proiezione nel lungo periodo della spesa pensionistica, l'attività sarà organizzata in due blocchi paralleli. Una prima parte del lavoro sarà dedicata a una ricognizione dei vantaggi e degli svantaggi dei diversi tipi di modelli utilizzati a questo scopo in Italia e nelle principali economie sviluppate. In particolare, si intende approfondire, sotto il profilo metodologico e operativo, le opportunità e i limiti di un approccio basato su analisi fondate su dati microeconomici. La seconda parte del lavoro riguarderà principalmente l'aggiornamento della popolazione dell'anno base. Questo aspetto è di cruciale importanza per la costruzione di un modello nel quale la coerenza della popolazione iniziale rispetto all'universo di riferimento (la popolazione italiana) è fondamentale per controllare la natura dell'eterogeneità generata in fase di simulazione e quindi per la bontà delle stime relative agli indicatori di sostenibilità e distributivi. I dati della popolazione dell'anno base, che deriveranno dall'integrazione dell'indagine IT-SILC più recente con informazioni retrospettive di fonte INPS relative alle carriere retributive, verranno sottoposti a procedure estese di validazione ed eventualmente di correzione. Saranno anche esaminate le scelte relative alla calibratura dei pesi campionari. La componente longitudinale della banca dati infine verrà utilizzata, per quanto possibile, per definire tramite analisi econometriche i parametri che verranno poi utilizzati in fase di simulazione dinamica per le transizioni socio-demografiche (scelte di istruzione, matrimoni e divorzi, mercato del lavoro, ecc.)

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 2025 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.

Le 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 dell'evoluzione dello stato di attuazione.

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, ANCE, 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 dell'evoluzione degli investimenti intrapresi.

Inoltre, si proseguirà nel monitoraggio di interventi del PNRR che vedono come enti attuatori le Amministrazioni locali. Particolare attenzione sarà posta sullo stato di avanzamento delle misure in ambito sociale e sanitario. Con riferimento a quest'ultimo ambito, si intende valutare a che punto sia la realizzazione degli interventi previsti dal PNRR nella Missione 6, Salute (alla quale sono stati destinati 15,62 miliardi). Se la maggior parte dei *milestone*, consistenti nell'approvazione di riforme, linee guida e contratti istituzionali di sviluppo, è stata realizzata nella tempistica prevista – anche se al prezzo del rinvio di molti aspetti sostanziali a provvedimenti successivi – l'attuazione dei *target* rappresenta forse la sfida più difficile per il nostro Paese, implicando tra l'altro il completamento di una serie di investimenti nelle scadenze previste. La rimodulazione del PNRR peraltro ha spostato una parte delle risorse dagli investimenti alla spesa corrente (assistenza domiciliare integrata), rendendo più agevole il raggiungimento degli obiettivi. Una verifica sullo stato di attuazione complessivo può consentire anche di valutare in che misura il PNRR stia contribuendo a un riequilibrio delle infrastrutture sanitarie e della capacità di offerta di servizi tra le diverse macro-aree del Paese.

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

Prendendo come riferimento il Rapporto sui rischi di bilancio e sulla sostenibilità dell'*Office for Budget Responsibility* (OBR) del Regno Unito³, del Rapporto sui rischi di bilancio e sulla sostenibilità del *Conselho das Finanças Públicas* (CFP) del Portogallo⁴ e di un lavoro dell'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC)⁵ verranno analizzate per l'Italia le varie fonti di rischi macroeconomici e di bilancio derivanti dal cambiamento climatico, quali: i rischi fisici acuti, ovvero i danni da eventi atmosferici estremi; i rischi fisici cronici, ovvero i danni alla produttività dovuti all'aumento delle temperature; i costi di adattamento, ovvero di riduzione dei rischi fisici sia acuti sia cronici; i costi di mitigazione o di riduzione delle emissioni, in particolare i costi legati alla transizione energetica.

In primo luogo, verrà condotta un'analisi descrittiva del fenomeno per l'Italia. Verranno, quindi, raccolti e analizzati alcuni dati legati al cambiamento climatico e alla transizione energetica per l'Italia, anche in confronto con altri paesi, quali: aumento e maggiore volatilità delle temperature medie; emissioni totali e disaggregate per settore; mix energetico utilizzato e sua variazione a seguito della transizione energetica; numero di mezzi a motore termico ed elettrico; aumento della frequenza e dell'intensità dei fenomeni meteorologici estremi e loro impatto sull'economia e sulla finanza pubblica; costi di adattamento; tassazione energetica e del carbonio; spese per la transizione energetica; fondi per la transizione energetica e per i danni causati da catastrofi naturali; emissione dei BTP green e utilizzo del relativo finanziamento.

Sulla base di questi dati, verrà esplorata la possibilità di predisporre prime stime dell'impatto del cambiamento climatico sull'economia italiana e sulla finanza pubblica fino al 2050 per l'Italia attraverso l'uso di vari strumenti e metodologie. Una di esse è rappresentata dallo strumento Edison sviluppato dall'OCSE per le IFI. A tale scopo, l'uso di questo strumento è stato approfondito in varie occasioni da ultimo in un *workshop* ospitato dall'UPB lo scorso gennaio. Lo strumento Edison prevede come *input* di impatto macroeconomico del cambiamento climatico le stime per paese riportate in un lavoro pubblicato sulla rivista *Energy Economics*⁶ nel 2021 oppure quelle pubblicate dal *Network for Greening the Financial System* (NGFS)⁷ nel 2024 e come *input* di impatto degli eventi atmosferici estremi la media annua per paese degli eventi riportati nel *database* internazionale sui disastri naturali EM-DAT⁸. Altri *input* riguardano alcuni dati, da reperire per l'Italia, legati alle emissioni, all'utilizzo delle fonti energetiche, nonché alla tassazione e alla spesa pubblica relative al mix energetico, alle emissioni e alle misure per il clima.

³ OBR (2024), "[Fiscal risks and sustainability – September 2024](#)", 12 settembre.

⁴ CFP (2023), "[Fiscal Risks and Public Finance Sustainability 2023](#)", 12 dicembre.

⁵ IFAC (2023), "[What climate change means for Ireland's public finances](#)", ottobre.

⁶ Kahn, M., Mohaddes, K., Ng, R., Hashem Pesaran, M., Raissi, M. e Yang, J. (2021), "[Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis](#)", 21 agosto.

⁷ Si veda [NGFS Phase 5 Scenario Explorer](#).

⁸ Si veda [The Emergency Events Database EM-DAT](#).

Un'analisi ulteriore, da integrare successivamente nella valutazione complessiva, sarà dedicata alla stima dei costi di *non compliance* rispetto ad alcuni regolamenti e direttive della UE in tema di ambiente ovvero: il regolamento sulla condivisione degli sforzi di riduzione delle emissioni 2021-2030⁹, il regolamento su emissioni e assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura¹⁰, la direttiva di promozione dell'energia da fonti rinnovabili¹¹ e la direttiva sull'efficienza energetica¹².

Un altro strumento che verrà utilizzato per prime stime dell'impatto del cambiamento climatico sulla finanza pubblica, in particolare dell'impatto dei fenomeni atmosferici estremi, sarà rappresentato dal quadro concettuale di *Debt Sustainability Analysis* (DSA) della UE, seguendo per l'Italia la metodologia di un articolo della Commissione europea¹³. Esso utilizza come *input* i dati del database EM-DAT e le proiezioni del progetto PESETA del *Joint Research Centre*¹⁴, nel quale vengono analizzati i rischi e l'impatto degli eventi meteorologici estremi sul benessere e sulla sostenibilità del debito pubblico, sulla base di diversi scenari di riscaldamento globale.

Inoltre, verranno predisposte stime sugli impatti ambientali del PNRR, utilizzando la versione climatica del modello *Global Economic Model* fornito da Oxford Economics. Una quota rilevante dei fondi è destinata all'efficientamento energetico, ma allo stesso tempo l'impatto macroeconomico espansivo aumenta i consumi energetici e quindi aumenta le emissioni di gas serra. Sarà quindi effettuata una prima valutazione degli effetti del PNRR sulle emissioni complessive di gas inquinanti, cercando di identificare in quale fase prevale l'effetto di aumento netto di emissioni e a partire da quando prevalgono i benefici per l'ambiente.

Infine, verranno analizzate le possibili politiche pubbliche da adottare per la transizione energetica e per gestire i danni dovuti al cambiamento climatico, anche prendendo come riferimento un lavoro della Commissione europea¹⁵ che descrive l'impatto sulle spese e sulle entrate pubbliche di politiche alternative e una serie di lavori, sempre della

⁹ Si veda "Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi".

¹⁰ Si veda "Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia".

¹¹ Si veda "Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili".

¹² Si veda "Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica".

¹³ Gagliardi, N., Arevalo, P. e Pamies, S. (2022), "The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries", European Economy Discussion Paper 168, 19 luglio.

¹⁴ Si veda JRC PESETA programme.

¹⁵ Aphecetche, T. (2024), "Fiscal Challenges in the Green Transition: A Global Perspective", European Economy Economic Brief 081, 5 settembre.

Commissione europea¹⁶, che valutano la possibilità di gestire l'impatto dei disastri naturali tramite l'istituzione di fondi di bilancio per i rischi legati alle calamità.

In tema di riqualificazione energetica sarà inoltre portato avanti il lavoro per la valutazione di impatto della recente direttiva EPBD (*Energy Performance of Building Directive*), mediante una stima congiunta della classe energetica, dei costi degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla direttiva e le possibili misure agevolative, di cui sarà possibile valutare l'impatto distributivo.

Gli 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 paese¹⁷. 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 paese¹⁸. 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, partendo dalle proiezioni sulla ricchezza delle famiglie effettuate dal modello Memo-it, esaminerà la possibilità di costruire un modello di proiezione di medio periodo del rapporto tra debito pubblico e ricchezza. A questo fine, verranno prese in considerazione alcune variabili strutturali e demografiche (quali le proiezioni demografiche del numero delle famiglie elaborate dall'Istat) che possano influenzare la dinamica della ricchezza nel medio periodo e lungo periodo.

¹⁶ Radu, D. (2021), "[Disaster Risk Financing: Main Concepts & Evidence from EU Member States](#)", European Economy Discussion Paper 150, 28 ottobre; Radu, D. (2022), "[Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Climate-Related Disasters](#)", European Economy Discussion Paper 174, 30 novembre; Radu, D. (2024), "[Approaching Disaster Risk Financing in a Structured Way](#)", European Economy Discussion Paper 174, 7 maggio.

¹⁷ 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 Economics and Institutions*, vol. 2, n. 3.

¹⁸ 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

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 europea¹⁹. 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.

La 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.

Dal lato delle imprese, si individuano diverse linee di analisi. In primo luogo, le recenti innovazioni normative in materia di fiscalità internazionale e il dibattito su eventuali meccanismi correttivi suggeriscono diversi elementi di interesse. Il primo attiene a un generale inquadramento e una descrizione della platea delle imprese multinazionali che ricadrebbero nell'ambito di applicazione della 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 attiene all'analisi delle implicazioni in termini di calcolo delle aliquote effettive dall'utilizzo di dati di bilancio in confronto con le modifiche imposte a livello nazionale dalla normativa fiscale per le imprese non multinazionali. Il quarto 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 quinto elemento attiene all'analisi dell'interazione delle diverse tipologie di agevolazioni concesse alle imprese con il calcolo delle basi imponibili e dell'aliquota effettiva della GMT e alle implicazioni in termini di sostenibilità della politica fiscale in materia di incentivi 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.

Infine, i nuovi dati di Mediocredito centrale relativi alle garanzie pubbliche concesse alle imprese integrati con le altre informazioni disponibili sulle società di capitali potranno essere utilizzati per 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).

Sempre con riferimento alla tassazione, compatibilmente con la disponibilità di uno specifico *panel* di microdati amministrativi, si intende sviluppare un'analisi relativa agli

¹⁹ Motyovszki, G. (2023), "The fiscal effects of terms-of-trade-driven inflation", in *European Economy Discussion Paper*, 190, July.

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 l'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 forfettizzata 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 forfettario 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.

In ambito pensionistico, si farà un approfondimento sui meccanismi automatici di aggiustamento dei parametri che regolano il funzionamento dei sistemi pensionistici a ripartizione, che si sono rivelati uno strumento essenziale nel controllo delle dinamiche della spesa pensionistica. La letteratura finanziaria ed economica ha da qualche tempo sviluppato analisi teoriche e quantitative volte a studiare gli effetti di questi meccanismi sulla stabilità dei sistemi pensionistici e sulla distribuzione intergenerazionale delle risorse che deriva dalla loro applicazione²⁰. L'obiettivo è quello di analizzare in dettaglio i risultati di questa letteratura e di sviluppare, con le banche dati disponibili nell'Ufficio, procedure volte alla costruzione di indicatori relativi all'equilibrio attuariale del sistema pensionistico italiano.

Per quanto riguarda la sanità, oltre all'analisi dello stato di attuazione del PNRR già menzionata in precedenza, appare rilevante verificare l'evoluzione degli spazi del mercato privato in relazione all'offerta pubblica, attraverso una puntuale analisi delle informazioni disponibili. A tal fine si analizzerà sia il lato della produzione, sia quello del finanziamento, tenendo conto della diffusione del *welfare* aziendale, incentivato con agevolazioni fiscali. La questione è strettamente connessa con quella delle carenze di personale nel SSN, che

²⁰ Si vedano: Vidal Melia, C., Boado-Pena, M. e Settergren, O. (2010), "Improving the Equity, Transparency, and Solvency of Pay-as-You-Go Pension Systems: NDCs, the AB, and ABMs", in Micocci, M., Masala, G. e Gregoriou, G. (eds.), *Pension Fund Risk Management - Financial and Actuarial Modelling*, Chapman and Hall, pagg. 419-474; Alonso-Garcia, J., Boado-Pena, M. e Devolder, P. (2018), "Automatic balancing mechanisms for notional defined contribution accounts in the presence of Uncertainty", in *Scandinavian Actuarial Journal*, Issue 2, pagg. 85-108; Settergreen, O. (2001), "The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System", Working Paper in Social Insurance.

implicano un ridimensionamento della capacità produttiva e spesso portano ad ampliare il finanziamento pubblico di servizi erogati da privati.

Per quanto riguarda la finanza territoriale, ci si concentrerà sulle implicazioni del nuovo quadro della *governance* europea. La legge di bilancio per il 2025 non ha previsto meccanismi di controllo diretto della spesa degli Enti territoriali e pertanto continua a esistere l'obbligo di conseguimento del saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese. Tale decisione deriva dal fatto che sono già operativi meccanismi di controllo indiretto della spesa, soprattutto corrente, degli Enti territoriali. Essi includono, tra gli altri, l'obbligo di accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità per impedire impegni di spesa a fronte di entrate considerate di difficile riscossione. L'attività di analisi sarà diretta a valutare la coerenza dei meccanismi esistenti con i vincoli derivanti dalle nuove regole europee.

Sarà approfondita anche la tematica degli investimenti degli Enti territoriali e il ruolo che essi hanno per l'attuazione del PNRR e per gli altri programmi finanziati con trasferimenti statali (edilizia scolastica, prevenzione del rischio idrogeologico, superamento dei divari territoriali nella dotazione di impianti per smaltimento e trattamento di rifiuti urbani, ecc.). Si intende ricostruire la dinamica degli investimenti nel periodo 2016-2023 per individuare i fattori che hanno maggiormente inciso sulle decisioni di investimento a livello locale.

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.

2. La trasparenza dei conti pubblici e la comunicazione

Nel corso del 2024 l'UPB si è 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 ha avviato un account sulla piattaforma LinkedIn, che consente un accesso più versatile ai testi prodotti dall'Ufficio e si rivolge a una platea più professionale, con particolare riferimento alle istituzioni finanziarie e al mondo accademico. È in corso una riprogettazione del sito web istituzionale con l'obiettivo di una migliore accessibilità e una maggiore 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.

Nell'ambito del collegamento con gli organismi istituzionali internazionali del circuito Ocse e Network delle EU IFIs, l'UPB nel 2025 prenderà parte a gruppi di lavoro dedicati alla comunicazione e al suo sviluppo mediante azioni coordinate.

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.

4. Le attività internazionali

Anche per il 2025 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, della quale la prof.ssa Lilia Cavallari ha assunto il ruolo di presidente.

In quest'ultimo ambito, l'UPB co-presiede il gruppo di lavoro sulla riforma della *governance* economica della UE (si veda *infra*) e partecipa al gruppo di lavoro sulla comunicazione mediatica per una maggiore efficacia degli IFI e di quello per la validazione e valutazione delle previsioni macroeconomiche e delle previsioni di finanza pubblica.

In particolare, nel corso del 2024, l'UPB ha coordinato insieme ad Airef, l'organismo indipendente spagnolo, il gruppo di lavoro sulla riforma della *governance* economica della UE, curando l'elaborazione di un questionario sui primi Piani strutturali di bilancio di medio termine che gli Stati membri hanno presentato in autunno alle istituzioni europee. Il questionario era focalizzato sulle procedure nazionali relative ai Piani (ad esempio il coinvolgimento dei parlamenti nazionali), il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti e il contenuto dei Piani. Sulla base delle risposte al questionario, è stato pubblicato nel marzo del 2025 un *position paper* da parte del *Network* con indicazioni per un rafforzamento della titolarità nazionale della nuova *governance* economica della UE.

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