

Rapporto sulla politica di bilancio

giugno 2024

Sintesi



10°
upB
2014-2024

ufficio
parlamentare
di bilancio

Il Rapporto sulla politica di bilancio dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) esamina le tendenze recenti e le prospettive dell'economia italiana e della finanza pubblica; contiene inoltre approfondimenti tematici che riguardano 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.

In questa edizione 2024 del Rapporto, ricorrendo il decennale delle attività dell'UPB, la prospettiva delle analisi è stata sviluppata anche in relazione a tale profondità temporale.

Il 2023 e le prospettive future

L'economia internazionale e italiana

Dopo la pandemia l'economia mondiale è più instabile e incerta. L'epidemia da COVID-19 ha sconvolto gli equilibri globali. I Governi e le banche centrali hanno tempestivamente reagito con politiche economiche in alcuni casi innovative, ma l'insorgere di nuove tensioni geopolitiche ha portato a un'ondata inflazionistica che ha richiesto nuovi interventi per mitigare i rincari; la reazione della politica monetaria è stata restrittiva sulla crescita, quella della politica di bilancio è stata complessivamente espansiva.

L'economia italiana lo scorso anno è ancora cresciuta più dell'area dell'euro. Il PIL dell'Italia ha decelerato allo 0,9 per cento, un ritmo comunque superiore sia a quello del ventennio pre-pandemia sia a quello registrato nell'area dell'euro (per il terzo anno consecutivo). L'attività è stata prevalentemente sospinta dalla domanda interna al netto delle scorte. Dal lato dell'offerta, l'incremento del valore aggiunto è derivato dalle costruzioni e, in misura maggiore, dai servizi; l'agricoltura ha ripreso a flettere e l'industria in senso stretto si è ridimensionata per il secondo anno consecutivo.

L'attività produttiva ha accelerato nei primi tre mesi dell'anno, ma si è successivamente indebolita. Nel primo trimestre del 2024 il PIL dell'economia italiana è aumentato dello 0,3 per cento in termini congiunturali (dallo 0,1 per cento del periodo precedente), grazie all'incremento del valore aggiunto in tutti i maggiori comparti con l'eccezione del settore manifatturiero. Nel trimestre in corso la fase ciclica sarebbe peggiorata; alla persistente debolezza dell'industria si sarebbe aggiunta anche la frenata nell'edilizia, in seguito alla rimodulazione degli incentivi per il comparto residenziale. Tuttavia, l'attività dei servizi resta in crescita, sospinta anche dalla filiera del turismo.

Le previsioni macroeconomiche

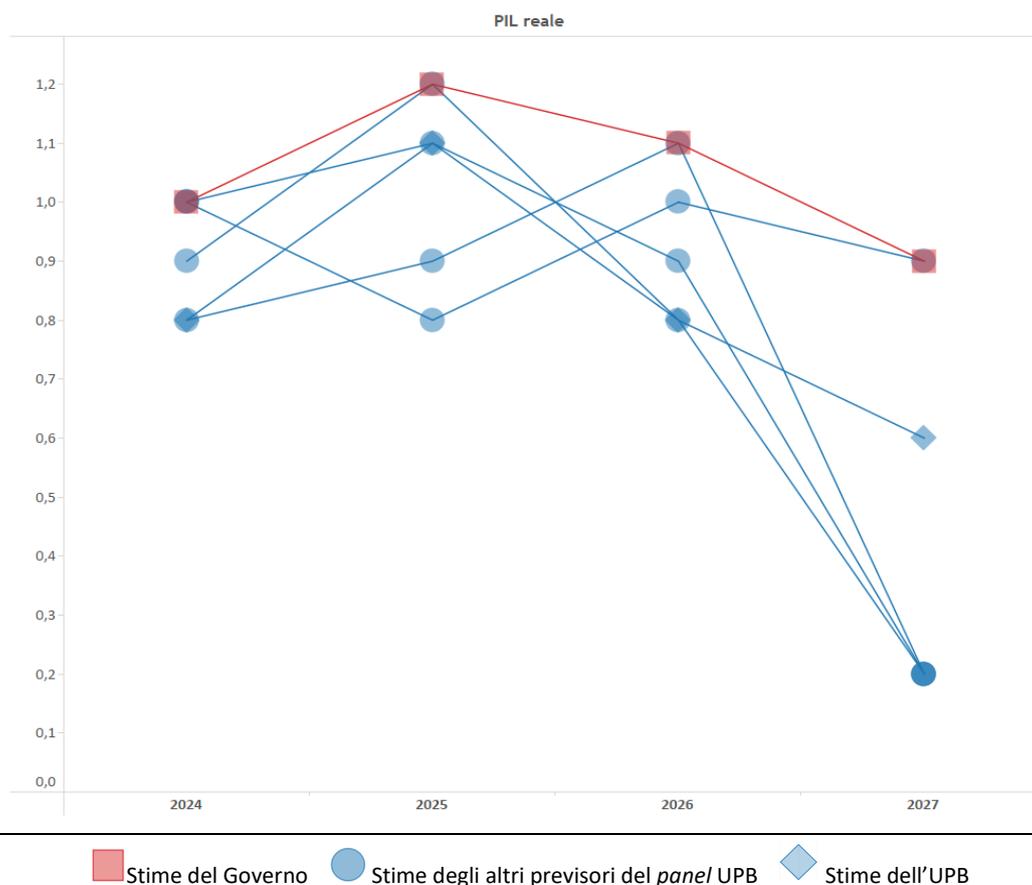
Le previsioni del Governo sul quadro macroeconomico sono ritenute adeguate, ma scontano un forte recupero degli scambi globali. Le attese sulle variabili esogene internazionali dei documenti previsivi del Governo sono nel complesso coerenti con quelle delle principali istituzioni internazionali (per il PIL mondiale e gli scambi globali) e con le quotazioni di mercato (tassi d'interesse, tassi di cambio e prezzi delle materie prime). Tuttavia, le ipotesi sono esposte a rischi al ribasso; le tensioni geopolitiche e i conflitti in corso, in Ucraina e nel Medio Oriente, frenano i flussi di commercio internazionale ed espongono i mercati delle materie prime a una forte volatilità.

Il Documento di economia e finanza (DEF) 2024 presenta uno scenario tendenziale in cui il PIL si espande all'1,0 per cento nel 2024, accelera nel 2025 (1,2 per cento) e nel 2026-27 rallenta (rispettivamente all'1,1 e 0,9 per cento). Nel confronto con il quadro programmatico della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) 2023 la variazione del prodotto è più contenuta (0,2 punti percentuali) nel 2024 e nel 2025, per tenere conto dell'elevata incertezza del quadro geopolitico. Nello scenario previsivo del DEF 2024 la crescita economica è pressoché interamente determinata dalle componenti interne della domanda in tutto l'orizzonte di previsione, soltanto nel 2025 si assume un minimo contributo positivo della domanda estera netta.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2024, sottolineando però i numerosi rischi. Le proiezioni del Governo sul PIL (reale e nominale) nell'orizzonte di validazione, che incorporano il proseguimento della spinta proveniente dai programmi di investimento previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), appaiono all'interno di un accettabile intervallo di valutazione, sebbene si collochino sull'estremo superiore delle stime del *panel* UPB per tutto il quadriennio 2024-27 (fig. 1).

L'UPB segnala rischi nel complesso bilanciati nel breve periodo, ma nel medio termine orientati prevalentemente al ribasso. Le previsioni sono esposte a *shock* esogeni ed esterni, quali le tensioni geopolitiche e la fragilità del commercio mondiale, oltre che a rilevanti incertezze sull'evoluzione del PNRR e degli investimenti nell'edilizia; vi è inoltre incertezza sui prossimi interventi delle banche centrali, oltre che sull'avversione al rischio degli operatori dei mercati finanziari. Sullo sfondo persistono criticità ambientali e climatiche. I fattori di rischio sulle prospettive macroeconomiche del nostro Paese per i prossimi anni restano orientati al ribasso, così come le attese sul contesto economico globale.

Fig. 1 – PIL reale, scenario tendenziale



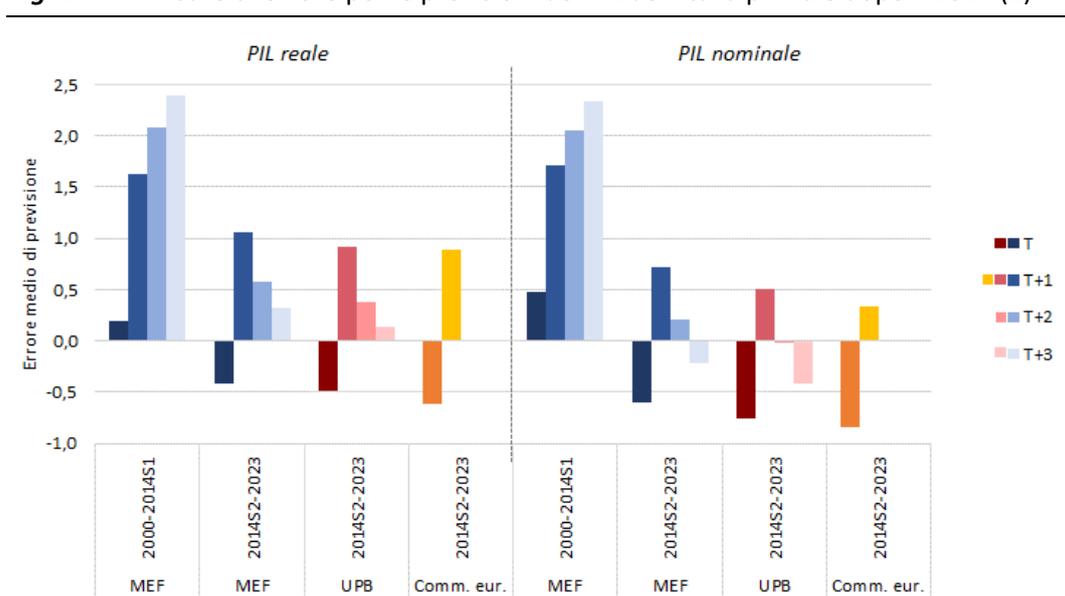
Le proiezioni macroeconomiche dell'UPB non si discostano significativamente da quelle del Governo, ma sono un po' più caute. L'UPB attende per quest'anno un'espansione del PIL dello 0,8 per cento, una temporanea accelerazione nel 2025 all'1,1 per cento e successivamente un rallentamento (allo 0,8 per cento nel 2026 e allo 0,6 nel 2027). Le stime sulla crescita sono state riviste lievemente al ribasso rispetto a quelle dell'autunno scorso, principalmente per via del deterioramento del contesto internazionale. Riguardo alle dinamiche nominali, si attende una flessione dell'inflazione al consumo intorno all'1,5 per cento nel 2024 e in seguito una graduale convergenza verso il due per cento; tuttavia l'instabilità geopolitica è tale per cui l'inflazione nei prossimi anni potrebbe risultare più volatile di quanto prospettato. Il PIL nominale è previsto dall'UPB in crescita del 3,5 per cento nella media del biennio 2024-25, per poi rallentare a fine periodo (2027) poco al di sotto del 3,0 per cento.

Le spese del PNRR potrebbero indurre un aumento del PIL per quasi tre punti percentuali cumulativamente nel 2026. Secondo stime aggiornate dell'UPB, la piena e tempestiva realizzazione degli interventi previsti dal PNRR condurrebbe, a fine periodo, a un livello del PIL più elevato di circa il tre per cento rispetto allo scenario di base, al di sotto di quanto stimato dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per circa mezzo punto percentuale. L'impulso complessivo del Piano sul livello del prodotto risulta simile nelle valutazioni effettuate dall'UPB con due differenti strumenti econometrici. Una

simulazione è svolta con il modello MeMo-It, che cattura soprattutto gli effetti derivanti da variazioni esogene delle componenti di domanda, in primo luogo l'accumulazione di capitale; si stima che nell'anno finale del Piano (2026) il livello del PIL sarebbe più elevato del 2,9 per cento rispetto allo scenario di base. L'esercizio è svolto anche con il modello stocastico dinamico di equilibrio economico generale (DSGE) sviluppato dalla Commissione europea (QUEST III R&D), che è inoltre in grado di cogliere gli effetti di medio termine dal lato dell'offerta. L'impatto sul PIL stimato con il modello QUEST III R&D è pressoché identico a quello stimato con MeMo-It e anche la distribuzione degli effetti nei due modelli è analoga.

L'ottimismo delle previsioni del Governo si è molto attenuato nel decennio scorso, dall'istituzione dell'UPB. Dalla costituzione dell'UPB, nel 2014, l'ottimismo delle previsioni governative, sul PIL reale e nominale, si è molto attenuato ed è stato mediamente simile a quello di altre istituzioni, quali l'UPB e la Commissione europea (fig. 2). Tuttavia, la crisi da COVID ha indotto oscillazioni mai osservate prima sulle variabili economiche, per cui la dimensione media degli errori di previsione è cresciuta per tutti i previsori, incluso il MEF.

Fig. 2 – Misure di errore per le previsioni del PIL dell'Italia prima e dopo il 2014 (1)



Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.

(1) Il 2014S1 si riferisce al primo semestre 2014 e include quindi il DEF 2014, mentre la NADEF 2014 (primo documento programmatico validato dall'UPB) ricade nell'intervallo successivo (2014S2-2023). Le diagnostiche sul PIL nominale partono dal 2003 per mancanza di alcuni dati negli anni precedenti.

Nell'ultimo quinquennio le previsioni ufficiali per l'anno corrente sono state mediamente inferiori al dato storico, mentre quelle per gli anni successivi restano ottimistiche. L'analisi sugli errori degli ultimi cinque anni, che includono quindi la recessione pandemica e il successivo recupero, mostra come le previsioni macroeconomiche abbiano tendenzialmente sottostimato gli andamenti economici dell'anno corrente, per sovrastimare invece quelli dell'anno seguente, che è il più rilevante per la programmazione

della politica economica. Focalizzando l'attenzione su tutte le previsioni svolte in passato per l'anno 2023, le attese del Governo sulla crescita del PIL reale sono state in quasi tutte le occasioni più elevate di quelle dell'UPB, che *ex post* sono risultate lievemente più vicine al dato Istat di consuntivo. La dinamica del PIL nominale per il 2023 è stata invece sottostimata, soprattutto nelle previsioni formulate nel 2020-21.

La finanza pubblica nel 2023

Il deficit delle Amministrazioni pubbliche (PA) nel 2023 è risultato pari al 7,4 per cento del PIL, in riduzione rispetto all'anno precedente quando si era attestato all'8,6 per cento, ma ancora elevato per il quarto anno consecutivo. È diminuito anche il disavanzo primario in rapporto al PIL, dal 4,3 al 3,6 per cento. Il Superbonus e il Bonus facciate hanno avuto un impatto sul disavanzo rilevante e crescente negli anni. Anche per Transizione 4.0 l'impatto sui conti pubblici è stato superiore alle previsioni.

Il deficit è risultato superiore al 5,3 per cento atteso nelle stime della NADEF 2023 del settembre scorso a causa, soprattutto, degli effetti del Superbonus. Al netto di tali impatti e di quelli maggiori del previsto relativi alla misura agevolativa Transizione 4.0, il disavanzo sarebbe risultato inferiore di 0,2 punti percentuali del PIL rispetto all'obiettivo programmatico della NADEF.

L'incidenza sul PIL degli interessi passivi è stata pari al 3,8 per cento e risulta in riduzione rispetto al 4,2 per cento dell'anno precedente, soprattutto per effetto del calo della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. Il costo medio ponderato delle nuove emissioni è aumentato di circa 2 punti percentuali, al 3,8 per cento, influenzato dai rialzi nei tassi di riferimento della politica monetaria, e ha raggiunto il livello più alto degli ultimi 15 anni.

Per il terzo anno consecutivo, è proseguita la discesa del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, che si è attestato al 137,3 per cento; la riduzione è di 3,2 punti percentuali rispetto al 140,5 per cento dell'anno precedente e di 17,6 punti percentuali rispetto al picco del 155,0 per cento registrato nel 2020. La riduzione del rapporto, nonostante il disavanzo ancora elevato, è stata favorita, oltre che dall'effetto *snow-ball*, anche dall'impatto favorevole della componente *stock-flussi* in ragione delle diverse regole di contabilizzazione del Superbonus, per cassa sul debito e per competenza sul deficit.

La finanza pubblica nel 2024 e nel triennio 2025-27

Il DEF 2024 dello scorso aprile contiene il solo scenario tendenziale; la predisposizione di un nuovo quadro programmatico è stata rinviata alla presentazione del Piano

strutturale di bilancio di medio termine (PSB) che dovrebbe avvenire entro il 20 settembre.

A legislazione vigente (non considerando quindi il rinnovo di alcune misure che scadono nel 2024), il deficit pubblico diminuirebbe significativamente nell'anno in corso, passando al 4,3 per cento del PIL, in linea con l'obiettivo della NADEF 2023, a causa soprattutto del notevole ridimensionamento degli effetti del Superbonus, per poi ridursi al 3,7 per cento nel 2025, al 3 nel 2026 e al 2,2 nel 2027. Il saldo primario, sebbene in marcato miglioramento rispetto al 2023, è atteso rimanere ancora negativo nel 2024 a -0,4 per cento del PIL e divenire positivo e crescente dall'anno successivo, collocandosi allo 0,3 per cento nel 2025, all'1,1 nel 2026 e al 2,2 nel 2027. La spesa per interessi è prevista in progressivo aumento già dall'anno in corso, quando si attesterebbe al 3,9 per cento del PIL, e fino al 2027, anno in cui raggiungerebbe il 4,4 per cento. Le modifiche in fase di conversione al DL 39/2024 riguardante il Superbonus comportano un effetto favorevole sul deficit che, come prospettato nel DEF 2024, è stato riportato ai valori programmatici in percentuale del PIL della NADEF 2023, pari al 3,6 per cento nel 2025 e al 2,9 nel 2026.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è atteso aumentare fino al 2026, quando raggiungerebbe il 139,8 per cento, per poi ridursi di due decimi di punto nel 2027. Sul profilo del debito fino al 2026 incidono in misura rilevante, attraverso il loro impatto sull'aggiustamento *stock-flussi*, le ingenti compensazioni d'imposta legate agli incentivi fiscali per il settore edilizio degli ultimi anni. Tali compensazioni si riducono in misura consistente nel 2027.

Qualora nel PSB venissero confermati obiettivi in linea con le attuali previsioni a legislazione vigente sarà necessario individuare nella prossima manovra di bilancio idonee coperture per le politiche invariate che si deciderà di attuare e per eventuali nuovi interventi. Secondo stime dell'UPB, la conferma nel 2025 di alcuni degli interventi finanziati solo per l'anno in corso dall'ultima manovra di bilancio impatterebbe sull'indebitamento netto per circa 18 miliardi (tab. 1). Aggiungendo a tale importo anche altre spese solitamente inserite nelle politiche invariate, quali per esempio gli oneri per il prossimo triennio contrattuale dei dipendenti pubblici (2025-27), l'impatto complessivo sull'indebitamento netto potrebbe superare quello indicato nel DEF (di poco inferiore ai 20 miliardi). Nel DEF, si afferma che verrà data priorità al rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro. A riguardo, dovrà essere chiarito se si intende rendere la misura strutturale individuando corrispondenti risorse di copertura.

Il quadro di finanza pubblica presenta diversi elementi di incertezza, legati a rischi al ribasso sulla crescita ricordati in precedenza, a criticità nell'attuazione del PNRR e a rischi relativi agli andamenti futuri dei crediti di imposta. Sebbene il recente DL 39/2024 abbia disposto interventi volti a contenere gli oneri del Superbonus per i prossimi anni, non si possono escludere effetti inattesi alla luce di quanto avvenuto negli anni passati. Ulteriori elementi di incertezza derivano dall'impatto degli incentivi Transizione 4.0 e 5.0.

In generale, appare opportuno rafforzare i meccanismi di monitoraggio e controllo dei crediti fiscali ancora previsti.

Tab. 1 – Impatto degli interventi finanziati per il solo 2024 dalla manovra di bilancio per il 2024
(milioni di euro)

	Peggioramento dell'indebitamento netto
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	10.790,0
Misure di sostegno per investimenti nella ZES del Mezzogiorno e rifinanziamento Nuova Sabatini (LdB per il 2024)	1.900,0
Missioni internazionali (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	960,0
Detassazione <i>welfare</i> aziendale e premi di produttività (LdB per il 2024)	832,9
Misure a sostegno delle persone indigenti (LdB per il 2024)	650,0
Primo modulo di riforma delle imposte sul reddito (D.Lgs. 216/2023) ⁽²⁾	615,8
Riduzione da 90 a 70 euro del canone RAI (LdB per il 2024)	430,0
Azzeramento dei contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 2 figli fino a 10 anni (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	368,1
Incremento del Fondo di garanzia per la prima casa (LdB per il 2024)	282,0
Incremento del Fondo per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina (LdB per il 2024)	274,0
Misure di anticipo pensionistico (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	260,5
Misure varie per la gestione delle emergenze connesse a calamità naturali (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	239,8
Proroga concorso Forze di Polizia e Forze armate per strade e stazioni sicure (LdB per il 2024) ⁽¹⁾	149,8
Rifinanziamento Fondo sociale formazione e occupazione (LdB per il 2024)	140,0
Altre misure (DL 145/2023 e LdB per il 2024)	279,3
Totale	18.172,2

Fonte: elaborazioni su dati delle Relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei vari provvedimenti e del Dossier del servizio studi di Camera e Senato sul DL 19/2024, parte II – profili finanziari.

(1) Impatto al netto degli effetti sulle entrate. - (2) Impatto al netto delle risorse del Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

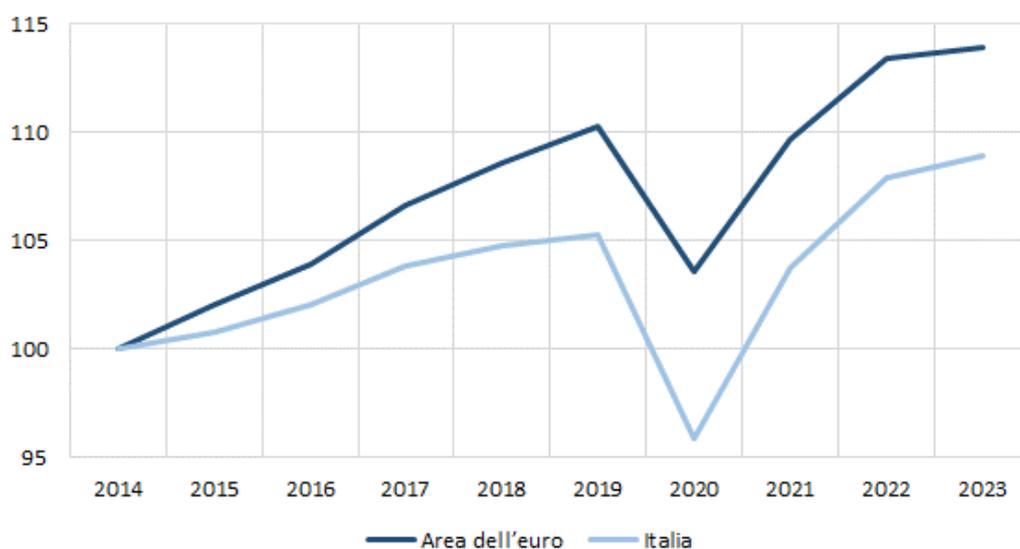
Un'analisi dell'economia e della finanza pubblica italiana nel decennio 2014-2023

Il decennio scorso è stato caratterizzato da fortissimi shock esogeni ai quali la politica economica ha reagito con misure innovative. Negli anni successivi alla crisi dei debiti sovrani la Banca centrale europea (BCE) ha avviato un programma di *quantitative easing* e l'Unione europea ha rafforzato e introdotto nuovi presidi a supporto della solidità delle finanze pubbliche, tra i quali le istituzioni fiscali indipendenti come l'UPB in Italia. Con la pandemia è ulteriormente aumentata l'intensità e la frequenza degli *shock*. Nel 2020 si è registrata una recessione senza precedenti. La risposta europea è stata tempestiva e innovativa, ma negli ultimi anni si sono succeduti ulteriori eventi avversi inattesi, come le guerre e la crisi energetica, che rendono il quadro europeo ancora fragile.

La graduale uscita dell'economia dalla crisi finanziaria: 2014-19

Tra il 2014 e il 2019, la crescita del PIL dell'Italia è stata costantemente inferiore a quella dell'area dell'euro (fig. 3). Gli investimenti sono stati frenati dalla componente pubblica oltre che dall'incertezza economica e dalla fragilità del sistema bancario. I consumi privati hanno risentito della bassa fiducia dei consumatori e della stagnazione dei redditi reali. La spesa pubblica è lievemente diminuita, a riflesso delle misure di risanamento adottate per contenere il debito pubblico. Le esportazioni italiane hanno invece registrato una crescita annua elevata (3,0 per cento) seppure inferiore rispetto all'area dell'euro. Le debolezze strutturali si sono evidenziate su vari fronti, tra cui la bassa diffusione dell'innovazione, la ridotta dimensione delle imprese e il ritardo sulle infrastrutture avanzate. Questi fattori hanno contribuito a limitare il prodotto *pro capite*.

Fig. 3 – PIL dell'area dell'euro e dell'Italia
(valori concatenati; numeri indice, 2014 = 100)



Fonte: Eurostat.

La flessibilità "a margine" delle regole di bilancio

Nel 2014, la *governance* economica della UE era fortemente incentrata sulla stabilità dei conti che veniva vista come la risposta più appropriata alle crisi finanziarie degli anni precedenti. Molte delle innovazioni nella *governance* europea introdotte sin dal 2011 e recepite in Italia nella Costituzione, nella legge rinforzata 243/2012 e in modifiche alla legge di contabilità (legge 196/2009) avevano come finalità di garantire il ritorno a finanze pubbliche sostenibili attraverso aggiustamenti di bilancio.

Tuttavia, l'applicazione pratica di alcune delle regole numeriche, in particolare quella di riduzione del debito, rivelò alcuni limiti, quali: la prociclicità; la mancata tutela degli

investimenti pubblici; il ruolo rilevante di variabili non osservabili quali il prodotto potenziale. Di conseguenza, con la Comunicazione della Commissione del gennaio 2015 furono indicati margini di flessibilità ulteriori rispetto a quelli già consentiti dalla normativa relativamente agli aggiustamenti legati a spese per eventi eccezionali. In particolare, furono consentiti scostamenti dagli aggiustamenti di bilancio in relazione alle condizioni cicliche, all'attuazione di riforme strutturali e di determinati programmi di investimento. Inoltre, nel 2018 la Commissione concesse flessibilità sulla base di un nuovo criterio, il "margine di discrezionalità".

Nel periodo 2014-19, l'Italia ha rispettato le regole sul saldo strutturale e sulla spesa grazie alla flessibilità introdotta, il che ha causato continui rinvii dell'anno previsto per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT). La flessibilità concessa all'Italia nel quinquennio 2015-19 si può stimare intorno a 33,1 miliardi di euro (circa 1,9 punti percentuali di PIL). Inoltre, con l'eccezione del 2013, la regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL è stata sempre disattesa dall'Italia ma ciò non ha comportato l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo grazie alla considerazione dei "fattori rilevanti".

L'introduzione di margini di flessibilità nel quadro di regole della UE ha rappresentato un miglioramento rispetto alla precedente interpretazione rigida delle regole ma non ha favorito una programmazione di medio periodo. In particolare, la concessione dei margini si basava su un negoziato anno per anno tra Stati membri e Commissione che non dava certezza non solo sulla strategia di medio periodo ma neppure sull'orientamento della legge di bilancio per l'anno successivo.

Le implicazioni della flessibilità per la politica di bilancio in Italia

L'introduzione di maggiore flessibilità nelle regole di bilancio a livello UE ha permesso l'individuazione di spazi finanziari per intraprendere azioni a sostegno dell'economia. Fra il 2014 e il 2019 vengono presentate nove Relazioni al Parlamento per modificare il percorso di aggiustamento verso l'OMT incrementando così il disavanzo rispetto agli obiettivi precedentemente stabiliti. Allo stesso tempo, la politica di bilancio è stata condizionata dalla volontà dei Governi di evitare gli aumenti delle imposte che nei documenti programmatici precedenti erano introdotti per migliorare i saldi (cosiddette clausole di salvaguardia sulle imposte).

Come conseguenza di questa strategia di finanza pubblica, nel periodo considerato l'intonazione della politica di bilancio è risultata nel complesso moderatamente espansiva e anticiclica. Nonostante la politica di bilancio espansiva, grazie principalmente al calo della spesa per interessi, il disavanzo in rapporto al PIL si è dimezzato, passando dal 3 per cento del 2014 all'1,5 del 2019. Dopo il picco raggiunto nel 2014 (135,4 per

cento), il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel complesso di 1,2 punti percentuali.

La prospettiva della politica di bilancio è stata sostanzialmente annuale, mancando una reale programmazione di medio periodo. La sistematica modifica degli obiettivi di bilancio e l'applicazione e disattivazione delle clausole sull'IVA e sulle accise comportavano difficoltà di interpretazione dei programmi di medio periodo presentati nei documenti ufficiali e attuati attraverso le manovre di bilancio. Inoltre, nelle manovre si prospettavano frequentemente misure con effetti permanenti e crescenti sulle spese, compensati spesso da interventi transitori e incerti sulle entrate.

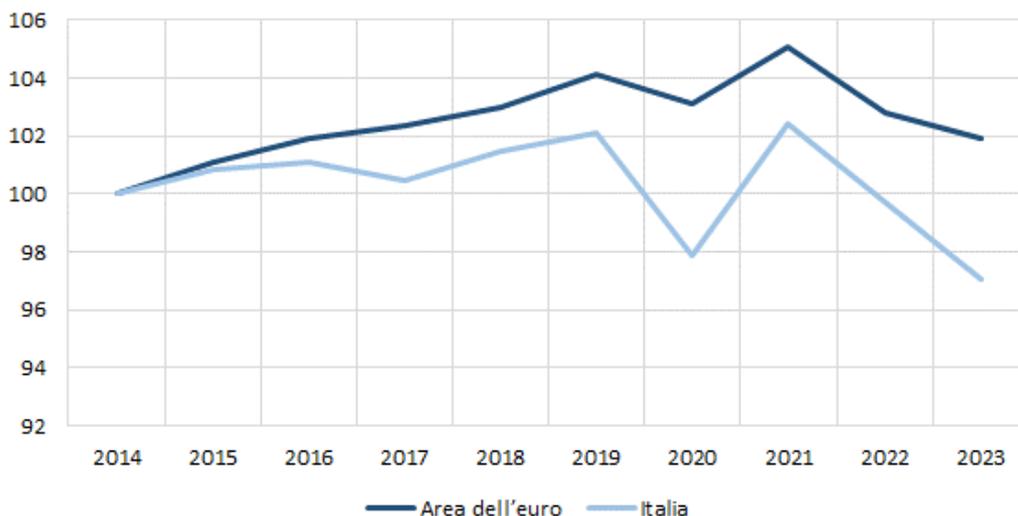
L'impatto della crisi pandemica e della crisi energetica: 2020-23

Con la pandemia gli equilibri geopolitici ed economici sono diventati più instabili e le politiche economiche hanno vigorosamente risposto. Il COVID-19 ha fortemente colpito l'economia globale, causando uno *shock* senza precedenti; in Italia nel 2020 il PIL si è ridotto del 9,0 per cento, come non era mai accaduto in tempi di pace. Le istituzioni europee hanno risposto con politiche economiche innovative, sia di allentamento monetario sia tramite nuovi programmi anticiclici. Due anni dopo il conflitto Russia-Ucraina ha nuovamente scosso gli equilibri globali, causando un repentino aumento dei prezzi delle materie prime, soprattutto energetiche anche a causa di razionamenti nei flussi erogati dalla Russia in Europa; le quotazioni del metano sul mercato di Amsterdam (TTF) alla fine dell'agosto 2022 sono arrivate a sfiorare i 340 euro per MWh, un valore mai raggiunto in precedenza. Le pressioni all'origine della catena produttiva si sono velocemente traslate sui prezzi al consumo, minando anche la stabilità delle attese d'inflazione; le banche centrali hanno quindi modificato velocemente l'orientamento della politica monetaria, rendendola più restrittiva.

Successivamente alla pandemia, l'economia italiana è stata fortemente trainata dall'uso delle risorse pubbliche e ha mostrato segni di resilienza. La crescita media del PIL nel periodo 2020-23 è stata dell'1,1 per cento, lievemente superiore a quella dell'area dell'euro. Gli investimenti hanno registrato una crescita significativa, trainati da incentivi fiscali estremamente generosi per l'edilizia abitativa ma anche da agevolazioni per l'innovazione. Questo ha favorito la creazione di nuove imprese, il cui avvio in condizioni più difficili del solito prefigura uno sviluppo più solido in futuro. I consumi privati invece sono stati complessivamente deboli, frenati dai *lockdown* nel 2020-21 e dai rincari dei prezzi nel biennio seguente. La spesa pubblica è aumentata dello 0,9 per cento annuo e gli investimenti pubblici hanno recuperato velocemente. Le esportazioni italiane sono cresciute più rapidamente rispetto all'area dell'euro, segnalando recuperi di competitività ma anche la flessibilità delle imprese più esposte sui mercati esteri. Gli interventi governativi sono stati efficaci nel mitigare gli effetti dei rincari dei prezzi soprattutto per

le famiglie meno abbienti, ma l'inflazione ha comunque indotto una consistente contrazione dei redditi reali (fig. 4), a scapito del potere d'acquisto delle famiglie.

Fig. 4 – Redditi reali *pro capite* in Italia e nell'area dell'euro
(numeri indice 2014=100)



Fonte: Eurostat.

Tra le possibili spiegazioni dei differenziali di crescita dell'Italia rispetto all'Europa c'è il diverso stimolo esercitato dal bilancio pubblico, sia prima sia dopo la pandemia, quando i divari si sono invertiti. Tra il 2014 e il 2020 il PIL dell'Italia è aumentato circa un punto percentuale in meno all'anno rispetto all'area dell'euro, con un maggiore assorbimento di risorse da parte del settore pubblico in quanto l'avanzo di bilancio primario è stato superiore a quello dell'area. Nell'intervallo 2020-23 i differenziali hanno cambiato segno, la crescita dell'economia è stata più sostenuta in Italia, seppure lievemente. Nella media degli ultimi quattro anni i bilanci pubblici hanno registrato forti disavanzi, per l'effetto della crisi pandemica; il deficit primario dell'Italia ha nettamente sopravanzato quello dell'area dell'euro, con il risultato di una politica di bilancio maggiormente espansiva in Italia rispetto all'area. In sostanza, tra le cause che possono avere inciso sui divari di crescita dell'Italia rispetto all'Europa, concorre la politica di bilancio, insieme a molti altri fattori anche di natura strutturale.

Una simulazione storica controfattuale mostra che un allineamento allo stimolo di bilancio dell'area dell'euro avrebbe attenuato ma non annullato completamente il ritardo di crescita dell'Italia, sia nel 2014-19 sia nel 2020-24. Ipotizzando di chiudere lo scarto tra l'avanzo primario (in rapporto al PIL) dell'Italia e quello dell'area dell'euro, tramite simulazioni del modello econometrico MeMo-It, il differenziale di crescita con l'area dell'euro si sarebbe attenuato, ma sarebbe rimasto ampio nel 2014-19; il rapporto tra il debito pubblico e il PIL sarebbe aumentato, risultando nel 2019 superiore al valore storico per circa quattro punti percentuali. Nel periodo 2020-24 la finanza pubblica controfattuale sarebbe invece stata meno espansiva, la crescita dell'economia italiana

sarebbe quindi risultata inferiore a quella storica e il ritardo rispetto all'area dell'euro sarebbe quindi continuato, seppure riducendosi di molto. L'esercizio mostra quindi l'importanza dei fattori strutturali, al di là degli stimoli di domanda che può esercitare la politica di bilancio; ne deriva l'opportunità di proseguire e rafforzare l'azione di riforma, volta ad accrescere il potenziale dell'economia italiana.

La risposta coordinata della UE a fronte di shock comuni

Al fine di consentire agli Stati membri di dare una risposta immediata e coordinata all'emergenza sanitaria e mitigare le conseguenze socioeconomiche della pandemia, il 20 marzo 2020 la Commissione europea ha deciso di attivare la clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita. Grazie alla clausola, gli Stati membri hanno potuto discostarsi dagli obblighi di bilancio previsti dal quadro di regole europee.

Inoltre, tra il 2020 e il 2023, la UE ha predisposto una strategia coordinata per far fronte al doppio shock. Ad aprile 2020, la Commissione ha proposto l'istituzione di SURE e il 27 maggio ha presentato "Il Piano per la ripresa dell'Europa" composto da un programma di rilancio a medio termine basato su due pilastri: i) il programma NGEU, tramite il quale si prevedeva di mettere a disposizione 750 miliardi di euro; e ii) il bilancio pluriennale della UE con una dotazione di 1.074 miliardi euro. Più recentemente, *REPowerEU* mira a sostenere la tempestiva e graduale riduzione della dipendenza della UE dalle importazioni di combustibili fossili russi.

La risposta della UE al doppio shock che ha colpito il continente dal 2020 è apparsa più appropriata di quella a fronte delle crisi finanziarie dei decenni precedenti; rimane in ogni caso prioritario compiere ulteriori passi verso una capacità di bilancio europea.

Il ruolo della politica di bilancio per contrastare la recessione e gli effetti negativi dell'elevata inflazione

Per l'Italia, la sospensione delle regole di bilancio e della disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato, decisa in ambito UE, ha permesso di aumentare il deficit per finanziare misure a sostegno dei cittadini e delle imprese. Nel corso del 2020, l'impatto complessivo sull'indebitamento netto della PA a seguito dei numerosi decreti legge disposti per contrastare l'emergenza pandemica è stato senza precedenti, stimato in 108,2 miliardi, pari al 6,5 per cento del PIL.

Elemento che caratterizza il 2021, oltre alla continuazione di politiche di sostegno a fronte della crisi pandemica, è la predisposizione del PNRR. Le risorse mobilitate nel complesso grazie al Piano, da utilizzare tra il 2021 e il 2026, erano pari a circa 236 miliardi, costituite in larga parte dai finanziamenti provenienti dal programma NGEU.

La politica di bilancio nel biennio 2022-23 è stata caratterizzata dagli interventi volti a contrastare l'emergenza energetica. Gli oneri lordi stimati *ex ante* di tali interventi sono quantificabili in 70 miliardi nel 2022, pari al 3,6 per cento del PIL, e in 30,7 miliardi nel 2023, pari all'1,5 per cento del PIL. Con il tempo, le misure introdotte sono state sempre più mirate al sostegno delle famiglie a basso reddito.

Come conseguenza della strategia di finanza pubblica, nel periodo considerato l'intonazione della politica di bilancio è risultata espansiva fino al 2022 e restrittiva nel 2023; tale orientamento è stato anticiclico a eccezione del 2022. Nel 2020 il deficit raggiunge il 9,4 per cento del PIL, il valore più elevato dal 1995; nei tre anni successivi il disavanzo si riduce di due punti percentuali ma rimane ancora elevato. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo il massimo raggiunto nel 2020 (155 per cento), è diminuito di quasi 18 punti percentuali nei tre anni successivi.

La politica di bilancio in Italia ha risposto prontamente alle emergenze poste dalla doppia crisi, sanitaria ed energetica; tuttavia, l'impatto di una politica di bilancio espansiva non abbastanza selettiva si è tradotto in un elevato debito in rapporto al PIL che, seppure in riduzione dal 2021, non è ancora tornato sui livelli precrisi. La scelta di prorogare gli incentivi alle ristrutturazioni edilizie eccessivamente generosi oltre l'emergenza condiziona la discesa di tale rapporto nei prossimi anni.

Il nuovo quadro di regole di bilancio della UE

Il nuovo sistema di regole del Patto di stabilità e crescita mira a rafforzare la responsabilità nazionale della programmazione di bilancio attraverso la presentazione da parte degli Stati membri di Piani strutturali di bilancio di medio termine (PSB), della durata di quattro o cinque anni, che dovranno definire un programma di riforme strutturali e investimenti pubblici e delineare un percorso della spesa primaria netta, da concordare con la Commissione europea e il Consiglio della UE. Il percorso dovrà assicurare la discesa continua e plausibile del debito in rapporto al PIL nel medio termine, il rispetto di "salvaguardie" numeriche comuni e la conformità con gli aggiustamenti richiesti in caso di apertura della procedura di disavanzo eccessivo. La sorveglianza di bilancio annuale prevede, inoltre, la presentazione da parte degli Stati membri di una Relazione sullo stato di avanzamento dei Piani entro il 30 aprile di ogni anno e si baserà sul monitoraggio del percorso effettivo dell'indicatore unico di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale.

La nuova governance europea favorisce il passaggio a una programmazione di bilancio effettivamente pluriennale. L'accento posto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine e la richiesta che il PSB contenga impegni su riforme e investimenti fornisce un incentivo a rafforzare la qualità della politica di bilancio a livello nazionale. Tuttavia, la nuova governance europea sembra trascurare un aspetto molto rilevante che

riguarda la considerazione dell'orientamento di bilancio appropriato per l'area dell'euro nel suo complesso.

Implicazioni per gli obiettivi di bilancio e il ruolo delle riforme e degli investimenti

L'aggiustamento richiesto per rispettare il nuovo quadro di regole da parte dell'Italia è stimato dall'UPB in 0,5-0,6 punti percentuali di PIL all'anno su un sentiero di aggiustamento settennale. Per il triennio 2025-27, l'evoluzione a legislazione vigente del disavanzo in rapporto al PIL presentata nel DEF appare coerente con le indicazioni del nuovo quadro di regole della UE.

La necessità di un consolidamento ambizioso e protratto nel tempo imporrà di individuare delle priorità di politica economica. Anche dopo la fine del PNRR sarà desiderabile, oltre che richiesto dalle regole europee, mantenere un livello di investimenti pubblici elevato. Allo stesso tempo, il previsto aumento dei costi legati alla transizione demografica e quelli, più incerti ma potenzialmente elevati, per far fronte alle transizioni energetica e climatica, imporranno verosimilmente tagli alle altre componenti del bilancio. Tagli alla pressione fiscale imporrebbero ulteriori riduzioni o tagli dei programmi di spesa. Per evitare questo, la riforma fiscale dovrà trovare finanziamento all'interno del sistema fiscale stesso.

Il necessario consolidamento di bilancio risulterebbe facilitato da un rafforzamento della crescita effettiva e potenziale conseguente alle riforme e agli investimenti previsti dal PNRR e, in prospettiva, dal PSB. A titolo illustrativo, utilizzando il modello QUEST III R&D della Commissione europea, l'UPB stima che le riforme contenute nel PNRR relative a istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza e appalti potrebbero avere un impatto complessivo sul livello del PIL pari a 9,6 punti percentuali nel lungo periodo (2050). Concentrandosi esclusivamente sulle riforme per migliorare le politiche attive del lavoro e la formazione, secondo analisi dell'UPB effettuate con il modello adottato dalla UE per la stima del potenziale, un allineamento verso gli standard dell'Unione europea condurrebbe a una diminuzione del tasso di disoccupazione di equilibrio, tale da aumentare nel medio-lungo periodo la crescita potenziale per circa un punto percentuale.

Approfondimenti tematici

L'evoluzione della tassazione sulle famiglie

Nell'ultimo decennio l'Irpef è stata interessata da diversi interventi che hanno ridotto il carico fiscale spesso a scapito dell'equità del prelievo e della sua capacità redistributiva. Essi hanno modificato sia la struttura dell'imposta, con il ridisegno del profilo delle

aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni, sia la base imponibile, con l'esclusione di diversi cespiti dal principio della progressività.

Il primo intervento nel decennio sulla struttura dell'imposta risale al 2014 e ha riguardato l'introduzione del **bonus 80 euro** per sostenere il potere di acquisto dei lavoratori dipendenti con salari medio-bassi, anche a fronte di una dinamica calante delle retribuzioni reali dei primi due quintili della distribuzione. Questo **ha ridotto significativamente il prelievo per i contribuenti con redditi più bassi, producendo tuttavia forti irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali**, che raggiungevano un picco di circa l'80 per cento in corrispondenza dei redditi per i quali il *bonus* si riduceva rapidamente.

Gli interventi successivi, disposti nel 2017, 2020 e nel 2021, sono stati principalmente motivati dalla necessità di correggere le distorsioni sulle aliquote effettive beneficiando prima i contribuenti con livelli intermedi di reddito (tra 28.000 e 40.000 euro) e poi i redditi oltre i 40.000 euro.

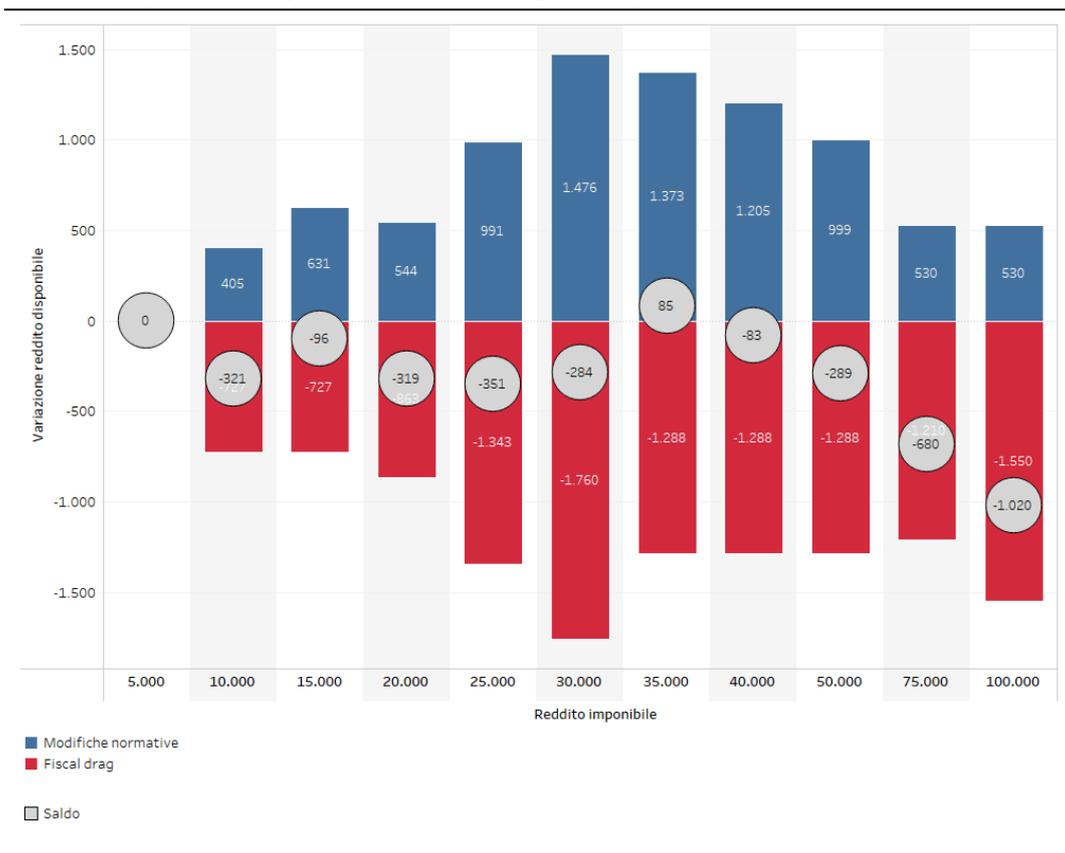
Al fine di valutare l'effetto del complesso degli interventi disposti nell'ultimo decennio sono state confrontate la struttura del prelievo applicata nel 2024 e quella vigente nel 2014. Tuttavia, per cogliere l'effetto sul reddito disponibile in un tempo medio-lungo è necessario tenere conto dell'impatto del drenaggio fiscale (*fiscal drag*), ovvero dell'incremento del prelievo derivante dalla mancata indicizzazione del meccanismo di calcolo dell'imposta in funzione della variazione del potere d'acquisto. Il tema, rimasto al margine del dibattito per il lungo periodo in cui la dinamica dei prezzi è stata moderata, ha assunto nuovamente rilevanza alla luce della crisi inflazionistica iniziata nel 2021 e protrattasi fino al 2023.

Per un lavoratore dipendente senza carichi familiari emerge che le riforme hanno determinato una riduzione dell'aliquota media lungo tutta la distribuzione del reddito. Tuttavia, se si considera anche l'effetto del drenaggio fiscale, l'aliquota media aumenta per quasi tutti i livelli di reddito (solo per un breve intervallo di redditi immediatamente superiori a 30.000 euro si registra una riduzione dell'aliquota media che raggiunge il punto di aliquota). L'effetto negativo del drenaggio fiscale nei dieci anni considerati più che compensa l'effetto positivo determinato dalle modifiche normative.

Per un lavoratore dipendente senza carichi familiari le riforme hanno determinato, lungo tutta la distribuzione del reddito e rispetto alla normativa vigente nel 2014, una riduzione dell'aliquota media effettiva pari a circa mezzo punto percentuale per i redditi bassi, più marcata per i redditi superiori a 24.000 euro e pari a pochi centesimi di punto per i redditi elevati. Tuttavia, se si tiene conto della perdita di potere di acquisto per effetto dell'inflazione, le aliquote medie risultano generalmente superiori a quelle che si pagavano nel 2014.

La figura 5 traduce gli effetti sulle aliquote medie in termini di variazione del reddito disponibile (valori 2024) per valori puntuali di reddito. I cerchi bianchi rappresentano la differenza tra l'imposta pagata nel 2024 e quella dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi attuale.

Fig. 5 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



Per redditi 2024 tra 10.000 e 30.000 euro la riduzione del reddito disponibile rispetto al 2014 oscilla tra 96 euro a 15.000 euro di reddito e 351 euro in corrispondenza di 25.000 euro. Un contribuente che oggi percepisce 35.000 euro di imponibile vede invece incrementare il reddito disponibile rispetto al 2014 di 85 euro per effetto della minore aliquota media. Per redditi superiori l'effetto del drenaggio fiscale nei dieci anni considerati rimane pressoché costante, mentre il contributo delle riforme si riduce, riportando l'effetto netto in territorio negativo. A 100.000 euro di reddito l'aggravio di imposta rispetto al valore a prezzi attuali dell'imposta pagata nel 2014 a parità di capacità contributiva supera di poco 1.000 euro.

L'analisi si concentra sulla struttura dell'imposta e non prende in considerazione il provvedimento di decontribuzione vigente nel 2024 che, per i redditi inferiori a 35.000 euro, più che compensa l'incremento di imposta reale sopra evidenziato.

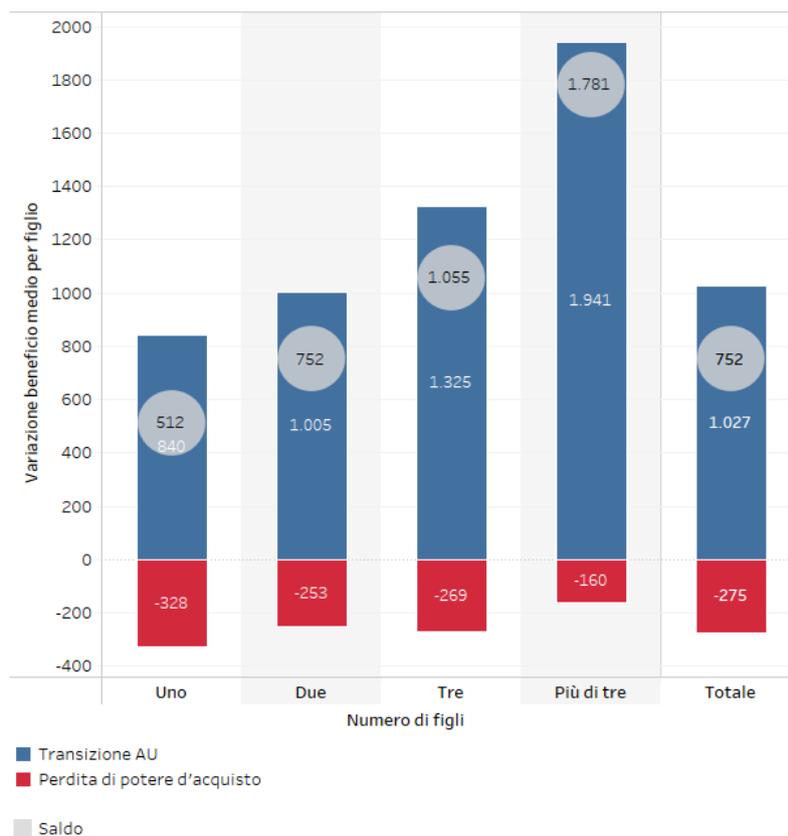
Da un'analisi condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB emerge che per il complesso dei lavoratori dipendenti le modifiche normative hanno comportato una riduzione del prelievo di circa 3 punti percentuali, che viene tuttavia più che compensata dall'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa 3,6 punti percentuali, con un saldo sul reddito disponibile negativo per circa 0,6 punti. Per i pensionati e gli autonomi entrambi gli effetti, della normativa e del drenaggio fiscale, sono di entità minore.

A queste modifiche della struttura dell'imposta personale si è affiancata una progressiva erosione della base imponibile dell'imposta, che ha ridotto l'equità del prelievo e la sua capacità redistributiva. Se già dalla sua introduzione i redditi di natura finanziaria furono esclusi dalla base imponibile dell'imposta progressiva, nel tempo diverse altre forme di reddito sono state sottoposte a prelievo cedolare o del tutto esentate. Ad esempio, per il lavoro autonomo il regime cedolare, inizialmente previsto per i contribuenti minimi, è stato ampliato tre volte nell'ultimo decennio rimuovendo i vincoli che in precedenza ne limitavano l'accesso e portando il limite massimo dei ricavi per accedervi a 85.000 euro. In questo modo è stata sottratta alla progressività dell'Irpef una quota rilevante del reddito da lavoro autonomo, comportando una violazione del principio di equità orizzontale del prelievo, creando disparità di prelievo sia tra percettori di diverse tipologie di reddito (lavoratori autonomi e dipendenti), sia tra lavoratori autonomi.

Il paragrafo ripercorre anche l'evoluzione normativa che ha coinvolto il sostegno alle famiglie con figli, con l'introduzione dell'Assegno unico (AU), che a partire dal marzo 2022 ha sostituito i due principali istituti preesistenti, le detrazioni Irpef per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare, e diverse misure minori. L'impianto originario, anche alla luce di un minore numero di beneficiari rispetto alle stime, è stato modificato rendendo più generosi gli importi spettanti ai figli disabili maggiorenni e alle famiglie con figli di età inferiore a un anno e per quelle numerose con figli fino a tre anni.

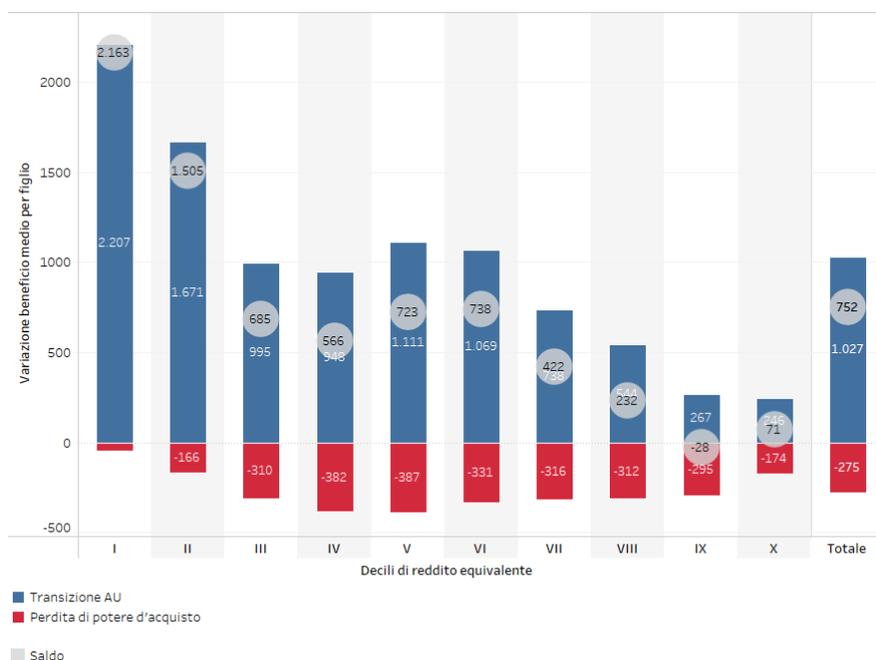
In analogia con l'esercizio condotto per l'imposta personale, con il modello di microsimulazione sono stati valutati gli effetti distributivi delle attuali misure a sostegno delle famiglie con figli rispetto a quelle vigenti nel 2014, tenendo conto anche della variazione del potere d'acquisto. L'introduzione dell'AU ha premiato soprattutto le famiglie più numerose poiché la variazione del beneficio medio per figlio è crescente con la dimensione familiare (fig. 6). Questa, infatti, è massima per le famiglie con più di tre figli (1.941 euro), risultando oltre due volte quella stimata per le famiglie con un solo figlio (840 euro). Tuttavia, se si considera la perdita di potere d'acquisto realizzata nel periodo, il confronto in termini reali tra quanto percepito all'inizio e alla fine del decennio mostra una riduzione dei benefici compresa tra un minimo di 160 euro per le famiglie con più di tre figli e un massimo di 328 per quelle con un solo figlio.

Fig. 6 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per numero di figli



L'effetto risulta invece comunque positivo per il 20 per cento più povero delle famiglie, principalmente grazie all'estensione dei trattamenti per il sostegno dei figli ai nuclei che in precedenza non ne beneficiavano perché incapienti o non lavoratori dipendenti (fig. 7). L'effetto di "svalutazione" dei benefici inizia a essere significativo dal terzo decile facendo diminuire il vantaggio medio unitario dell'introduzione dell'AU (pari a 995 euro) fino a 685 euro. Infine, per il 20 per cento più ricco delle famiglie il confronto tra il beneficio dell'AU e il valore rivalutato a oggi di quello che si sarebbe ottenuto applicando la normativa 2014 risulta negativo o minimo e oscilla tra -28 e 71 euro: per queste famiglie l'effetto positivo delle modifiche normative non è tale da compensare quello negativo della perdita di potere d'acquisto.

Fig. 7 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per decili di reddito equivalente



L'evoluzione della tassazione sulle imprese

Nel periodo 2011-2021 il numero complessivo delle imprese (persone fisiche e persone giuridiche) è diminuito, mentre è aumentato quello delle società di capitali, facendo salire la loro quota sul totale dal 27 al 40 per cento. Non si evidenziano modifiche di rilievo alla distribuzione settoriale e dimensionale. Tuttavia, si confermano alcune tendenze di fondo del sistema produttivo italiano con un ulteriore incremento della quota di imprese nei Servizi (dal 64,5 per cento del 2011 al 69,3 nel 2021) e lo storico squilibrio dimensionale e territoriale. Rimane la prevalenza delle piccole imprese (circa il 95 per cento) e delle società registrate nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, per le quali tuttavia si evidenzia un incremento della quota rispetto al totale.

I principali indicatori economici – redditività e rischiosità economico-finanziaria – hanno mostrato dal 2015 un miglioramento diffuso fra settori e classi dimensionali. Questi andamenti sono confermati anche negli ultimi cinque anni nonostante le due crisi consecutive del triennio 2020-22. In questi anni, tuttavia, si sono registrati effetti asimmetrici nei diversi comparti delle imprese sia nella fase negativa sia in quella positiva della ripresa. Le dinamiche più sostenute della redditività si osservano nel settore delle Costruzioni (dal 2020), in quello dell'Energia (dal 2021) e in quello Finanziario (dal 2023).

Corrispondentemente, nello stesso periodo si è registrata una progressiva riduzione del gettito delle imposte sulle società (Ires e IRAP) in rapporto sia al totale delle imposte

dirette sia al PIL che si è interrotta solo negli ultimi anni. Si possono individuare due fattori principali che hanno influenzato questo andamento.

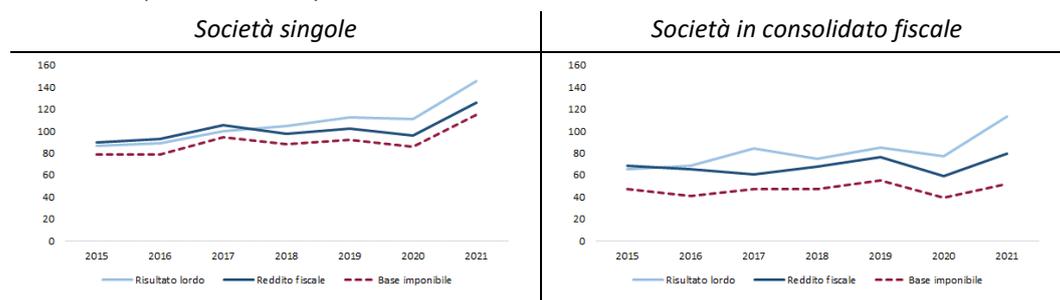
Il primo è relativo alla relazione tra redditività e base imponibile a parità di struttura del sistema tributario. La naturale correlazione tra queste due grandezze presenta un'asimmetria nelle diverse fasi del ciclo economico. Nelle fasi di espansione, infatti, dalle basi imponibili si possono scontare le perdite pregresse, generate negli anni precedenti e nelle congiunture sfavorevoli, che non hanno trovato immediata capienza (effetto di *smoothing* delle perdite su base pluriennale). Nell'analisi questo effetto è documentato dall'espansione delle perdite pregresse (accumulate nei periodi di crisi) effettivamente dedotte a partire dal 2015 e dall'ammontare che ancora rimane da scontare nei prossimi anni.

Il secondo fattore riguarda le misure discrezionali di politica tributaria che sono state realizzate. Lo scorso decennio si caratterizza per una pluralità di interventi che hanno ridimensionato l'onere tributario delle imprese sia nella fase di ripresa economica (2016-19), sia in coincidenza con le ultime due crisi (dal 2020). Al riguardo si possono osservare tre tendenze importanti. La riduzione dell'aliquota legale d'imposta e l'introduzione dell'ACE, disposte nella prima parte del decennio scorso, possono essere ancora collocate nel processo di riforma finalizzato a contenere la concorrenza fiscale e ad aumentare la neutralità del prelievo rispetto alle scelte d'impresa. Una seconda tendenza si può individuare nel ritorno alle politiche di incentivo agli investimenti con un più chiaro orientamento di politica industriale. Una terza tendenza riguarda gli strumenti di politica tributaria. Negli ultimi anni la maggior parte degli incentivi (e delle deduzioni) è stata confermata (trasformata) in crediti d'imposta che si caratterizzano per una fruibilità più immediata e certa in quanto non condizionata alla capienza fiscale. Questo passaggio, a parità di riduzione dell'onere tributario delle imprese nel tempo, determina un ampliamento della base imponibile e del gettito complessivo dell'Ires, dato che i crediti di imposta, da un punto di vista contabile, vengono registrati dal lato della spesa (tra i contributi alla produzione o i contributi agli investimenti, a seconda della loro natura e del grado di esigibilità) e non in diminuzione delle entrate.

Va inoltre osservato che la normativa tributaria determina per molte variabili di bilancio un disallineamento fra la definizione civilistica e fiscale che può tradursi in un ampliamento o una riduzione della base imponibile.

Con l'ausilio del modello MEDITA dell'UPB e con riferimento alle società di capitali, si quantificano gli effetti del disallineamento evidenziando il peso dei diversi elementi che lo generano. Dal 2017 il disallineamento più direttamente riconducibile a differenti finalità delle regole tributarie (il cosiddetto doppio binario), che include le politiche di agevolazione fiscale che agiscono attraverso le deduzioni, produce complessivamente una riduzione della base potenziale dell'imposta (differenza fra risultato lordo e reddito fiscale) che aumenta nel tempo fino a interessare tutti i settori nel 2021 (fig. 8).

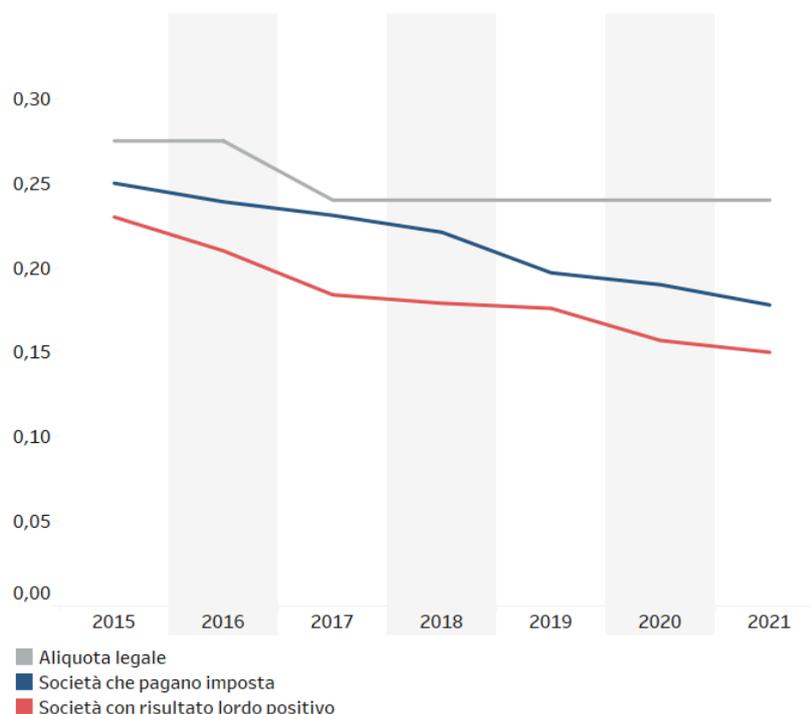
Fig. 8 – Valori positivi del risultato lordo, reddito fiscale e base imponibile (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

La differenza tra l'aliquota effettiva di imposta (calcolata sul risultato lordo prima delle variazioni tributarie in senso stretto) e quella legale fornisce una misura sintetica della divergenza tra reddito civilistico e base imponibile. In particolare, **a fronte di un'aliquota legale pari al 27,5 per cento fino a tutto il 2016 e al 24 per cento successivamente, l'aliquota effettiva delle società con base imponibile positiva singole e in consolidato, è pari al 25 per cento nel 2015 e si riduce progressivamente fino al 17,8 nel 2021** (fig. 9).

Fig. 9 – Aliquote di imposta legali ed effettive per le società che hanno base imponibile positiva e per tutte le società con risultato lordo positivo (1)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

(1) Per le società del settore finanziario l'aliquota è calcolata al netto dell'addizionale del 3,5 per cento introdotta dal 2017 (legge di stabilità per il 2016) contestualmente alla riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento. La maggiorazione è stata compensata, per tenere conto della peculiarità del settore, con un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi.

Se si considerano tutte le società con risultato lordo positivo, incluse dunque quelle per le quali la base imponibile si azzerava al termine del processo, l'aliquota effettiva si riduce ulteriormente, passando dal 23 al 15 per cento fra il 2015 e il 2021. Una componente importante di questo effetto è costituita dalla maggiorazione degli ammortamenti per incentivare gli investimenti. Dal 2019 questa misura è stata trasformata in credito di imposta e – una volta esauriti i suoi effetti – si dovrebbe osservare (a parità di struttura del prelievo) un riavvicinamento dell'aliquota effettiva a quella legale.

L'analisi della politica tributaria che ha riguardato le imprese in questo ultimo decennio suggerisce alcune considerazioni rispetto al percorso di riforma delineato nella legge delega per la riforma fiscale. Uno dei decreti attuativi della delega ha previsto dal 2024 l'abolizione dell'ACE. Questo determina un ampliamento non trascurabile della base imponibile (secondo le stime della relazione tecnica, 4,8 miliardi nel 2025 e 2,8 a regime) per una quota rilevante di imprese con differenze settoriali significative. Non si tratta tanto dell'eliminazione di un'agevolazione tributaria, quanto di una modifica strutturale del prelievo e della rinuncia – allo stato attuale – alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento dell'impresa.

Una valutazione complessiva, anche rispetto alle conseguenze redistributive dell'onere tributario tra le imprese, richiederebbe tuttavia la conoscenza delle altre misure che verranno adottate in attuazione della delega. A questo proposito va osservato che la legge delega prevede anche un incentivo più generale agli investimenti e all'occupazione che consiste nell'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati o, in alternativa, di una maggiorazione della deduzione delle spese effettuate per investimenti o nuove assunzioni. **Lo stesso decreto legislativo che ha abolito l'ACE ha previsto – per il solo 2024 – una maggiorazione della deduzione per i soli incrementi occupazionali. Non è ancora chiaro quali siano gli obiettivi prevalenti del processo di riforma appena avviato.**

L'esperienza realizzata con le recenti politiche di incentivo potrebbe costituire un utile punto di riferimento per la revisione delle agevolazioni fiscali prevista dalla legge delega per la riforma fiscale e dalla delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese. Nell'ultimo decennio le agevolazioni alle imprese sono state finalizzate a specifici obiettivi di natura settoriale e territoriale incidendo in modo significativo sia sulla loro liquidità sia sulla convenienza a investire. Sebbene questi incentivi abbiano subito un depotenziamento negli ultimi anni e siano comunque previsti in graduale esaurimento, va osservato che nei prossimi anni continueranno a produrre effetti sui conti pubblici definendo un percorso più stretto in termini di risorse disponibili per una loro conferma o revisione.

La delega per la riforma fiscale prevede un rafforzamento del percorso di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare il processo di definizione della base imponibile riducendo i costi di adempimento delle imprese. **Gli effetti di ampliamento o di riduzione della base dipenderanno dalla direzione delle**

modifiche che, come evidenziato con l'analisi condotta dall'UPB, potranno comportare effetti redistributivi del gettito di rilievo.

Pensioni e occupazione nell'ultimo decennio

Osservato dal punto di vista delle misure pensionistiche, il periodo 2004-2023 si divide quasi perfettamente in due decadi, la prima caratterizzata dall'inasprimento e dall'irrigidimento dei requisiti di pensionamento e la seconda dal loro rilassamento. L'inasprimento è avvenuto per finalità di consolidamento del bilancio attraverso modifiche strutturali, tra le quali le principali sono state l'innalzamento dei requisiti di uscita sia per vecchiaia che per anzianità, il loro aggancio automatico ai miglioramenti della vita attesa a 65 anni e l'aumento della frequenza di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita. Il successivo rilassamento è avvenuto, invece, con misure temporanee, in attesa di una futura riorganizzazione complessiva orientata alla flessibilità, basata su intervalli di valori di età e/o di anzianità entro cui scegliere liberamente accettando, in alcuni casi, correzioni degli assegni.

Durante gli stessi venti anni è cambiato in maniera rilevante anche il mercato del lavoro, con un'iniziale proliferazione dei contratti a tempo determinato e di parasubordinazione in costanza delle regole dei contratti a tempo indeterminato (dal 2003 al 2011) e una successiva fase in cui al migliore inquadramento dei contratti a tempo determinato e ridimensionamento della parasubordinazione si è affiancata la riforma dei contratti a tempo indeterminato con la revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (dal 2012).

Se nel dibattito la reintroduzione di flessibilità nei requisiti di pensionamento ha trovato e trova un generale consenso per venire incontro alle preferenze individuali che influenzano anche il benessere familiare e la produttività del lavoro, meno condivisa è la prospettiva che essa venga accompagnata dal ricalcolo contributivo degli assegni. È un confronto che dura da almeno un ventennio, ma che negli ultimi tempi, sulla spinta dell'andamento non particolarmente favorevole dell'economia e della crescente marginalizzazione dei giovani, si è più direttamente intersecato con le tematiche del mercato del lavoro e quindi con le possibilità aperte dalle riforme del lavoro.

L'abbassamento dei requisiti di pensionamento è da molti auspicato per non trattenere al lavoro anziani demotivati e poco produttivi e favorire il ricambio generazionale negli occupati, dando spazio alle capacità innovative e al capitale umano dei giovani, che altrimenti rischierebbero di impoverirsi senza dare il loro pieno contributo. Più in generale, un più facile accesso al pensionamento è da molti considerato come il mezzo per dare slancio alle progressioni di carriera degli occupati nelle fasce di età intermedie, presso lo stesso datore o anche attraverso cambiamenti professionali, anche in questo caso portando nuove energie e capacità in ruoli di responsabilità e di scelta. A seconda

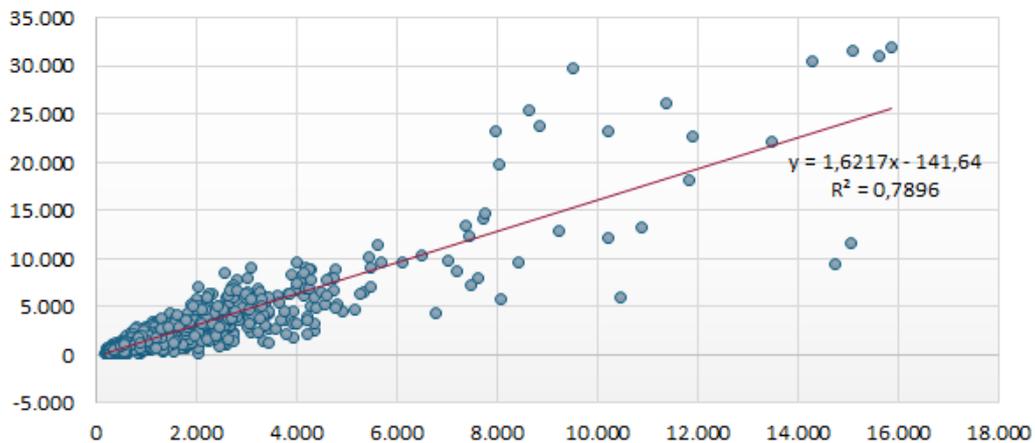
delle proporzioni di questo ricambio e dello stimolo alla produttività che ne potrebbe derivare, la maggiore spesa pensionistica da fronteggiare nel breve-medio periodo potrebbe trovare una qualche copertura endogena così ridimensionando la necessità di correzioni attuariali delle pensioni. Queste e altre considerazioni sono state oggetto di un intenso dibattito scientifico sulla cosiddetta ipotesi del *lump-of-labour*, ovvero se le uscite per pensionamento costituiscano un canale per aprire opportunità di accesso al lavoro, di miglioramento delle posizioni individuali e di aumento della produttività complessiva.

La letteratura recente ha sinora analizzato la relazione tra pensionamenti e andamenti occupazionali negli anni dal 2004 al 2014, caratterizzati da inasprimenti dei requisiti pensionistici e da riforme del lavoro ancora in corso. Non esistono ancora analisi sul periodo successivo, caratterizzato dai rilassamenti delle regole pensionistiche e da una normativa lavoristica arrivata a stabilizzarsi attorno ai nuovi principi del *Jobs Act* con le correzioni a questo apportate dal decreto dignità. **Inoltre, le analisi sinora disponibili si sono concentrate, oltre che sull'effetto aggregato, sulle dimensioni di età e di genere, lasciando però in secondo piano quella della tipologia di contratto** che invece, dopo il *Jobs Act*, ha assunto una rilevanza non trascurabile sulle dinamiche di ingresso e uscita dal lavoro.

L'UPB fornisce un primo contributo per colmare questa lacuna con una stima econometrica di tipo *panel* a effetti fissi che tenta di spiegare la dinamica nell'ultimo decennio delle attivazioni e delle cessazioni delle varie tipologie di contratto e delle trasformazioni a tempo indeterminato sulla base di gruppi di variabili esplicative, tra cui anche i flussi di pensionamento per vecchiaia e per anzianità. Con i più recenti contributi sulla *lump-of-labour* concentrati sul decennio precedente, l'analisi condivide l'utilizzo di serie storiche lunghe, in questo caso a livello provinciale, e il pregio di osservare il fenomeno interamente a posteriori. La regressione cerca una conferma statistica e controllata di tre fatti stilizzati che hanno caratterizzato il mercato del lavoro nel decennio: la correlazione tra pensionamenti e attivazioni nette di contratti a tempo determinato (fig. 10), la correlazione tra pensionamenti e trasformazioni contrattuali a tempo indeterminato (fig. 11) e la coevoluzione di attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato (fig. 12).

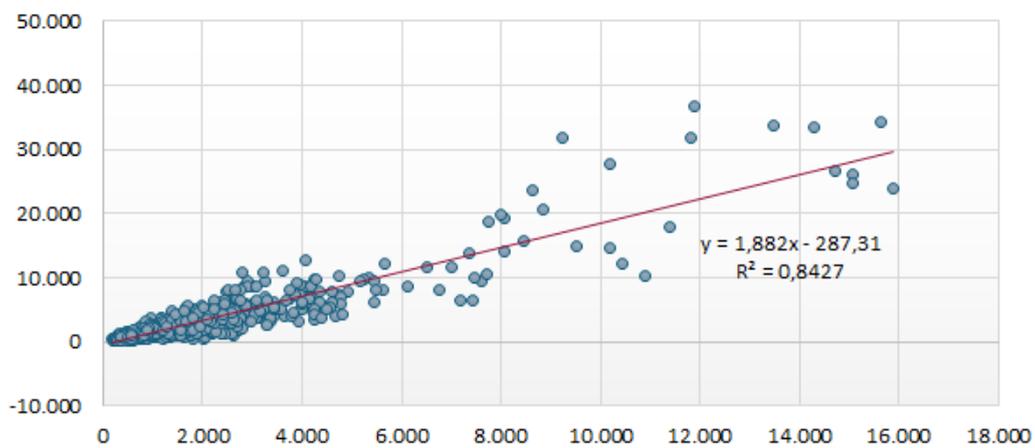
Dall'analisi emerge che ogni cessazione di un lavoratore per quiescenza è stata associata in media, nel decennio scorso, a un incremento degli occupati a tempo determinato di 0,7 e alla trasformazione di 1,7 contratti da tempo determinato a tempo indeterminato. L'effetto netto sullo stock degli occupati è stato quindi positivo ma limitato (+0,7 nuovi entranti) e per giunta ottenuto grazie a contratti a termine; ma c'è stata anche una ricomposizione interna agli occupati, verso il tempo indeterminato.

Fig. 10 – Correlazione tra pensionamenti di vecchiaia e anzianità e attivazioni nette a tempo determinato a livello provinciale (fascia di età 30-50 anni)
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)



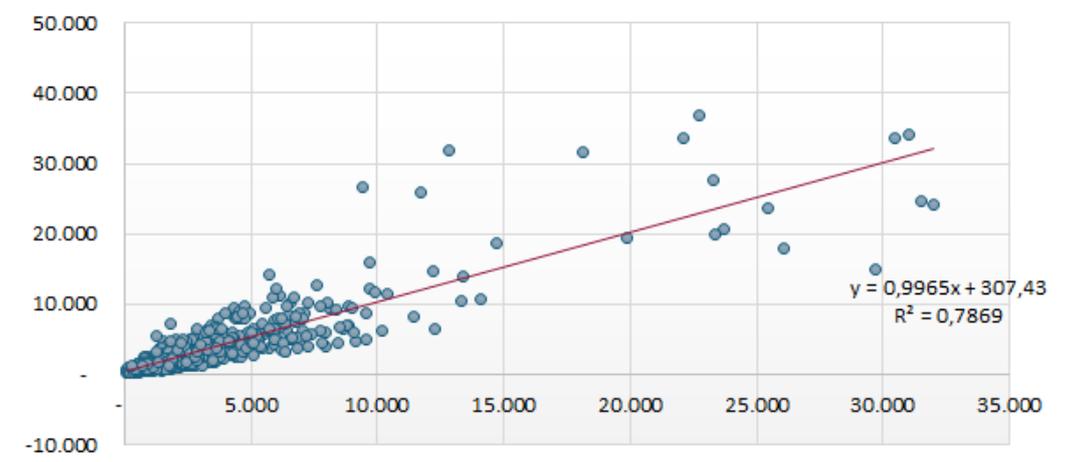
Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 11 – Correlazione tra pensionamenti di vecchiaia e anzianità e trasformazioni a tempo indeterminato a livello provinciale (fascia di età 30-50 anni)
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 12 – Correlazione tra attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato (fascia di età 30-50 anni)
(movimentazioni contrattuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Una possibile interpretazione è che al forte aumento dei contratti a termine e delle trasformazioni a tempo indeterminato, che è in corso da diversi anni e ha coinvolto in maniera significativa i giovani, abbiano contribuito anche le uscite per pensionamento. Non emerge invece alcuna evidenza di un possibile effetto dei pensionamenti sulle assunzioni dirette a tempo indeterminato. Poiché il *Jobs Act* è stato avviato nel 2015, questi risultati sono condizionati alle nuove regole dei contratti a termine e dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti. In particolare, la quasi perfetta coevoluzione ascendente tra le attivazioni nette a tempo determinato e le trasformazioni a tempo indeterminato lungo i dieci anni esaminati potrebbe riflettere sia il vincolo sulla proporzione che ogni datore di lavoro deve mantenere tra gli occupati a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato (20 per cento), sia il limite alla durata dei contratti a tempo determinato (riferita sia al singolo contratto o a rinnovi dello stesso, sia alla sommatoria di più contratti).

In conclusione, non si può escludere che il ripristino di requisiti pensionistici meno stringenti possa facilitare il turnover tra generazioni, gli ingressi al lavoro dei più giovani e anche la stabilizzazione dei già occupati, ma restano lontane le proporzioni auspicate nel 2019 quando, all'introduzione di Quota 100, il primo canale temporaneo per l'uscita con requisiti inferiori a quelli ordinari, si sperava in almeno tre nuovi occupati per ogni pensionato senza particolare riguardo alle modalità contrattuali. **Non appare pertanto plausibile che misure in questa direzione possano autofinanziarsi nel breve-medio periodo senza pesare sui saldi di bilancio, sottraendo risorse ad altri istituti del sistema di welfare**, creati espressamente per svolgere funzioni redistributive e che nel frattempo sono alla ricerca di nuove coperture, come le prestazioni alle famiglie con figli, il contrasto della povertà — compresa quella durante la vecchiaia — e le prestazioni sanitarie e di *long-term care*.

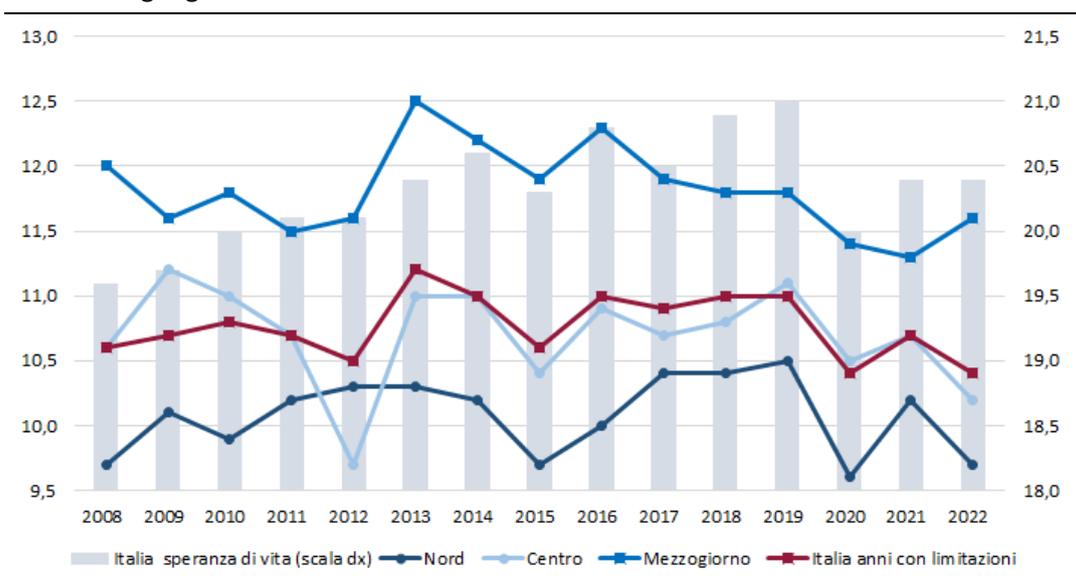
Un'eventuale revisione dei requisiti di uscita verso un assetto flessibile con intervalli di età e anzianità entro cui il lavoratore possa scegliere, dovrebbe accompagnarsi all'applicazione di correttivi attuariali per gli assegni e le quote degli assegni basati sulle regole di calcolo retributive. In questa direzione si è già prudentemente mossa la legge di bilancio per il 2024 che ha rinnovato Quota 103 per un ulteriore anno, ma con la significativa modifica del ricalcolo contributivo degli assegni.

Le politiche per la long term care in Italia: luci e ombre delle recenti riforme

In questo capitolo si analizzano le due riforme parallele previste dal PNRR in materia di disabilità e di non autosufficienza, approvate entro le scadenze previste, ma rinviando molte questioni fondamentali.

La possibilità di dover ricorrere, da un certo momento della vita, a cure sanitarie e assistenziali continuative (*long term care, LTC*) è stata riconosciuta da tempo come uno dei nuovi rischi sociali. La platea della popolazione interessata alla LTC in Italia è piuttosto consistente, principalmente a seguito dell'elevata speranza di vita e per l'ampia quota della popolazione con almeno 65 anni (circa un quarto), dunque è sentita l'esigenza di un intervento pubblico nel settore. Dalle inchieste condotte in proposito emerge la percezione di una significativa necessità di maggiore supporto alle famiglie. Tuttavia, una nota di ottimismo per il futuro può derivare dalla percentuale contenuta di persone con gravi limitazioni, rispetto alla media europea, e dall'osservazione dell'evoluzione del numero di anni vissuti con limitazioni al crescere della speranza di vita, piuttosto stabile nel passato (fig. 13).

Fig. 13 – Speranza di vita a 65 anni e anni vissuti con limitazioni per ripartizione geografica



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Numerosi Paesi sono già intervenuti per introdurre un sistema di LTC, anche se i modelli emersi sono molto differenziati e nella UE solo i Paesi Bassi, la Svezia e la Danimarca hanno sistemi forti (spesa pubblica al 3,5 per cento del PIL) e basati sull'offerta di servizi reali. **L'Italia, con una spesa inferiore al 2 per cento nell'ultimo decennio, si colloca tra i Paesi che dedicano al settore una quantità di risorse di livello intermedio**, ma il modello è prevalentemente basato su trasferimenti monetari, privi di vincolo di spesa, utilizzati generalmente per compensare i *caregiver* familiari o per acquistare servizi di assistenza personale, non sempre con contratti regolari. Condiscendendo a questa impostazione, sono stati introdotti nel tempo successivi provvedimenti di regolarizzazione. Le Regioni si sono attrezzate con i mezzi a disposizione per organizzare le politiche di LTC, costruendo modelli differenziati, a seconda delle risorse disponibili, delle capacità organizzative e delle preferenze per i diversi tipi di intervento. Il quadro dei servizi è estremamente diversificato anche tra singoli Comuni e ATS e complessivamente non molto sviluppato. La stessa conoscenza degli interventi realizzati, soprattutto a livello locale, non è soddisfacente.

Un aspetto positivo delle riforme è l'introduzione di una disciplina uniforme di valutazione, sia per il riconoscimento della condizione di disabilità che di non autosufficienza, volta a semplificare la definizione del fabbisogno di assistenza e l'accesso ai servizi. I tempi di attuazione tuttavia sono piuttosto lunghi.

Rimane controversa invece la questione se sia stato effettivamente introdotto un nuovo settore di welfare dedicato ad affrontare il rischio di non autosufficienza. Dal punto di vista dell'ingegneria istituzionale, il Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNAA) sembrerebbe riguardare in definitiva solo l'assistenza sociale, non la componente sanitaria, ma questo è anche un frutto della diversa natura dei diritti sociali e di quelli sanitari in Italia, con i secondi costituzionalmente tutelati e i primi ancora molto confusi e indeterminati, difficilmente esigibili. Infatti, **le riforme sono rimaste timide nella definizione dei LEP**, non indicando nemmeno una progressione temporale predefinita di obiettivi di servizio. Pertanto, l'asimmetria tra assistenza sociale e sanitaria viene riconfermata, e con essa i timori di quanti vedevano in un ipotetico sistema nazionale per la LTC, sovrastante il SSN, il rischio che anche il diritto alla salute venisse indebolito. Sarà necessario un forte impegno sia in fase di programmazione, sia di realizzazione degli interventi per l'integrazione della componente sanitaria e di quella sociale.

Le riforme offrono un ruolo rilevante al Terzo settore e si auspica il coinvolgimento delle associazioni di settore, oltre che di quelle rappresentative dei beneficiari e delle parti sociali, nella programmazione dei servizi. Il rischio, tenendo anche conto delle tendenze imprenditoriali di una parte rilevante del Terzo settore, è dare troppa voce, nell'organizzazione dell'intervento pubblico, agli interessi degli erogatori privati, che mirano a espandere il proprio mercato in funzione sostitutiva. Le misure per l'invecchiamento attivo, con il loro carattere in buona misura volontaristico o promozionale, finiscono per indebolire l'obiettivo dell'assunzione di una forte responsabilità pubblica sulla non autosufficienza.

Per quanto riguarda la gestione, integrazione ed erogazione di servizi e prestazioni, e il relativo rafforzamento, molti appaiono gli aspetti non risolti, rinviati o semplicemente non affrontati. Il PNRR finanzia, fino al suo esaurimento, l'incremento delle prese in carico dall'assistenza domiciliare integrata (ADI), per arrivare al 10 per cento dei soggetti di età superiore a 65 anni, ma con intensità assistenziale media molto bassa. L'integrazione, gli standard dei servizi domiciliari e residenziali, la formazione e qualificazione del personale e dei *caregiver* sono per lo più rinviati a futuri provvedimenti. La prestazione universale resta un programma molto limitato, di cui non è stata pianificata l'evoluzione. Si crea qualche confusione sulla stessa età soglia per essere considerati anziani. Piuttosto che delineare concretamente lo sviluppo dei servizi pubblici, l'enfasi è posta sulla logica di rete e di sussidiarietà orizzontale. Questo e l'abbandono del concetto di adeguatezza dell'intensità assistenziale portano al disegno di un sistema di LTC in cui non è il bisogno a determinare il supporto erogato alla persona, ma sono gli aiuti disponibili, rastrellati e affiancati in vario modo, a determinare l'offerta.

Alla base dei rinvii e delle lacune dei decreti legislativi c'è soprattutto il limitato finanziamento delle riforme, che contavano sugli investimenti del PNRR, che si concluderà nel 2026, e sulle risorse disponibili a legislazione vigente, le quali includono soltanto lo stanziamento di qualche centinaio di milioni per i servizi socio-assistenziali domiciliari per la non autosufficienza (legge di bilancio per il 2022) e per le politiche per le persone affette da disabilità (leggi di bilancio per il 2020, il 2022 e il 2024).

