

Dipartimento di impresa e management

Cattedra di scienze delle finanze

***ANALISI DELL'ATTUALE SISTEMA DI INCENTIVI IN ITALIA
(TAX EXPENDITURES) E DELLE MISURE DI SUPPORTO
PREVISTE DAL PNRR***

Prof. Angelo Cremonese

RELATORE

Silvia Papi 243221

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

*Ai miei nonni, Lucio e Maria,
esempi di vita per la loro forza, tenacia e bontà d'animo.*

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1: CRITICITÀ ECONOMICHE E SOCIALI IN ITALIA: PNRR CERCA DI PORRE RIMEDIO	6
1.1 I difetti strutturali dell’economia italiana e le considerazioni della Commissione Europea ...	6
1.2 Lo Stato Sociale in Italia e le sue criticità	12
1.3 Politiche e investimenti del PNRR a sostegno dei temi trattati	14
1.3.1 Sguardo verso la guerra Russo-Ucraina	20
CAPITOLO 2: LENTA CRESCITA DELL’ITALIA	25
2.1 Analisi della produttività italiana: serie storica	25
2.2 Motivi della scarsa produttività	30
2.2 Costo del lavoro: considerazioni a livello europeo	39
2.2.1 Confronto con i mercati internazionali	42
CAPITOLO 3. SISTEMA DI INCENTIVI IN ITALIA: DATI DI GETTITO MANCATO ED EFFETTI DISTORSIVI	44
3.1 Tax expenditures: analisi sistema di incentivi a privati e imprese	44
CAPITOLO 4: MISURE A SUPPORTO PREVISTE DAL PNRR E GLI SQUILIBRI TERRITORIALI	55
4.1 Importanza degli interventi e delle agevolazioni	55
4.2 Misure previste dal PNRR	59
4.2.1 Nuova Sabatini	60
4.2.2 Fondo Impresa Femminile	61
4.2.3 Fondo di garanzia per le PMI	61
4.2.4 Resto al Sud	61
4.2.5 Piano Transizione 4.0	62
4.3 Considerazioni generali delle misure previste	63
CONCLUSIONE	65
SITOGRAFIA E BIBLIOGRAFIA	66
RINGRAZIAMENTI	72

INTRODUZIONE

Il tema principale affrontato in questo elaborato è l'analisi dell'attuale sistema di incentivazione fiscale, le così dette *Tax Expenditures*, ponendo un particolare sguardo verso quello che ad oggi sta acquisendo sempre più importanza: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quest'ultimo, infatti, rappresenta uno degli ambiti in cui si sta cercando di porre l'attenzione per far fronte alla recente crisi pandemica che ha colpito l'Italia e non solo. In questo studio, in particolare, il PNRR sarà uno degli argomenti principali, in quanto, rappresenta un punto di sostegno dell'attuale sistema di incentivi presenti nel nostro territorio.

Nel primo capitolo di questo studio verrà presentato un quadro generale delle criticità economiche e sociali insite nel nostro territorio, a cui l'attuale PNRR cerca di porre rimedio. Si inizierà l'elaborato trattando dei principali difetti strutturali dell'economia italiana, ponendo particolare attenzione al tema della povertà e della distribuzione della ricchezza nazionale, per poi passare all'analisi della disoccupazione giovanile e femminile. In seguito verrà affrontato il tema dell'inquinamento e del fabbisogno energetico, riponendo lo sguardo verso l'attuale guerra Russo-Ucraina. Successivamente, si approfondirà il tema del sistema sanitario italiano e si effettuerà un'analisi delle criticità in ambito tecnologico, e ponendo uno sguardo verso il sistema di tassazione italiano. Per concludere questa parte iniziale si andrà a porre l'attenzione sugli interventi che il PNRR si riserva di effettuare in questi ambiti, per assicurare la ripresa territoriale.

Il secondo capitolo si concentrerà sulla tematica economica della mancanza di crescita della produttività del nostro paese, analizzandola con dati storici, e di come questo fattore, unitamente all'alto costo del lavoro, presente nel nostro territorio in maniera molto più accentuata nell'ultimo periodo, rischi di penalizzarci fortemente nei mercati internazionali. In tale ambito, così come in gran parte dello studio, saranno effettuate delle considerazioni a livello internazionale, riportando dati che evidenziano il divario del nostro Paese con il resto del mondo.

Il terzo capitolo entrerà nel dettaglio dell'elaborato ponendo interesse per l'attuale sistema di incentivi a imprese e a privati, *tax expenditures*, riportando dati di gettito mancato per l'Erario ed effetti distorsivi.

Infine, nell'ultimo capitolo saranno esaminate le principali misure del PNRR tese a supportare quanto detto in precedenza, e ad apportare delle modifiche all'attuale sistema di agevolazione fiscale, per garantire in generale una migliore gestione politica ed economica del nostro Paese.

CAPITOLO 1: CRITICITÀ ECONOMICHE E SOCIALI IN ITALIA: PNRR CERCA DI PORRE RIMEDIO

1.1 I difetti strutturali dell'economia italiana e le considerazioni della Commissione Europea.

Già prima dello scoppio della crisi pandemica, il sistema produttivo del nostro Paese si caratterizzava per la presenza di continui e duraturi squilibri macroeconomici, attestati dalle ricorrenti valutazioni e monitoraggi fatti annualmente dalla Commissione Europea sugli Stati membri. Questi squilibri riguardano sia l'andamento dei conti pubblici sia il funzionamento poco efficiente dell'economia reale, e nello specifico il mercato del lavoro. Quanto al primo fattore di criticità, infatti, fino al 2019, il rapporto tra debito e PIL si attestava al 134,6, ovvero un ammontare di circa due volte maggiore rispetto al livello massimo concesso dai precedenti Trattati, come il Trattato di Maastricht.

Con l'avvento della pandemia, nel 2020 il PIL si è ridotto dell'9%. Recenti dati Istat, che riportano un PIL in Italia maggiorato del 8% dal 1999 al 2019, fanno emergere come la crisi abbia colpito un Paese caratterizzato, già da molti anni, da lacune e criticità a livello economico, sociale e ambientale. Altri dati importanti mostrano come l'ammontare di persone al di sotto del livello minimo di povertà assoluta, tra l'anno 2005 e l'anno 2019, ha raggiunto il 8% della popolazione, maggiorato cioè del 5% circa, per poi accrescersi nuovamente nel 2020, raggiungendo il 9,4 per cento. Per povertà non si intende solo la vera e propria mancanza di detenere, ma fa riferimento a diverse sfere dell'individuo e comporta la privazione di diritti fondamentali. È possibile affermare che la propagazione intergenerazionale della povertà rappresenta, ad oggi, la criticità più marcata di tale fenomeno, in quanto solitamente le famiglie che si trovano in tale condizione hanno più probabilità di rimanere tali, al contrario di coloro che discendono da ceti più abbienti.

Questa situazione, purtroppo, deriva dal fatto che nel nostro Paese risultano del tutto inefficaci le pratiche di contrasto della povertà e tale assunto viene dimostrato da un livello di spesa troppo basso da poter assicurare dei risvolti positivi nella diminuzione della povertà.

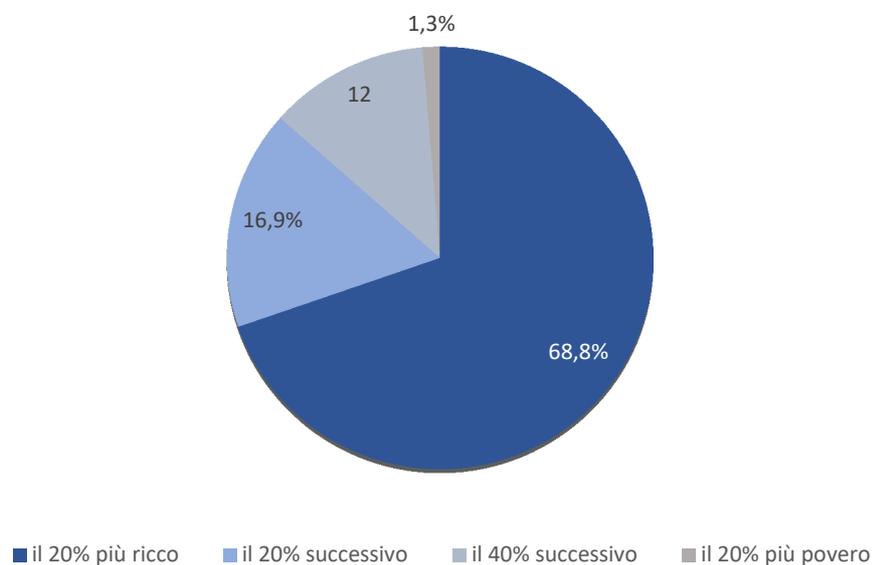
I fattori principali che incidono sull'evoluzione delle disuguaglianze dei redditi e sulla povertà sono molteplici. Innanzitutto, i mutamenti della struttura demografica sono una delle cause dell'aumento della disuguaglianza; ciò deriva principalmente da un incremento del numero di famiglie monoparentali. Inoltre, il reddito da capitale e reddito dei lavoratori indipendenti sono distribuiti in modo molto disuguale e i tassi di povertà delle famiglie senza lavoro sono quasi sei volte superiori rispetto a quelli delle famiglie che lavorano. Infatti, questo può essere confermato dal fatto che a dieci

anni dall'inizio della crisi finanziaria (2008/09) le persone ricche dispongono di maggior ricchezza la quale, a sua volta, è sempre più concentrata nelle mani di pochi.

Come è possibile notare dal grafico, nel 2019, la distribuzione della ricchezza nazionale netta era costituita i) dal 20% da coloro che possedevano una ricchezza nazionale di circa il 70% del totale; ii) il secondo dato riguarda

Andando in alto nella successione, il 5% degli italiani che possedeva un reddito più alto, era in grado di detenere autonomamente la medesima quota di ricchezza detenuta dal 80% più povero.

DISTRIBUZIONE RICCHEZZA NAZIONALE - 2019



Fonte: Global Wealth Databook 2019 di Credit Suisse, rielaborazione Oxfam

Per fronteggiare questa situazione, l'Oxfam, la Confederazione Internazionale di Organizzazione No Profit che, da oltre 70 anni interviene in aiuto nelle più gravi crisi umanitarie del mondo, ritiene che "i Governi dovrebbero cercare di raccogliere maggior gettito dai più ricchi, contribuendo in tal senso alla riduzione della disuguaglianza. Ad esempio, maggiori tasse pari allo 0,5% del proprio patrimonio imposte all'1% più ricco, comporterebbe un gettito superiore alla somma necessaria per garantire il diritto allo studio a tutti i 262 milioni di bambini che ancora non vi hanno accesso e fornire assistenza sanitaria in grado di salvare la vita a 3,3 milioni di persone"¹. Questa situazione è stata resa ancora più grave con l'avvento dell'emergenza Covid che ha portato ad un ulteriore allargamento del divario

¹ "Bene pubblico o Ricchezza Privata", Summary Oxfam 2019, Pag. 12

tra ricchi e poveri. Infatti è possibile affermare che tra la popolazione appartenente ad un ceto più alto, circa il 10% ha maturato un aumento del 52,3% dell'ammontare della propria ricchezza complessiva; al contrario, invece, alla metà di coloro che si trovavano in una situazione più svantaggiosa spettava solo l'8,6%.

In aggiunta alle problematiche presentate è necessario trattare del tema che riguarda la disoccupazione giovanile, che ad oggi, si attesta a livelli superiori il 35%. Infatti, il nostro Paese è considerato quello con il tasso di adolescenti, di età compresa tra 15 e 24 anni, che non hanno attualmente un impegno stabile nell'istruzione (29%); tale percentuale è circa il doppio rispetto alla media dei Paesi Europei, considerando sia il lavoro che la formazione, ovvero i NEET.

La problematica dei NEET, ovvero giovani che non studiano e non lavorano, in Italia sta assumendo sempre di più rilevanza, con evidenti ricadute sia in un'ottica di mercato del lavoro competitivo, sia dal punto di vista delle economie territoriali, in cui si assiste ad un forte divario. Appare evidente quanto tassi così alti di disoccupazione giovanile rappresentino una vera e propria tragedia sociale, comportando per i giovani, esclusione dal mercato del lavoro e conseguente impossibilità di sviluppare le proprie capacità e potenzialità. A sostegno di tale considerazione è possibile menzionare la teoria del capitale umano, che sostiene che la produttività sul mercato del lavoro deriva da un lato dalle competenze che caratterizzano ciascun individuo e quelle trasmesse attraverso l'istruzione, e dall'altro dalle capacità maturate lavorando attivamente. In tal senso, un aumento del tasso di disoccupazione è correlato ad una perdita di capitale umano necessario, comportano, così, delle ripercussioni non solo sull'individuo stesso, ma anche sulle organizzazioni nel loro complesso. Da una relazione della Commissione europea, risalente a qualche anno fa, risulta come i NEET rappresentino circa l'1,2% del PIL, ovvero un costo di circa 155 miliardi di euro, intendendo per tale costo i sussidi di disoccupazione, i redditi non percepiti, alle tasse che non sono state riscosse o i contributi non versati.

È necessario a questo punto introdurre una tematica che, ad oggi, insieme a molti altri temi correlati ad essa e soprattutto all'elevata percentuale di disoccupazione, rappresenta una delle lacune più importanti da colmare: l'occupazione femminile. Infatti, questa rappresenta uno degli ambiti che sono stati più colpiti dalla recente crisi da Covid-19, rilevando dati particolarmente preoccupanti nel Mezzogiorno. Peraltro, la percentuale di mancata partecipazione al mondo del lavoro ha contribuito a rendere tale situazione ancora più svantaggiosa, in quanto tale tasso si aggirava intorno al 22,7% per quanto riguarda le donne e riguardava soprattutto il Sud, popolato da circa il 40% delle donne italiane; questo ha necessariamente ampliato quel divario sociale che da tempo si stava sempre più aumentando. E ancora, nel 2020, tale percentuale riferita all'occupazione femminile è riuscita a

raggiungere il 49%, creando così un ancor più netto divario con i resto dei Paesi d'Europa². In aggiunta a tale condizione, è importante sottolineare la totale assenza, nel nostro territorio, di un organismo di welfare tale per cui le donne riescano a destinare tanto tempo al proprio lavoro, per effettuare la propria carriera, quanto alla propria famiglia; talvolta questa condizione del mercato del lavoro delle donne viene nettamente svantaggiata rispetto alle opportunità di lavoro degli uomini.

Infatti come è stato annunciato recentemente dalla sottosegretaria del Ministero del Lavoro, Maria Cecilia Guerra, “rispetto alle crisi precedenti l'impatto di quella pandemica è stato particolarmente negativo sulle donne: si è tradotto non solo in una significativa perdita di posti di lavoro in settori dominati dalla presenza femminile, come il commercio e il turismo, ma anche in condizioni di lavoro peggiori, in una accresciuta fragilità economica e in un conflitto vita-lavoro ancora più aspro del passato”³.

La terza tematica oggetto di analisi, a cui da ormai diversi anni si cerca di dare risposte è legata all'inquinamento e al fabbisogno energetico. In base a quanto può essere estratto dalla relazione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente risalente al 2019, la causa principale di una delle morti premature registrate è attribuibile al forte inquinamento da polveri sottili, con un ammontare registrato di circa 310 mila persone complessivamente nell'Unione Europea. Più nello specifico, per quanto riguarda il nostro territorio, l'Italia viene attestata come il paese con più morti da inquinamento, riferendoci a tutte le sue tipologie. Anche in considerazione di una pandemia di rilevanza mondiale come quella che stiamo vivendo, lo stato di salute e il benessere dei cittadini rappresentano sempre di più fattori critici e quindi obiettivi prioritari dei vari governi. Uno studio effettuato da Greenpeace Italia, un'organizzazione internazionale che lavora per difendere l'ambiente attraverso campagne per un futuro green, ha analizzato i settori maggiormente responsabili dell'emissione di particolato in Italia. Quest'ultimo è ritenuto il composto che inquina di più nelle zone urbane, data la sua composizione formata da una combinazione di particelle, presentate sia in forma solida che liquida, presenti nell'aria. La capacità del particolato di causare danni gravi alla salute risiede nella sua composizione e nelle dimensioni delle particelle che lo compongono.

Dalle considerazioni effettuate da Greenpeace, si possono notare, attraverso dati che ne attestano la validità, quali sono le aree che nel nostro territorio provocano più inquinamento. In primo luogo vi è sicuramente il riscaldamento residenziale, attestato dallo studio con una percentuale di circa 37%, considerata la più alta. Al secondo posto troviamo gli allevamenti, che si attestano con un punteggio

² Nel 2019, il tasso di occupazione femminile in Italia era pari a 50,1 per cento a fronte di una media nell'EU del 64,1 per cento.

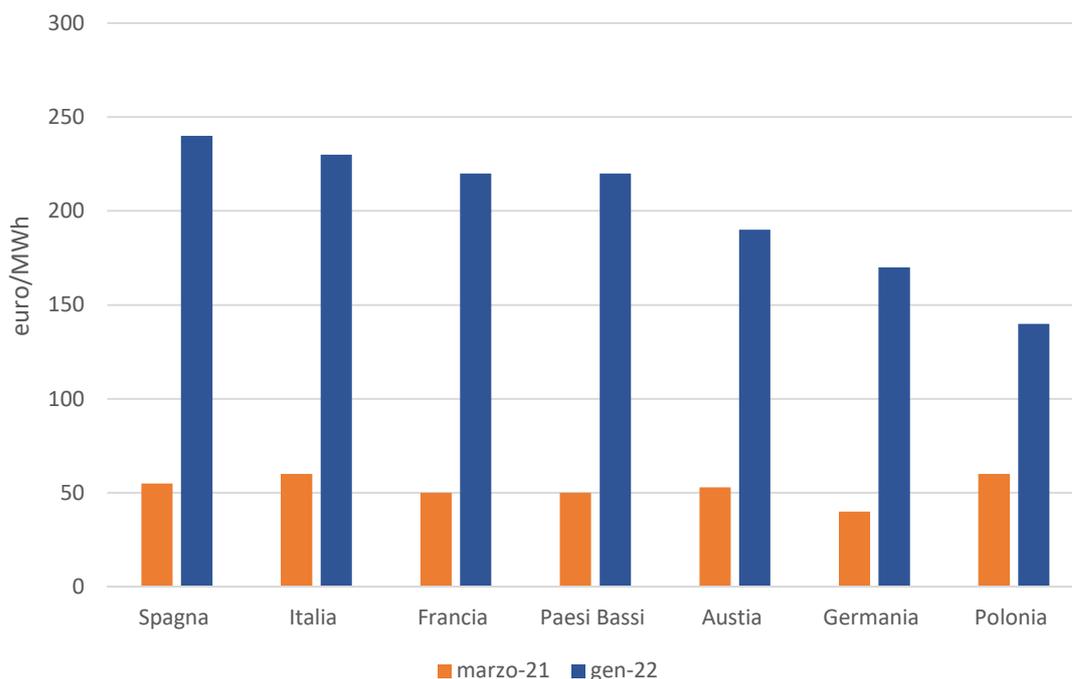
³ La Stampa, “Il Covid affossa le donne al lavoro: in due milioni costrette al part time. Dati e divario con gli uomini”.

di circa 17 punti percentuali, seguiti dai trasporti stradali, quali veicoli utilizzati quotidianamente (intorno al 15%). Ancora sotto abbiamo l'industria, a seguire l'agricoltura e le produzioni energetiche, con delle percentuali che vanno da circa il 10% fino ad arrivare al 3% per l'ultimo settore.

Infatti, dai dati riportati, si può notare come le grandi aree urbane, caratterizzate dalla presenza di una forte concentrazione di industrie, siano quelle maggiormente colpite dall'inquinamento. In aggiunta, come abbiamo visto, i trasporti stradali rappresentano la principale fonte di emissione di gas nocivi per l'uomo e per l'ambiente e, dunque, attraverso l'attuazione di una transizione ecologica, si potrebbe sicuramente ridurre l'inquinamento. I trasporti formano ad oggi oltre un terzo dei consumi energetici del nostro Paese e infatti secondo i bilanci energetici Eurostar, l'incidenza del settore trasporti sui consumi energetici si afferma l'83% del totale; in questo ambito è importante sottolineare come i trasporti stradali rappresentino la tipologia di trasporto che utilizza l'intera molteplicità di prodotti energetici.

Tra le cause dell'elevato inquinamento è possibile menzionare l'ingente utilizzo dei combustibili fossili, quali carbone, petrolio e gas. Il loro utilizzo, e la scarsa disponibilità di energia proveniente da fonti rinnovabili, sono al centro del dibattito politico/economico, e che oggi, con lo scoppio della guerra Russo-Ucraina, sono divenuti di più cruciale rilevanza, considerato da un lato l'elevata dipendenza della produzione di energia elettrica dal gas (più del 50% dell'energia prodotta in Italia) e dall'altro il peso dell'import di tale risorsa in particolare dalla Russia (circa il 40%). Ancor più negli ultimi mesi, l'aumento del prezzo dell'energia elettrica sta diventando uno degli aspetti che preoccupa maggiormente gli italiani. Sta infatti aumentando la "povertà energetica" delle famiglie, le quali rischiano di non poter avere un clima adeguato nelle loro abitazioni e renderle confortevoli.

PREZZI NETTI DELL'ELETTRICITÀ IN EUROPA



Fonte: elaborazioni ISPI su dati Nordpool, GME

Come si può notare dal grafico, a Gennaio 22, il nostro Paese si posiziona al secondo posto per prezzo netto dell'elettricità per l'industria: più nello specifico il prezzo si attestava di circa 230 euro/MWh, al contrario invece di circa un anno prima, Marzo 22, in cui il prezzo si aggirava sui 60 euro/MWh.

La ragione di un aumento così drastico è il riflesso del fortissimo aumento del prezzo del gas nei mercati in Europa. Di conseguenza, i prezzi delle materie prime, in particolare del gas, si sono incrementati per ragioni economiche, ma anche per ragioni geopolitiche. Infatti, facendo riferimento alla crisi pandemica che viviamo, da un lato la ripresa economica post-lockdown si è rivelata più rapida del previsto con un conseguente notevole aumento della domanda di gas che ha riscontrato una rigidità nell'offerta, determinando così degli squilibri di mercato. Dall'altro lato, la produzione elettrica da energia rinnovabile nel 2021 disponibile è molto più bassa del previsto; conseguentemente si è registrato un ulteriore aumento del fabbisogno di gas, le cui importazioni, secondo i dati del Ministero della Transizione Ecologica, sono aumentate del 7,7 per cento nel 2021, a differenza della produzione nazionale che è calata del 20,6 per cento.

Un altro aspetto da sottolineare in questo contesto è il tema della tassazione. Il sistema di tassazione italiano, infatti, rappresenta un ammontare notevole che, considerando anche il costo finale della

materia prima, va a determinare il prezzo finale pagato dai contatori per l'energia elettrica: a fronte di ciò, è importante sottolineare che il nostro Paese detiene una pressione fiscale sull'energia più alta d'Europa. Al fine di contenere gli effetti derivanti dalla attuale situazione dei prezzi del gas e dell'energia elettrica, il governo ha varato alcune misure straordinarie per l'utilizzo di extra gettito Iva sui carburanti di questi mesi o la tassazione sugli extraprofiti delle imprese di alcuni settori interessati, cercando di preservare in tal modo la stabilità della finanza pubblica. Tali misure sono considerate temporanee in un'ottica di supportare le politiche di misura strutturale, come ad esempio l'intervento sulle componenti fiscali della bolletta elettrica e del gas naturale. Oppure, avviare un processo di esenzione per quei settori come la manifattura, nei comparti di metallurgia, legno, carta. In aggiunta è fondamentale avviare un processo di produzione nazionale del gas naturale, cercando di mantenere a livelli consoni l'approvvigionamento del nostro Paese, cercando di evitare la presenza di un sistema basato sulle importazioni. Infatti, come sopra accennato, negli ultimi due decenni, la creazione locale di gas naturale è diminuita notevolmente, a causa sia del calo naturale dei giacimenti, sia per l'assenza totale di investimenti in questo ambito. Inoltre, per far fronte a questa situazione, sarebbe necessario operare un disallineamento tra la valorizzazione della produzione di energia rinnovabile in crescita rispetto al costo di formazione dell'energia termoelettrica a gas. Infatti, attualmente i due mercati (energia da fonti rinnovabili e da gas), vedono un unico meccanismo di formazione dei prezzi (marginal price), basato sulla fonte attualmente più cara, il gas.

1.2 Lo Stato Sociale in Italia e le sue criticità

“Lo stato sociale è un insieme di politiche pubbliche con cui lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, in forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, prevedendo specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione”.⁴

Il nostro Paese è afflitto da molti problemi poiché è in ritardo su tanti temi che invece sono cruciali e determinanti per la crescita e la competitività. La crisi economica italiana, il conseguente restringimento del welfare, e l'andamento del mercato del lavoro determinano situazioni molto critiche per tante famiglie italiane. Uno dei temi più delicati da analizzare è sicuramente quello sanitario, che da tempo presenta delle lacune importanti da colmare. Il problema è sicuramente correlato alla scarsità delle risorse che vengono destinate all'assistenza sanitaria. Attraverso

⁴ Definizione enciclopedia Treccani, “Welfare State, Stato del benessere”.

un'analisi del rapporto dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni italiane è emerso come, la crisi che abbiamo vissuto e stiamo vivendo tutt'ora, abbia messo a nudo le debolezze nel nostro sistema sanitario. Da ultimo, la situazione di emergenza legata alla pandemia, ha evidenziato la necessità di riorganizzare e sostenere con maggiori risorse il nostro territorio, con la possibilità di soddisfare l'eccesso di domanda di cure, evitando per esempio la congestione delle strutture ospedaliere, ancora troppo poco preparate a far fronte all'alto numero di ricoveri di pazienti Covid-19.

Durante un'indagine, che coinvolgeva l'Italia, la Gran Bretagna, Norvegia e svizzera, è stato riscontrato che il paese europeo con il maggior numero di medici ma con la minore concentrazione di infermieri è l'Italia. Quest'indagine è stata pubblicata su BMC Health Services Research.

Per questo motivo, l'assistenza infermieristica domiciliare è decisamente inferiore rispetto a quella degli altri Paesi. Inoltre, si prevede un continuo aumento della domanda di infermieri a causa dell'invecchiamento della popolazione che anche in prospettiva sembra difficile soddisfare considerata l'assenza di *turnover* della categoria.

Una causa che ha portato una riduzione di medici specialisti e infermieri è legata all'età del personale e la preoccupazione principale è l'avvicinamento alla pensione del gruppo più fitto di professionisti. Il numero dei medici specialisti, infatti, è molto basso in tutta Italia, a causa di una pianificazione che non ha saputo guardare a lungo termine e che non ha prodotto sufficienti borse di studio per coprire il fabbisogno attuale e quindi il turn-over. Si parla in tal senso del cosiddetto imbuto formativo, ovvero l'ingorgo formato all'ingresso della carriera medica di neolaureati che si affacciano al mondo del lavoro. Per quanto riguarda tutte quelle spese destinate al sistema sanitario, l'Italia si trova all'ultimo posto in merito ai finanziamenti pubblici pro-capite e alla penultima posizione per le domande di contributo spese da parte del singolo cittadino. Per questo motivo, il sistema di finanziamento pubblico del Settore Sanitario Nazionale è basato su risorse che provengono dalla fiscalità generale; esse sono quote di compartecipazione al gettito di imposte dirette (come aggiuntivo Irpef e Irap) e indirette e riguardano, inoltre, le risorse che provengono dalla partecipazione alla spesa sanitaria da parte degli assistiti.

Per garantire omogeneità nell'erogazione delle prestazioni, le varie fonti di finanziamento sopra citate, devono assicurare l'assistenza a tutti i cittadini. Per garantire un equilibrio tra l'esigenza di contenimento della spesa sanitaria pubblica e l'esigenza di erogare un adeguato servizio per la tutela del diritto alla salute è necessaria una riorganizzazione di tutti i servizi sanitari.

Uno secondo concetto importante da sottolineare è legato alla tecnologia. Negli anni, l'Italia ha investito poco nel settore tecnologico, soprattutto in quello informatico. Questo, infatti, è uno dei

motivi principali per cui, malgrado i valori raggiunti di imprenditoria e di lavoro, ha accumulato delle grandi differenze di produttività e quindi di conseguenza anche di competitività. La pervasività delle tecnologie presenti nella vita quotidiana non garantisce un accesso condiviso dalla società nel suo intero, consentendo di parlare di “effetti sociali” indotti dalla diffusione tecnologica. Secondo l’ultimo rapporto emerso dai dati ISTAT, è stato certificato un forte divario digitale, che ha degli effetti negativi che vanno ad incrementare le diseguaglianze sociali già presenti nel nostro Paese, aumentando ancora di più tale gap. Si fa riferimento, infatti, a veri e propri gap digitali che comprendono sia quelli visibili immediatamente, come la disponibilità materiale alla tecnologia, sia quelli più profondi che derivano proprio dall’accessibilità cognitiva ad essa. Quest’ultimo aspetto è essenziale poiché riguarda un deficit tecnologico che è causato da un ritardo infrastrutturale-cognitivo che con il passare del tempo potrebbe bloccare le prospettive di crescita. Una delle conseguenze legate a questo aspetto è un vero e proprio crollo del sistema, con una maggiore esclusione digitale per quelle categorie più povere e meno istruite della società.

Dopo aver preso coscienza delle conseguenze che la pandemia da Covid-19 ha introdotto nella vita quotidiana di molte persone, è fondamentale evidenziare come il Rapporto ISTAT dichiara una situazione di arretratezza generale che ha portato l’Italia ad affrontare questa crisi partendo con una condizione di svantaggio rispetto ad altri paesi. Gli svantaggi, che ha dovuto affrontare il paese, sono sia in termini di *digital divide* ma anche di scolarizzazione e gap territoriale tra Nord e Sud. Infatti, i dati ISTAT dimostrano come durante la pandemia Covid-19 le famiglie che si sono ritrovate senza internet sono 6.175.000 che corrisponde al 24,2% della popolazione totale. Nel Rapporto si è, inoltre, registrato un forte gap digitale tra le regioni del nord e quelle del sud in quanto la percentuale di famiglie in cui nessun componente di essa ha utilizzato internet è circa il 30% al Sud e nei comuni fino a 2.000.

Questa situazione di profonda arretratezza costituisce un problema, non solo a livello tecnologico, ma si riversa su più ambiti: sociale, culturale ed economico. Infatti, la scarsa quantità di reti a banda larga ultraveloci che assicurano una connessione di tipo efficiente ad internet insieme al ritardo culturale collegato allo scarso livello di competenze digitali condizionano la vita di tutte le persone.

1.3 Politiche e investimenti del PNRR a sostegno dei temi trattati

Nei capitoli precedenti si è cercato di analizzare alcune delle criticità che l’Italia sta attraversando da anni e che hanno, più di recente, assunto connotati di estrema criticità a causa della pandemia. In questo contesto il Governo ha cercato di rispondere alla crisi attraverso un piano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che si sostanzia nella presentazione di investimenti e riforme per

accelerare la *transizione ecologica*, inteso come un vero e proprio passaggio graduale, e *trasformazione digitale*, in ragione della presenza di forti carenze, come spiegato precedentemente. Inoltre, tale programma di prefigge di potenziare la formazione dei lavoratori per far sì che si possa concretizzare una maggiore equità di genere e ridurre il gap territoriale. Attraverso la convalida del presente Piano Nazionale, si è cercato di far fronte al rilancio dell'economia con la contestuale esigenza di distribuire grandi quantità di risorse finanziarie. In secondo luogo, con la stessa proclamazione, vi è l'intento di andare ad incidere più in profondità nella struttura del nostro territorio, apportando tutte quelle modifiche necessarie affinché sia possibile il cambiamento: innovazione e digitalizzazione. L'implementazione di questi ultimi due aspetti è fondamentale per garantire la transizione da una modalità di produzione basata sulla competitività di costo, ad una incentrata sulla cosiddetta "competitività tecnologica". Questa si sostanzia, dunque, nella realizzazione di investimenti in nuove tecnologie e promuove l'attività di ricerca.

Dunque, l'importanza di tale modello sta nella sua capacità di assicurare una spinta più forte, ma soprattutto in un'ottica di lungo termine, cerca di aumentare il livello di competitività del nostro paese e quindi di conseguenza fa aumentare la produttività. A sostegno di tali considerazioni, è possibile menzionare quanto ritenuto dal Governo. Infatti, tale tema sta emergendo quotidianamente nelle discussioni politiche ed economiche. Si ritiene, infatti, che il PNRR sia uno strumento fondamentale per avviare un processo di riforme strutturali del nostro territorio, assicurando così una crescita nel lungo periodo. Per fare ciò è importante mirare sull'implementazione della capacità di assorbire nuove risorse nei vari settori (principalmente economico), così da poter generarne altre attraverso la messa in atto di nuovi investimenti. Al contrario, non si ritiene idoneo l'utilizzo del rapporto tra investimenti e crescita del paese sotto un'ottica di "idea meccanicistica".

Lo strumento mira ad allocare risorse verso le diverse regioni d'Italia che, seppur caratterizzate da livelli di reddito pro capite in linea con la media, hanno sofferto la bassa crescita economia e l'elevata disoccupazione. Il Piano di Ripresa italiano, in riferimento ai temi trattati nei precedentemente, si sviluppa su tre pilastri principali che riguardano:

- i) La digitalizzazione e innovazione, per colmare l'enorme ritardo in tema di istruzione, imprese e famiglie,
- ii) La transizione ecologica, ovvero attuare interventi tesi a ridurre le emissioni inquinanti e ridurre l'impatto che le attività produttive hanno sull'ambiente, e infine

- iii) L'inclusione sociale, volta ad assicurare maggior valore ai giovani, ma soprattutto superare quel gap territoriale che caratterizza il nostro Paese, che come abbiamo detto, riguarda in modo particolare il Mezzogiorno.

Infatti, prendendo in considerazione quest'ultima affermazione, è necessario far emergere che nel Mezzogiorno, nel periodo temporale che va dal 2008 al 2019, si è registrato una spesa pubblica, indirizzata agli investimenti, di circa 10 miliardi di euro, ovvero un vero e proprio dimezzamento. A contribuire a questa situazione vi è l'attuale crisi che stiamo vivendo, colpendo maggiormente il Mezzogiorno e inficiando in quei settori centrali, come turismo e i servizi. Proprio per questo uno degli aspetti su cui il PNRR si focalizza è la necessità di effettuare maggiori investimenti proprio nel Sud Italia, dove determinati interventi, come la modernizzazione delle infrastrutture per trasporti e telecomunicazioni, gli investimenti nelle energie rinnovabili, il potenziamento dell'istruzione, si stima potranno portare ad una crescita del PIL dell'area. In questa direzione, il Piano Nazionale, tra le sue aree di intervento, riserva particolare attenzione alla cosiddetta povertà educativa nel Mezzogiorno. Infatti, attraverso diversi bandi e quindi attraverso la concessione di contributi, il Piano vuole investire in interventi "socio-educativi" per contrastare tale situazione, sostenendo così lo sviluppo del Terzo Settore. Attraverso questi incentivi, si cerca di apportare delle modifiche all'offerta pubblica di servizi "socio-educativi", per assicurare ai giovani la possibilità di vivere in condizioni più rigorose e soprattutto dare loro la possibilità di prendere parte alle istituzioni per l'istruzione.

Quando parliamo di povertà educativa, infatti, facciamo riferimento a tutte quelle situazioni che limitano ed ostacolano i giovani ad una educazione e delle opportunità che gli permettono di costruirsi un loro percorso di formazione. La pandemia, infatti, ha contribuito a peggiorare la condizione dei giovani, anche a livello sociale, a causa appunto della chiusura dei servizi educativi, scuole e attività ricreative, che hanno portato ad avere degli effetti che incidono sull'apprendimento e sulla crescita delle disuguaglianze. Inoltre, a sostegno del suddetto tema, viene garantito dal Piano Nazionale la convalida di un inventivo volto a sostenere e dare maggior valore alla famiglia: il "Family Act".

All'interno di esso sono presenti misure volte al sostegno ai giovani, e quindi alle famiglie con figli, e cerca di promuovere la partecipazione al lavoro delle donne. Questo tipo di sostegno viene definito come "il primo vero e proprio progetto di riforma delle politiche per la famiglia"⁵, che si prefigge di rafforzare la sicurezza sul lavoro, visto il continuo verificarsi di incidenti sul lavoro; inoltre, provvede

⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione Inclusione e Coesione

al potenziamento dell'educazione dei figli attraverso l'introduzione del cosiddetto Assegno Unico e Universale (AUU).

Nello specifico, tale sostegno vede come fulcro la possibilità di effettuare delle detrazioni fiscali per determinate categorie di spesa. Ad esempio, sono riconducibili a questo inventivo le spese che vengono effettuate per l'acquisto di libri universitari oppure per i contratti di locazione di abitazione per figli fuorisede e non. Tutto ciò viene effettuato in un'ottica di definizione della progressività del prelievo fiscale, rispettando il "principio della capacità contributiva", facendo dunque riferimento alle Tax and Benefit. Infatti, con il disegno di Legge Delega, approvato il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei Ministri, il Governo ha avviato un percorso di riforma fiscale che dovrà accompagnare l'attuazione del Piano Nazionale. Una riforma fiscale in questo ambito viene vista come una tra le mosse più importanti da intraprendere per fronteggiare le debolezze strutturali del nostro Paese. Il PNRR esplicita, infatti, la necessità di un "un intervento complessivo, che parta da una analisi operata da esperti in materia fiscale e che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo e in questa prospettiva si inserisce la possibile revisione dell'Irpef, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici"⁶. Come possiamo notare da questo estratto, l'intervento di riforma dell'Irpef (entrata ufficialmente in vigore il 1° gennaio 2022), mira a sostenere la ripresa economica del nostro Paese, la quale viene perseguita attraverso una riduzione della pressione fiscale e la rimozione delle principali distorsioni e inefficienze del sistema.

In quest'ottica, la revisione dell'imposizione personale sui redditi mira a:

- Rimuovere le inefficienze più eclatanti e strutturali, soprattutto in relazione alle aliquote marginali effettive, affinché possa essere incentivata l'offerta di lavoro;
- Ridurre la pressione fiscale, attraverso un intervento che interessa la generalità dei contribuenti, a differenza dagli interventi degli ultimi anni caratterizzati da importanti effetti redistributivi e di riduzione del cuneo fiscale a favore di una specifica categoria dei lavoratori dipendenti. Possiamo ricondurre a questa categoria l'introduzione "bonus 80 euro", il quale, una volta avviata la sua diffusione, venne amplificato con il "trattamento integrativo" e con l'aggiunta della detrazione IRPEF per i lavoratori dipendenti.

⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, Italia domani, pag. 80

In conclusione, queste due riforme di accompagnamento al PNRR, vengono messi in luce alcuni degli aspetti che al giorno d'oggi stanno attirando l'attenzione: il sostegno alla famiglia e la razionalizzazione dell'imposta IRPEF. Tali proposte sono illustrati all'interno di un disegno di legge, con lo scopo di assicurare stabilità al sistema di Tax and Benefit. Questa situazione posto l'attenzione sul carattere redistributivo che favorisce le famiglie più sensibili, ponendo ancora di più l'attenzione sulle zone più danneggiate del nostro territorio.

Un altro tema molto importante sottolineato nel Piano riguarda la digitalizzazione. Questa viene definita come una “*necessità trasversale*”, ovvero, come dal nome, riguarda la necessità di apportare degli aggiornamenti costanti e continui all'interno dei processi produttivi, facendo riferimento ad esempio sia alle infrastrutture in generale che ai processi di produzione energetica. E ancora, ad oggi, si ritiene molto importante introdurre il tema del digitale anche a livello scolastico, attraverso una programmazione sempre più tecnologica. D'altra parte, un ambito in cui la digitalizzazione può apportare dei veri cambiamenti anche in termini di risposta alle esigenze del cittadino, è sicuramente l'ambito sanitario, attraverso l'implementazione della digitalizzazione delle infrastrutture ospedaliere, dispositivi medici e anche le stesse competenze dei medici. Tutto ciò contribuisce, inoltre, a migliorare il livello di assistenza sanitaria rivolta ai cittadini.

Secondo una pubblicazione effettuata attraverso il DESI, ovvero l'Indice dell'Economia e delle Società Digitali, si è scoperto come il nostro Paese si trovi in una delle posizioni più basse, tra i paesi analizzati, ovvero alla 25esima posizione, in termini di capacità di rispondere agli investimenti digitali. Ciò è scaturito sicuramente dalla limitata capacità del nostro paese di apportare modifiche nelle competenze digitali, ma dall'altro lato anche dalla poca propensione all'utilizzo di tecnologie avanzate, quali il *cloud*, soprattutto per quelle piccole realtà che costituiscono le fondamenta del nostro sistema produttivo.

Questa constatazione può essere ritenuta una delle motivazioni che hanno spinto l'Italia a registrare una forte diminuzione della produttività nel ultimo ventennio.

In questo ambito, è possibile affermare che il recente sviluppo del PNRR sia incentrato maggiormente sull'implementazione delle competenze delle nuove tecnologie e quindi cerca di far leva sulla trasformazione tecnologica per aumentare il livello di competenze digitali del nostro paese e ridurre il gap rispetto agli altri Paesi, più propensi in questo ambito. Ciò, infatti, cerca di apportare e di sostenere l'aumento della competitività internazionale del sistema produttivo italiano; per questo motivo attraverso il Piano vengono effettuati degli interventi mirati alla “valorizzazione delle nostre

filiera produttive e alla internazionalizzazione delle PMI⁷”. Sono previsti, infatti, diversi incentivi fiscali, quali iper e super ammortamento, Patent Box e credito di imposta per attività di R&S, ma soprattutto, come vedremo nel dettaglio successivamente, si stanno mettendo in atto misure di agevolazione per l’accesso al credito, come la cosiddetta legge “Nuova Sabatini” e l’accesso al Fondo di Garanzia.

Uno dei principali interventi della strategia nazionale riguarda la banda ultra-larga, per il quale il Governo ha messo a disposizione circa 4 miliardi di euro dei fondi del PNRR. Infatti, questo investimento, chiamato “Italia a 1 Giga”, ha lo scopo di consentire a tutti gli utenti di telecomunicazione una maggiore velocità di connessione, dando loro la possibilità di essere incentivati ad effettuare investimenti in reti a “banda ultra-larga”. Si tratta di offrire servizi con capacità di almeno 1 Gbit/s in download e 200 Mbit in upload per le “aree svantaggiate”, e prevede, inoltre, dei piani per connettere le strutture sanitarie e le scuole e promuovere lo sviluppo delle reti 5G.

Continuando ad analizzare gli interventi del piano nell’ambito della digitalizzazione, ciò su cui viene focalizzata l’attenzione nel PNRR è il sistema sanitario. La crisi pandemica ha reso più evidenti alcuni aspetti critici della struttura sanitaria, che sono sicuramente stati aggravati dall’accresciuta domanda di cure mediche. Uno di questi è sicuramente, come accennato, la presenza di un vero e proprio divario territoriale che caratterizza tutta la penisola, facendo riferimento a quasi tutti i settori (produttivo, istruzione etc.), e in particolare nell’erogazione di servizi quali prevenzione e assistenza sul territorio. Infatti, il nostro Paese, molto più di altri, è caratterizzato per la presenza di un malfunzionamento dei servizi ospedalieri, costituiti da tempi di attesa troppo elevati per far fronte alle esigenze dei cittadini.

In tale direzione, la recente crisi ha fatto emergere quanto sia necessario saper cogliere al meglio le tecnologie digitali e far riferimento alla presenza di medici con notevoli competenze tecnologiche che incentivano la prestazione delle cure. Infatti, nel suo complesso, il Piano Nazionale stanziava circa 220 miliardi di euro ripartiti in diverse modalità di erogazione:

- Sussidi, vi è la presenza di circa 70 miliardi che vengono erogati a fondo perduto;
- Prestiti caratterizzati da un basso tasso di interesse, per un’implementazione delle dotazioni tecnologiche, promuovendo l’innovazione e lo sviluppo digitale. In particolare, si cerca di aumentare le prestazioni di assistenza domiciliare.

⁷ Dichiarazione Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Tra gli elementi fondamentali su cui il PNRR cerca di porre rimedio, la transizione verde del settore energetico svolge sicuramente un ruolo importante affinché il nostro Paese possa raggiungere una sostenibilità ambientale. Come stiamo vedendo in questi giorni, con lo scoppio della guerra in Ucraina, è stata evidenziata l'estrema fragilità del nostro sistema nazionale di approvvigionamento energetico e la risposta data dal premier Draghi di un ipotetico ritorno all'utilizzo delle centrali a carbone sottolinea la necessità di accelerare sull'utilizzo di energie rinnovabili per raggiungere gli obiettivi per il 2030. In particolare, uno degli ambiti su cui si focalizza il Piano nazionale è proprio l'energia rinnovabile. La necessità di utilizzo dell'energia rinnovabile trova la sua fondazione nell'importanza nella riduzione nel nostro Paese dell'alto livello di inquinamento e assicurare una più sostenibile la mobilità delle persone. Il Governo ha recentemente adottato il Piano per la transizione ecologica (PTE), integrato al PNRR, per fornire uno sguardo più ampio delle politiche ambientali ed energetiche da mettere in atto, per far fronte anche alla situazione di un aumento del costo dell'energia che stiamo vivendo in questi giorni. La recente crisi energetica e geopolitica, come abbiamo potuto constatare, ha portato ad un aumento esponenziale del prezzo del gas che, associato all'aumento della *carbon tax*, ha fatto sì che il prezzo unico nazionale dell'elettricità (PUN) aumentasse di 3,7 volte nell'ultimo anno (da 56,57€/MWh a febbraio 2021 a 211,69€/MWh a febbraio 2022). Se consideriamo che il costo medio per produrre elettricità da fonti rinnovabili, quali fotovoltaica ed eolica, in Italia a fine 2021 era intorno ai 49€/MWh, è evidente che produrre energia elettrica da queste fonti rinnovabili costa nettamente meno del prezzo dell'elettricità all'ingrosso. Infatti la differenza sostanziale tra produrre energia da combustibili fossili e da fonti rinnovabili, è che quest'ultima, non bruciando combustibile, ha un importo fisso di produzione più basso che permette di abbassare il costo dell'elettricità in Italia.

1.3.1 Sguardo verso la guerra Russo-Ucraina

In merito a quanto detto ritengo sia necessario porre l'attenzione su ciò che sta accadendo oggi nel nostro Paese, come conseguenza al recente scoppio della guerra in Ucraina. Il conflitto ha accentuato ancora di più la crisi energetica già presente in Italia e sta rallentando la ripresa del nostro paese, la quale è necessaria per rispondere al forte debito pubblico. Una delle preoccupazioni più grandi legate allo scoppio della guerra è l'impatto sull'economia italiana e in particolare sul mercato dell'energia. Sulla base di questo è necessario, quindi, capire le motivazioni che fanno configurare l'Italia come uno tra i Paesi più colpiti dalla presente guerra.

Il nostro Paese, nell'anno 2021 ha consumato circa 75 miliardi di metri cubi di gas, che rappresentano all'incirca 1/3 del fabbisogno energetico complessivo. Tale ammontare comprende la produzione di

20

energia elettrica, il riscaldamento comunemente usato nelle abitazioni e in ultimo la produzione simultanea negli impianti industriali. Circa 3,5 mld mc del totale vengono prodotti da giacimenti locali, e circa 30 mld mc proviene dai giacimenti della Russia, che costituiscono in totale circa la metà dell'importazione di gas.

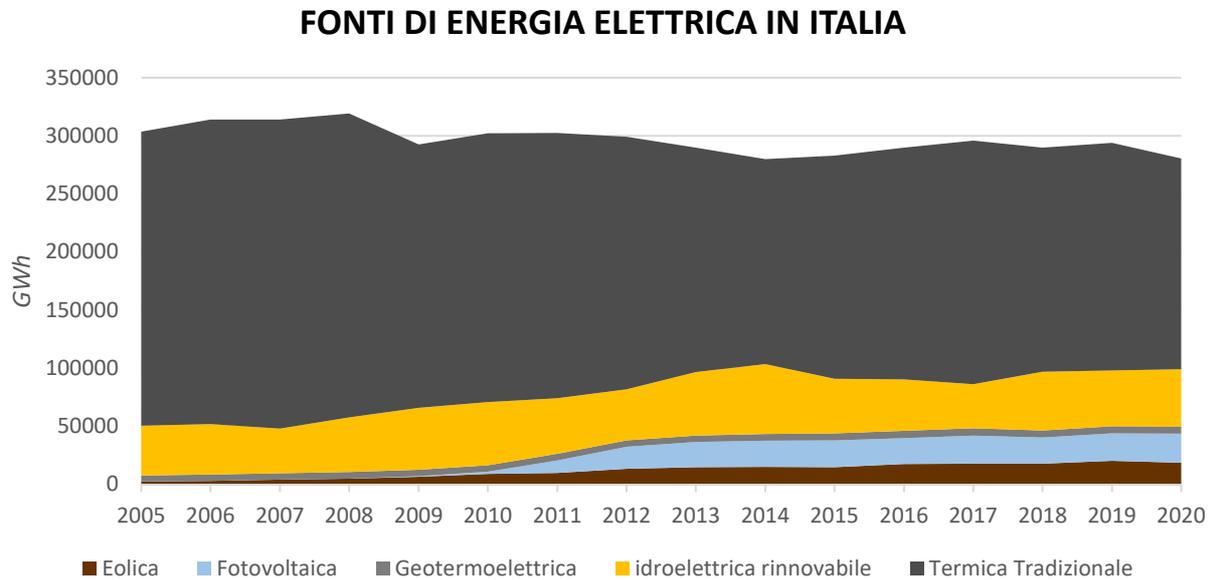
La recente guerra tra Russia e Ucraina ha reso ancora più evidente la dipendenza dell'Italia nell'importazione energetica, in particolare gas e petrolio: nello specifico, circa il 45% del Gas proveniente dall'estero arriva proprio dalla Russia. (È importante sottolineare che il legame in campo energetico con la Russia risale al secondo dopoguerra, proprio perché i russi si sono fin da subito mostrati dei fornitori molto affidabili, e la fornitura di gas è stata abbondante e conveniente anche dal punto di vista economico).

Nei fondali del nostro Paese però, precisamente nel mar Adriatico, considerato fonte preziosa di gas naturale per il nostro territorio, sono presenti circa 120 miliardi di metri cubi di gas, i quali non vengono sfruttati. Uno dei motivi principali risiede nella formulazione del “Piano Pitesai” nel 2019, Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee, incentrato su strategie alternative alle trivelle, ma approvato solo nel Febbraio 2022, per l'esplorazione e la produzione di metano. I limiti che, al momento della formulazione del Piano, furono imposti hanno creato molte complicazioni: su 123 concessioni minerario, erano circa 108 quelle legate al gas ma oltre il 70% si trovavano nelle aree definite dal Piano appunto “non idonee”. Infatti, al momento dell'emanazione del Piano Pitesai, la situazione, ad oggi, risulta nettamente differente: le cause principali possono essere attribuite sia all'invasione della Russia nell'Ucraina, ma la problematica principale risiede nell'aumento repentino del prezzo delle materie prime, iniziato già molto tempo prima della guerra, riconducibile invece allo scoppio della pandemia. In questo senso, pertanto, si cerca di attuare provvedimenti mirati alla deroga del Piano in modo da “sbloccare” gli investimenti nel settore energetico, la cui mancanza ha determinato un calo della produzione nazionale di gas naturale. Per far fronte a questa situazione la diversificazione delle forniture di gas e soprattutto “l'incremento del contributo delle fonti rinnovabili sono cruciali nella strategia fondamentale nel lungo periodo”, come ha ribadito il premier ⁸[G. Conte](#).

Come abbiamo accennato precedentemente, il nostro Paese presenta delle carenze nell'uso delle energie rinnovabili e questo, in aggiunta alla decisione di blocco delle centrali nucleari, ha fatto sì che si dovesse necessariamente ricorrere all'uso di fonti come carbone, petrolio, gas; soltanto negli anni 2010-2015 la percentuale di utilizzo delle energie rinnovabili è salita al 15%.

⁸ Question Time alla Camera dei Deputati

Dopo il promettente inizio del 2010, e fino al 2015, la crescita delle fonti rinnovabili non ha proseguito nell'atteso sviluppo negli anni successivi.



Fonte: Report annuale Terna

Da un'analisi del grafico si può notare che, nel 2020, la produzione di energia da termiche tradizionali di importazione, prevalentemente petrolio e gas, rappresenta circa il 58% del totale, che, unitamente all'energia elettrica importata da altri Paesi, coprono più del 70% del fabbisogno energetico nazionale.

Vale la pena ricordare che, gli incentivi statali, che ultimamente si sono ampliati anche in ambito delle fonti rinnovabili, sono il riflesso di una sensibilità elettorale, piuttosto che l'effetto di un processo strategico di lungo periodo, attuato per garantire la l'autonomia della produzione energetica del nostro Paese. Inoltre, la mancata attuazione di un piano di crescita delle fonti rinnovabili trova ulteriore motivazione nelle criticità legate ai processi autorizzativi necessari per la costruzione degli impianti che troppo spesso si scontrano ancora oggi con tempistiche molto lunghe o con dinieghi determinati vincoli di natura ambientalistica.

Tornando alla strategicità di un piano di efficienza energetica, è importante sottolineare la rilevanza del peso del costo dell'energia elettrica in Italia che mediamente costava all'industria il 30% più alto rispetto ad altri Paesi europei; in tale ambito, è stato imposto alle imprese cosiddette "energivore", chiamate così per il grande utilizzo di energia elettrica, come industrie chimiche o siderurgiche, di "delocalizzare" in paesi come Paesi Bassi e Francia. A contribuire all'aumento dei costi delle imprese

che stiamo assistendo oggi, nel 2022, vi è sicuramente l'incremento dei prezzi delle fonti energetiche, come l'incremento del costo del petrolio, gas e carbone.

Da un'analisi effettuata da Confindustria con l'uso di tavole input-output, ovvero tavole che rappresentano la produzione e l'uso di beni o servizi in un paese, emerge come è notevolmente aumentata, circa del 75% per il complessivo dell'economia italiana, l'incidenza dei costi dell'energia sull'ammontare dei costi di produzione; infatti, dalle livello di incidenza è passato dal 4,6% nel periodo antecedente alla crisi pandemica, a circa l'8% nel 2022. In termini valutari, questo impatto raffigura un aumento della bolletta energetica italiana di 6 miliardi di euro su base mensile. Le imprese, fino ad ora 2022, hanno risposto a tale situazione, attraverso l'assorbimento di questi aumenti dei costi, attraverso i propri margini.

Dunque, le risorse del Piano Nazionale mirano al miglioramento e al cambiamento nel nostro paese di un sistema energetico più aciclico, con l'implementazione di programmi in ricerca, fotovoltaico, idroelettrico, eolico, energia dal mare e quindi in tutte le energie rinnovabili. In questo quadro, va sottolineato come gli effetti positivi derivanti dalla messa in atto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbero essere a rischio, in quanto alcuni degli investimenti previsti potrebbero essere di difficile realizzazione sia per il livello dei prezzi attuali sia per la scarsità di diversi materiali, e quindi potrebbe risultare difficoltoso realizzare alcuni investimenti nei tempi previsti. Per questo motivo, potrebbe essere necessaria una riformulazione di alcuni progetti previsti dal PNRR, per fronteggiare la situazione attuale di crisi.

Inoltre, un secondo tema espresso dal premier Draghi è che "la nostra capacità di utilizzo di gas è limitata dal numero ridotto di rigassificatori attualmente in funzione"⁹. Infatti, l'Italia necessita di tali strumenti affinché possa ricevere gas da quei paesi a cui il nostro territorio non è collegato da gasdotti.

Tuttavia, la costruzione di nuovi impianti è da molti anni ostacolata in determinate aree d'Italia perché provocano effetti negativi all'ambiente. L'Italia, infatti, dispone solo di tre rigassificatori (che si trovano a La Spezia, Livorno e Rovigo), la cui capacità complessiva non sarebbe da sola sufficiente per consentire l'introduzione nel nostro Paese di una misura di gas paragonabile a quella che ultimamente, prima dello scoppio della guerra, è stata importata dalla Russia; infatti, l'ammontare complessivo, nel 2021, arriva a contare circa 29 miliardi di metri cubi di gas. Ponendosi come obiettivo quello di ridurre la dipendenza energetica dalla Russia, dunque, il governo ha messo in atto una serie di pratiche, che fanno leva da una parte in un maggiore sfruttamento dei rigassificatori, dall'altro è necessario aumentare le importazioni, attraverso gasdotti, da quei paesi da cui l'Italia già

⁹ Dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi

si rifornisce; in questo ambito è importante riferirci all'Algeria, attraverso il TransMed, e dall'Azerbaijan, attraverso il Trans-Adriatico, o TAP, il quale, quest'ultimo è considerato importante per assicurare una corretta apertura del "Corridoio Meridionale del Gas"; tale corridoio fa parte dei "corridoi energetici", ritenuti di primaria importanza dall'Unione europea per garantire gli obiettivi di politica energetica. In questo contesto si è trattato anche dell'implementazione di due nuovi rigassificatori, che però furono bloccati in passato.

Uno riguarda Porto Empedocle, in provincia di Agrigento, l'altro Gioia Tauro, in provincia di Reggio Calabria, i quali erano stati presentati rispettivamente nel 2004 e 2005, ma dopo varie disavventure burocratiche era stata interrotta la concretizzazione dei gasdotti che si sarebbero dovuti collegare all'impianto; i rischi che avrebbero potuto apportare all'ambiente e i danni ai siti archeologici nello scavo del condotto hanno provocato l'interruzione della loro costruzione.

CAPITOLO 2: LENTA CRESCITA DELL'ITALIA

2.1 Analisi della produttività italiana: serie storica

In aggiunta a quanto riportato nel capitolo precedente, credo sia doveroso ampliare le considerazioni sul tema che riguarda la bassa regolarità di crescita dell'economia italiana negli ultimi decenni, attraverso la presentazione di dati riportati anche nei rapporti annuali effettuati dall'ISTAT sulla produttività.

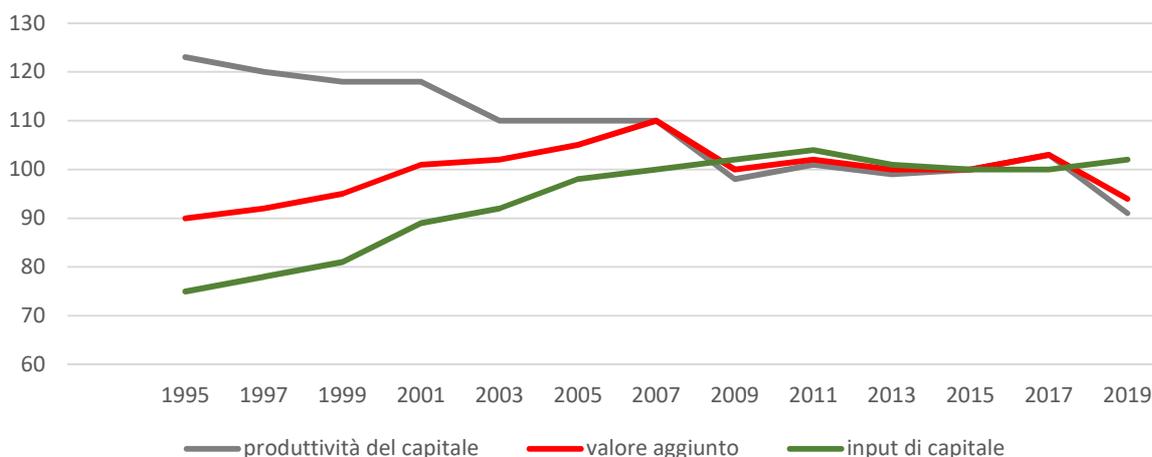
È importante, in questo ambito, dare una definizione di produttività per comprendere meglio la posizione del nostro Paese, anche a livello internazionale, in quanto la produttività riflette proprio la capacità di un'azienda di produrre di più, combinando meglio i vari fattori della produzione (capitale e lavoro) attraverso nuove idee e innovazioni tecnologiche. “La produttività è comunemente definita come il rapporto tra il volume dell'output e il volume degli input che concorrono alla sua realizzazione”¹⁰, ossia intesa dall'Ocse come il PIL per ora lavorata. Essa è importante perché rappresenta l'indicatore principale per misurare la crescita economica e la competitività di un paese.

Da questo punto di vista, il nostro Paese presenta delle lacune ed è necessario in tal senso effettuare un *excursus* della situazione italiana nel corso degli ultimi 30 anni circa.

Nel periodo che intercorre dal 1995-2020 la produttività del lavoro, ovvero il rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate, ha registrato un incremento medio annuo di circa il 10%; tale percentuale è il risultato di un aumento medio del valore aggiunto pari allo 0,2% e da una diminuzione media annua delle ore lavorate pari a 0,2%. Tra il 2009 e il 2014 la produttività del lavoro è cresciuta dello 0,9%, come conseguenza di una diminuzione delle ore lavorate (-1,3%) più cospicua di quella del valore aggiunto (-0,4%). Nell'arco temporale più recente dal 2014 al 2020, invece, una tendenza negativa delle ore lavorate e del valore aggiunto è stata affiancata da un andamento positivo dell'input di capitale: la diminuzione media delle ore lavorate (-1,3%) è risultata maggiore di quella media del valore aggiunto (-0,8%) con un effetto di crescita della produttività del lavoro mediamente dello 0,5%.

¹⁰ Statistiche Report ISTAT: “Misure di Produttività”, anni 1995-2020, pag. 2

MISURE DI PRODUTTIVITA'



Fonte: statistiche report “misure di produttività” anni 1995-2020 ISTAT

Come è possibile notare dal grafico sottostante, nel periodo 1995-2020, la produttività del capitale, che indica l'efficienza con cui tale fattore viene utilizzato nel processo produttivo, ha registrato un calo medio annuo dell'1,1%, risultante da un aumento dell'input di capitale (+1,3%) superiore a quello del valore aggiunto (+0,2%). Tale calo riguarda tutte le tipologie di input come, ad esempio, la componente relativa alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (-2,8%); gli investimenti in Ricerca e sviluppo, diminuiti del 2,2%. Facendo riferimento a effetti sopraggiunti recentemente, dal 2014-2020, possiamo notare come questi vadano a rilevare una riduzione della produttività del capitale dell'1,1%. In questa fase, è possibile osservare una crescita ristretta dell'input di capitale, con un incremento dello 0,3% in media d'anno. Nel 2020, la forte riduzione del valore aggiunto dell'11,8%, in relazione al calo molto misurato dell'input di capitale (-0,6%), individua un fortissimo mutamento (-11,2%) della produttività del capitale.

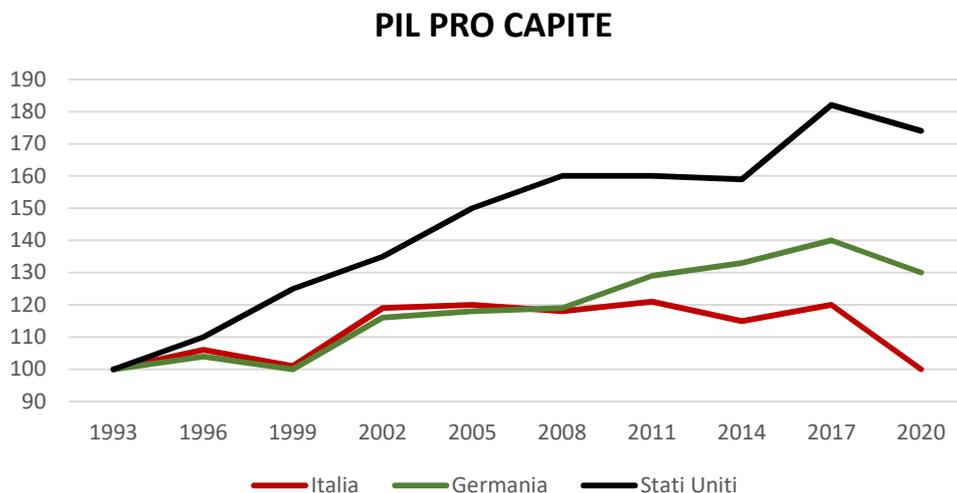
L'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nel “Compendio degli indicatori sulla produttività” pubblicato nel 2018, riporta che tra il 2010 e il 2016 la produttività italiana è aumentata solo dello 0,14% medio annuo, dato peggiore in assoluto dopo quello della Grecia, che ha avuto una diminuzione dell'1,09%. Da un lato è possibile attribuire la scarsa produttività italiana all'impatto della crisi economia del 2008, ma dall'altro, sempre nel suddetto Compendio, è emerso che anche prima grande crisi, tra il 2001 e il 2007, l'Italia è risultata l'ultima in classifica, con una declinazione dello -0,01% annuo; il nostro Paese risulta essere l'unico ad aver registrato un dato con segno negativo, tra i 40 Paesi presi in considerazione dallo studio OCSE. Dunque, in Italia, dal 2008 in poi, si è registrato un ciclo formato da periodi di stagnazione e periodi di recessione; in aggiunta a tale constatazione, nel periodo antecedente al 2008, il nostro Paese si è

fortemente trovato in una situazione di arretratezza rispetto agli altri paesi europei, i quali invece dal 2001 sono cresciuti più dell'Italia.

Infatti, lo scoppio della crisi economica del 2008, in Italia, è stato determinato da fattori ritenuti l'inizio di una crisi strutturale che aveva colpito l'Italia, rendendola ancora più debole, già dagli anni 2000. Proprio per questo, già dal 2008, il sistema economico italiano aveva avvertito la presenza di criticità che ostacolavano la crescita dell'Italia, andando, inoltre, a bloccare i tempi di risposta agli shock economici scaturiti dalla crisi finanziaria internazionale del 2007 e della crisi dei debiti sovrani del 2011. Più in generale, è possibile affermare che la crescita della produttività ha registrato una diminuzione; infatti tale percentuale, prendendo a riferimento l'area Ocse, ha raggiunto l'0,8% nel periodo dal 2010 al 2016, a fronte di un livello pari a circa 1,5% nel periodo 2001-2007.

È possibile affermare quindi che la recente pandemia, ha colpito un'economia non stabile sia dal punto di vista economico-finanziario che produttivo. Nello specifico, nel 2007 si era registrato un PIL di 4 punti percentuali in più rispetto a quello emerso nel 2019; questo è causato dal fatto che, a differenza di altri paesi europei, il nostro paese presenta una più alta stagnazione della produttività del lavoro.

Nel nostro Paese, dal 1995, il prodotto per ora lavorata è cresciuto solamente del 7% contro il 26 % dell'area dell'euro nel suo complesso. Il PIL pro capite dell'Italia, che a parità di capacità di acquisto nel 1995 era di 9 punti maggiore a quello medio dell'area dell'euro, nel 2019 si attestava inferiore di 10 punti.



Fonte: Eurostat, Bureau of Economic Analysis degli Stati Uniti

La produttività del lavoro, dopo essere cresciuta rapidamente e a tassi superiori che nella media europea, dal secondo dopoguerra agli anni Novanta, negli anni successivi ha registrato un altrettanto

rapido declino seguito da una sostanziale stagnazione, in cui il PIL italiano, con l'arrivo del Covid-19, risulta in linea con i livelli registrati nel 1993.

A tal proposito, si può affermare la presenza di una ingente compressione del numero di ore lavorate per addetto, dovuta proprio allo scoppio della pandemia; tale situazione era stata condotta attraverso diverse forme di riduzione dell'orario di lavoro, scaturita come conseguenza della forte riduzione del numero di dipendenti a disposizione. Di contro, tale diminuzione è stata contenuta dalle misure di protezione dei posti di lavoro che si è cercato di adottare.

In questo ambito è necessario riportare dei dati raccolti dall'Istat¹¹, i quali sono stati utili per un confronto, in termini di produttività del lavoro, tra l'Italia e il resto d'Europa. Come menzionato precedentemente, grazie alla disponibilità di dati di un paese riguardanti il valore aggiunto e ore lavorate per attività economica, lo studio effettuato dall'Istat ha confermato la persistenza di un ampio differenziale negativo.

Infatti, nel periodo preso in considerazione, 1995-2020, la crescita media annua della produttività del lavoro in Italia, dello 0,4% è stata notevolmente inferiore a quella attestata nel resto d'Europa, che si aggira intorno all'1,5%. I tassi di incremento che più si avvicinano alla media europea sono stati registrati dalla Francia, con l'1,2%, e dalla Germania, con l'1,3. Analogamente all'Italia, la Spagna registra un tasso di crescita dello 0,4% più basso della media europea.

In aggiunta a tali considerazioni, è possibile riportare dati ed elaborazioni effettuati nel Rapporto ICE 2020-2021, secondo il Global Attractiveness Index (GAI). Tale indice è una piattaforma che misura l'attrattività e la competitività di un Paese, discutendo dei fattori e delle strategie che maggiormente incidono su di essa. L'obiettivo di questo studio, dunque, è rendere fruibile alla popolazione nazionale e internazionale, una fotografia rappresentativa dell'attrattività e della sostenibilità dei Paesi e, quindi, fornire indicazioni affidabili a sostegno delle scelte per la crescita e lo sviluppo di un Paese.

Nel suddetto Rapporto, sono stati presentati i risultati dello studio risalente al 2020. Nella tabella sottostante è possibile notare diversi elementi che hanno portato a diverse conclusioni. Tali strumenti sono:

- i) GAI Rank (2020 a confronto con il 2019), descrive il posizionamento del Paese di riferimento e permette di fornire una proxy della sua attrattività;
- ii) GAI Score (2020 a confronto con il 2019), rappresenta il punteggio conseguito da ciascun Paese nei diversi KPI che compongono le macro-aree del Global Attractiveness index;

¹¹ Rapporto Istat "Misure produttività 1995-2020", pag. 3

- iii) Dinamicità, ossia un indice che misura la variazione del livello attuale di attrattività di un Paese. Si basa su diversi elementi quali, il grado di apertura del Paese nel mercato internazionale, l'innovazione e l'efficienza del Paese;
- iv) Sostenibilità, esprime il livello di un Paese rispetto al proprio grado di sostenibilità. Se ad un Paese è associato un livello di sostenibilità sfavorevole, nel medio termine sarà più propenso a perdere posizionamento nel ranking. Di contro, un Paese che presenta un Indice di Sostenibilità elevato è più propenso a rafforzare il proprio posizionamento o, se in aggiunta presenta un alto grado di dinamicità, tenderà a guadagnare posizioni.

Da questo studio, uno dei fattori più importanti che ne derivano, è la bassa dinamicità del nostro territorio.

Paesi	GAI Rank 2020	GAI Score 2020	GAI Rank 2019	GAI Score 2019	Dinamicità 2020	Sostenibilità 2020
Germania	1	100	1	100	BASSO	ALTO
USA	2	99,61	2	98,76	CRITICO	BASSO
Singapore	3	90,51	6	87,17	CRITICO	ALTO
Giappone	4	90,06	3	90,76	CRITICO	BASSO
UK	5	89,17	4	90,69	BASSO	ALTO
Hong Kong	6	87,89	5	89,21	MEDIO	ALTO
Cina	7	82,13	8	81,23	CRITICO	CRITICO
Canada	8	80,75	10	80,11	CRITICO	ALTO
Corea del Sud	9	80,06	9	80,63	CRITICO	MEDIO
Paesi Bassi	10	79,56	11	75	ALTO	MEDIO
Francia	11	78,05	7	82,12	BASSO	MEDIO
Australia	12	73,95	12	74,47	CRITICO	ALTO
Emirati Arabi	13	69,89	15	64,9	ALTO	MEDIO
Svizzera	14	68,11	13	70,5	CRITICO	ALTO
Irlanda	15	66,07	17	61,77	BASSO	ALTO
Austria	16	64,73	14	65,91	MEDIO	ALTO
Danimarca	17	63,73	16	64,2	BASSO	ALTO
Italia	18	60,36	18	61,15	BASSO	MEDIO
Belgio	19	60,24	20	60,1	MEDIO	MEDIO
Qatar	20	59,91	24	58,57	MEDIO	ALTO

Fonte: GobaI Attractiveness Index 2020

2.2 Motivi della scarsa produttività

Come si può notare dallo studio fatto nel paragrafo precedente, tra i Paesi avanzati, è possibile classificare l'Italia come quello che cresce in misura minore.

In termini assoluti, infatti il PIL si attesta ancora a valori inferiori rispetto a quelli registrati nel 2008. Questo fattore ha delle ripercussioni notevoli nella dinamica che riguarda il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, e questo, di conseguenza, costituisce una criticità importante per l'economia italiana.

Il peso del **debito pubblico**, infatti, sta ad oggi diventando un tema sempre più dibattuto nelle politiche del paese, a fronte di un periodo in cui la priorità era quella di fronteggiare la crisi Covid-19; infatti, ci troviamo, 2022, in una fase caratterizzata da un forte aumento dell'inflazione e da una prospettiva di tassi di interesse in notevole aumento.

Infatti, un sistema economico carente nell'aumentare il proprio livello di efficienza rappresenta, in un'ottica di lungo periodo, una delle principali cause della formazione degli squilibri. Nel nostro caso, questo produce una riduzione della competitività sui mercati internazionali, andando a frenare l'espandersi dei redditi e il benessere dei cittadini e in ultimo, rappresenta un ostacolo per ripagare l'elevato debito pubblico.

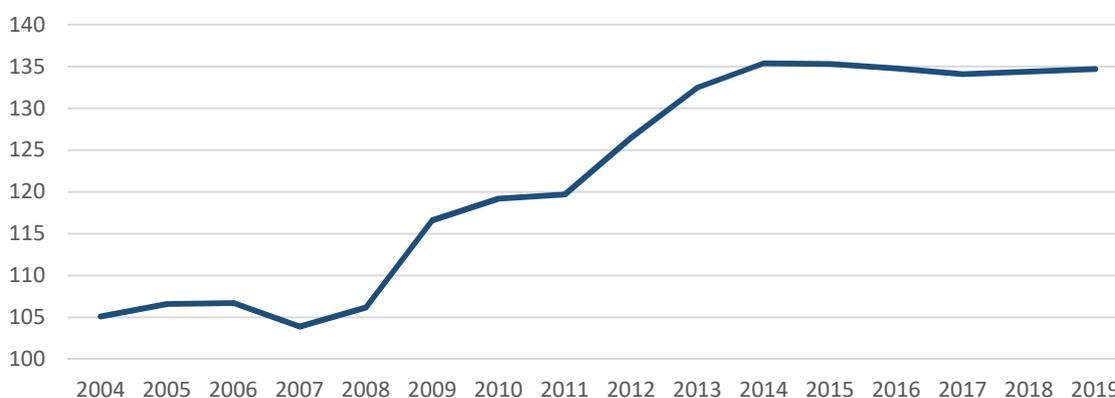
Quest'ultimo viene definito come l'ammontare dei debiti che uno Stato ha nei confronti di altri soggetti economici esteri o nazionali, e questa situazione si verifica quando i flussi in uscita sono superiori rispetto a quelli in entrata. Tale disavanzo, qualora non vi fosse disponibilità di denaro, deve essere riportato a livelli sostenibili e dunque lo Stato emette titoli acquistati ad un certo tasso di interesse annuo. Nel caso in cui lo Stato non riesca a sanare i debiti contratti, il Paese non sarà più in grado di finanziare gli investimenti e si creerà una situazione di default, ovvero condizioni di insolvenza che possono provocare danni permanenti alla struttura economica del paese.

In particolare, per quanto concerne l'Italia, il bilancio negativo è il risultato dell'ammontare dell'interesse sul debito pubblico, più del rapporto entrate/uscite. Infatti, il nostro Paese presenta un saldo primario, ovvero il rapporto tra entrate e uscite escluse le spese per interessi passivi, in aumento. Tale situazione, non dovrebbe far pensare all'esigenza di effettuare nuovi debiti per saldare gli interessi dovuti su quelli già in essere, ma data la presenza di particolarità specifiche del debito pubblico italiano quali, scadenza residua media più lunga rispetto a quello degli altri Stati europei, la situazione è diversa. Questo incide su una maggiore resistenza a shock finanziari, rispetto ad altri paesi come Francia e Belgio, ma data la paura degli investitori italiani di peggioramento dei conti con l'estero, ciò comporta una percezione dei titoli italiani sempre più imprudenti, facendo alzare i tassi di interesse sul debito pubblico.

Lo Stato italiano, dagli anni '70, presenta debito pubblico superiore al 100%, ma con il passare degli anni, la stagnazione della produttività, la crisi economia e il presente sforzo economico sostenuto per fronteggiare l'emergenza sanitaria ha portato il debito pubblico a circa 2.500 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 158% del PIL italiano e a 150% nel 2022. Tale fattore può essere ritenuto la principale criticità che incide sulla difficoltà di garantire flessibilità di bilancio da parte degli organi di controllo europei.

Come mostra il grafico, tale rapporto è progressivamente aumentato a partire dal 2007. La bassa crescita della produttività è un problema che esiste già da molto tempo rispetto alla situazione economica derivante dall'attuale emergenza in ambito sanitario, il quale è destinato ad aggravarsi.

RAPPORTO DEBITO-PIL 2004-2019



Fonte: elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Eurostat, estratti dal DWH Eurostat

In un'intervista del 2019 del quotidiano economico britannico, *Financial Times*, effettuata a diversi economisti e imprenditori italiani, sono emerse alcune di quelle che possono essere le ragioni sottostanti all'odierna situazione nel nostro Paese.

Una delle responsabili della bassa crescita della produttività del nostro territorio è il **livello dimensionale** delle imprese, e in particolare l'estrema frammentazione dimensionale del nostro sistema di produzione, tale per cui provoca un sottodimensionamento delle imprese italiane notevole rispetto a quelle degli altri paesi europei. I limiti del *nanismo dimensionale* delle imprese sono evidenziati dal fatto che nel momento in cui cresce la classe dimensionale si verifica un crescente miglioramento di alcuni indicatori come valore aggiunto per ora lavorata, retribuzioni e investimenti fissi per addetto, spese di R&S per addetto, grado di istruzione e "capitale umano" della manodopera; in aggiunta è possibile effettuare un miglioramento nella capacità di esportare su numerosi mercati anche attraverso l'e-commerce, e nel rafforzare la propria penetrazione dei mercati esteri mediante strategie di investimenti diretti.

Per questo, la scarsa capacità di reperire risorse finanziarie riguarda molto di più le piccole realtà, che costituiscono anche la grande maggioranza delle imprese italiane; se consideriamo le imprese con meno di 50 addetti, esse costituiscono il 97,6% del totale e occupano il 55,6% di tutti i lavoratori. La mancata crescita della dimensione media delle singole imprese provoca un insufficiente miglioramento della produttività dei lavoratori e degli input produttivi, impedendo la ripresa dell'economia italiana. Ciò deriva dal fatto che unità troppo piccole non riescono a sfruttare le economie di scala e soprattutto non possono adottare tecnologie avanzate, in quanto queste richiedono personale molto qualificato, e risulta difficile, in una impresa con pochi addetti, utilizzare a tempo pieno questa tipologia di lavoratori. Così molte imprese si ritrovano bloccate in una “*trappola dimensionale*”, ovvero da un lato non riescono a crescere senza personale qualificato, dall'altro non hanno la possibilità di acquisirlo per remunerarlo adeguatamente.

Nello specifico, nel nostro Paese è presente un divario di produttività che ci penalizza nei confronti dei mercati internazionali, il quale, però, non riguarda l'intero sistema economico: infatti, nel settore manifatturiero, ad esempio, le imprese medie e grandi hanno un elevato grado di competizione e mostrano una produttività del lavoro più alta della media di altri paesi europei. Un risultato speculare lo ritroviamo per le grandi imprese di servizi. In particolare, nel 2020 la produttività del lavoro è incrementata energicamente nel settore delle Attività finanziarie e assicurative con una percentuale intorno al 6%, nei Servizi di informazione e comunicazione, nel settore dell'Istruzione, sanità e assistenza sociale, con il 5%. Invece, le imprese che posseggono meno di 50 addetti, soprattutto quelle inferiori a 10, risultano meno produttive rispetto a quelle negli altri paesi europei.

Questo fattore conduce, sempre più spesso, l'Italia nella “difficoltà nel fare impresa”, come anche riportato anche nel Rapporto annuale “Doing Business”, redatto ogni anno dalla Banca Mondiale. Il nostro paese, infatti, si colloca al 51esimo posto della classifica, e questo è il risultato di una serie di fattori che caratterizzano il nostro territorio, come l'elevato l'ammontare delle tasse, l'arretratezza per le possibilità di accesso al credito, la gestione dei permessi di costruzione e il rispetto dei contratti. In questo ambito, è bene porre l'attenzione su in tema, che pur essendo oggetto di ricorrenti dibattiti, riceve scarsa attenzione per il suo effetto sulla crescita e in particolare sul dimensionamento delle imprese: *l'elevata evasione fiscale*. Questo, però, non è un problematica recente, ma caratterizza il nostro territorio già dal mondo più antico. Infatti, ritengo sia necessario riportare un passo di Adam Smith ne “La ricchezza delle nazioni”, in cui lo stesso economista afferma che “...In quegli Stati corrotti in cui esiste un generale sospetto che molte delle spese pubbliche non siano necessarie e che le entrate pubbliche vengano utilizzate male, le leggi che le proteggono vengono poco rispettate”¹².

¹² Libro “La ricchezza delle nazioni”, Adam Smith.

La lotta contro l'evasione fiscale è frutto di alcune considerazioni in termini di equità ed è motivata dalla necessità di assicurare il gettito necessario per finanziare la spesa pubblica.

Contrastare l'evasione può avere anche delle ripercussioni positive sulla produttività, proprio per i suoi benefici racchiusi nella selezione delle imprese e nella loro tendenza a innovare ed espandersi.

Tali considerazioni, portano alla conclusione che tale fenomeno non viene egualmente praticato da tutte le tipologie di imprese: è più facile, infatti, per le piccole imprese che hanno limiti di segnalazione più contenuti e che hanno una più bassa probabilità di essere sorvegliate dall'Agenzia delle entrate. Ne consegue una maggiore propensione per un'impresa a rimanere una piccola realtà, piuttosto che intraprendere progetti di innovazione, che se svolti con successo, potrebbero portare ad una crescita dimensionale. Questo, inoltre, fa ridurre il rendimento dell'innovazione per quelle imprese che sono propense ad una evoluzione, inducendole a non esprimere a pieno il loro potenziale di crescita.

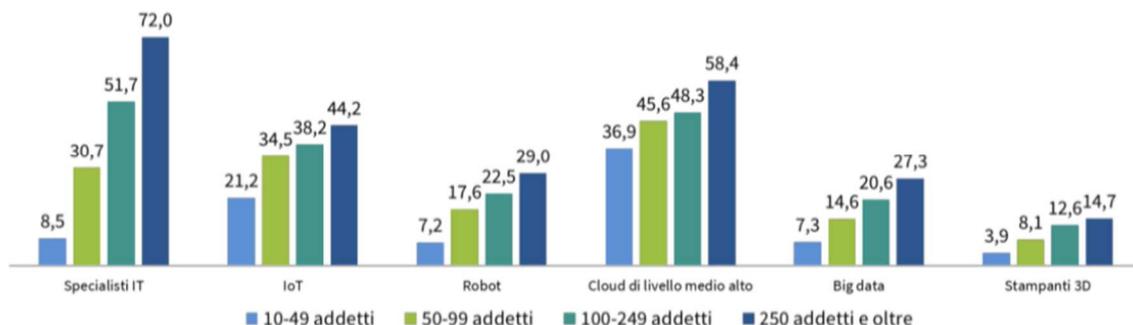
Nel nostro territorio, dove i benefici privati dell'evasione fiscale sono mantenuti alti da un elevato livello di tassazione, si stima che, nel caso in cui venisse ridotta al minimo l'evasione fiscale, la dimensione media delle aziende incrementerebbe del 25% e la spesa in innovazione del 35%.

Una seconda causa, collegata anche a quanto detto sopra, è la situazione di *ritardo* dell'Italia sul *fronte tecnologico* e la bassa propensione di spesa in ricerca e sviluppo, con la presenza di un forte divario tra le diverse dimensioni delle imprese.

L'innovazione e l'investimento in tecnologia rappresentano due leve importanti per garantire la competitività e l'efficacia delle imprese e in generale dell'economia. Infatti, la combinazione di più tecnologie digitali e la necessità di velocità di innovazione rispetto al passato sta richiedendo l'adozione di più tecnologie sempre più digitali invocando così, approcci innovativi che riguardano i processi produttivi e le competenze dei lavoratori. Di fronte a queste sfide, l'Italia sembra mostrare dei miglioramenti: infatti, a fronte di una diminuzione del 16,1% nel periodo 2008-2014 gli investimenti in macchinari e attrezzature nel 2015-2019 sono cresciuti dell'8,4%. Questa crescita è stata supportata in parte dall'introduzione di diversi incentivi per beni materiali, immateriali, tesi a sostenere la trasformazione digitale delle imprese. Tra le principali forme di agevolazione, vi è l'iperammortamento, ovvero un'agevolazione fiscale tesa a supportare e stimolare le imprese a investire nell'acquisto di beni strumentali nuovi.

Attraverso gli studi effettuati dal Centro Studi Confindustria, effettuati insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata messa in luce come la maggior propensione verso gli investimenti abbia riguardato tutte le classi dimensionali delle imprese; più nello specifico sono stati

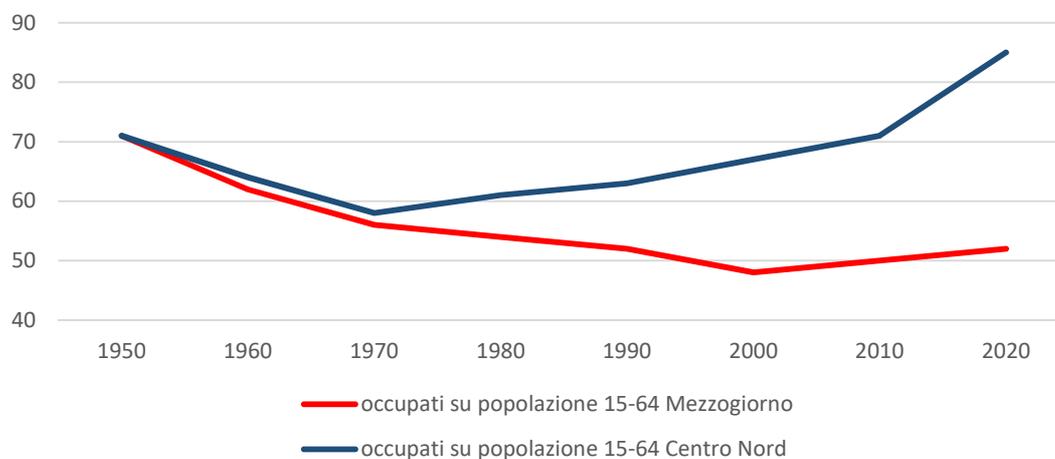
registrati circa 2/3 degli investimenti in beni strumentali offerti a piccole e medie imprese. Allo stesso modo però, come è anche possibile notare dal grafico, sono emersi punti di debolezza per quanto riguarda il divario presente tra classi dimensionali di impresa.



Fonte: Centro Studi Assolombarda su dati ISTST, anno 2020

In particolare, si rileva un divario tra imprese piccole e grandi di oltre il 20%, prendendo in considerazione anche le tecnologie più diffuse. In assoluto, gli scostamenti più marcati tra piccole e grandi imprese si riscontrano, in particolare, nella presenza di addetti con competenze digitali: al 2020 solo l'8,5% delle imprese con 10-49 addetti ha un lavoratore specialista in tecnologie, a confronto con il 31% delle imprese 50-99 addetti, il 51% delle imprese 100-249 addetti e il 72% delle 250 addetti e oltre. Un'altra delle cause principali si sostanzia nella presenza di forti *carenze strutturali* e nell'ormai noto *divario Nord-Sud*, che caratterizza il nostro territorio da molti anni. Ad esempio, nel Mezzogiorno, il totale degli occupati, in relazione alla popolazione in età da lavoro, si è ridotto incessantemente dagli anni Cinquanta.

TASSI DI OCCUPAZIONE



Fonte: elaborazioni su dati SVIMEZ, Istat e AMECO

Come mostra il grafico, il calo avvenuto è stata la conseguenza della così chiamata “*fuga dalle campagne*” che, nonostante avesse riguardato l’intero Paese, ha registrato un’influenza maggiore nel Mezzogiorno, dove la l’ammontare di occupati in agricoltura era maggiore. Tale calo si è protratto fino agli anni Novanta, periodo in cui il tasso di occupazione aveva raggiunto percentuali molto basse. Nel Centro-Nord, al contrario, come è possibile notare, la sua diminuzione si è bloccata già negli anni Settanta, e successivamente si è verificata una risalita significativa dagli anni Novanta. Questa è stata causata da diversi fattori quali, aumenti consistenti della partecipazione femminile nel mondo del lavoro, dall’assorbimento di una quota maggiore di immigrati dall’estero, rappresentati da tassi di attività mediamente molto elevati. Ad aggiungersi a tale situazione vi è il graduale accrescimento della vita lavorativa, reso possibile da riforme pensionistiche che si sono sostituite dal 1992 in poi, maggiormente indirizzate in quest’area, dove era più estesa la quota di occupati vicini al pensionamento.

Il gap di produttività del lavoro, calcolata come prodotto reale per ora lavorata, è rimasto abbastanza stabile, come è possibile notare nel grafico sottostante: nella prima metà degli anni settanta, si è alternato tra un massimo del 30% e un minimo del 20 %, e si registra, intorno al 2020, al 25%.

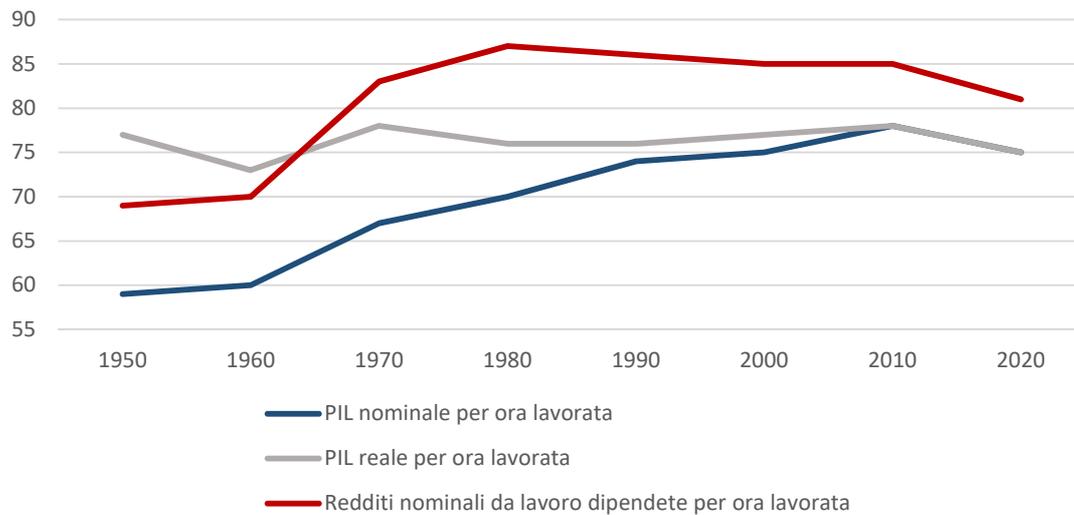
Attraverso diversi dati, tale divario, risalente agli inizi del periodo considerato, si era attestato molto più elevato, considerando valori nominali; successivamente, invece, si è ridotto fino agli anni Novanta, come conseguenza di un elevato incremento dei prezzi relativi.

In base a tali oscillazioni, il costo medio del lavoro per ora lavorata ha visto una fase di veloce confluenza, nel periodo tra anni sessanta e settanta, in cui vennero soppresse le cosiddette “*gabbie salariali*”, che aveva il compito di determinare livelli minimi contrattuali minori nelle aree meno sviluppate.

In quel periodo, il differenziale nel costo del lavoro, sebbene la limitata fiscalizzazione degli oneri sociali, scese di circa 15 punti percentuali, attestandosi stabile nei 40 anni seguenti e aumentando nell’ultimo decennio per via della crisi finanziaria.

Dunque, queste misure di produttività portarono ad un allargamento relativo del costo del lavoro per unità di prodotto nelle regioni meridionali, tali da danneggiare i livelli occupazionali.

REDDITI DA LAVORO E PRODUTTIVITA', RAPPORTO % TRA Mezzogiorno-Centro-Nord



Fonte: Elaborazioni su dati SVIMEZ, ISTAT e AMECO

Un importante tema su cui porre l'attenzione è la presenza nel nostro paese di un "eccesso" di regolazione e di oneri burocratici per le imprese, che rappresentano un fattore di ostacolo alla sua concorrenza e crescita.

L'Italia risente dell'*inefficienza della pubblica amministrazione*, che ammonta, nell'anno 2021, a quasi 109 miliardi l'anno per le imprese italiane; tale somma contiene i costi che pesano annualmente sulle imprese a causa della complessità burocratica, scaturita da una meccanismo statale spesso insufficiente, e l'ammontare dei mancati pagamenti che la stessa Pubblica amministrazione ha nei confronti dei propri fornitori. Infatti, secondo la Banca Mondiale, l'Italia è considerata un Paese avanzato che però presenta un sistema legale molto insidioso e articolato per tutte le imprese.

Infatti, la presenza di una burocrazia molto lenta nelle risposte riflette la necessità di maggiore tempo per l'effettiva realizzazione di opere pubbliche e private, rendendo, così, difficile la possibilità di fare impresa. Infatti, questo problema, al giorno d'oggi, rappresenta circa l'85% delle principali criticità per le aziende, essendo circa il doppio rispetto alla percentuale media dell'Eurozona, circa il 70%.

Questi limiti di tempi e costi delle procedure vengono riconosciuti diversamente a seconda della grandezza e classificazione di impresa. Infatti, la pericolosità e l'inefficacia della Pubblica Amministrazione italiana rappresenta un peso maggiore in particolare per le microimprese e sulle imprese giovani, che soprattutto agli inizi del loro operato in cui è necessaria una tempestività nelle decisioni, necessitano una buona relazione con la Pubblica Amministrazione, affinché possano assicurarsi le fondamentali concessioni.

Questo incide sia sulla bontà dell'esito degli investimenti stessi, sia sulla credibilità del nostro territorio su tutti i punti di vista. Le inefficienze e i consumi di questo apparato pubblico riducono in modo strutturale la opportunità di risanare le finanze dello Stato e, di conseguenza, si riversano sul risultato operativo in termini di erogazione dei servizi e di realizzazione di opere infrastrutturali. attraverso un'analisi di questo tema, l'attuale bisogno di ampliare al massimo lo sviluppo generato dagli investimenti e dalle riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come noto, rende necessaria una più ampia funzionalità della Pubblica amministrazione. In tal caso, un meccanismo poco performante diminuisce i risultati sul PIL dei provvedimenti sovvenzionati con i fondi di Next Generation EU, diminuendo, così, la prospettiva di sviluppo dell'economia italiana, portando delle conseguenze anche sulla sostenibilità del debito pubblico.

È importante in questo ambito sottolineare che una bassa efficacia delle capacità digitali della Pubblica Amministrazione hanno contribuito a rendere tale macchina ancora meno efficiente e, soprattutto nella crisi sanitaria hanno reso più complesse le relazioni con gli uffici pubblici.

Infatti, secondo l'aggiornamento al 2020 del DESI¹³, progettato dalla Commissione europea, si attesta una percentuale di circa il 35% dei cittadini complessivi che si rapportano con la PA attraverso moduli compilati online, nettamente inferiore alla media europea, che si attesta al 68%.

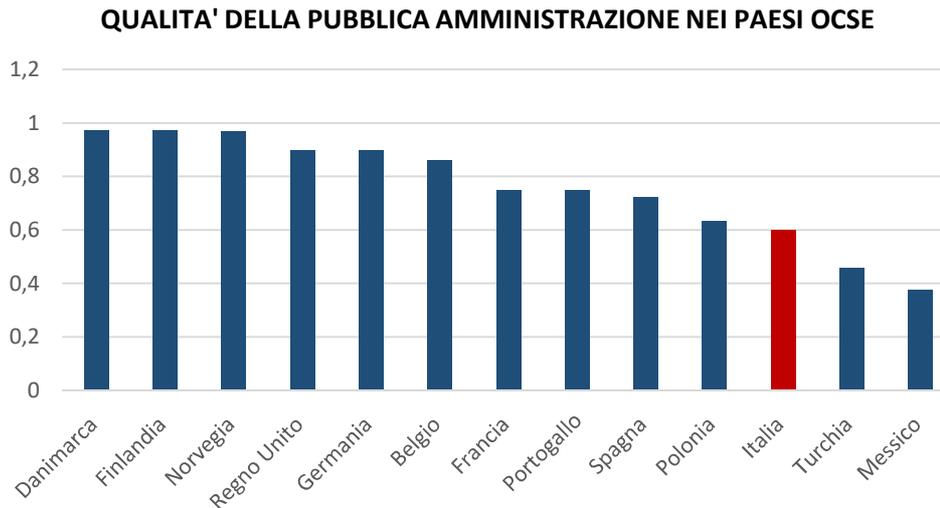
In tale direzione, l'offerta di servizi on line dei centri italiani per famiglie e imprese è ampiamente limitata, come sostenuto dal Rapporto dell'Istat del 2021 sul "benessere equo e sostenibile in Italia"¹⁴; infatti, nel 2018, solo il 25% dei Comuni italiani destinava interamente on line almeno un servizio per i cittadini, 30% nel Nord, 25% nel Centro e 15% nel Mezzogiorno.

Dunque, come abbiamo detto, i tempi e i costi della burocrazia italiana sono ben lontano dalla media europea, soprattutto per quanto riguarda il Sud Italia, in cui sono stati riscontrati i maggiori malfunzionamenti della PA.

In questa ottica, si ritiene importante notare, nel grafico sotto, le stime quantitative sulla qualità della burocrazia rilevate dal Quality of Government Index dell'Università di Göteborg, effettuando anche un confronto a livello internazionale. Tale indice prende in considerazione tre fattori principali: il livello di corruzione, le caratteristiche della legislazione unitamente all'osservanza della legge e la qualità della burocrazia in senso stretto. Tale indicatore, dunque, non fa riferimento solo alle procedure burocratiche, ma stima anche le loro conseguenze sui comportamenti sia dei cittadini che dei legislatori.

¹³ Digital Economy and Society Index

¹⁴ Fonte: Rapporto Istat 2021



Fonte: University of Gothenburg

L'Italia, come si nota dal grafico, su 36 Paesi Ocse, è posizionata terzultima in classifica, molto distante dal resto dell'Europa, soprattutto, dai Paesi del Nord Europa che occupano le prime tre posizioni.

Questo è il riflesso dei ritardi presenti nel nostro Paese sull'innovazione tecnologica e sul capitale umano della Pubblica Amministrazione, con conseguenze negative sulle performance della burocrazia italiana. In conclusione, da un'analisi dell'Ufficio Studi di Confcommercio, si ritiene che nel caso in cui il nostro Paese fosse caratterizzato dalla presenza di una qualità amministrativa pari a quella della Germania, tra il 2009 e il 2018, la crescita della produttività avrebbe raggiunto circa il 6% e non il 2%, e inoltre il PIL avrebbe raggiunto circa 70 milioni di euro.

la crescita cumulata sarebbe stata del 6% invece che del 2% e il Prodotto interno lordo, inoltre,

Ultimo tema da porre in attenzione è sicuramente la presenza nel nostro paese di un livello di **istruzione inadeguato** e incapace di contribuire alla crescita del paese.

Tra le aree analizzate, la presente è una di quelle che mostra gli indicatori più drammatici. Attraverso uno studio delle competenze effettuato dall'OCSE è possibile notare che i giovani italiani, posseggono capacità di lettura e competenze in ambiti di scienze e di matematica, nettamente più bassi rispetto ai loro coetanei negli altri paesi avanzati. In aggiunta, è importante considerare che nel nostro paese vi è il più alto tasso di abbandono scolastico.

Nella fascia di età 15-34 anni, circa uno su quattro non frequenta gli studi e non ha un'occupazione stabile, mentre nella fascia che va da 25 e 35 anni, meno di un italiano su tre detiene una laurea, a fronte di una media OCSE del 45%.

Come possiamo notare da questi dati riportati, vi è una forte carenza del nostro sistema educativo e, di conseguenza, il nostro paese non è in grado di fornire le risposte adeguate ad una economia sempre più basata sull'innovazione e sulla conoscenza.

A tali considerazioni, inoltre, è importante aggiungere, che in Italia i livelli salariali, i quali sono legati ad una struttura produttiva spesso a basso valore aggiunto, spingono molti giovani a lasciare il paese, rendendo ancora più scarse le risorse professionali indispensabili all'economia, e ciò impatta negativamente sulla competitività del Paese.

2.2 Costo del lavoro: considerazioni a livello europeo

Nel nostro Paese è emerso che il costo del lavoro risulta uno tra i più elevati in Europa, costituendo circa il 70% della spesa che un'azienda complessivamente deve sostenere. All'interno della voce "costo del lavoro" sono racchiusi sia la retribuzione che mensilmente il lavoratore percepisce, sia le imposte dovute che i contributi a carico del datore di lavoro.

Per capire a fondo questo tema, però, è necessario ricercare le cause sottostanti dell'alto costo del lavoro nel nostro territorio, ed è quindi opportuno trattare il tema del cuneo fiscale. Tale indicatore, definito come la differenza tra le ricompense lorde pagate dal datore di lavoro e lo stipendio netto che spetta al dipendente; questo viene misurato sommando tutte le imposte (dirette, indirette, contributi previdenziali) che gravano sul costo del lavoro, che ricadono sia sui datori di lavoro che sui lavoratori dipendenti, autonomi o liberi professionisti. E' considerato un rilevatore fondamentale perché specifica quanto l'imposizione fiscale influisce sul reddito dei lavoratori, sull'occupazione e quindi sull'interno mercato del lavoro.

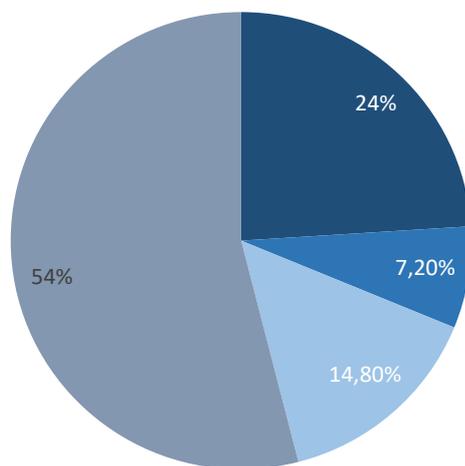
Il tema del cuneo fiscale è ormai presente nel nostro paese già da molti anni, e, data la sua misura eccessivamente elevata, anche in relazione alla media nel resto del mondo, si sta cercando di attuare delle politiche per il suo contenimento.

Infatti, secondo il Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro, in Italia "per ogni 100 euro netti di retribuzione, se ne pagano 32 di tasse e 75 di contributi previdenziali, dei quali 61 a carico del datore di lavoro e 14 a carico del lavoratore, per un totale di 207 euro"¹⁵. Questi dati fanno pensare, ancora una volta, a quanto i salari italiani siano ridotti da un ammontare di tasse e di contributi troppo elevato, i quali rappresentano sia un costo per le imprese, sia per i loro dipendenti. Infatti, se pensiamo ai contributi da versare all'Inps, per la previdenza e i sostegni alla disoccupazione, all'INAIL, in tema di assicurazioni, e all'erario, per le imposte personali sul reddito, Irpef, essi rappresentano più della

¹⁵ Dichiarazioni effettuate nel Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro

metà della retribuzione e sottraggono molte risorse ai potenziali consumi alle famiglie e alla competitività delle aziende.

CUNEO FISCALE ITALIANO



■ Contributi a carico del lavoratore ■ Contributi a carico del datore di lavoro ■ imposte sul reddito

Fonte: OCSE

N.B Fatto 100 il costo del lavoratore tipo in Italia, Il cuneo fiscale è pari in media al 46,2%, circa 14.350 euro¹⁶.

Dato l'elevato ammontare dei costi a carico delle aziende, esse sono più propense a servirsi di un minor numero di dipendenti e quindi meno risorse; questo però provoca, in un primo momento un risparmio repentino, ma nel lungo periodo, si rivela una pratica che porta svantaggi alla sopravvivenza dell'azienda stessa, costituendo un limite alla sua crescita e innovazione, riducendo così la sua competitività sul mercato.

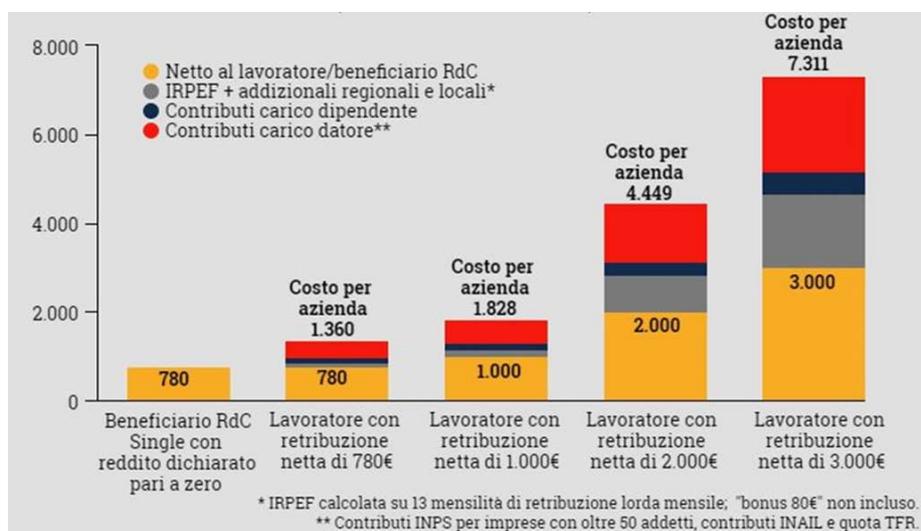
La soluzione migliore sarebbe, dunque, riuscire a contenere i costi per i datori di lavoro, senza intaccare la retribuzione dei dipendenti. Per fare ciò è necessario agire sulla riduzione del cuneo fiscale, portando così un vantaggio sia per gli imprenditori, sia per i lavoratori, la cui tassazione minore andrebbe ad aumentare le loro risorse economiche e la potere di acquisto o investimento e ciò permetterebbe di investire maggiormente nello sviluppo.

In Italia, infatti, le imprese possono usufruire di diverse modalità per ottimizzare il costo del personale, come, ad esempio, l'utilizzo di finanziamenti per i corsi di formazione, sgravi contributivi

¹⁶ Fonte: Ocse

rivolti a determinate categorie di lavoratori, l'accesso ad agevolazioni in base alle forme contrattuali, utilizzare diversi benefit, quali buoni pasto, buoni carburante e assistenza sanitaria integrativa. Per comprendere meglio come affrontare questa situazione è necessario riportare un'analisi meno recente (2019), effettuata dal Centro Studi di Confindustria, il quale ha reso pubblica un'infografica sul costo del lavoro in Italia, facendo delle considerazioni in termini di contributi con un salario netto pari al reddito di cittadinanza, ossia 780 euro mensili fino a 3.000 euro. Una prima osservazione è che il cuneo fiscale e contributivo hanno un carattere progressivo e quindi passa da un 74%, per un netto mensile di 780 euro, al doppio per le retribuzioni più alte¹⁷.

QUANTO COSTA ALL'IMPRESA?



Fonte: Centro Studi Confindustria, elaborazioni dati ISTAT

Come noto, la sezione più consistente di tali contribuzioni è a carico delle imprese. Da questo studio, il Centro Studi di Confindustria ha dichiarato che “con il Reddito di cittadinanza un single senza reddito può percepire fino a 780 euro al mese senza pagare l'IRPEF”¹⁸. Questo vuol dire che 780 euro in busta paga coincidono ad un costo per l'impresa di circa 1.360 euro, poiché l'azienda remunera la retribuzione lorda e i contributi a carico del datore.

Dunque, in conclusione, un cuneo fiscale meno gravante nelle tasche di cittadini e imprese porterebbe, di conseguenza, un aumento del livello dei consumi e quindi variazioni positive in termini di domanda aggregata, incidendo positivamente sul benessere della collettività.

¹⁷ Valori mensili in euro

¹⁸ Fonte: Centro Studi Confindustria

2.2.1 Confronto con i mercati internazionali

A questo punto è importante effettuare delle considerazioni ampliando il nostro sguardo verso i paesi internazionali, in modo da avere un quadro più chiaro sulla situazione nel nostro territorio.

Per quanto concerne il cuneo fiscale, la media dell'eurozona è pari a 179 euro: per ogni 100 euro netti di retribuzione, se ne retribuiscono 24 di tasse e 55 di contributi previdenziali, 38 dei quali sono a carico del datore di lavoro e 17 gravano sul lavoratore.

La Spagna, al contrario, raggiunge una quota di 160 euro totali e per ogni 100 euro netti di retribuzione, se ne pagano 19 di tasse e 41 di contributi previdenziali, dei quali 33 a carico del datore di lavoro e 8 a carico del lavoratore.

Già da questo primo confronto è possibile notare uno differenziale che rende l'Italia una delle economie più fragili.

Un'altra considerazione da poter fare riguarda il rapporto "Taxing Wages" pubblicato dall'OCSE sull'andamento del cuneo fiscale mettendo a confronto 37 paesi. L'analisi si basa sui dati del 2020 e prende in considerazione anche le conseguenze che la pandemia Covid-19 ha scaturito sul carico fiscale riguardante al lavoro dipendente.

Da tale analisi si evince che il cuneo fiscale medio nei paesi europei è del 34,6%. I valori più alti si riscontrano in Belgio (53%), in Germania (49%), in Austria (47,3%), in Francia (46,6%) e in Italia (46,0%).

Per quanto riguarda la situazione nel nostro Paese, come riportato nel Rapporto, il costo del lavoro è di circa 49.000 euro per ogni singolo lavoratore. Un altro elemento da sottolineare è la presenza in Italia di un prelievo contributivo tra i più alti in Europa, in cui il peso maggiore del costo del lavoro ricade sulle imprese. Tali contributi, infatti, rappresentano circa il 25% del totale, mentre i contributi dei lavoratori gravano per circa il 7,5% e la tassazione sul reddito per il 15%.

Come abbiamo potuto notare negli ultimi anni, la pandemia Covid-19 ha indotto molti Paesi ad apportare cambiamenti temporanei ai loro sistemi fiscali. Di fronte alle carenze di entrate dovute alla crisi, per tali paesi vi è la necessità di andare a strutturare al meglio i loro sistemi fiscali con lo scopo di favorire da un lato la ripresa economica, dall'altro aumentare le entrate.

A tal fine, la Tax Foundation, ovvero un organismo di ricerca autonomo sulla politica fiscale, ha sviluppato *l'indice di competitività fiscale internazionale*, tale indice ha lo scopo di valutare quantitativamente il modo in cui il sistema fiscale di un paese assicura competitività e, quindi, la capacità del fisco di mantenere basse le aliquote fiscali marginali, in particolare per le imprese e stabilire se un'impresa è in grado di mantenere un equilibrio tra entrate e uscite, mantenendo un giusto rapporto tra consumo e risparmio. In particolare, tale indice misura il grado in cui i sistemi fiscali dei 37 paesi Ocse favoriscono la competitività con l'uso di bassi oneri fiscali sugli investimenti delle

imprese e come la normativa fiscale ha ripercussioni sul sistema economico complessivamente. L'*ITCI*, quindi, considera più di 40 variabili in cinque categorie, quali imposte sulla società, imposte individuali, imposte sui consumi e norme fiscali fuori dal confine e con esso emerge non solo quali sono i paesi che presentano la miglior situazione fiscale per gli investimenti, ma anche la miglior condizione per avviare e far crescere un'impresa.

Da questo studio, dunque, è emerso che l'Italia occupa l'ultima posizione, e presenta problematiche su tre fronti:

- i) La presenza di molteplici imposte sulla proprietà e sulle transazioni finanziarie;
- ii) L'IVA al 22% applicata alla quarta base imponibile di consumo più ristretta dell'OCSE;
- iii) La media di ore essenziali al rispetto del sistema dell'imposta sul reddito delle persone fisiche,

a fronte della prima posizione occupata dall'Estonia che possiede una politica fiscale molto permissiva.

Inoltre, come dichiarato dai rappresentanti dell'Ocse alla commissione Bilancio del Senato, "l'Italia ha il quinto cuneo fiscale più alto dell'Ocse e questo non incoraggia il lavoro"; infatti, il lavoro dipendente "rappresenta il 57% della popolazione attiva rispetto al 67% del resto dell'Ocse" per cui una "riduzione permanente del cuneo fiscale sarebbe importante"¹⁹.

In conclusione, il problema che caratterizza il nostro territorio non è insito solo nelle aliquote applicate al reddito d'impresa e nel cuneo fiscale, ma riguarda, inoltre, i) la presenza di norme poco chiare e che rendono difficile l'interpretazione; ii) da mutamenti normativi e tributari troppo ripetuti; iii) da una burocrazia che collabora a rendere difficoltoso e dispendioso il processo di corresponsione delle tasse.

¹⁹ Dichiarazione dei rappresentanti dell'OCSE effettuata alla commissione Bilancio del Senato

CAPITOLO 3. SISTEMA DI INCENTIVI IN ITALIA: DATI DI GETTITO MANCATO ED EFFETTI DISTORSIVI

3.1 Tax expenditures: analisi sistema di incentivi a privati e imprese

Una volta concluso il quadro riguardante la situazione economica e della produttività del nostro Paese, è ora possibile analizzare il tema molto dibattuto delle agevolazioni fiscali e dell'analisi di quelle discipline di favore attraverso i tributi sotto il profilo dei costi, ai fini di un intervento di riordino. Le tax expenditures sono largamente utilizzate nei paesi in via di sviluppo, in quanto lo scopo principale in molti Stati, come è stato approfondito nei capitoli precedenti, è un incremento economia e allo stesso tempo una diminuzione della povertà, una crescita degli investimenti esteri e un progresso della capacità di spesa del singolo contribuente. Tuttavia, il forte aumento delle spese fiscali ha sviluppato diversi effetti collaterali; uno tra questi è la diminuzione del gettito fiscale che ha causato una riduzione dell'allocazione delle risorse pubbliche. Inoltre, questo provoca un incremento della difficoltà della burocrazia, la quale è critica nella maggior parte dei paesi che sono in via di sviluppo, favorendo, però, l'evasione fiscale e l'abuso per conto dei contribuenti.

L'attività di individuare, quantificare e contabilizzare le "spese mediante imposta" all'interno dei bilanci pubblici è largamente utilizzata da oltre cinquant'anni a livello internazionale. Molte organizzazioni mondiali, come ad esempio la stessa OCSE, hanno scelto di investire in questo ambito e cercano di creare modelli di riferimento per la loro stima. Tuttavia, ad oggi, questo tema presenta un'ampia diversità di approcci in termini di definizione della spesa fiscale, di criteri di classificazione e di procedure di stima.

È opportuno, quindi, andare a definire le agevolazioni da un punto di vista del sistema tributario, da quello delle politiche e infine dal punto di vista del bilancio. Innanzitutto, dal punto di vista del sistema tributario le agevolazioni fiscali costituiscono uno spostamento dalla tassazione ordinaria prevedendo, infatti, la riduzione di diverse fattispecie, se non l'annullamento del carico fiscale. Successivamente, dal punto di vista delle politiche, invece, le agevolazioni fiscali hanno come scopo quello di preferire specifiche categorie di soggetti, settori e territori intervenendo in diverse materie. Infine, dal punto di vista del bilancio, esse provocano una mancata entrata e, di conseguenza, rappresentano un costo e fanno parte delle spese che la comunità sostiene per diversi programmi di tipo economico e sociale.

Come sottolineato dal Rapporto annuale sulle spese fiscali effettuato dalla Commissione, a livello internazionale, le *tax expenditures* vengono definite come quelle misure tese a ridurre il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica, secondo un parametro di riferimento,

ovvero il benchmark legale, nel quale il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente: *current tax law*. Questa metodologia si basa sulla valutazione di una disposizione di natura agevolativa; essa può rappresentare una caratteristica della struttura del tributo oppure una deviazione della norma: solo il primo caso è riferito al suo assetto normale. È fondamentale indicare il numero dei soggetti interessati alla norma e alla dimensione della perdita di gettito. Se il soggetto fa parte di un elevato numero di contribuenti e ha implicazioni finanziarie considerabile, allora si può ipotizzare che la norma attenga alla struttura del tributo e di conseguenza non riguarda in nessun modo una spesa fiscale.

Dunque, le principali implicazioni di questa metodologia, per i tre tributi più importanti sono:

- i) Nel campo dell'IVA, le aliquote ridotte e le disposizione obbligatorie che sono derivanti dall'armonizzazione dell'imposta a livello comunitario non sono definite come spese fiscali
- ii) Nel campo dell'IRPEF Nel campo dell'Irpef, le detrazioni per le spese di produzione del reddito non sono definite come spese fiscali²⁰;
- iii) Nel campo dell'IRES, Nell'ambito dell'IRES, le disposizioni sull'ACE²¹ non sono qualificate come spese fiscali.

Tuttavia, non è facile e immediato distinguere se *un'esclusione* o *esenzione* rappresenti un elemento costitutivo del tributo. Questo implica una difficoltà nel ritenere se una di essa rappresenti o meno una minore entrata, oppure si convalida come una eccezione alla imposizione base di riferimento, quindi assimilabile alla fattispecie di spesa fiscale.

Le forme attraverso cui esse si concretizzano possono essere molto diverse e possono interessare vari tributi, quali Irpef, Ires, Accise, Iva etc, così come possono riguardare soggetti diversi, come persone fisiche, giuridiche o categorie particolari. In merito alle forme di spesa fiscale, si può trattare di:

- i. *Riduzioni di aliquota*, dove si trova, appunto, una riduzione dell'aliquota rispetto a quella ordinaria. Ad esempio, una riduzione dell'aliquota c'è dell'accisa sul gasolio per il trasporto di merci.
- ii. *Regimi agevolati*, nel caso in cui la legge preveda un sistema forfettario di determinazione dell'imponibile e/o un'aliquota agevolata, come la cedolare secca sugli affitti;
- iii. *Detrazioni dall'imposta*, riguarda un'agevolazione che lavora sulle tasse dovute dai contribuenti, che portano a detrazione tutte le spese di rilevanza sociale. Questo significa che sono

²⁰ Come reddito da lavoro dipendente e pensioni, le detrazioni per familiari a carico e le imposte sostitutive sui redditi da capitale;

²¹ Aiuto alla Crescita Economica.

degli importi che vengono sottratti all'imposta lorda per calcolare l'imposta netta. Per esempio, quelle dell'Irpef sono circa il 20% delle spese mediche oppure del 50% delle spese per ristrutturazione edilizia.

- iv. *Deduzioni dall'imponibile*, Ovvero delle somme che sono sottratte alla base imponibile e dopo viene calcolato l'imposta lorda del soggetto. Un esempio, sono le deduzioni dall'Irpef dei contributi versati per la previdenza complementare;
- v. *Esclusioni dall'imponibile*, ad esempio quella dalla base imponibile Irpef che riguarda gli assegni familiari e l'assegno per il nucleo familiare;
- vi. *Esenzioni*, che si sostanziano in disposizioni che riducono, in tutto o in parte, all'applicazione di un tributo, come ad esempio, l'esenzione dall'Irpef delle pensioni di guerra;
- vii. *Altre forme* ancora, come il credito concesso dal bonus di 80 euro, "bonus Renzi".

Nella tabella sottostante, si presentano le voci che mostrano il maggiore impatto quantitativo, superiore a 1 miliardo di euro.

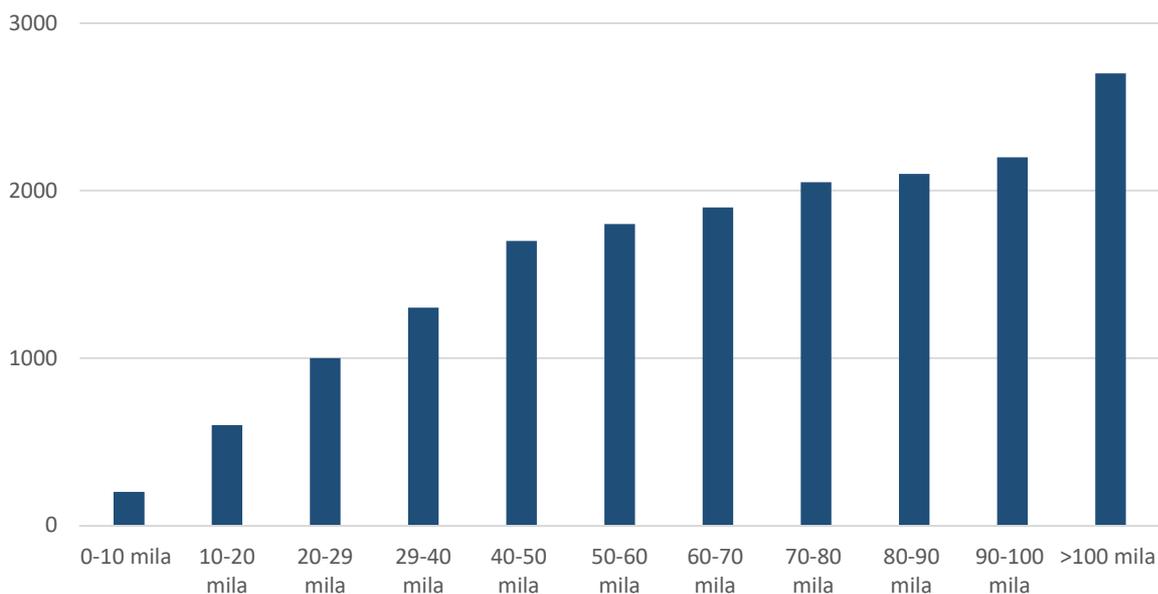
Descrizione	MISSIONE	Titolo	Natura misure	Effetti finanziari 2020 (mld di euro)	Effetti finanziari in % del 2020	Soggetti beneficiari
Bonus "80 euro"	Lavoro	IRPEF	Altro	-9,3	15%	Persone Fisiche
Pensioni di guerra	Lavoro	IRPEF	Esenzione	-3,34	5%	Persone Fisiche
Contributi previdenza complementare	Previdenza	IRPEF	Deduzione	-2,19	4%	Persone Fisiche
Esclusione assegni familiari e assegno per il nucleo familiare	Famiglia	IRPEF	Esclusione	-1,87	3%	Persone Fisiche
Detrazione spese sanitarie	Salute	IRPEF	Detrazione	-3,45	6%	Persone Fisiche
Deduzione rendita catastale abitazione principale	Casa	IRPEF	Deduzione	-3,85	6%	Persone Fisiche
Detrazione 50% per ristrutturazione edilizia	Casa	IRPEF	Detrazione	-7,5	12%	Persone Fisiche
Detrazione 55% per interventi riqualificazione energetica	Casa	IRPEF/IRES	Detrazione	-2,1	3%	Persone fisiche e giuridiche
Cedolare secca	Casa	IMPOSTA SOSTITUTIVA	Regime sostitutivo	-2,03	3%	Persone Fisiche
Aliquota ridotta per l'imposta di registro prima casa	Casa	IMPOSTE DI REGISTRO	Riduzione aliquota	-1,81	3%	Persone Fisiche
Riduzione accisa sul gasolio	Competitiva e sviluppo imprese	ACCISA	Riduzione aliquota	-1,32	2%	Categorie particolari

Aliquota sostitutiva 15% per persone fisiche con ricavi < 65.000	Politiche e finanza pubblica	IR-PEF/IRES/IVA	Riduzione imposta	-1,47	2%	Categorie particolari
Imposta sostitutiva per operazioni nel settore del credito	Politiche e finanza pubblica	IMPOSTE DI REGISTRO	Regime sostitutivo	-1,95	3%	Banche e assicurazioni
TOTALE				-42,18	67%	

Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019

È chiaro vedere come tutte quelle forme di agevolazione che assumono la particolarità di deduzioni dall'imposte progressive provocano effetti ridistribuiti peggiori rispetto alle agevolazioni che, invece, assumono la forma di detrazioni dall'imposta. Infatti, nel primo caso l'agevolazione cresce all'aumentare della aliquota e di conseguenza è più elevata per chi ha redditi più alti. Questa è causato dal fatto che i contribuenti che sono più ricchi hanno imponibili più elevati da cui dedurre e detrarre le spese avendo una capacità d'acquisto superiore.

ONERI DETRAIBILI 19% PER FASCE DI REDDITO



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati del MEF-Dipartimento delle Finanze

Nel 2018 gli oneri detraibili al 19% dall'Irpef erano quasi 2600 per tutti quei contribuenti che avevano comunicato meno di 100 mila euro e per quei contribuenti che avevano dichiarato un reddito più basso di 10 mila euro erano meno 140 pro-capite. Il 58% dei soggetti Irpef è una categoria a cui

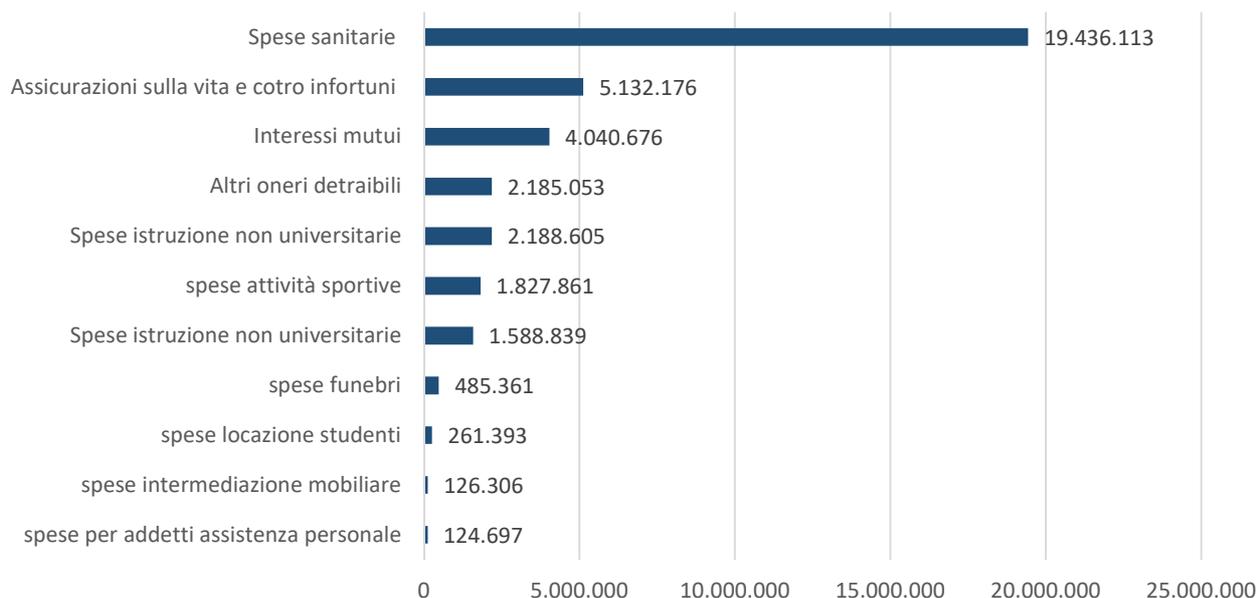
appartengono contribuenti che dichiarano meno di 20 mila euro all'anno; se sostengono delle spese ingenti in questo ambito i soggetti più ricchi ne beneficeranno di più.

Il Dipartimento di Finanze del MEF ha reso pubblica l'adozione, a partire dall'anno 2018, del criterio di prevalenza, il quale si riferisce anche a quei redditi soggetti a tassazione sostitutiva dei contribuenti in regime forfettario. Poco più dell'84% dei 41,5 milioni di contribuenti Irpef detengono un reddito da lavoro dipendente o pensione. È, tuttavia, importante evidenziare come solo il 6,4% del totale ha un reddito che proviene dall'esercizio d'impresa o da lavoro autonomo. In tale ambito, le detrazioni, secondo i dati elaborati sulla base delle statistiche sulle dichiarazioni fiscali 2020, ammontano complessivamente a circa 70 miliardi di euro, le quali sono frutto di: i) detrazioni per redditi da lavoro dipendente e pensione (60%); ii) carichi di famiglia (17,0%); iii) oneri detraibili al 19% (8,8%); iv) spese per recupero edilizio (10,5%); v) spese per il risparmio energetico (2,6%).

Come dimostrano questi dati, rispetto all'anno precedente, sono stati evidenziati degli incrementi in diverse tipologie di detrazioni:

- i) Oneri detraibili al 19%, maggiorati del 2,0% rispetto al 2018, costituiscono un ammontare di circa 32 miliardi di euro, con un incremento delle spese sanitarie del 3,5% e spese per corsi di istruzione del 4,7%;
- ii) Spese di recupero edilizio, aumentati di +9,9%;
- iii) Spese per risparmio energetico, +9,9%;
- iv) Spese per arredo di immobili ristrutturati, del 16,6%.

DISTRIBUZIONE DELLE FREQUENZE DEGLI ONERI DETRAIBILI 19%



Fonte: MEF, Statistiche sulle dichiarazioni fiscali – Analisi dei dati IRPEF anno d'imposta 2019 (dichiarazioni 2020)

Le detrazioni per oneri costituiscono, dunque, una voce particolarmente rilevante in sede di dichiarazione dei redditi. Essi, infatti, svolgono la pratica che consente una riduzione del carico fiscale considerando le condizioni personali e familiari di vita, in modo tale di dare la piena applicazione del principio della capacità contributiva²². Questo presupposto assume che un soggetto può detrarre dall'IRPEF una percentuale dell'ammontare della spesa; più nel dettaglio su un ammontare di denaro da versare, nella condizione di debito, o da ricevere, se si è in credito. Tuttavia, tale funzione è necessaria sia per quei nuclei familiari numerosi, che presentano diverse categorie di spese, ma anche per i lavoratori autonomi, quindi privi di datore di lavoro, che a contrariamente del lavoratore dipendente, deve effettuare tale dichiarazione per poter ridurre l'ammontare dell'IRPEF.

Come accennato in precedenza, le agevolazioni fiscali sono una voce da inserire del bilancio dello stato in quanto rappresentano una spesa, quindi un costo, che lo stato effettua per molteplici motivi. È importante, per questo motivo, sottolineare che nel tempo le agevolazioni sono aumentate notevolmente, costituendo così una spesa sempre maggiore per lo Stato. La commissione ministeriale riserva particolare importanza circa l'utilizzo del valore totale delle spese fiscali in termini di gettito,

²² Art. 53 Costituzione: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività."

dato che la semplice aggregazione per somma non riflette pienamente il loro effetto complessivo. In aggiunta, per determinate spese fiscali, è più difficile giungere ad una quantificazione precisa, sia per carenza di informazione, sia perché vengono trascurati gli effetti finanziari, in quanto ritenuti di importo trascurabile. È importante, però, sottolineare che gli effetti finanziari sono sinonimo di un minor gettito che percepisce l'Erario ogni anno. Infatti, come è possibile notare nell'ultimo Rapporto annuale sulle spese fiscali, elaborato nel 2020, in cui è stato redatto lo stato di previsione dell'entrata del Bilancio delle Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023, l'ammontare 2021 delle spese fiscali, raggruppate per classi di costo in termini di gettito, per oltre 119,6 milioni di agevolazioni erogate, è di circa 68 miliardi di euro, per un totale di quali 120 milioni di beneficiari, a fronte del gettito mancato rilevato nel 2020 di 62 miliardi di euro, Con un incremento di oltre 5,5 miliardi di euro rispetto al rapporto 2020.

SPESE FISCALI PER CLASSI DI COSTO IN TERMINI DI GETTITO

Classi di costo in termini di gettito Anno 2021	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2021 (in milioni di euro)	Ammontare 2022 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 (in milioni di euro)
<10	204	33,9%	678.315	-438,6	-463,1	-448,2
10-20	27	4,5%	924.681	-381,1	-382,2	-433,6
20-50	44	7,3%	4.250.898	-1.402,1	-1.375,0	-1.417,9
50-100	24	4,0%	2.884.270	-1.733,1	-1.462,0	-1.408,9
100-300	31	5,1%	17.097.070	-4.760,4	-4.551,7	-4.995,6
300-1mld	28	4,7%	23.292.813	-14.442,9	-13.901,1	-14.641,1
>1mld	16	2,7%	70.568.072	-44.938,1	-42.554,0	-41.789,0
Effetti di trascurabile entità	29	4,8%	271	N.D.	N.D.	N.D.
Non quantificabile	151	25,1%	226	N.D.	N.D.	N.D.
Stima già compresa in altra misura	48	8,0%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTALE	602	100%	119.696.617	-68.096,4	-64.689,2	-65.134,5

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto annuale sulle spese fiscali, anno 2020

Dunque, nel 2021, possiamo attribuire l'incidenza della maggior parte delle spese fiscali a:

- i) Sull'Irpef, con un importo di 39,3 miliardi di euro, che rappresentano il 57,8%, a fronte dei 43 miliardi di euro nel 2020;
- ii) Sui crediti d'imposta per 6,5 miliardi, pari al 9,6%, nonché sulle imposte di registro, di bollo e ipocastatali per 6,2 miliardi di euro, pari al 9,2%.

In questa direzione, è bene far emergere un aspetto delle tax expenditures, ad oggi molto dibattuto nelle politiche del Paese. Le agevolazioni fiscali che sono a favore di privati e imprese stanno crescendo gradualmente ogni anno in tutti i paesi che fanno parte dell'Unione Europea. Questa

crescita rende difficile la limitazione del numero oppure il consenso della parziale abolizione di alcune di esse dall'ambito di un quadro di riforma del sistema.

Nel nostro Paese, il numero complessivo delle spese fiscali tra il 2019 e il 2020 è notevolmente aumentato, passando da circa 533 voci a 602, soprattutto, come riportato nel Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020, "per effetto dei provvedimenti economici urgenti preso nel primo semestre del 2020, per rispondere all'emergenza della Sars-CoV-2"²³.

È richiesto un monitoraggio continuo per le tax expenditures in quando costituiscono un elemento di preoccupazione da parte degli organismi internazionali. Dopo un monitoraggio costante del tax expenditures è importante integrare i documenti di bilanci di tutti gli anni con le indicazioni sulla finalità di ogni disposizione, la sua durata e i soggetti che ne beneficiano. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2020, elaborato dalla Corte dei Conti, ha dichiarato alcuni aspetti negativi che gravano sulla classificazione e sul controllo dell'incidenza delle agevolazioni fiscali sul bilancio stesso. Un primo aspetto riguarda la *trasparenza*, in quanto le agevolazioni fiscali sottraggono risorse erariali alla collettività, e tuttavia, difficilmente sono rintracciabili nel bilancio dello Stato. I programmi perseguiti attraverso queste misure, infatti, raramente vengono esplicitati e quantificati in modo chiaro e i beneficiari effettivi e gli impatti che esse hanno sulla contabilità nazionale sono difficili da valutare. In secondo luogo, l'inadeguata trasparenza dei costi diretti e indiretti delle agevolazioni fiscali li presenta politicamente attraenti da parte del decisore. Pertanto, le tax expenditures consentono di erogare sussidi senza aumentare il livello di spesa registrato in bilancio e quindi sono attraenti per quei sistemi in cui gli obiettivi sono correlati ai valori di spesa, e non in termini di saldo. Nello specifico, questo meccanismo offre spazi di manovra a tutti quei gruppi di pressione che riescono ad ottenere dei benefici grazie a delle leggere modifiche delle norme fiscali esistenti.

Un altro effetto negativo che può derivare da questo tipo di agevolazione fiscale è *l'equità* del sistema tributario. A sostegno di tale assunto, va sottolineato che le diverse tipologie di deduzioni e detrazioni del nostro paese hanno la caratteristica di alterare la progressività che contraddistingue i sistemi di prelievo; in aggiunta, questo aspetto incide su una diminuzione dell'equità verticale, favorendo i redditi più alti e quindi fiscalmente più capienti. D'altra parte, però, hanno la capacità di incidere sull'equità orizzontale tra i vari contribuenti: questo significa che prendendo a confronti due contribuenti con uguale capacità di contribuzione, vengono applicate due differenti aliquote, invece che essere colpiti dal tributo nella stessa misura.

²³Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020

Dato l'elevato ammontare delle agevolazioni fiscali nel nostro territorio e la difficoltà nella loro individuazione, il legislatore ritiene necessario porre ordine in tale materia, ponendosi l'obiettivo di modificare e ridurre tale fenomeno agevolativo, oltre che di monitorare le spese fiscali. Infatti, vi è stato un susseguirsi di vari censimenti delle norme agevolative, il primo del quale risale a circa trent'anni fa. Il più importante in questo ambito, è il "Rapporto annuale sulle spese fiscali" a costituito dalla Commissione per le spese fiscali del Ministro dell'economia e delle Finanze, che enumera ogni tipo di forma di agevolazione, necessariamente con l'aggiunta della sua descrizione, individuando la classificazione e il numero dei beneficiari e la quantificazione degli effetti finanziari. Inoltre, è necessario, per mettere rimedio alla crisi pandemica, porre in atto una serie di misure straordinarie, che hanno lo scopo di calmierare le lacune apportate dalla pandemia in ambito economico.

Dunque, i principali interventi attivati dallo scoppiare della pandemia ad oggi, 2022, indirizzati a sostenere le famiglie, contribuenti e aziende, sono:

- i) Decreto Legge n. 23 del 2020 c.d. *Liquidità*, ovvero "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali."²⁴.
- ii) Decreto Legge n. 137 del 2020 c.d. *Ristori*, ovvero "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"²⁵.
- iii) Decreto Legge n. 41 del 2021 c.d. *Sostegni*, ovvero "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19"²⁶.

In questa direzione, le forme di incentivazione alle imprese maggiormente implementate risultano essere quelle per la liquidità, per la patrimonializzazione e i contributi a fondo perduto che favoriscono soggetti che hanno registrato una diminuzione del fatturato. In questo momento dunque, è importante far emergere due aspetti che possono essere contrastanti tra loro, riguardo l'attivazione delle tax expenditures. Infatti in un primo momento, all'attuazione della stessa agevolazione fiscale, esse sembrano apportare un beneficio al blocco delle attività produttive, ma successivamente si

²⁴ Fonte: definizione della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

²⁵ Fonte: definizione della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

²⁶ Fonte: definizione della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

rivelano pratiche che fanno aumentare il debito pubblico, contribuendo alla diminuzione della crescita economica e dell'occupazione.

Un altro elemento degno di interesse che appare dal comportamento del legislatore è il fatto che abbia operato sempre in deficit. Infatti, tramite considerazioni su dati, emerge come il nostro Paese abbia speso molti di più nel 2020. Nello specifico, per quei paesi caratterizzati già da un elevato debito pubblico prima della pandemia, hanno dovuto ricorrere maggiormente ai fondi dello Stato, in quanto considerati più inclini a sviluppare problemi di efficienza della spesa pubblica.

Dunque, è proprio da tale situazione che ad oggi, si ritiene necessaria una riforma delle tax expenditures, al fine di avere una miglior gestione delle stesse e una diminuzione in termini di quantità. A questo proposito, però, è necessario sottolineare che già dagli anni Settanta, periodo nel quale si iniziava a sentire la necessità di una riforma, i tentativi per raggiungere tale scopo non sono stati sufficienti a determinare un vero e proprio cambiamento. Al contrario, la situazione si è andata a peggiorare, attraverso l'introduzione di nuove misure.

Nonostante ciò, si ritiene importante procedere ad una vera revisione delle tax expenditures, per garantire una riduzione degli effetti distorsivi e mantenere elevata l'equità che le caratterizza. Inoltre, è importante aggiungere che, data la caratteristica del nostro sistema tributario basato sulla progressività, ne consegue che ogni tipologia di agevolazione volta alla riduzione della base imponibile, andrà a favore di più colore che occupano una fascia di reddito maggiore.

Infatti, l'IRPEF, ad esempio, nasce come un'imposta progressiva a scaglioni, che si caratterizza dalla presenza di aliquote medie effettive che aumentano al crescere del reddito, che derivano dalla combinazione di aliquote marginali e spese fiscali. Le aliquote IRPEF previste dal T.U.I.R., ovvero il Testo Unico delle Imposte sui Redditi, sono le marginali nominali o legali. Di contro, l'aliquota effettiva che il contribuente percepisce, può mutare. Infatti, dai bonus, detrazioni e deduzioni scaturiscono le aliquote implicite, le quali diminuiscono con il reddito. Dunque, le misure agevolative più prodighe con i soggetti con un potere reddituale minore, da un lato hanno tendono a far diminuire l'onere fiscale sul contribuente, dall'altro lato incrementano l'aliquota marginale.

L'unico modo per far fronte ai difetti del sistema appena considerato sarebbe, oltre che l'implementazione di una riforma adeguata delle agevolazioni fiscali, sarebbe opportuno agire sul sistema tributario stesso.

Come sopra accennato, tale esigenza si era presentata urgente già da molti anni, aumentando la propria importanza nel 2019, con introduzione di uno dei temi ad oggi primari: la *flat tax*. Questa fa riferimento ad un'aliquota unica o imposta piatta con due aliquote associate a due scaglioni di reddito. Tra i benefici che essa può apportare vi è sicuramente la capacità di semplificare l'imposta, sia dal lato del contribuente sia da quello dell'Erario. Dall'altro lato, andrebbe ad incentivare la *compliance* attraverso l'uniformità delle aliquote marginali. Di contro, tale tassazione ha anche degli aspetti negativi, come l'apporto di un deficit di equità, in favore di soggetti con una capacità reddituale elevata.

In conclusione, l'attuale momento di crisi a livello economico potrebbe essere sfruttato per far nascere nuovi vantaggi, attraverso una riforma del sistema tributario e, quindi, come conseguenza, intervenire sulle agevolazioni fiscali, in quanto parte del problema.

CAPITOLO 4: MISURE A SUPPORTO PREVISTE DAL PNRR E GLI SQUILIBRI TERRITORIALI

4.1 Importanza degli interventi e delle agevolazioni

Come abbiamo potuto notare nei capitoli precedenti, il nostro Paese, rispetto ad altri territori internazionali ma anche all'interno dello stesso, presenta delle carenze sotto diversi punti di vista, tali per cui risulta difficile garantire un'efficace competitività nei mercati internazionali ma soprattutto, assicurare uno sviluppo solido e duraturo del nostro territorio.

È bene, a questo proposito, analizzare quali sono le misure che attualmente stanno prendendo forma per cercare di intervenire in quelle aree più critiche, premendo in uno di quegli ambiti che, come abbiamo visto precedentemente, rallenta la produttività dell'Italia: il sistema fiscale e gli interventi di agevolazione.

Dalla bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo emerge che "occorrono, in particolare, informazioni dettagliate sugli investimenti e sulle riforme da implementare." E ancora, è bene, in questo ambito, "definire chi sono i soggetti responsabili dei vari ambiti e poi quali sono le modalità di implementazione delle riforme, i tempi e i costi. È necessario dimostrare gli effetti delle misure inserite nel Piano soprattutto per quanto riguarda i benefici attesi sull'intero sistema economico"²⁷.

In questa ottica, dunque, è essenziale effettuare interventi e riforme disciplinate, sia nel campo della giustizia civile che per la previdenza, agendo, cioè, tempestivamente sul versante fiscale e avviare un piano ben strutturato volto all'abbattimento del carico tributario e mettere in atto un riassetto normativo che semplifichi significativamente il rapporto tra il contribuente e all'amministrazione finanziaria.

Infatti, la riforma fiscale viene descritta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza come "un'azione chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese"²⁸. Anche prima della crisi pandemica erano state proposte molteplici proposte di riforma del fisco; in diverse occasioni sono state accomunate dall'intenzione di riadattare alcune aliquote diminuendo le tax expenditures.

²⁷ Governo, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

²⁸ Fonte: Sito ufficiale del governo.it, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il dibattito sulla riforma fiscale nasce dalle indicazioni programmatiche emerse durante il discorso del Presidente Mario Draghi, sottolineando in primo luogo, la necessità di evitare “interventi parziali dettati dall’urgenza che stiamo vivendo”²⁹, ma in un’ottica di insieme.

Si tratta, dunque, di obiettivi ambiziosi, i quali da un lato rappresentano una fonte di preoccupazione per la limitata prospettiva temporale della Legislatura, ma dall’altro sono indispensabili affinché possano essere attuate tutte le riforme previste dal PNRR, le quali impongono anche la modernizzazione dell’intero ordinamento giuridico, a supporto della ripresa economica.

Le affermazioni del Presidente Draghi, tuttavia, sono il risultato di riflessioni su temi che, al giorno d’oggi, riguardano l’ingente necessità di restituire coerenza ai meccanismi di tassazione, constatando le carenze dell’attuale sistema fiscale sia sotto il punto di vista sostanziale che procedurale. Tali carenze, come approfondito precedentemente, pregiudicano l’equità sociale, l’efficienza economica e la stessa competitività del nostro Paese.

La riforma fiscale raffigura, dunque, una delle riforme di accompagnamento al PNRR. Il Governo, in questo ambito, ha fatto emergere come gli interventi effettuati negli ultimi anni hanno causato una frammentazione della legislazione tributaria, generando un sistema fiscale che ha ulteriormente allontanato gli investimenti, compresi quelli esteri. Per far fronte a questa situazione il Governo, nella legge di bilancio per il 2021 ha istituito un fondo che prevedeva una dotazione di 8.000 milioni di euro indirizzati all’anno 2022 e 7.000 milioni, a decorrere dal 2023, per tutti quei interventi di riforma del sistema fiscale. Gli obiettivi che il governo vuole ottenere sono:

- i) Compiere un lavoro di raccolta. Procedere ad una razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo che come principali caratteristiche abbia quelle di essere unico, integrato e coordinato possedendo delle disposizioni normative speciali, che a sua volta sarà inserito in un unico Codice tributario;
- ii) Assicurare che le nuove regole avranno una stabilità costante nel tempo in modo tale da evitare che gli operatori del settore debbano adattarsi periodicamente a mutati sfondi normativi;
- iii) Effettuare un controllo dell’Irpef, in modo tale da semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo ma allo stesso tempo di diminuire progressivamente il carico fiscale in quanto si potrà preservare il progresso e l’equilibrio dei conti pubblici;
- iv) Motivare la *tax compliance* ovvero l’adempimento spontaneo agli obblighi tributari da parte del contribuente
- v) Ampliare la presenza al lavoro di donne e di giovani.

²⁹ Dichiarazione di Mario Draghi durante il dibattito sulla revisione fiscale

Per questo motivo, una delle priorità in questo ambito è sicuramente la revisione dell'IRPEF, con l'intento di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo, diminuendo in modo graduale il carico fiscale e preservando la progressività.

Da tempo, l'IRPEF si trova in una condizione di vera e propria "crisi", fortemente evidenziata dall'introduzione di meccanismi di tassazione sostitutiva di redditi, originariamente sottoposti alla medesima e dalla previsione di diverse ipotesi di crediti di imposta riconosciuti in corrispondenza di specifiche attività di consumo o di investimento da parte dei contribuenti e da questi utilizzate in abbattimento dell'ordinario prelievo. Proprio i caratteri di tali misure, i quali sono disomogenei per gli obiettivi perseguiti e spesso vengono adottate per fronteggiare esigenze contingenti, hanno ridotto la capacità dell'IRPEF stessa di sostenere efficacemente gli obiettivi che le erano stati assegnati al momento della sua introduzione.

Il tema, in tal senso, non è soltanto quello della erosione della progressività di tale imposta, la quale ormai, di fatto, relegata ai redditi di lavoro e, solo in parte, di impresa, ma, più in generale, di aver indebolito la portata di molti dei suoi ulteriori connotati.

In sintesi, l'IRPEF oggi appare sempre meno "personale" e "generale" e ha smarrito quella funzione redistributiva che doveva essere uno dei suoi tratti caratterizzanti.

In generale, la riforma dell'IRPEF è finalizzata a assicurare il rispetto del principio di progressività con gli obiettivi di:

- i) Diminuire periodicamente le aliquote medie effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF allo scopo di motivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro;
- ii) Diminuire periodicamente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive derivanti dall'applicazione dell'IRPEF.

Sulla base di quanto è emerso dall'indagine formulata dalle Commissioni della Camera e del Senato, la combinazione dei vari elementi di definizione della base imponibile e dell'imposta personale, del sistema dei contributi sociali individua il livello e l'andamento delle aliquote medie effettive, ovvero quanto incide complessivamente il prelievo sul reddito e delle aliquote marginali effettive, che rappresentano il prelievo sulle unità di reddito aggiuntivo.

In particolare, la tassazione ottimale del reddito richiederebbe un andamento a "U" delle aliquote marginali effettive in relazione ad un incremento del reddito imponibile. In teoria, infatti, la struttura delle aliquote marginali effettive dovrebbe far in modo di determinare un basso ammontare delle aliquote per i lavoratori con reddito medio, in cui, pertanto, gli effetti distorsivi della tassazione non

sono considerati efficienti per il sistema. Le aliquote marginali dovrebbero successivamente incrementarsi per tutte le fasce di reddito che sono elevate cosicché è possibile identificare una redistribuzione con un livello minimo di distorsione delle preferenze individuali, data la presenza di limitati contribuenti in tale fascia.

Tutto ciò contribuisce alla formazione di una struttura ottimale della tassazione, che permetterebbe di diminuire il costo del lavoro e di realizzare nuovi posti di lavoro per tutti quegli impiegati che sono meno qualificati.

Dunque, tale intervento inserito nella legge di bilancio, risponde all'obiettivo di supportare la ripresa dell'economia in una fase di ripartenza, nonché di agire sulla componente tributaria del cuneo fiscale. La decisione del Governo è stata quella di porre un intervento per favorire la generalità dei contribuenti italiani cominciando allo stesso tempo un lavoro di razionalizzazione del tributo

È stato, dunque, ridisegnato il profilo di aliquote e scaglioni, organizzando le detrazioni per reddito da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensioni. Le aliquote legali si riducono da cinque a quattro, mantenendo stabili i livelli delle aliquote minima, del 23%, e massima, del 43%; in tale ambito, viene meno l'aliquota del 41%, mentre si riduce del 2% quella relativa al secondo scaglione, passando dal 27% al 25% e di tre punti percentuali l'aliquota relativa al terzo scaglione, il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro.

SCAGLIONI E ALI- QUOTE IRPEF 2022	2022	SCAGLIONI E ALI- QUOTE IRPEF 20221	2021
Aliquota	Fascia di reddito (euro)	Aliquota	Fascia di reddito (euro)
23%	Fino a 15.000	23%	Fino a 15.000
25%	a 15.000 a 28.000	27%	a 15.000 a 28.000
35%	Da 28.000 a 50.000	38%	Da 28.000 a 55.000
43%	Sopra i 50.000	41%	Da 55.000 a 75.000
		43%	Sopra i 75.000

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Legge di Bilancio 2022

Le detrazioni per le principali tipologie di contribuenti sono state modificate Incrementandone la somma e allargando le fasce di reddito per le quali si vengono applicate. I redditi di ammontare fino a 15.000 euro continueranno a percepire il bonus Irpef da 100 euro, al contrario dei redditi da 15.000 a 28.000, i quali lo percepiranno in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. Da tale soglia il

bonus viene reso parte integrante della detrazione che, si riduce progressivamente fino a raggiungere lo zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a 50.000 euro.

Dunque, la riforma fiscale e il PNRR risultano, ad oggi, di priorità assoluta. Infatti, nello stesso Piano si legge “la riforma fiscale è tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee”³⁰.

In questo ambito si considerano i molteplici interventi che sono stati effettuati negli anni e che sono stati dettati dall’urgenza del momento, i quali, però, non hanno considerato della difficoltà dei meccanismi che compongono il sistema tributario. Al contrario, da questa marcata frammentazione della legislazione in materia tributaria, ne è generato un sistema fiscale articolato e complesso; per tale motivo, oggi deve essere esercitato un intervento complessivo che parta da una analisi effettuata da esperti in materia fiscale e che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo.

4.2 Misure previste dal PNRR

Come abbiamo visto precedentemente, gli incentivi alle imprese previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno come scopo principale quello di sostenere le aziende nel processo di digitalizzazione e innovazione. Dunque, lo scopo principale è quello di attuare una nuova politica industriale del Paese attraverso la tecnologia e il digitale, poiché la recente pandemia ha fatto emergere quanto questi due fattori siano fondamentali per rendere il sistema produttivo italiano più competitivo e innescare un percorso di crescita con una prospettiva di lungo periodo.

Gli effetti del Piano Nazionale si devono soprattutto alla Legge di Bilancio, nella quale sono state revisionate le tradizionali misure di carattere fiscale del Piano Impresa 4.0, relative all’iperammortamento e superammortamento, a vantaggio del nuovo strumento sotto forma di ***credito di imposta***.

Il Piano può essere definito come un’evoluzione del passato programma Industria 4.0, relativo al 2017, con alcune significative differenze tra cui:

- i) Allargamento di tutte quelle imprese che sono potenzialmente beneficiare grazie al cambiamento dell’iperammortamento, a beneficio per le sole imprese a base imponibile positiva,

³⁰ Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

con appropriati crediti fiscali di entità che varia in base all'ammontare dell'investimento, compensabili con eventuali debiti fiscali e contributivi;

- ii) Il riconoscimento del credito, il quale non è più considerato su base annua, con osservazione degli investimenti per tutto il biennio 2021-2022, con l'effetto di un quadro più stabile per la programmazione delle imprese in ordine agli investimenti da effettuare;
- iii) L'estensione degli investimenti immateriali agevolabili nonché l'aumento delle percentuali di credito e dell'ammontare massimo degli investimenti incentivati.

È importante, in questo ambito, entrare più nello specifico, e fornire un quadro più dettagliato di quelle che sono le principali forme di agevolazioni e incentivi dedicate alle imprese, offerte dal PNRR con il rinnovo della Legge di Bilancio 2022. In particolare, in questo ambito, le agevolazioni degne di particolare risalto, in riferimento anche alle criticità trattate nei capitoli precedenti, sono:

- i) Il rifinanziamento della Nuova Sabatini e il Fondo Impresa Donna, per supportare l'imprenditoria femminile;
- ii) Il Fondo Garanzia PMI e il Piano Nazionale Transizione 4.0, a cui si aggiungono una serie di agevolazioni per le imprese del Mezzogiorno e del Centro Italia, sintetizzate nell'iniziativa "Resto al Sud".
- iii) La proroga del credito d'imposta per gli incentivi in ricerca e sviluppo, per lo sviluppo della competitività delle imprese, con finanziamenti del campo dell'innovazione tecnologica.

4.2.1 Nuova Sabatini

La Nuova Sabatini si sostanzia in un'agevolazione fiscale indirizzata alle micro, piccole e medie imprese che vogliono investire nell'acquisto di nuovi beni strumentali, per effettuare un miglioramento dell'attività d'impresa. Questo inventivo è stato messo a disposizione dal Ministero dello sviluppo economico con "l'obiettivo di aumentare la competitività del sistema produttivo del Paese"³¹. Infatti, tale misura, promuove l'acquisto di attrezzature, impianti, software, hardware e tecnologie digitali. In tale ambito la Legge di Bilancio 2022 ha reso possibile un finanziamento, fino all'anno 2027, di questa misura di agevolazione con un ammontare di 240 milioni di euro per il 2022 che per il 2023, 120 milioni di euro da destinare per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 e 60 milioni di euro per il 2027.

³¹ Definizione del Ministero dello sviluppo economico

4.2.2 Fondo Impresa Femminile

Il Fondo Impresa Donna è una forma di sostegno finanziario per l'imprenditoria femminile, il quale è stato istituito dall'articolo 1, comma 97, della Legge 30 dicembre 2020. Esso si sostanzia in un fondo costituito da circa 160 milioni di euro di risorse del PNRR, nell'ambito della missione "Inclusione e coesione", ai quali si aggiungono ai 40 milioni di euro già predisposti nella legge di bilancio 2021. L'obiettivo principale di questa fondazione è quello di rafforzare il mondo dell'imprenditoria femminile, ponendo l'attenzione su una incentivazione per la nascita di nuove imprese, ma allo stesso modo, anche il consolidamento delle realtà già esistenti. Le risorse del Fondo Impresa Donna vengono impiegate per assicurare determinate tipologie di interventi, tra cui:

- i) Contributi a fondo perduto per avviare imprese femminili
- ii) Finanziamenti a tasso zero o agevolati, a cui verrà aggiunta la possibilità di combinare parte dei contributi a fondo perduto con i finanziamenti, per incentivare le attività d'imprese femminili;
- iii) Aiuti per consolidare le imprese femminili, istituite da almeno 36 mesi, sotto la forma di contributo a fondo perduto del fabbisogno di circolante nella misura massima dell'80% della media del circolante degli ultimi 3 esercizi;

4.2.3 Fondo di garanzia per le PMI

Il Fondo di Garanzia per le Piccole-Medie Imprese è uno strumento che offre garanzie statali per le PMI ai finanziamenti concessi da banche o intermediari finanziari. La dotazione del Fondo viene inoltre ampliata di 520 milioni di euro riferiti all'anno 2024, di 1,7 miliardi di euro per il 2025, di 650 milioni per il 2026 e di 130 milioni di euro riservati per l'anno 2027.

4.2.4 Resto al Sud

La misura fiscale in questione mira a sostenere le imprese del Mezzogiorno e del Centro Italia e favorire la nascita di nuove. Tale agevolazione include, come beneficiari, i soggetti tra i 18 e i 55 anni di età e si sostanzia in contributi che possono raggiungere fino a 200.000 euro per le realtà imprenditoriali emergenti. Resto al Sud è un incentivo proposto per la prima volta dal Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91, che strutturato in un piano di interventi con il fine di favorire la crescita economica nel Mezzogiorno. Sono previste una serie di azioni volte a favorire la nascita e la crescita

di imprese nel Sud Italia, e a sostenere l'imprenditoria giovanile, attraverso l'erogazione di contributi economici, parte dei quali a fondo perduto. Tale misura è stata estesa a più beneficiari e resa disponibile in più territori, grazie ad una serie di interventi normativi effettuati dal 2019 al 2021.

Tra le spese che possono essere finanziate vi sono:

- i) Ristrutturazione o manutenzione straordinaria di beni immobili, con un massimo 30% del programma di spesa;
- ii) La possibilità di acquisire macchinari, attrezzature o impianti considerati nuovi, oppure determinate tipologie di programmi informatici e servizi per le tecnologie;
- iii) Spese di gestione, quali materie prime, materiali di consumo, utenze, canoni di locazione, canoni di leasing, garanzie assicurative, che raggiungono al massimo 20% del programma di spesa.

4.2.5 Piano Transizione 4.0

Il Piano Transizione 4.0 è una misura che si sostanzia nella concessione di crediti d'imposta per le imprese che investono nell'innovazione, ovvero prevede delle aliquote differenti a seconda dalla categoria di beni a cui si fa riferimento. Responsabile della disciplina del credito d'imposta per gli investimenti negli ambiti di ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica è l'articolo 1, comma 45, della Legge di Bilancio 2022, che delimita le tempistiche e il tetto massimo a cui i vari investimenti possono arrivare. Si tratta, dunque, di un'agevolazione fiscale concessa alle aziende e così facendo le imprese diventano creditrici nei confronti dello Stato e, in sede di dichiarazione dei redditi, con il credito acquisito, possono ottenere una detrazione sui futuri tributi da versare all'Erario. Tra le categorie di beni possibili di agevolazione rientrano gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali, che dirigono l'azienda verso una trasformazione tecnologica e digitale.

Le aliquote per l'acquisto dei beni strumentali nuovi, dal 2022 fino al 31 dicembre 2025, sono state modificate con percentuali variabili in base all'investimento e, quindi, sono riconosciuti diversi crediti d'imposta i) per gli investimenti fino a 2,5 milioni di euro: 40% del costo della quota nel 2022 e 20% dal 2023 al 2025; ii) per gli investimenti della fascia da 2,5 a 10 milioni di euro: 20% del costo della quota nel 2022 e 10% dal 2023 al 2025; iii) per gli investimenti della fascia da 10 a 20 milioni di euro: 10% del costo della quota nel 2022 e 5% dal 2023 al 2025.

4.3 Considerazioni generali delle misure previste

Come accennato in precedenza, il PNRR è “un'occasione unica per garantire un effettivo rilancio del sistema Paese³²” ma, congiuntamente, se non vengono attuati alcuni accessi fondamentali dal punto di vista normativo, si rischierebbe di rendere inattese le aspettative correlate al miglior utilizzo delle misure previste.

Da un'intervista condotta da Ernst Young, nell'ambito dell'Ey Tax Day, nel marzo 2022, in cui si sono effettuate riflessioni sulle principali questioni in ambito fiscale, è emerso che su un campione di 1230 soggetti circa 1/3 non conosce il PNRR in maniera adeguata. Sebbene il 70% dei soggetti partecipanti all'intervista risulta ottimista circa l'operato svolto dal Governo, è in aumento l'incredulità sulle prospettive legate al PNRR. Difatti, circa il 40% dei soggetti ritengono troppo smisurata l'enfasi posta nei confronti del Piano e credono, inoltre, che questo possa far perdere la concentrazione su altre priorità del nostro territorio.

Nello specifico, dunque, non è possibile far affidamento sulla dotazione economica legata al PNRR se, in modo contestuale, non vengono implementati gli interventi tesi a risolvere delle criticità che da tempo impediscono al nostro Paese, e quindi alle imprese e lavoratori, di effettuare una crescita economica. È fondamentale, cioè, dare maggiore importanza all'attuazione di nuove infrastrutture, alleggerire l'apparato burocratico della Pubblica Amministrazione e far sì che la giustizia possa essere resa più efficiente. Sono inoltre di estrema importanza le riforme della fiscalità per accrescere l'attrattività del Paese nei confronti degli investitori internazionali. Questo tema, infatti, viene percepito come un impedimento alla competitività internazionale delle imprese italiane e rende difficile rispondere alle esigenze delle imprese e delle famiglie italiane. Per tale motivo, è importante guardare al PNRR con favore, cercando, però, di accelerare sulle riforme che, a partire da quella fiscale, sono la chiave per indirizzare il nostro Paese verso una maggiore attrattività e competitività a livello internazionale.

Le aspettative legate a una riforma del sistema più equo ed efficiente sono il riflesso della necessità di una maggiore stabilità della normativa al netto di eventuali cambiamenti di natura politica. Dall'intervista emerge, infatti, la necessità di maggiore stabilità e affidabilità per consentire di programmare le attività anche nel medio periodo; in questa ottica si deve vedere al sistema fiscale attraverso una visione di medio lungo termine.

Tuttavia, dall'intervista si deduce che la riforma, tutt'ora in corso, non riesca ancora a raggiungere gli obiettivi prefissati, in quanto solo poco più del 30% degli intervistati considera che il processo di

³² Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

riordino al momento in vigore sia vicino alle necessità delle imprese e ritengono che incoraggi la competitività delle imprese italiane.

Sul fronte degli interventi fiscali, previsti dal Piano Nazionale, negli ultimi anni si è registrato un riconoscimento positivo da parte della popolazione. Questi, infatti, sono stati fondamentali per favorire una crescita dei consumi e per rilanciare gli investimenti in settori cruciali, che avevano subito forti impatti durante la crisi pandemica.

Dunque, la riforma fiscale presenta ancora delle criticità e rappresenta una sfida difficile. I principali limiti della stessa possono riguardare:

- i) La modalità in cui si darà forma ai *principi di semplificazione, conoscibilità e certezza* dell'obbligo fiscale. Inoltre, riguarda un tema prioritario teso a cambiare il rapporto tra cittadino e fisco. In questa direzione, sarà fondamentale, come esplicitato nel PNRR, “la raccolta e la razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, che assicuri la stabilità delle norme”³³;
- ii) L'accordo su una modifica parziale dell'Irpef, con la riduzione della tassazione a favore delle fasce medie di reddito, tra 28 e 55 mila euro annui, nonché su un sistema di “dual income tax”, prevedendo un'aliquota di imposta ridotta rispetto a quella ordinaria.

In conclusione, da questo studio ne consegue che il fulcro principale su cui porre l'attenzione è effettuare una riflessione, sul lato delle entrate, del cuneo fiscale sul lavoro e il relativo prelievo contributivo. La sua riduzione, dunque, può rappresentare un fattore importante per l'occupazione e la ripresa dell'economia dell'Italia.

³³ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

CONCLUSIONE

Le considerazioni effettuate nel seguente elaborato e i dati riportati a sostegno delle stesse evidenziano come l'Italia percepisca in modo sfavorevole il livello del costo del lavoro e di conseguenza, il peso che lo stesso ha sui bilanci delle imprese. In quest'ottica, come riscontrato nei capitoli precedenti, le ormai note difficoltà delle imprese e dei lavoratori, anche in termini di produttività, sono riconducibili all'elevato divario presente tra le retribuzioni nette percepite dai dipendenti e il costo del lavoro stesso. Per far fronte a tale situazione sarebbe opportuno intervenire bilanciando il *trade-off* tra queste due componenti, cercando di aumentare la retribuzione netta a discapito del carico fiscale. Questo aggiustamento porterà ad un aumento dei consumi, ma soprattutto svilupperà una maggiore propensione della popolazione ad effettuare gli investimenti, di cui ad oggi il nostro Paese necessita fortemente.

Infatti, gli investimenti e la necessità di investire in quegli ambiti più critici, come il sistema fiscale italiano, rappresentano il fulcro di questo studio. Come abbiamo visto, le imprese italiane sono da tempo in una situazione di stallo, in cui fanno fatica ad investire e di conseguenza ciò limita la loro crescita e la loro competitività a livello globale. In questa direzione, quindi, è chiaro come le cause principali di tale situazione siano riconducibili alla scarse risorse impiegate dalle imprese in investimento e sviluppo produttivo e ad una ingente arretratezza nella digitalizzazione. Tale situazione, dunque non permette alle imprese di implementare strategie politiche di investimento e di miglioramento, anche sotto il profilo tecnologico.

L'origine di questa condizione, come accennato, è radicata nella pressione fiscale percepita dai lavoratori e al costo del lavoro sulle imprese; questi ultimi, infatti, non permettono ai lavoratori di destinare maggior reddito ai consumi e alle imprese di destinare parte dei ricavi in spese in investimento.

Per queste considerazioni effettuate, dunque, è necessaria una riforma che consenta di stabilizzare il sistema normativo in ambito fiscale, per favorire una redistribuzione del reddito nei confronti di lavoratori con redditi più bassi. In questa direzione, è necessario far riferimento alla riforma fiscale e alle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ad oggi, sta cercando di porre rimedio alle criticità che caratterizzano il nostro territorio.

SITOGRAFIA E BIBLIOGRAFIA

[http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=d8b57949-05dc-4806-baaa-
cee82fde6894.pdf&uid=d8b57949-05dc-4806-baaa-cee82fde6894](http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=d8b57949-05dc-4806-baaa-cee82fde6894.pdf&uid=d8b57949-05dc-4806-baaa-cee82fde6894)

<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/FI0141.pdf>

<http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/057/001/00000005.pdf>

[https://www.ilsole24ore.com/art/bassa-produttivita-male-oscuro-dell-italia-quattro-punti-
ABGyrNUB](https://www.ilsole24ore.com/art/bassa-produttivita-male-oscuro-dell-italia-quattro-punti-ABGyrNUB)

[http://www.lavorosi.it/contribuzione-previdenziale/prelievo-e-adempimenti-fiscali/ocse-cuneo-
fiscale-diminuisce-ma-vale-il-46-della-busta-paga/](http://www.lavorosi.it/contribuzione-previdenziale/prelievo-e-adempimenti-fiscali/ocse-cuneo-fiscale-diminuisce-ma-vale-il-46-della-busta-paga/)

[http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2020/ocse-taxing-wages-brochure-cuneo-
fiscale.pdf](http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2020/ocse-taxing-wages-brochure-cuneo-fiscale.pdf)

<https://anpitpiemonte.it/2021/08/09/costo-del-lavoro-come-ottimizzare-il-costo-del-personale/>

[https://blog.industrialdiscount.it/impresa/fare-impresa-in-italia-il-problema-della-bassa-
produttivita/](https://blog.industrialdiscount.it/impresa/fare-impresa-in-italia-il-problema-della-bassa-produttivita/)

<https://blog.segretaria24.it/rapporto-ocse-sullitalia-servono-piu-riforme-per-stimolare-la-crescita/>

<https://confindustriaradiotv.it/confindustria-il-costo-del-lavoro-nellera-del-reddito-di-cittadinanza/>

https://dgsaie.mise.gov.it/pub/sen/relazioni/relazione_annuale_situazione_energetica_nazionale_dati_2020.pdf

https://download.terna.it/terna/Annuario%20Statistico%202018_8d7595e944c2546.pdf

https://francofichera.it/wp-content/uploads/2016/03/Agevolazioni_fiscali_4_2012.pdf

[https://gliespertidellimpresa.it/agevolazioni-fiscali-per-premi-di-risultato-e-partecipazione-agli-
utili-corrisposti-ai-dipendenti/](https://gliespertidellimpresa.it/agevolazioni-fiscali-per-premi-di-risultato-e-partecipazione-agli-utili-corrisposti-ai-dipendenti/)

[https://ilgiornaledellambiente.it/inquinamento-ambientale-inquinanti/inquinamento-atmosferico-
mondiale-italia/](https://ilgiornaledellambiente.it/inquinamento-ambientale-inquinanti/inquinamento-atmosferico-mondiale-italia/)

<https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/piano-italia-a-1-giga/>

[https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-socio-educativi-strutturati-per-
combattere-la-poverta-educativa-nel-mezzogiorno-a-sostegno-del-terzo-settore.html](https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-socio-educativi-strutturati-per-combattere-la-poverta-educativa-nel-mezzogiorno-a-sostegno-del-terzo-settore.html)

<https://italiaindati.com/il-debito-pubblico-italiano/>

<https://notizie.tiscali.it/economia/articoli/Ecco-i-4-problemi-che-impediscono-Italia-di-crescere/>

[https://quifinanza.it/editoriali/pnrr-banda-ultralarga-in-italia-la-commissione-europea-approva-38-
miliardi/600999/](https://quifinanza.it/editoriali/pnrr-banda-ultralarga-in-italia-la-commissione-europea-approva-38-miliardi/600999/)

<https://quifinanza.it/green/inquinamento-italia-situazione-soluzioni/495532/>

https://s.kmni.eu/t/JmlyCYjoD-TfCV2gAkia8EhCG3E7FA-pdf-zC/Il_Foglio_20220316110000

<https://sbilanciamoci.info/da-che-cosa-dipende-la-bassa-produttivita-italiana/>

<https://sbilanciamoci.info/da-che-cosa-dipende-la-bassa-produttivita-italiana/>

<https://startingfinance.com/approfondimenti/ventanni-stagnazione-litalia/>

https://temi.camera.it/leg17/temi/controllo_spesa_sanitaria

<https://tg24.sky.it/economia/2022/03/15/carico-energia-bollette-benzina-aiuti>

<https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/il-settore-sociale-nel-pnrr/>

<https://welforum.it/poverta-educativa-poverta-dispersione-scolastica-competenze/>

<https://www.actionaid.it/ambiti-intervento/poverta-in-italia>

<https://www.ilsole24ore.com/art/disuguaglianze-26-posseggono-ricchezze-38-miliardi-persone-AEldC7IH>

https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/digitale-linsostenibile-arretratezza-dellitalia-cosi-ci-giochiamo-il-futuro/#Dal_DESI_al_rapporto_ISTAT_la_conferma_dellarretratezza

<https://www.agendadigitale.eu/sanita/la-nuova-sanita-col-pnrr-digitale-e-dati-sono-i-pilastri-del-futuro/>

<https://www.agendadigitale.eu/smart-city/esg-e-carico-energia-il-ruolo-di-pnrr-e-green-deal-per-il-futuro-delle-risorse-rinnovabili/>

<https://www.assolombarda.it/centro-studi/1121-produttivita-in-italia>

<https://www.assolombarda.it/centro-studi/1121-produttivita-in-italia>

https://www.astrid-online.it/static/upload/misu/misure-di-produttivita_1995_2020.pdf

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicazioni-obbligatorie/mercato-del-lavoro-2022/Mercato-del-lavoro_marzo-2022.pdf

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2020/Franco_Giornata_del_Credito_05112020.pdf#page4

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2020/Visco-04.09.2020.pdf#page4>

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/QEF_683_22.pdf

<https://www.confartigianato.it/2021/10/studi-italia-ultima-in-ue-per-interazione-digitale-con-la-pa-un-ritardo-che-amplifica-gli-effetti-negativi-della-burocrazia/>

<https://www.confcommercio.it/-/incentivi-impres>

https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/congiuntura-e-previsioni/tutti/dettaglio/rincari-di-commodity-gas-e-energia-elettrica-rischiano-di-bloccare-le-impres?utm_source=Newsletter+CSC&utm_medium=email+CSC&utm_campaign=Nota+CSC+rincari+energia

<https://www.confindustria.it/wcm/connect/de302a13-653f-4f93-a499-985f2b96b037/Infografica+dal+CSC+-+Quanto+costa+il+lavoro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-de302a13-653f-4f93-a499-985f2b96b037-mAfqvAm>

https://www.confindustria.ud.it/upload/pagine/Ufficio%20Studi/La_bassa_produttivita_italiana_set_2020.pdf

<https://www.confinionline.it/detail.aspx?id=75328&l=it>

<https://www.corteconti.it/Download?id=03d77748-7297-4130-95aa-47ec6d8ee045>

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2022/03/10/gas-produzione-rinnovabili/>

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2022/03/12/gas-bolletta-prezzi/>

<https://www.eea.europa.eu/it/highlights/la-lotta-all2019inquinamento-e-al>

https://www.epicentro.iss.it/politiche_sanitarie/mmg_diseguaglianze

<https://www.fideas.it/news/il-pnrr-next-generation-eu-recovery-fund-italia-per-le-impres/>

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Nota-tematica-n.-6_Effetti-redistributivi-riforma-Irpef-e-assegno-unico.pdf

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/ocse-nel-2020-diminuisce-cuneo-fiscale-focus-covid-19-e-imposte-sul>

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/ocse-nel-2020-diminuisce-cuneo-fiscale-focus-covid-19-e-imposte-sul>

<https://www.focusindustria40.com/la-cumulabilita-incentivi-pnrr/>

https://www.fondazionergo.it/upload/centro-studi/2020_bollettinostatistico.pdf

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Quaderno%20Global%20Attractiveness%20Index_Ambrosetti_0.pdf

<https://www.i-com.it/2020/06/25/sanita-italia-pandemia/>

<https://www.ildenaro.it/la-difficolta-di-fare-impresa-in-italia/>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/08/25/tagliare-il-costo-del-lavoro-per-spingere-la-crescita-ricetta-sbagliata-solo-con-salari-alti-un-paese-diventa-piu-produttivo/5892095/>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/05/23/ue-litalia-sta-vivendo-squilibri-eccessivi-cruciale-unattuazione-rapida-e-sana-del-pnrr-il-patto-di-stabilita-tornera-nel-2024/6601332/>

<https://www.ilmfoglio.it/economia/2019/07/16/news/linfima-produttivita-italiana-spiegata-con-la-repubblica-dei-due-pil-265500/>

<https://www.ilmfoglio.it/economia/2021/11/01/news/c-e-un-legame-tra-gas-e-burocrazia-che-aggrava-i-problemi-energetici-dell-italia-3294376/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/dall-estensione-bonus-sociale-taglio-iva-e-accise-misure-studio-contro-caro-energia-AEou9xJB>

<https://www.ilsole24ore.com/art/istat-2021-crescita-pil-66percento-deficit-e-debito-discesa-sale-pressione-fiscale-AEHY4GB>

https://www.ilsole24ore.com/art/per-alzare-produttivita-servono-capitali-privati-e-istituzioni-territori-AEgruJs?refresh_ce=1

<https://www.industry4business.it/industria-4-0/pnrr-e-riforma-fiscale-quali-impatti-e-conseguenze/>

<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2021/09/25/mancano-60-mila-infermieri-confronto-dellitalia-leuropa/>

<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2021/10/25/cosa-misura-linternational-tax-competitiveness-index/>

<https://www.informazionefiscale.it/revisione-tax-expenditures-riforma-fiscale>

<https://www.nens.it/archivio/analisi/tax-expenditure-e-tasse-sui-padroni-l-elefante-nel-corridoio-della-manovra-del>

<https://www.innovationpost.it/2019/03/25/competitivita-della-manifattura-italiana-pesa-come-un-macigno-la-bassa-produttivita-del-lavoro/>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2021/03/13/riforma-fiscale-partire-drastica-revisione-tax-expenditures>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2021/12/29/riforma-irpef-semplifichera-aliquote-scaglioni>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2021/03/13/riforma-fiscale-partire-drastica-revisione-tax-expenditures>

<https://www.ipsoa.it/speciali/guida-pnrr/incentivi-impese/5>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/crisi-energetica-litalia-e-diversa-33404>

https://www.istat.it/it/files//2021/12/Misure-di-produttività_1995_2020.pdf

<https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2021/Rapporto-competitività.pdf>

https://www.istat.it/it/files/2020/11/Report_MISURE_PRODUTTIVITA_1995_2019.pdf

<https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2021/Rapporto-competitività.pdf>

<https://www.laboratoriofuturo.it/ricerche/la-perdita-della-speranza-i-neet-tra-incuria-istituzionale-e-pandemia/>

<https://www.lavoce.info/archives/40198/la-tragedia-della-disoccupazione-giovanile/>

<https://www.lavoce.info/archives/52364/sulla-produttività-pesa-la-dimensione-impresa/>

<https://www.lavoce.info/archives/62095/nel-labirinto-delle-tax-expenditure/>

<https://www.lavoce.info/archives/63758/imprese-troppo-piccole-per-competere/>

<https://www.linkiesta.it/2020/02/italia-pil-aziende-mercato/>

<https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/>

<https://www.mef.gov.it/focus/Legge-di-Bilancio-2022/>

<https://www.mef.gov.it/focus/L'intervento-sull'Irpef-nella-legge-di-bilancio-per-il-2022/>

<https://www.milanofinanza.it/news/ancora-in-aumento-il-costo-dell-energia-per-le-pmi-42-nel-primo-trimestre-2022-202202071322029819>

https://www.mise.gov.it/images/stories/mise_extra/mincomes/studio_ice.pdf

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi>

<https://www.money.it/debito-pubblico-italiano-cos-e-come-si-crea#cause-formazione-debito-pubblico>

<https://www.money.it/Italia-peggiore-burocrazia-europea>

<https://www.money.it/pil-cosa-e-calcolo>

<https://www.nens.it/archivio/analisi/tax-expenditure-e-tasse-sui-patroni-l'elefante-nel-corridoio-della-manovra-del>

<https://www.oltrematica.it/digitalizzazione-imprese-agevolazioni-incentivi-e-voucher/>

https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/FINAL_DisuguItalia_2021.pdf

<https://www.pmi.it/economia/finanziamenti/378047/pnrr-tutti-i-bandi-e-i-contributi-per-le-imprese-nel-2022.html>

<https://www.politicasemplice.it/capire-politica/passato-presente/crisi-economica-italiana-2008-2014/>

<https://www.rainews.it/articoli/2022/01/banda-ultralarga-dal-pnrr-oltre-36-miliardi-per-internet-a-1-giga-e-reti-5g-9ec5d94d-c759-4c47-80af-1ed543cfbd7b.html>

https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_Il_Piano_Nazionale_di_Ripresa_e_Resilienza_e_le_diseguaglianze_di_genere/PNRR-GM-ex-ante.pdf

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737184.pdf#page8>

<https://www.timbusiness.it/mondo-digitale/news/pnrr/Incentivi-alle-imprese-i-crediti-d-imposta-previsti-dal-pnrr>

<https://www.today.it/economia/costo-lavoro-italia.html>

<https://www.today.it/economia/tax-expenditures.html>

<https://www.truenumbers.it/pubblica-amministrazione-burocrazia-riforma/>

RINGRAZIAMENTI

A conclusione di questo elaborato, credo sia necessario dedicare spazio a coloro che mi sono stati vicini in questo percorso di crescita personale e professionale.

Ringrazio il mio relatore Cremonese Angelo, che in questi mesi di lavoro ha saputo guidarmi, con suggerimenti pratici, nelle ricerche e nell'elaborazione della tesi e per la sua disponibilità.

Ringrazio di cuore i miei genitori, mio fratello e Marica che hanno fatto il possibile affinché potessero trasmettermi tutte le loro conoscenze, sostenendomi e indirizzandomi sempre verso la strada più giusta.

Un ringraziamento particolare va al mio fidanzato Lorenzo, per aver sempre creduto in me e per aver fatto sì che potessi sempre trovare in lui una persona su cui contare.

Desidero, inoltre, ringraziare le mie care amiche Livia, Erika e Lavinia, con le quali ho intrapreso questo percorso universitario, condividendo sia gioie ma anche fatiche, che, però, con i loro modi di fare, hanno saputo sempre portare felicità e spensieratezza a questi tre anni insieme.

Non posso non ringraziare le mie migliori amiche Caterina e Alice, le quali mi sono state sempre accanto, soprattutto nei momenti più difficili, cercando di sostenermi sempre in ogni mia scelta.

Senza di voi, tutto questo non sarebbe stato possibile.