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

(*) 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.