



**Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio
sull'avvio dell'attività del medesimo Ufficio**

**Commissioni congiunte V della Camera dei Deputati e 5a del Senato della
Repubblica**

Camera dei Deputati, 24 settembre 2014

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

Ringrazio le Commissioni bilancio di Camera e Senato per l'invito a illustrare le azioni intraprese per il primo insediamento dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). Vorrei cogliere l'occasione per presentare anche le attività che verranno avviate da qui alla fine dell'anno, inserendole nella prospettiva di medio periodo degli indirizzi di lavoro che – speriamo – consentiranno all'Ufficio di realizzare l'ambizioso mandato che il legislatore gli ha assegnato.

La legge istitutiva dell'organismo prevede che il Programma di lavoro annuale sia trasmesso alle commissioni parlamentari competenti. Il Programma di lavoro per la restante parte dell'anno è allegato al presente documento e si intende depositato alle Presidenze. Ho tuttavia l'ambizione di illustrare sin da ora qualcosa di più di un calendario di attività. Spero con questo mio breve intervento di riuscire a trasmettere la portata della sfida che l'Ufficio sta fronteggiando, l'aspirazione di contribuire, seppur con un limitato ruolo, ad uno dei momenti più delicati nella vita istituzionale di un paese, quello in cui i rappresentanti eletti operano le scelte sul prelievo di risorse dai

cittadini e sulla loro destinazione. In questo quadro saremo onorati di raccogliere le indicazioni e le aspettative che il Parlamento vorrà fornire.

1. La cornice normativa e il ruolo dell'UPB

Per meglio illustrare i passi compiuti fino ad ora consentitemi una breve digressione sulle motivazioni e sulla sequenza temporale che ha portato alla costituzione dell'Ufficio. L'organismo è stato costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio (approvata nel dicembre 2012) e in attuazione della nuova *governance* economica europea. L'UPB è un organismo indipendente che ha il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. Esso contribuisce altresì ad assicurare la trasparenza dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini.

Istituzioni simili - seppur nella diversità delle soluzioni organizzative - sono presenti da tempo in vari paesi. Ad esempio, il Congressional Budget Office, noto per l'autorevolezza delle analisi messe a disposizione del Congresso degli Stati Uniti. Oppure il Central Planning Bureau olandese, fondato nel 1945, che oggi, tra i tanti compiti, ha quello di valutare la sostenibilità di bilancio dei programmi elettorali dei diversi partiti nel corso delle campagne elettorali. Anche gli organismi internazionali hanno spesso evidenziato il ruolo positivo svolto dalle istituzioni di bilancio indipendenti, sia per la trasparenza di bilancio, sia per la credibilità e qualità delle politiche pubbliche.

Su questi temi, nel 2011, si ebbe a livello europeo una prima accelerazione, con la Direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (2011/85/EU), facente parte del cd. *Six-Pack*, cioè del pacchetto di modifiche alla *governance* economica europea. Nelle premesse viene richiamato il pericolo – più volte sottolineato dalla Commissione europea – di previsioni macroeconomiche poco realistiche e distorte in senso ottimistico, che possono compromettere l'efficacia della programmazione di bilancio e così danneggiare la credibilità dell'impegno alla sostenibilità delle finanze

pubbliche. La direttiva richiede quindi che gli Stati membri assicurino che le previsioni macroeconomiche corrispondano allo scenario più verosimile o, meglio, a quello più prudentiale; viene sottolineata, inoltre, l'importanza che i Governi assicurino la piena trasparenza su modelli e ipotesi adottati. Con riferimento alla finanza pubblica, la Direttiva richiede che gli Stati membri predispongano un efficace monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio, basato su analisi indipendenti e affidabili realizzate da una istituzione indipendente. Qui per la prima volta nella normativa europea, vengono citate le istituzioni di bilancio indipendenti e il loro ruolo nella decisione di bilancio nazionale. Ricordo che già in questa Direttiva la nozione di indipendenza viene definita come indipendenza funzionale dalle autorità di politica di bilancio.

Un regolamento successivo, approvato nel 2013, facente parte del cd. *Two-Pack* (Reg(EU)473/2013) richiede in modo esplicito l'operatività di uno o più organismi indipendenti in ciascuno Stato membro. In linea con tali prescrizioni, Francia, Irlanda, Portogallo, Germania, tra gli altri, hanno istituito organismi di questo tipo.

Il Regolamento ne specifica puntualmente i compiti. Con riferimento alle previsioni macroeconomiche, chiarisce che i quadri di bilancio devono essere basati su previsioni indipendenti e, a tal fine, ciascuno Stato membro deve indicare se le proprie stime sono state prodotte o validate (*endorsed*) da un organismo indipendente. Come illustrerò con maggior dettaglio più avanti, il Governo italiano ha mantenuto a se' il compito di formulare le previsioni macroeconomiche e di richiedere all'UPB di validare le stime governative. Il Regolamento prevede poi che gli organismi indipendenti abbiano la funzione di monitorare il rispetto delle regole di bilancio e di fornire valutazioni su una serie di aspetti della finanza pubblica.

È utile soffermarsi su un punto importante relativo ai compiti dell'organismo, ovvero sulla differenza di ruolo degli organismi indipendenti a seconda che si tratti di previsioni macroeconomiche o di analisi di finanza pubblica. Differenza desumibile direttamente dall'ordinamento europeo, che nel caso di previsioni macroeconomiche parla di previsioni "validate" da un organismo indipendente; nel caso della finanza pubblica di "valutazione" delle previsioni presentate e di monitoraggio del rispetto delle regole fiscali. La diversità terminologica indica una differenza sostanziale. Per le previsioni macroeconomiche si prefigura una interazione forte tra organismo

indipendente e Governo per pervenire alla condivisione delle ipotesi macroeconomiche rilevanti. Per la finanza pubblica, l'organismo indipendente ha un ruolo più indiretto, in quanto si limita a fornire valutazioni sulle previsioni e sul rispetto delle regole che il Governo può certamente non fare proprie. Per quest'ultimo aspetto, vige il principio secondo cui il Governo – qualora richiesto dal Parlamento – è tenuto a spiegare le motivazioni delle eventuali divergenze di valutazione rispetto all'UPB. In nessun modo, però, per le variabili di finanza pubblica si prefigura un "obbligo" di convergenza tra le parti. Per le previsioni macroeconomiche, invece, si può supporre - anche se l'esperienza applicativa è ancora insufficiente: la normativa è al suo secondo anno di vigenza e lo scorso ottobre solo pochi organismi di bilancio indipendenti erano pienamente operativi - che la mancata validazione da parte dell'UPB comporterebbe implicazioni negative ai fini delle valutazioni della Commissione europea sui documenti trasmessi dallo Stato membro.

Il fondamento dell'UPB nell'ordinamento italiano è rintracciabile nella legge costituzionale n. 1 del 2012, che introduce nella Costituzione il principio dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (art. 5, lettera f)). La legge costituzionale rinvia ad una successiva legge (legge n.243/2012, cd. legge rinforzata) che, tra le altre cose, istituisce l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e ne regola le caratteristiche principali: la composizione dell'organo di vertice, il mandato, la dotazione di risorse umane e strumentali, l'accesso all'informazione. La legge rinforzata chiarisce che l'Ufficio effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e osservanza delle regole di bilancio; attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale); sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo e ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività. L'Ufficio, infine, predispose analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

2. L'avvio dell'attività

Lo scorso giugno la Commissione europea nelle proprie Raccomandazioni per l'Italia ha chiesto di "garantire l'indipendenza e la piena operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del Documento programmatico di bilancio 2015". In questi mesi di avvio della propria attività l'UPB si è pertanto attrezzato per adempiere nel migliore dei modi a questa richiesta operando su diversi fronti.

Innanzitutto, sul piano amministrativo, si è dotato dei regolamenti interni previsti dalla legge istitutiva – di organizzazione e funzionamento, sul trattamento giuridico ed economico del personale e di amministrazione e contabilità – che sono stati approvati dal Consiglio, previo assenso dei Presidenti delle due Camere, il 7 agosto scorso.

In secondo luogo, sul piano della dotazione di personale, è stato costituito un gruppo di lavoro provvisorio, con personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico (Istat, Ministero dell'economia, Banca d'Italia, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica) al fine di adempiere ai compiti amministrativi assai gravosi in questa fase iniziale (logistica, inquadramento del personale, formulazione del bilancio, attivazione del sito istituzionale, organizzazione del servizio di tesoreria e cassa) e di avviare l'attività di analisi economica e degli andamenti di finanza pubblica. Il gruppo provvisorio di lavoro conta attualmente nove unità tra amministrativi ed economisti, mentre va ricordato come nei primi tre anni l'Ufficio potrà avvalersi fino a trenta unità di personale e di quaranta a partire dal quarto anno di attività. È importante sottolineare che tutte le posizioni da economista saranno comunque attribuite in via definitiva solo in esito a procedure a evidenza pubblica, aperte anche a personale proveniente dal settore privato, da tenersi entro la fine del 2014.

Inoltre, anche in considerazione delle imminenti scadenze alle quali ho accennato, l'UPB ha concluso con l'ISTAT un accordo – attualmente in via di formalizzazione – che gli consente di avvalersi del supporto dell'ISTAT per realizzare previsioni macroeconomiche e analisi di microsimulazione mediante i modelli già sviluppati presso l'Istituto di statistica.

Infine l'UPB ha avviato contatti e relazioni istituzionali a livello europeo. In particolare, il 16 settembre scorso, il Consiglio ha incontrato una delegazione della Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione europea. L'incontro, che rientrava nel quadro dell'attività di monitoraggio svolta dalla Direzione nell'ambito della procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, ha consentito un primo confronto sull'istituzione dell'Ufficio e la sua *governance* nonché sull'avvio dell'attività di analisi macroeconomica e degli andamenti di finanza pubblica. Inoltre il nucleo di economisti attualmente in forza all'UPB ha partecipato nel settembre scorso a una serie di incontri con i funzionari della Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione europea sul tema della regole di bilancio.

3. Il protocollo di intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la validazione delle previsioni macroeconomiche

Il protocollo d'intesa con il MEF disciplina la trasmissione delle informazioni necessarie per consentire all'UPB di svolgere i compiti della validazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione della finanza pubblica, illustrati in precedenza. Desideriamo ringraziare il MEF per lo spirito collaborativo dimostrato nel corso del lavoro che ha portato alla definizione del protocollo

Riguardo alle previsioni macroeconomiche, le variabili oggetto di validazione sono il tasso di crescita nominale e reale del Pil, delle principali componenti della domanda interna e delle importazioni e delle esportazioni, i redditi da lavoro dipendente, le principali variabili del mercato del lavoro. Il MEF fornisce all'UPB le proprie previsioni, oltre che su queste variabili, anche su tutte quelle necessarie per il calcolo del prodotto potenziale e dell'*output gap* (che, tuttavia, non sono oggetto di validazione).

Il protocollo disciplina anche lo scambio di informazioni relative al *Programma di stabilità* (da presentare entro il 10 aprile) ma in questa sede preferiamo concentrare l'attenzione sul processo che si conclude con la presentazione del *Documento programmatico di bilancio*. Il punto di partenza è la trasmissione dal MEF all'UPB del

calendario per la predisposizione della *Nota di aggiornamento del DEF* e del *Documento programmatico di bilancio*. Secondo la legge, il primo documento va presentato al Parlamento entro il 20 settembre, il secondo alla Commissione europea entro il 15 ottobre (la stessa data prevista dalla legislazione italiana per la presentazione al Parlamento del disegno di legge di stabilità).

Quest'anno, come è noto, a causa del passaggio al nuovo sistema di contabilità nazionale SEC 2010, la presentazione della *Nota di aggiornamento al DEF* è slittata al 1° ottobre. In questo documento, il Governo esporrà (si tratta di un'innovazione rispetto al passato) due quadri macroeconomici: tendenziale e programmatico. Il tendenziale incorporerà le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, mentre il quadro programmatico sconterà gli effetti delle misure di finanza pubblica che il Governo intende adottare con il disegno di legge di stabilità. L'UPB dovrebbe validare entrambi i quadri, sebbene la normativa europea richieda solo la validazione delle previsioni programmatiche.

In concreto, il processo di validazione prevede una serie di passaggi (scanditi dal calendario riportato nell'Allegato 2.). Per ogni insieme di previsioni, il protocollo prevede la valutazione da parte dell'UPB, l'eventuale formulazione di rilievi, la discussione con il MEF per arrivare a una riconciliazione, la redazione di una versione definitiva delle previsioni. Secondo il protocollo d'intesa, la validazione del quadro tendenziale dovrà avvenire entro il 29 settembre (prima della pubblicazione nella *Nota*), mentre quella del quadro programmatico entro il 14 ottobre (prima della presentazione del *Documento programmatico di bilancio*).

Riguardo alle previsioni tendenziali, il MEF ha trasmesso il 9 settembre un quadro provvisorio. L'UPB ha formulato su di esso una serie di rilievi (trasmessi al MEF il 22 settembre). Il MEF dovrà nei prossimi giorni rivedere le previsioni alla luce dei rilievi dell'UPB. Come accennato, quest'anno al processo di validazione si sovrappone il passaggio del sistema dei conti nazionali dal SEC 1995 al SEC 2010. In particolare, la previsione tendenziale provvisoria fornita dal MEF è redatta sulla base del SEC 1995, mentre quella definitiva sarà basata sul SEC 2010. La previsione definitiva sarà, quindi, diversa da quella provvisoria per tre ordini di motivi: 1) rilievi dell'UPB; 2) eventuali nuove informazioni statistiche rilevanti per il quadro macro; 3) passaggio al SEC 2010.

Questa previsione tendenziale definitiva sarà valutata dall'UPB e dovrebbe essere validata in tempo utile per essere pubblicata nella *Nota di aggiornamento*.

E' opportuno dedicare un breve approfondimento alla metodologia adottata dall'UPB per la validazione delle previsioni macroeconomiche. In sintesi, l'approccio seguito dall'UPB per svolgere l'esercizio di validazione consiste nel valutare se le previsioni del governo per ciascuna grandezza macroeconomica siano incluse in un intervallo di previsione accettabile.

In questa fase di avvio dell'attività, l'UPB non ha ovviamente potuto finora sviluppare un proprio modello di previsione macroeconomica, la cui costruzione richiede un orizzonte di lavoro di non meno di due anni. La strategia seguita è allora consistita nell'utilizzare le stime elaborate indipendentemente da una serie di previsori pubblici e privati mediante i rispettivi modelli macro-econometrici. In particolare, ISTAT (con cui UPB ha sottoscritto, come sopra riferito, un'apposita convenzione), CER, Prometeia e REF.ricerche (i tre previsori privati indipendenti) hanno fornito all'UPB le proprie previsioni sul quadro macroeconomico dell'economia nazionale per gli anni compresi nell'orizzonte di programmazione (2014-18).

Per garantire la confrontabilità con le previsioni del governo, le stime elaborate dall'ISTAT e dai previsori privati indipendenti sono state condotte utilizzando lo stesso insieme di valori delle variabili esogene internazionali (tasso di cambio, prezzo del petrolio, andamento del commercio internazionale) adottato dal MEF e di un quadro di finanza pubblica "a legislazione vigente" (rilevante per la validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali) basato su ipotesi di costruzione analoghe a quelli assunte dal MEF. Combinando le stime rilasciate dai diversi previsori indipendenti, e pesandole anche alla luce di criteri più qualitativi, l'UPB ha costruito appositi intervalli di validazione per ciascuna grandezza del quadro macroeconomico del governo.

Per quanto riguarda, invece, la validazione delle previsioni programmatiche, che includono gli effetti della manovra di finanza pubblica sul quadro macroeconomico, il MEF non fornirà le stime prima della pubblicazione nella *Nota*. Il processo di validazione partirà subito dopo e dovrà svilupparsi secondo la stessa sequenza vista per le previsioni tendenziali: valutazione dell'UPB, eventuale formulazione di rilievi,

elaborazione di una versione definitiva delle previsioni. Il tutto dovrebbe concludersi in tempo utile per l'invio alla Commissione europea del *Documento programmatico di bilancio* il 15 ottobre. Un'analisi dettagliata dei risultati del processo di validazione delle previsioni macroeconomiche sarà svolta nel primo *Rapporto sul Documento programmatico di bilancio*, che l'UPB intende pubblicare entro i primi giorni di novembre.

Descritto a grandi linee il processo concordato con il MEF, è opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere generale sui problemi che pone l'inserimento, all'interno del nostro processo di bilancio, del lavoro dell'UPB.

La questione più importante riguarda le previsioni macroeconomiche programmatiche, per le quali è richiesta nei regolamenti europei la validazione da parte di un organismo indipendente. Il punto cruciale da chiarire è che la validazione richiede necessariamente informazioni sulla composizione della manovra per grandi voci di entrata e di spesa. Finché non disporrà di tali informazioni, l'UPB non sarà in grado di svolgere questo compito.

Come detto in precedenza, l'UPB conoscerà le previsioni programmatiche solo all'atto della loro pubblicazione nella *Nota*, il 1° ottobre. Per rendere possibile il lavoro di validazione, il MEF dovrà a quel punto fornire tutti gli elementi utili a ricostruire il passaggio dalle previsioni tendenziali (a quel punto presumibilmente già validate) alle previsioni programmatiche. In effetti, il protocollo prevede la trasmissione, oltre che delle ipotesi sulle variabili esogene, anche quella di "ogni altro elemento utile per la validazione delle previsioni macroeconomiche". Il quadro macroeconomico programmatico che - secondo il calendario - sarà trasmesso all'UPB il 2 ottobre dovrà, quindi, essere corredato da informazioni sulla composizione della manovra per grandi voci di entrata e di spesa. La validazione sarà quindi condizionale alla composizione della manovra comunicata dal MEF. Nell'eventualità che intervengano modifiche nella composizione della manovra tra quella implicita nel quadro macroeconomico pubblicato nella *Nota di aggiornamento* (e comunicata all'UPB) e quella effettivamente presentata con il disegno di legge di stabilità, il MEF dovrà darne evidenza nel *Documento programmatico di bilancio*, chiarendo che la validazione dell'UPB fa riferimento a una

manovra di finanza pubblica che non coincide esattamente con quella effettivamente presentata.

Va poi sottolineato, ma dovrebbe essere evidente visti i tempi del processo, come la validazione delle previsioni macroeconomiche non potrà che assumere come data la dimensione finanziaria della manovra dichiarata dal Governo. Questione diversa, da affrontare successivamente nella fase di valutazione della finanza pubblica, è l'analisi degli effetti finanziari delle misure effettivamente adottate con il ddl di stabilità, ai fini del rispetto delle regole di bilancio e della valutazione suoi impatti macroeconomici.

Un'altra questione di carattere generale concerne i profili di riservatezza dell'intero processo: riguardo alle informazioni trasmesse e alla convergenza sulle ipotesi tecniche che sottostanno alle stime. A questo proposito, il protocollo ribadisce esplicitamente il carattere di riservatezza delle informazioni trasmesse dal MEF all'UPB (prima della loro pubblicazione da parte del MEF) e impegna l'UPB a rendere pubbliche le proprie valutazioni sulle previsioni macroeconomiche solo dopo la conclusione del processo di validazione.

4. La valutazione della finanza pubblica

Il Protocollo di intesa con il MEF si sofferma brevemente sullo scambio di informazioni relative alla finanza pubblica, limitandosi a richiamare la disponibilità del MEF, nel periodo precedente la presentazione dei documenti programmatici al Parlamento, a fornire chiarimenti sugli andamenti tendenziali di specifiche voci di finanza pubblica; dopo la loro presentazione, a fornire elementi utili per la valutazione delle previsioni di finanza pubblica.

Le attività sviluppate dall'UPB fino ad oggi sulla finanza pubblica sono state finalizzate a costituire gli strumenti analitici e le metodologie per la previsione delle principali voci tendenziali del conto economico delle amministrazioni pubbliche, nonché approfondire i criteri di applicazione delle regole di bilancio europee. Particolare attenzione verrà dedicata, come sopra richiamato, all'analisi degli effetti finanziari delle misure effettivamente adottate con il ddl di stabilità ai fini del rispetto

delle regole di bilancio e della valutazione suoi impatti macroeconomici. Le valutazioni sia delle previsioni sia del rispetto delle regole di bilancio confluiranno nel primo *Rapporto sul Documento programmatico di bilancio*, che l'UPB intende pubblicare entro i primi giorni di novembre.

Un profilo critico della valutazione di finanza pubblica risiede nella funzione di verifica del rispetto delle regole di bilancio. La complessa intersezione tra normativa interna ed europea si aggiunge alle questioni interpretative dell'ordinamento europeo e, in particolare, alla componente di "flessibilità" presente nei regolamenti europei, così spesso richiamata nel dibattito recente di politica economica.

Solo per fare un esempio, il regolamento europeo che indica i criteri per la sorveglianza preventiva (Reg(CE)1466/97), richiede agli Stati membri che non abbiano ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine di effettuare un aggiustamento minimo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL (art. 5.1); viene però specificato che lo sforzo può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole (così come lo sforzo dovrebbe essere maggiore nei periodi favorevoli). Come valutare se un periodo sia sfavorevole o meno, così come definire se lo sforzo realizzato dallo Stato membro sia coerente con le regole sopranazionali, viene lasciato ad un quadro applicativo apparentemente discrezionale. Da una prima interlocuzione con gli uffici della Commissione europea emergerebbe però che le interpretazioni siano guidate da una cd. *soft regulation* nota agli Stati membri. E' evidente come la piena conoscenza di questi elementi risulti critica per chiunque sia chiamato a verificare il rispetto delle regole di bilancio.

5. Il programma di medio periodo

Nel medio periodo l'UPB intende potenziare la propria capacità di validazione delle previsioni macroeconomiche e di valutazione degli andamenti di finanza pubblica attraverso un rafforzamento delle competenze e degli strumenti e un ampliamento delle linee di analisi.

Sul piano delle competenze e degli strumenti si tratta innanzitutto di portare a regime la dotazione di personale dell'Ufficio attraverso l'espletazione di una serie di procedure di selezione pubblica. L'ampliamento dell'organico consentirà di attivare

pienamente la struttura organizzativa dell'UPB. Si tratta di un organigramma articolato in tre diversi Servizi: quello di analisi macroeconomica (incaricato dell'analisi del quadro macroeconomico e relative previsioni, del calcolo del prodotto potenziale, della valutazione dell'impatto macroeconomico dei più rilevanti provvedimenti di finanza pubblica), quello di finanza pubblica (che si interessa di previsioni di finanza pubblica, di monitoraggio periodico degli andamenti effettivi, di dinamica e sostenibilità del debito pubblico, di rispetto delle regole di bilancio) e infine quello di analisi settoriali (preposto all'analisi di specifici settori di entrata e di spesa, della sostenibilità di programmi di spesa nel medio e lungo periodo, delle relazioni finanziarie intergovernative).

Il pieno avvio di alcune delle linee di lavoro dell'Ufficio – e in particolare il monitoraggio degli andamenti effettivi di finanza pubblica – richiederà anche di realizzare con altre amministrazioni, e specificamente con il MEF, accordi e convenzioni che garantiscano all'UPB l'accesso alle informazioni statistiche rilevanti.

Sul piano dell'affinamento delle capacità di verifica delle previsioni macroeconomiche, l'UPB intende innanzitutto rafforzare la collaborazione con ISTAT per l'utilizzo del modello macro-econometrico e sviluppare in tale ambito moduli specifici di finanza pubblica. Verranno inoltre perfezionate le tecniche di analisi dei rischi di previsione e i metodi di comparazione tra i risultati di stima di diversi modelli. Infine si intende avviare una linea di ricerca sulla *performance* previsiva dei principali modelli macroeconomici utilizzati per l'economia italiana dai previsioni nazionali e internazionali.

Nell'ambito dell'analisi dei conti pubblici, verrà avviato un programma di monitoraggio degli andamenti effettivi della finanza pubblica in corso d'anno rispetto (entrate, spese, disavanzo, debito) agli obiettivi fissati nella fase di programmazione.

Verrà inoltre sviluppata, in collaborazione con l'ISTAT, una serie di modelli di microsimulazione per analizzare gli effetti di gettito e redistributivi delle politiche di bilancio su famiglie e imprese, con particolare riguardo alle principali imposte (IRPEF, IRES, IVA).

La valutazione della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica e dei suoi effetti intra-generazionali, con riferimento in particolare alla spesa sanitaria e

pensionistica, verrà principalmente condotta ricorrendo ad alcuni modelli sviluppati soprattutto in ambito accademico mediante apposite convenzioni.

6. Conclusioni

Concludo soffermandomi su alcuni punti:

- vorrei prima di tutto esprimere il nostro apprezzamento per il sostegno fornito dai due rami del Parlamento nella fase di primo insediamento, sia in termini di supporto logistico sia con riferimento alle qualificate risorse umane messe a disposizione dell'Ufficio. Siamo certi che la loro piena collaborazione, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, consentirà la piena operatività dell'Ufficio nei prossimi mesi.
- Siamo fiduciosi che il rapporto con il MEF prosegua su un piano di reciproca collaborazione, elemento fondamentale per un efficace svolgimento delle funzioni dell'Ufficio. Si è di fronte ad una innovazione istituzionale che introduce un nuovo soggetto nel processo decisionale di bilancio; innovazione che deriva da un nuovo quadro di regole europeo, ma che è riconducibile a dibattiti già vivi nel nostro Paese, sul ruolo di supporto che strutture specializzate possono fornire alla decisione di finanza pubblica.
- Il protocollo d'intesa siglato tra MEF e UPB è strumento fondamentale ai fini dello svolgimento dei compiti a noi assegnati. I contenuti dell'intesa nei suoi dettagli andranno valutati alla luce delle prime esperienze concrete ma essa costituisce comunque, a giudizio dell'UPB, una sufficiente base di partenza. Dall'illustrazione del disegno del processo emergono, tuttavia, aspetti critici che vale la pena ricordare. L'inserimento di una valutazione indipendente del quadro macroeconomico programmatico nel nostro processo di bilancio è reso difficoltoso dai tempi che ne scandiscono le fasi successive. Le informazioni sull'articolazione della manovra, che di quel quadro è elemento essenziale,

potrebbero arrivare infatti troppo a ridosso della validazione finale rendendo
difficoltoso il confronto tra chi deve predisporre il quadro e chi lo dovrebbe
validare. I rischi di non pervenire a una validazione nei tempi richiesti
dovrebbero essere attentamente valutati.

Allegato 1.

**Programma di lavoro dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio
Anno 2014**

PERIODO	ATTIVITA	ATTI O DOCUMENTI
1-29 settembre 29 settembre	Attività finalizzata alla validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali	Trasmissione al Mef della lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali
1-14 ottobre 14 ottobre	Attività finalizzata alla validazione delle previsioni macroeconomiche programmatiche	Trasmissione al Mef della lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche programmatiche
15-ottobre 3-novembre 3 novembre	Attività finalizzata alla predisposizione del primo Rapporto sul Documento Programmatico di Bilancio	Primo Rapporto sul Documento Programmatico di Bilancio
<i>Eventuali audizioni sui documenti di bilancio presso le Commissioni parlamentari competenti</i>		
novembre-dicembre 15 dicembre	Attività finalizzata alla predisposizione della Nota metodologica n. 1 - Metodi di calcolo del prodotto potenziale	Nota metodologica n. 1 - Metodi di calcolo del prodotto potenziale
1-15 dicembre 15 dicembre	Attività finalizzata alla predisposizione del programma di lavoro per il 2015	Trasmissione alle Commissioni competenti del Programma di lavoro per il 2015
novembre-dicembre	Attivazione delle convenzioni con il Mef e le altre amministrazioni pubbliche per la condivisione delle banche dati Apertura delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione del personale Costituzione del Comitato scientifico e prima verifica delle metodologie di lavoro	
	Inserimento nella rete internazionale degli omologhi organismi, contatti di scambio per la condivisione di metodologie e analisi con la Commissione europea	
	Realizzazione della base informativa di dati macroeconomici e di finanza pubblica Fase progettuale per la realizzazione della strumentazione finalizzata alle analisi previsionali e settoriali	

Allegato 2.

Calendario del processo di validazione delle previsioni macroeconomiche riportate nella *Nota di aggiornamento al DEF 2014* e nel *Documento programmatico di bilancio 2015*

- entro il 17 settembre, il MEF trasmette all'UPB le previsioni macroeconomiche tendenziali provvisorie;
- entro il 22 settembre, l'UPB trasmette i suoi rilievi sulle previsioni tendenziali;
- entro il 25 settembre, il MEF trasmette all'UPB le previsioni macroeconomiche tendenziali definitive;
- entro il 29 settembre, l'UPB trasmette la lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali;
- il 1° ottobre, la *Nota di aggiornamento al DEF* viene approvata dal Consiglio dei Ministri e presentata al Parlamento; la *Nota* conterrà due quadri macroeconomici: quello tendenziale (già validato dall'UPB) e quello programmatico, che rispetto al primo incorpora gli effetti della manovra di finanza pubblica;
- il 2 ottobre, il MEF trasmette il quadro macroeconomico programmatico;
- entro il 7 ottobre, la trasmissione eventuale dei rilievi dell'UPB;
- entro il 12 ottobre, la trasmissione eventuale da parte del MEF del quadro macroeconomico programmatico modificato;
- entro il 14 ottobre, l'UPB trasmette la lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico;
- il 15 ottobre il *Documento programmatico di bilancio* viene inviato alla Commissione europea.