

# La finanza pubblica italiana

## Rapporto 2021

A cura di Massimo Baldini e Stefano Toso

Roma, 3 maggio 2022

*In ricordo di Luigi Bernardi (1946-2021),  
che ha curato il Rapporto dal 1993 al 2001*

# Vaccini, investimenti, riforme, Europa. La scommessa dell'agenda Draghi-Franco, di Fedele De Novellis e Valentina Ferraris

- Il primo capitolo ripercorre i principali passaggi della politica di bilancio e del quadro congiunturale sino alla vigilia della Legge di bilancio.
- Da allora il contesto è profondamente cambiato, soprattutto per lo scoppio della guerra in Ucraina.
- Tuttavia non è cambiato molto, per il momento, lo scenario di policy, che prevede per i prossimi anni l'inizio dell'exit strategy delle politiche economiche.
- Anche perché le tensioni sui prezzi innescate dalla crisi energetica hanno messo in allarme le banche centrali.
- Anche le politiche fiscali iniziano ad essere orientate da obiettivi di miglioramento dei saldi. Il Def ha difatti confermato la traiettoria della NadeF.
- Il dibattito sulla nuova governance europea non si è concluso, ma l'aumento dell'inflazione ha posto la questione della "dominanza fiscale" nuovamente al centro dell'attenzione, soprattutto nei Paesi dell'area tedesca.
- L'Italia esce dalla crisi avendo ricevuto sostegni importanti (Bce + NGEU + Sure) ma avendo sottoscritto anche impegni in termini di riforme molto vincolanti, il cui rispetto è condizione per l'erogazione dei trasferimenti e dei prestiti.

## Verso una riforma fiscale?, di Giampaolo Arachi e Massimo D'Antoni

- La legge delega sulla riforma fiscale proposta dal governo nell'ottobre 2021 è ancora in discussione in Parlamento
- L'intervento sull'Irpef è stato già realizzato:
  - 6.4 miliardi di minor gettito nel 2022
  - Cambia la struttura degli scaglioni, con minori salti nell'aliquota marginale effettiva e riduzione dell'aliquota media soprattutto attorno a 15mila e 40mila euro
  - Intervento coerente con quelli precedenti, a partire dal Bonus del 2014
  - Restano esclusi gli incapienti, e la detrazione per figli a carico rimane per chi ha più di 21 anni
- Analisi della legge delega: sistema duale (come individuare il reddito da capitale nel reddito d'impresa? Quale aliquota?), revisione del catasto (se a parità di gettito, guadagni diffusi dalla riforma delle basi imponibili)

# L'istruzione tra emergenza Covid-19 e Pnrr, di Giorgia Casalone e Daniele Checchi

- La pandemia Covid è intervenuta in concomitanza con l'ennesimo "spacchettamento" (il terzo) del MIUR.
- Prosegue l'assegnazione di nuove risorse al comparto istruzione, con un incremento percentualmente superiore per Università e Ricerca
- Si cominciano a misurare gli effetti della DAD, specie negli esiti all'ultimo anno delle superiori

# L'istruzione tra emergenza Covid-19 e Pnrr, di Giorgia Casalone e Daniele Checchi

- Il PNRR assegna 30.9 miliardi alla Missione 4 – Istruzione e individua correttamente le principali criticità del comparto:
  - carenza e scarsa qualità degli edifici scolastici,
  - carenza di servizi per la prima infanzia,
  - gap tra la domanda e l'offerta di tempo pieno nel ciclo primario,
  - disuguaglianze territoriali nelle competenze acquisite,
  - skill mismatch tra istruzione e domanda di lavoro.
- Gli obiettivi e gli interventi su edilizia scolastica e miglioramento della qualità degli ambienti di apprendimento sono chiaramente esplicitati.
- Meno chiaro come si intenda migliorare il processo di reclutamento e formazione del corpo docente e ridurre i divari nelle competenze degli studenti (5 riforme del reclutamento insegnanti negli ultimi 10 anni).

# L'assegno unico e universale per i figli, di Giovanni Gallo e Lorenzo Lusignoli

- Forte razionalizzazione del sistema attraverso la semplice erogazione di un assegno base per tutti i figli con un importo aggiuntivo che varia inversamente al crescere dell'ISEE.
- L'assegno mensile per minori varia da un max di 175€ ad un min di 50€ al mese; è ridotto per figli maggiorenni e aumentato in base ad alcune peculiarità presenti nella famiglia: 3 o più figli, disabili, madri giovani, coniugi entrambi lavoratori.
- Il disegno dell'AUUF si colloca tra due proposte emerse nel dibattito sul tema nel 2021, che vengono messe a confronto con apposite microsimulazioni: la proposta di Arel-Fondazione Gorrieri e Alleanza per l'Infanzia, meno selettiva che privilegia la natalità; la proposta della CISL, più progressiva e attenta all'equità.
- Rispetto alle prestazioni vigenti fino al 2021, tutti gli schemi di Auuf mostrano un aumento della platea dei beneficiari e degli importo medi annui
- Sono favorite soprattutto le famiglie con ISEE medio e basso

# L'assegno unico e universale per i figli, di Giovanni Gallo e Lorenzo Lusignoli

- Benché non sia un obiettivo primario dell'Auuf, questa misura ridurrà in modo significativo povertà e disuguaglianza
- Non si esclude però che alcune famiglie possano «perdere» con la riforma: ipotizzando un take-up del 100%, circa 600mila nuclei dovrebbero registrare uno svantaggio economico superiore all'1% del loro reddito familiare (gli svantaggiati si ridurrebbero sensibilmente con la proposta CISL).
- L'inclusione del patrimonio nel criterio di selezione dei beneficiari ha effetti sulla redistribuzione dei benefici e forse anche sugli incentivi, nel medio-lungo periodo

## Le politiche per l'assistenza, di Massimo Baldini e Stefano Toso

- Nonostante il rimbalzo dell'attività economica e le misure pubbliche anche straordinarie di sostegno del reddito (Rdc, Rem, rafforzamento Cig, bonus lav. autonomi, ecc.), la povertà assoluta nel 2020-21 è salita a livelli (9,4%) mai registrati prima. L'aumento è stato più forte per le famiglie numerose e gli immigrati.
- Il Rdc raggiunge la metà delle famiglie povere assolute. Hanno ricevuto nel 2021 almeno una mensilità di Rdc/Pdc 1,8 mln di famiglie (quasi 4 mln di individui) per una spesa complessiva di 8 mld.
- Partenza molto lenta dei servizi di accompagnamento al lavoro e al reinserimento sociale, pur previsti dal Rdc: per circa il 90% delle famiglie beneficiarie il Rdc è stato finora solo un trasferimento di denaro.

## Le politiche per l'assistenza, di Massimo Baldini e Stefano Toso

- La legge di bilancio 2022 introduce alcuni correttivi al Rdc (attenuazione dei requisiti di congruità delle offerte di lavoro, maggiori controlli) ma i consigli della Commissione Saraceno non sono stati molto seguiti. Aumentato di 1 mld lo stanziamento per il 2022.
- È proseguita nel 2021 l'erogazione del Rem (con requisiti meno stringenti di quelli del Rdc), che è stato ricevuto da quasi 600.000 famiglie (1,3 mln di persone) per un importo medio mensile di 540 €.
- La legge di bilancio 2022 apporta modifiche sostanziali alla disciplina degli ammortizzatori sociali:
  - «universalismo differenziato»,
  - riponderazione del carico contributivo sulle imprese,
  - maggiore legame tra le integrazioni salariali e le politiche attive per il lavoro,
  - allargamento delle platea dei beneficiari di Naspi e Dis-Coll.

## La previdenza dopo «Quota 100», di Carlo Mazzaferro

- La ripresa nel 2021 dei flussi di pensionamento è stata accentuata da Quota 100, ma ha anche cause più ampie legate alla dinamica demografica in corso e all'evoluzione della normativa pensionistica.
- Nella seconda parte del lavoro si valuta il tasso di take-up di quota 100 e le caratteristiche socio-economiche dei percettori del provvedimento.
- L'adesione è stata in linea con le aspettative del governo ed ha interessato soggetti che si situano nella parte medio-alta della distribuzione del reddito dei pensionati.
- Si discutono poi i costi e i vantaggi della flessibilità in uscita.
- La rigidità dell'attuale assetto normativo è coerente con la strategia di realizzare adeguatezza e sostenibilità tramite una pressione forte sull'offerta di lavoro in età avanzata.
- In coerenza con la natura dei sistemi contributivi, sarebbe opportuno introdurre maggiore flessibilità.

# Oltre il mattone, quali prospettive per la sanità, di Enza Caruso

## Risultati e previsioni di finanza sanitaria (mld di euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Spesa sanitaria SEC risultati</b>	<b>115.661</b>	<b>122.721</b>	<b>127.834</b>			
<i>Spesa programmatica LB 2022(*)</i>			131.299	128.052	127.305	129.293
<b>Tendenziale DEF (**)</b>				<b>131.710</b>	<b>130.734</b>	<b>128.872</b>
<b>% Pil</b>	<b>6.4%</b>	<b>7.4%</b>	<b>7.2%</b>	<b>7.0%</b>	<b>6.6%</b>	<b>6.3%</b>

(\*) La spesa programmatica 2021 include l'incremento del fondo farmaci-vaccini inserito nel decreto fiscale

(\*\*) Le nuove previsioni includono i DL approvati nel 2022 e le economie di spese portate a nuovo

\* Tra il 2010 e il 2019 nel SSN sono stati persi 46.000 posti di lavoro e tagliati 36.000 posti letto; lo spazio occupato dal mercato è aumentato.

\* 2020-2021: potenziamento personale divenuto merce scarsa; incremento contratti specializzanti; aumento posti letto terapia intensiva e semintensiva; rafforzamento territorio; 7,2 mld spesi nella campagna di vaccinazione

\* Oltre ad investimenti nelle infrastrutture, la sanità italiana ha bisogno di:

- Assunzioni di personale, superando i vincoli vigenti;
- Riformare la medicina di base e le scuole di specializzazione;
- Ridefinire i sistemi di remunerazione delle prestazioni;
- Integrare ospedale e territorio ponendo un freno all'autonomia delle AO.

## La prevenzione è sottofinanziata in Italia, di Paolo Vineis, Francesco Forastiere, Rodolfo Saracci

- Più tardiva è la prevenzione e maggiori sono le conseguenze, anche economiche, che si debbono pagare sul medio-lungo termine.
- Vi è uno scollamento tra i meccanismi programmatori e finanziari del PNRR e il Piano nazionale della prevenzione 2021-25, finanziato dal Patto per la salute 2020-21 con 200 milioni (una cifra formulata a prescindere dai contenuti e dalle reali esigenze operative del Piano).
- La concezione *One Health*, ripetutamente indicata nel PNRR, richiede che la prevenzione da residuale diventi centrale.
- Ma c'è il rischio che tutto ciò resti sulla carta.

## Il nuovo PNRR, di Paolo Manasse

- Il 25 aprile 2021 il governo Draghi ha presentato al Parlamento la versione finale del PNRR
- La suddivisione tra capitoli di spesa è vicina alla versione del governo Conte 2
- La principale novità è la struttura di governance:
  - Centralizzata, per ridurre il rischio di conflitti tra diversi livelli della PA.
  - Strutturata nelle fasi di programmazione, gestione e controllo dei progetti, un approccio che «potrebbe cambiare in modo sostanziale la cultura e l'operato della pubblica amministrazione del paese».
- Due problemi:
  - La capacità amministrativa e gestionale di molti enti locali di realizzare effettivamente gli investimenti programmati.
  - La capacità e volontà anche politica di attuare le riforme concordate in sede europea, parte integrante del PNRR (sistema fiscale, mercato del lavoro, istruzione, giustizia, concorrenza, servizi pubblici locali, accesso al credito, ecc.).

## **Pnrr e rilancio delle infrastrutture, di Attilio Pasetto**

- Dal 2019, dopo anni di contrazione, gli investimenti pubblici sono in ripresa.
- Nel 2021 sono aumentati di quasi il 20% rispetto al 2020, sfiorando i 51 miliardi (2,9% del Pil dal precedente 2,6% (Def 2022)).
- Quest'anno dovrebbero raggiungere i 58-59 miliardi, pari al 3,1% del Pil.
- Si prevede che la crescita degli investimenti in infrastrutture continui nei prossimi anni anche per effetto del Pnrr.
- La terza missione del Pnrr - Infrastrutture per una mobilità sostenibile - prevede una spesa complessiva, aggiungendo il Fondo complementare stanziato dal governo, di 31,5 miliardi.
- L'89% di queste risorse, 28 miliardi, va alle ferrovie: è questa la scelta di fondo fatta dal governo italiano d'intesa con la Commissione europea in un'ottica di sviluppo sostenibile.
- Soprattutto il Mezzogiorno dovrebbe avvalersi di un significativo incremento delle linee ad alta velocità/alta capacità.

## **Pnrr e rilancio delle infrastrutture, di Attilio Pasetto**

- La strategia del governo ha riscosso consenso, ma anche critiche da parte di chi ritiene che il "cambio modale" (passaggio dall'auto al treno) sia destinato al fallimento, perchè giudicato poco flessibile e in certi casi più lento.
- Altre critiche riguardano i progetti scelti e i tempi di realizzazione delle nuove linee, che potranno andare anche oltre l'orizzonte temporale del Pnrr (2026).
- Il rafforzamento del trasporto su ferro però, oltre che rientrare in un'ottica di sostenibilità ambientale, risponde all'esigenza storica di rendere più efficienti i collegamenti in tutto il Paese, da Nord a Sud e da Est a Ovest, colmando sotto questo punto di vista gli squilibri territoriali ancora esistenti.
- Tra le finalità della terza missione rientra anche il miglioramento delle tratte utilizzate dai pendolari.
- La sfida è ora quella di saper utilizzare bene le risorse europee, proponendo progetti credibili, superando i problemi burocratici e rispettando i tempi previsti.

# **Il sostegno pubblico alle imprese nell'emergenza Covid-19: efficacia, efficienza ed effetti di medio e lungo periodo, di Bruno Buchetti, Luciano Greco e Amedeo Pugliese**

- Come gli altri paesi sviluppati, il governo italiano ha adottato misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza economica determinata dal COVID-19:
  - cassa integrazione COVID,
  - contributo a fondo perduto per compensare la caduta del fatturato,
  - contributo agli affitti,
  - sospensione degli ammortamenti
  - garanzie statali sui prestiti alle imprese
- Forte efficacia nel ridurre il rischio di fallimento e di perdita di posti di lavoro, soprattutto della cassa integrazione COVID e della sospensione degli ammortamenti
- Tuttavia, l'alto costo di questi interventi (di poco inferiore a 50 miliardi) avrebbe consentito, anche nel breve periodo, una maggiore efficacia introducendo meccanismi di selettività
- Con l'esaurirsi delle misure di emergenza, rimane la pesante eredità del COVID sul tessuto produttivo italiano: ancor più elevato indebitamento bancario delle imprese ed elevatissima esposizione dello Stato a garanzia di tale indebitamento.

# **Il sostegno pubblico alle imprese nell'emergenza Covid-19: efficacia, efficienza ed effetti di medio e lungo periodo, di Bruno Buchetti, Luciano Greco e Amedeo Pugliese**

- Difficile trade-off tra gli obiettivi di ristabilire il normale funzionamento del mercato dei capitali e di contenere l'esposizione della finanza pubblica rispetto a questi rischi (riducendo quindi la dimensione del programma di garanzie statali) e l'obiettivo di scongiurare una stretta creditizia per via fiscale.
- Risolvere questo dilemma è essenziale per evitare che l'elevato indebitamento bancario delle imprese e la scarsa selettività dell'erogazione dei crediti contribuiscano a ridurre ulteriormente la potenzialità di crescita del nostro paese nel lungo termine.
- Proposta: un programma straordinario di ricapitalizzazione delle imprese italiane e, soprattutto, delle PMI.

# **Le spese fiscali collegate all'Irpef, di M. Baldini, V. Ceriani, S. Giannini, P. Liberati, R. Paladini, S. Pellegrino**

- Continua la crescita del numero delle spese fiscali e della perdita di gettito ad esse associata.
- Il capitolo riprende una ricerca svolta per il Cnel e si concentra sulle tax expenditures che riguardano l'Irpef: circa 200 per 50 miliardi di mancato gettito.
- Possono svolgere funzioni positive, ma se troppo numerose e generose producono complessità, violano i principi di equità orizzontale e verticale, con ripercussioni negative sull'efficienza e sulla fedeltà fiscale.
- Proponiamo alcuni criteri che potrebbero guidare una necessaria operazione di semplificazione e rendere coerente il sistema con i criteri del ddl delega («sistema compiutamente duale»);
- Bisogna avviare un «cambio di paradigma»: no allo status quo, né a tetti, o a modifiche formali (es. passaggio da detrazione a cash-back), ma analisi puntuale, per cluster di agevolazioni, al fine di delineare una riforma coerente, che tenga conto degli effetti (allocativi e distributivi) delle agevolazioni, in relazione anche ad analoghi interventi di spesa.

# **Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell'arte e possibili sviluppi, di L. Minzyuk, M. Mastracci, V. Bucci, M. Stradiotto, G. Ferrara**

- La legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale ha avuto diversi gradi di attuazione tra gli enti locali.
- I comuni hanno beneficiato dell'introduzione del meccanismo perequativo, previsto dalla legge, già a partire dal 2015, mentre per province e città metropolitane la perequazione ha iniziato a muovere i primi passi nel 2022.
- Questa differente tempistica è stata determinata dai vari interventi legislativi che hanno modificato profondamente la natura e le competenze di province e CM negli ultimi dieci anni.
- La proposta di riforma costituzionale nel 2016 che prevedeva l'abolizione delle province ha rallentato l'attuazione della legge delega. Solo dopo la mancata conferma referendaria è emersa la necessità di procedere con l'attuazione del federalismo fiscale.
- Con le leggi n.178/2020 e n. 234/2021, il legislatore ha definito le basi per un nuovo sistema di finanziamento degli enti di area vasta a decorrere dal 2022.

# **Il federalismo fiscale per province e città metropolitane: stato dell'arte e possibili sviluppi, di L. Minzyuk, M. Mastracci, V. Bucci, M. Stradiotto, G. Ferrara**

- La Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha raccolto i dati necessari per definire i fabbisogni standard degli enti locali e le relative le capacità fiscali.
- A partire dal 2022 diventano operativi i fondi per province e CM. E' un importante passo in avanti nel processo di attuazione del federalismo fiscale previsto dalla legge delega n. 42/2009.
- Rimangono diverse questioni aperte tra cui la revisione dell'assetto funzionale delle province e città metropolitane e il non integrale finanziamento dei fabbisogni standard attraverso i due fondi già istituiti.