

Rapporto sulla politica di bilancio

giugno 2024

Relazione della Presidente



10°
upB
2014-2024

ufficio
parlamentare
di bilancio

Signor Presidente, signor Ministro, Autorità, Signore e Signori,

la politica di bilancio si avvia a tornare alla normalità dopo le emergenze della pandemia e della crisi energetica, seppure in un contesto profondamente mutato. Il 30 aprile scorso è entrato in vigore il nuovo quadro di *governance* europea che definisce la cornice entro la quale si muoverà la programmazione di bilancio nei prossimi anni. L'incertezza sulle prospettive dell'economia globale rimane elevata, soprattutto in ragione delle tensioni geopolitiche e dei conflitti in atto nelle diverse regioni del mondo. Sono in corso nuove dinamiche demografiche e migratorie, cambiamenti negli sviluppi della tecnologia e dell'innovazione, nell'approvvigionamento energetico, nel clima e negli assetti dell'economia globale che presentano sfide complesse per le politiche di bilancio.

In questo anno ricorre il decennale dell'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito nel 2014 in risposta all'esigenza di rafforzare le istituzioni di bilancio in Europa dopo una stagione di forti turbolenze, iniziata con la crisi finanziaria globale e culminata con la crisi dei debiti sovrani. L'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio in questi dieci anni e il ruolo che esso è chiamato a svolgere nel nuovo quadro di regole europee forniscono l'occasione per allungare lo sguardo in retrospettiva sulle tendenze di fondo che hanno caratterizzato la finanza pubblica in questi anni e in prospettiva sulle sfide che per essa si profilano nel medio termine.

La pandemia e il cambio di passo nelle politiche economiche europee

Il decennio trascorso è stato segnato dalla pandemia, uno *shock* globale di dimensioni senza precedenti in tempi di pace e che ha marcato una cesura nell'orientamento delle politiche economiche in Europa. La necessità di governare l'emergenza sanitaria e contrastare gli effetti potenzialmente devastanti della pandemia ha indotto una risposta coordinata, massiccia e tempestiva delle politiche fiscali e monetarie nell'area comune. La Banca centrale europea ha adottato un'ampia gamma di misure non convenzionali per assicurare liquidità alle economie prostrate dall'emergenza sanitaria e

contrastare le tendenze deflazionistiche allora dominanti. Un insieme di strumenti innovativi, finanziati con risorse comuni, sono stati introdotti in Europa per sostenere l'economia negli Stati membri, scongiurare il rischio di frammentazione dell'area comune e facilitare la transizione verso una crescita sostenuta, sostenibile e inclusiva. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale per la sospensione *de facto* del Patto di stabilità e crescita e la deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato nell'Unione europea hanno assicurato ampi margini di intervento alle politiche nazionali. L'accresciuta flessibilità di bilancio e la disponibilità di strumenti comuni sono rimasti in opera oltre l'emergenza pandemica, contribuendo a dare sostegno alle economie europee durante la crisi energetica e ad attutire l'impatto del repentino aumento dell'inflazione che ne è conseguito.

Ciò non è avvenuto a costo nullo, ma ha lasciato un segno evidente nei conti pubblici. Nel biennio 2020-21 il debito pubblico in rapporto al prodotto è aumentato in media di 11 punti percentuali nella UE (poco meno di 12 punti nell'area dell'euro) rispetto al 2019. Incrementi superiori alla media si sono verificati in Italia, Francia e Spagna. A fine 2023, il rapporto tra debito e prodotto era ancora al di sopra del livello precedente la pandemia nella quasi totalità dei paesi europei, seppure in media di quasi 9 punti inferiore al picco pandemico. La discesa del rapporto è avvenuta con ritmi più spediti in alcuni paesi, come il Portogallo, e in modo più graduale in altri, tra cui la Spagna e la Francia, tuttora distanti dai livelli del 2019; in Italia il rapporto è vicino a quello registrato prima della pandemia (superiore di 3 punti percentuali). Coniugare la sostenibilità della finanza pubblica e il sostegno alla crescita è l'obiettivo delle nuove regole. La capacità di realizzarlo dipenderà da come esse saranno attuate.

Il cambio di passo in Europa è evidente nel confronto con le politiche attuate in risposta alle crisi finanziarie del periodo 2008-12, che pure avevano indotto significative modifiche nell'assetto istituzionale dell'area comune, con nuovi e rafforzati strumenti per la soluzione ordinata delle crisi finanziarie e con la creazione di istituzioni di bilancio indipendenti in tutti i paesi dell'area dell'euro. L'impatto della crisi finanziaria globale, pur diffuso nell'area comune, non era stato uniforme, mentre la tempesta sui debiti sovrani aveva colpito le economie più vulnerabili sotto il profilo della finanza

pubblica. L'eterogeneità di tali effetti e la natura asimmetrica dello *shock* sul mercato del debito sovrano hanno contribuito ad attenuare la percezione dell'urgenza di dotare l'Europa di strumenti per la stabilizzazione dell'area comune e per la gestione dei rischi sistemici. Gli oneri di aggiustamento degli squilibri macroeconomici e di finanza pubblica così come gli spazi fiscali rimanevano definiti per lo più su base nazionale e in modo non coordinato. Le politiche comuni continuavano a muoversi nel perimetro, alquanto ristretto, della gestione ordinaria del bilancio europeo.

Il divario di crescita con l'Europa nel periodo 2014-19

L'economia italiana si presenta agli inizi dello scorso decennio in lenta ripresa dopo una stagione segnata dalle crisi finanziarie e dall'attuazione di significative manovre correttive in una congiuntura molto debole. Fino alla pandemia, il tasso di crescita annuo rimane inferiore a quello medio dell'eurozona per circa un punto percentuale (0,9 per cento il tasso di crescita medio annuo in Italia nel periodo 2014-19 a fronte di 1,9 nell'area dell'euro). Gli investimenti aumentano a un ritmo inferiore al 2 per cento in media a fronte di una crescita più che doppia nell'area dell'euro, un divario alimentato sia dalla componente privata sia da quella pubblica. L'accumulazione di capitale rallenta anche nel confronto con il decennio precedente. Una *performance* inferiore alla media europea caratterizza gli andamenti delle altre componenti di domanda, sebbene la distanza sia meno ampia per i consumi pubblici e privati così come per la domanda estera. Il costo del lavoro in Italia aumenta in misura moderata, a un ritmo inferiore di circa un punto percentuale nella media del periodo rispetto all'area dell'euro. Il Rapporto mostra come la dinamica delle retribuzioni annue degli operai e impiegati sia rimasta debole, in particolare per il 40 per cento dei lavoratori più poveri per i quali la retribuzione si è ridotta in termini reali. Al contenimento del costo del lavoro hanno contribuito anche diversi interventi in ambito fiscale a favore dei redditi medio-bassi dei lavoratori dipendenti che hanno alterato significativamente il profilo di progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e generato inefficienze.

Il divario di crescita con l'area dell'euro è solo parzialmente imputabile alla correzione dei conti pubblici e riflette fattori congiunturali uniti a consolidate debolezze strutturali. Un esercizio controfattuale dell'Ufficio parlamentare di bilancio mostra che un maggiore stimolo fiscale – tale da allineare l'indebitamento primario netto in rapporto al PIL al valore medio dei paesi nell'area dell'euro – avrebbe comportato una crescita più sostenuta nella misura di 0,2 punti percentuali in media tra il 2014 e il 2019, a fronte di un peggioramento nella dinamica del debito. L'impatto, stimato nell'ipotesi di una composizione del bilancio uguale a quella realizzata, avrebbe potuto essere maggiore e più persistente aumentando la quota degli investimenti pubblici e delle altre componenti favorevoli alla crescita.

La flessibilità delle regole di bilancio europee nel periodo 2014-19

L'orientamento della politica di bilancio nel periodo che precede la pandemia è volto a sostenere la crescita dell'economia, utilizzando i margini di flessibilità previsti dalle regole europee, e mantenere al contempo il debito pubblico in rapporto al prodotto su un sentiero sostenibile. L'obiettivo è facilitato dall'intonazione fortemente espansiva che la politica monetaria mantiene nell'intero periodo, con il conseguente calo nella spesa per interessi. Il miglioramento dell'avanzo primario consente di ridurre il debito pubblico in rapporto al prodotto di 1,2 punti percentuali a fine 2019, rispetto al picco raggiunto nel 2014, più che compensando gli effetti sfavorevoli sia della crescita modesta sia, in misura minore, dell'aggiustamento *stock-flussi*. Vi contribuisce fino al 2018 la compressione della spesa in rapporto al PIL nella quasi totalità delle componenti. La contrazione colpisce in modo particolare gli investimenti pubblici, che si riducono anche in valore assoluto. Al contempo, si persegue l'obiettivo di riportare la pressione fiscale complessiva in linea con il livello prevalente prima della crisi del debito sovrano. La pressione fiscale complessiva diminuirà a fine periodo di 0,8 punti percentuali, soprattutto per la componente delle imposte indirette. Tuttavia, gli interventi in riduzione degli impieghi e in aumento delle risorse hanno per lo più carattere temporaneo e si affiancano a misure che producono nel tempo maggiori oneri di spesa. Gli obiettivi programmatici di indebitamento netto sono

rivisti sistematicamente al rialzo, spesso a distanza di pochi mesi, con un incremento annuale del disavanzo pari a 0,6 punti percentuali di PIL in media tra il 2014 e il 2018. Fa eccezione il 2019 con una riduzione del saldo di 0,4 punti rispetto all'obiettivo iniziale. La programmazione di bilancio appare improntata a un'ottica di breve periodo. La salvaguardia degli investimenti pubblici e delle componenti di bilancio favorevoli alla crescita, così come la realizzazione di interventi organici richiederebbero un quadro programmatico stabile e credibile nel medio termine.

La sospensione de facto delle regole di bilancio nel 2020-23

Con l'emergenza sanitaria e la crisi energetica la politica di bilancio assume un indirizzo decisamente espansivo, in linea con l'orientamento prevalente in Europa. L'economia cresce a un tasso pari a 1,1 per cento in media d'anno tra il 2020 e il 2023, a fronte di una media nell'area dell'euro pari allo 0,9 per cento. Alla drammatica flessione del prodotto nel 2020, pari a 9 punti percentuali, segue una ripresa dell'attività rapida e sostenuta nel confronto con l'area dell'euro. A differenza del periodo precedente il contributo degli investimenti è determinante. Nei tre anni successivi all'insorgere della pandemia, gli investimenti crescono a ritmi straordinari e la loro incidenza sul reddito aumenta di oltre 3 punti percentuali rispetto al 2019. La ripresa investe tutte le tipologie di investimento, sebbene la crescita sia considerevolmente più robusta nel settore delle costruzioni, sostenuto da massicce agevolazioni edilizie. Con l'eccezione dei consumi privati, tutte le componenti di domanda crescono più che nella media dell'area dell'euro, e il divario è particolarmente favorevole per gli investimenti e le esportazioni.

La sospensione *de facto* delle regole di bilancio ha permesso di finanziare in disavanzo misure generose a sostegno dei cittadini e delle imprese, interrompendo il graduale miglioramento dei conti pubblici che si era registrato nel periodo precedente. Nel 2020, il disavanzo aumenta di quasi 130 miliardi rispetto all'anno precedente, mentre il debito pubblico raggiunge un picco pari al 155 per cento del PIL. Negli anni successivi, l'indebitamento netto diminuisce gradualmente pur rimanendo ben al di sopra dei valori storici, mentre il debito pubblico si riduce in rapporto al PIL di oltre 17 punti percentuali alla fine del 2023.

Le misure di carattere eccezionale adottate in Italia per contrastare l'emergenza pandemica e attutire l'impatto dei rincari energetici hanno contribuito ad accelerare la ripresa dell'economia sia nel confronto con le crisi finanziarie sia rispetto all'area dell'euro. La maggior parte delle misure sono state ritirate al venir meno delle emergenze e man mano che migliorava la congiuntura. I sostegni, inizialmente generalizzati ed estremamente onerosi, sono divenuti progressivamente più selettivi. Tuttavia, il costo di interventi non abbastanza mirati sugli individui e sulle imprese più vulnerabili si è tradotto in un aumento significativo del rapporto del debito sul PIL, non ancora tornato sui livelli pre-crisi; aver prorogato le misure di agevolazione per l'edilizia ben oltre l'emergenza condiziona tale discesa nei prossimi anni.

Il ritorno a una nuova normalità

L'anno trascorso marca il ritorno a condizioni di normalità con il graduale rientro dell'inflazione, trainato dalla decelerazione dei prezzi energetici, e con la decisione a livello europeo di disattivare la clausola di salvaguardia generale e ripristinare le regole di bilancio a valere dal 2024. È continuata nell'anno in corso la buona *performance* dell'economia italiana, anche nel confronto con i principali *partner* europei, sebbene a ritmi meno sostenuti rispetto agli anni immediatamente successivi alla pandemia e più in linea con i valori storici. È attesa per oggi la pubblicazione dei Rapporti della Commissione europea sulle procedure per disavanzo eccessivo, la cui apertura sarà valutata in base, tra l'altro, ai risultati di finanza pubblica del 2023.

Il 2023 si è concluso con un disavanzo superiore alle attese per oltre due punti percentuali di PIL, a causa principalmente dell'assorbimento di risorse da parte dei *bonus* edilizi. Al netto di tali impatti e del maggiore onere per la misura agevolativa Transizione 4.0 il disavanzo sarebbe risultato di qualche decimo di punto inferiore all'obiettivo programmatico della NADEF 2023. Il Superbonus ha avuto un impatto macroscopico e crescente sulla finanza pubblica. L'effetto, molto complesso da prevedere sin dall'inizio per la straordinarietà della misura, è stato accentuato dall'assenza di un'autorizzazione preventiva che avrebbe reso possibile porre limiti alla

spesa senza ledere i diritti acquisiti dei beneficiari. Alla difficoltà di arginare l'impatto finanziario della misura hanno contribuito anche le ampie deroghe previste nelle revisioni normative volte a restringere l'utilizzo mediante cessione di credito e sconto in fattura. Occorre rafforzare in modo deciso il monitoraggio delle agevolazioni in essere per assicurare il pieno controllo della spesa. Nel disegno di nuove misure occorrerà prevedere, oltre a un efficace sistema di monitoraggio, che vi sia la compartecipazione al costo e che l'agevolazione sia selettiva riguardo alle attività agevolate e ai beneficiari.

La programmazione per il prossimo triennio prevista nella NADEF 2023, basata su un quadro macroeconomico validato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, confermava un'impostazione della politica di bilancio orientata al consolidamento della finanza pubblica, seppure in misura graduale e considerato l'impatto sfavorevole delle maggiori spese connesse ai *bonus* edilizi. La programmazione, non più vincolata alla contingenza emergenziale, ha potuto individuare settori e leve di intervento diversificati. La manovra per il 2024 ha beneficiato soprattutto le famiglie, in particolare quelle con lavoratori dipendenti, mentre l'impatto su imprese e lavoro autonomo è stato nel complesso restrittivo.

Il percorso tendenziale delineato nel DEF 2024 – sulla base della legislazione vigente e del nuovo quadro macroeconomico validato dall'Ufficio – prevede saldi in linea con quelli della NADEF, mentre sconta il ritorno a una dinamica crescente del rapporto tra il debito pubblico e il PIL. Sul profilo del debito incidono in misura rilevante le compensazioni d'imposta legate agli incentivi fiscali per il settore edilizio e, in misura minore, le altre agevolazioni per le imprese. Qualora si intendessero confermare obiettivi in linea con gli andamenti tendenziali, sarà necessario individuare nella prossima manovra di bilancio coperture idonee per finanziare le politiche invariate che si deciderà di attuare e per nuovi interventi. L'eventuale conferma della decontribuzione richiederà coperture strutturali e correttivi per evitare gli effetti distorsivi che si verificano in prossimità delle soglie di applicazione.

Il consolidamento del bilancio nel medio termine

Nei prossimi mesi il Governo presenterà il Piano strutturale di bilancio di medio periodo richiesto dal nuovo quadro di regole europee, che conterrà gli obiettivi programmatici coerenti con un sentiero pluriennale di aggiustamento. L'aggiustamento dovrà essere finalizzato a collocare in modo plausibile il debito pubblico in rapporto al PIL su una traiettoria discendente nel medio termine, nel rispetto di salvaguardie numeriche comuni sulla velocità di riduzione del debito e sulla resilienza del disavanzo. La sorveglianza del rispetto delle regole sarà basata su un indicatore unico di spesa primaria netta, definito in modo da rafforzare la stabilizzazione automatica nel corso del ciclo economico.

Simulazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio in linea con i requisiti richiesti dalle nuove regole indicano che lo sforzo minimo di consolidamento per ogni anno potrebbe essere compreso tra 0,5 e 0,6 punti percentuali di PIL nell'ipotesi di un sentiero di aggiustamento in sette anni. È un percorso che impegna la politica di bilancio a dare continuità allo sforzo di consolidamento lungo l'intero orizzonte del Piano, in cambio di una gradualità di azione che mitiga l'entità della correzione necessaria anno per anno rispetto alle regole precedenti di riduzione del debito. L'impegno di risanamento è nondimeno rilevante, soprattutto alla luce degli andamenti demografici che, oltre a ridurre la popolazione attiva, potrebbero determinare un aumento nelle esigenze di cura, assistenza e sostegno alle persone anziane. Come evidenziato nel Rapporto, la copertura pubblica dal rischio di non autosufficienza appare ancora molto parziale nonostante le recenti riforme.

Affinché lo scambio tra la gradualità di azione e l'efficacia della correzione sia proficuo occorre che la programmazione di bilancio sia credibile e trasparente, accompagnata da meccanismi efficaci per il monitoraggio *in itinere* della finanza pubblica e per la valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche. Il passaggio a un sistema organico di programmazione, monitoraggio e valutazione della finanza pubblica nel medio termine costituisce una opportunità da cogliere per migliorare il disegno della politica di bilancio e rafforzare l'efficacia della sua azione.

Per l'Italia è un'opportunità tanto più rilevante nel contesto attuale, caratterizzato da risorse pubbliche limitate a fronte di sfide imponenti che si delineano per l'economia e la società. La necessità di programmare il consolidamento su un orizzonte pluriennale limiterà negli anni a venire la possibilità di finanziare interventi in disavanzo. Occorrerà ottimizzare l'uso di risorse scarse. Sarà necessario a tal fine rafforzare l'efficienza della spesa e delle spese fiscali sulla base di solide analisi di valutazione della loro efficacia. Andrà inoltre garantito che il sistema fiscale fornisca il gettito adeguato, proseguendo nella strategia di riduzione delle possibilità di evasione ed elusione, contenendo l'erosione delle basi imponibili e assicurando una distribuzione equa del carico tributario.

L'azione di sostegno all'economia richiederà, oltre allo stimolo della domanda nelle congiunture meno favorevoli, di rafforzare le potenzialità di crescita creando un ambiente favorevole per investire nel capitale fisico, intangibile e umano e che sia di incentivo allo sviluppo di processi e prodotti innovativi nel settore pubblico come in quello privato. Richiederà altresì di favorire l'adattamento del tessuto produttivo ai cambiamenti in atto nell'economia globale e di aumentare la resilienza a *shock*, disastri naturali ed eventi climatici estremi. Per farlo è necessaria una visione lunga che consenta la programmazione di interventi organici, sostenibili nel tempo.

Strumenti comuni e regole europee

Gli strumenti che l'Europa ha di recente messo a disposizione degli Stati membri così come il nuovo quadro di *governance* economica aiutano ad allungare lo sguardo nella politica di bilancio. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede un sistema di interventi e riforme strutturali volti ad accrescere le potenzialità per uno sviluppo sostenuto, sostenibile e inclusivo e favorire al contempo la transizione verso un'economia verde e digitalizzata. Stime aggiornate dell'Ufficio parlamentare di bilancio indicano che la piena attuazione delle spese per investimenti e contributi agli investimenti previste nel PNRR porterebbe un incremento di prodotto a fine periodo di poco inferiore a 3 punti percentuali. Un impatto ben più significativo e persistente si avrebbe una volta che le riforme strutturali fossero a pieno regime. Secondo stime dell'Ufficio, le riforme previste dal

Piano per l'istruzione e la ricerca, per le politiche attive del mercato del lavoro, la pubblica amministrazione, la giustizia e in materia di concorrenza e appalti potrebbero avere un impatto complessivo sul livello del PIL di circa dieci punti percentuali nel lungo periodo. Inoltre, la sola riforma per migliorare le politiche attive del lavoro e la formazione potrebbe generare un aumento fino all'uno per cento del prodotto potenziale, laddove riuscisse a ridurre il divario di spesa in tale ambito rispetto alla media europea.

Il Piano strutturale di bilancio previsto nelle nuove regole fornisce l'occasione per disegnare un sistema organico di interventi finalizzato agli obiettivi di crescita e sostenibilità economica, ambientale e sociale. Il Piano dovrà esplicitare un tetto massimo per la crescita dell'indicatore di spesa primaria netta coerente con un percorso di aggiustamento pluriennale del bilancio. La prospettiva di medio termine consente di tener conto di dinamiche, come quelle demografiche, che influiscono in modo persistente sui conti pubblici.

La possibilità di estendere la durata del percorso di aggiustamento fino a sette anni è subordinata all'attuazione di investimenti e riforme che favoriscano le potenzialità di crescita e il raggiungimento di obiettivi comuni europei, tra cui rientrano, su richiesta del Parlamento europeo, la resilienza sociale ed economica e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Per l'Italia, maggiore beneficiaria delle risorse di *Next Generation EU*, ciò richiede innanzitutto di dare piena attuazione al PNRR. L'obiettivo rimane sfidante, alla luce delle rimodulazioni che hanno concentrato la spesa in conto capitale negli ultimi anni. Occorrerà inoltre continuare l'azione di riforma e lo stimolo all'accumulazione di capitale anche negli anni successivi al suo completamento.

Cosa richiede la programmazione di medio termine

Sarebbe auspicabile che il Piano strutturale delineasse gli effetti sulle componenti dell'indicatore di spesa delle principali misure che si intendono attuare lungo l'intero orizzonte di programmazione. Considerare l'impatto atteso delle politiche pubbliche nel medio termine aiuterebbe a valorizzare

gli interventi che producono benefici ritardati nel tempo o che contribuiscono solo gradualmente al raggiungimento degli obiettivi del Piano. Per contro, sarebbero disincentivate le azioni che, pur producendo benefici immediati, rischiano di entrare in conflitto con le finalità del Piano e con il percorso di consolidamento.

Le azioni di riforma e razionalizzazione sia dal lato della spesa sia dal lato delle entrate troverebbero giovamento dall'essere incardinate nella programmazione pluriennale di bilancio. Ciò è necessario, innanzitutto, per assicurare la coerenza di tali azioni con il percorso di aggiustamento e con gli obiettivi programmatici. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha più volte evidenziato il rischio che interventi non coordinati a livello settoriale, di comparto e territoriale possano entrare in conflitto con gli obiettivi di finanza pubblica.

Inoltre, un quadro pluriennale di programmazione faciliterebbe l'adozione di interventi organici per categorie di beneficiari e contribuenti, consentendo di ridurre la complessità dei sistemi tributario e di *welfare* e aumentarne al contempo l'efficienza e l'equità. L'obiettivo di semplificazione del sistema tributario, già previsto dalla delega fiscale, dovrebbe essere coniugato con le esigenze di preservare l'equità nella distribuzione del carico fiscale e aumentarne l'efficienza, oltre a rafforzare gli incentivi all'adempimento spontaneo sia per le imposte dirette sia per quelle indirette, salvaguardando il percorso di consolidamento del bilancio. Interventi coordinati tra loro e con gli obiettivi del Piano strutturale avrebbero ricadute positive per la crescita, la sostenibilità della finanza pubblica e la coesione sociale e territoriale.

Coniugare crescita, inclusione sociale e stabilità

Coniugare crescita, inclusione sociale e sostenibilità della finanza pubblica richiede politiche di bilancio e interventi di riforma lungimiranti e credibili, capaci di aggredire le debolezze che limitano il potenziale dell'economia e il pieno sviluppo dei diritti sociali. La struttura produttiva del Paese ha dato prova di resilienza e capacità di adattamento a *shock* significativi. Le imprese italiane sono tuttavia sottocapitalizzate, hanno difficoltà a crescere e

affermarsi, soprattutto nei settori a tecnologia avanzata, e risultano meno innovative nel confronto internazionale. I divari di *performance* e competitività sono distribuiti in modo non uniforme sul territorio e tra i settori. Vi è spazio per una razionalizzazione del prelievo sulle imprese volta ad assicurare la neutralità rispetto alle modalità di finanziamento d'impresa, incentivare la creazione di nuove imprenditorialità e la realizzazione di investimenti sulla frontiera della tecnologia, in particolare nei territori e nei settori meno dinamici. Le analisi contenute nel Rapporto mostrano un'evoluzione dell'imposta sulle società, in termini sia di base imponibile sia di aliquote effettive d'imposta, ampiamente eterogenea tra settori e classi dimensionali.

Occorre rafforzare la produttività dei fattori – poco più che stagnante negli ultimi decenni – sostenendo i processi di innovazione nel settore privato e in quello pubblico, migliorando l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici a livello centrale e locale. Ridurre la dispersione scolastica esplicita e implicita, assicurare opportunità di formazione e riqualificazione durante la vita lavorativa, conciliare il lavoro con la vita familiare, anche grazie alla piena attuazione del PNRR, aiuterebbero a esprimere pienamente le potenzialità di ciascuno, sostenendo un capitale umano che fatica a reggere il passo con i tempi. È cruciale favorire il graduale recupero delle retribuzioni, rafforzare l'attrattività delle condizioni di ingresso sul mercato del lavoro e sostenere le opportunità di affermazione nel corso della vita lavorativa, per arrestare l'esodo dei giovani talentuosi e aumentare al contempo i tassi di attività della popolazione giovane e delle donne.

È urgente fare i conti con l'avanzare di una transizione demografica sfavorevole e diseguale nella distribuzione territoriale. Ciò richiede di adattare l'offerta e la qualità dei servizi sanitari e delle altre prestazioni sociali alle esigenze di una popolazione che si riduce e invecchia rapidamente, mantenendo al contempo l'equità del patto tra generazioni. Nel Rapporto si mostra che una maggiore flessibilità nei requisiti pensionistici potrebbe facilitare il *turnover* tra generazioni, favorendo sia l'ingresso al lavoro dei più giovani sia la stabilizzazione dei già occupati. Per limitare l'impatto sui conti pubblici e assicurare equità intergenerazionale la flessibilità dovrebbe accompagnarsi all'adeguamento degli assegni.

Coniugare crescita, inclusione sociale e stabilità esige altresì di fronteggiare gli accresciuti rischi per la pace e la sicurezza dovuti al persistere di tensioni geopolitiche e conflitti in diverse regioni del mondo; richiede di favorire la transizione verso modalità di consumo e produzione rispettose dell'ambiente, sostenendo le fasce più deboli della popolazione, riorientare le strategie di approvvigionamento energetico, mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici e favorire il processo di adattamento agli stessi.

Sono sfide complesse che travalicano i confini nazionali e necessitano di risposte coordinate tra le politiche nazionali e con le politiche comuni. Passi significativi sono stati compiuti per dotare l'Europa di istituzioni più solide e di strumenti comuni in risposta alle crisi finanziarie, alla pandemia e allo *shock* energetico. Il percorso è lungi dall'essere concluso. L'entità delle risorse coinvolte e ragioni di efficienza nell'accesso ai mercati finanziari suggeriscono di procedere lungo la strada tracciata da *Next Generation EU* e sostenere con strumenti comuni e mercati integrati la realizzazione di beni pubblici europei e di obiettivi strategici condivisi.

La politica di bilancio italiana ha di fronte un percorso di risanamento volto a ridurre il peso di un debito pubblico elevato che costituisce un fattore di vulnerabilità per l'economia del Paese, oltre a sottrarre risorse a impieghi produttivi e socialmente utili. È un percorso ambizioso che limita la possibilità di effettuare interventi in disavanzo, ma che fornisce altresì una opportunità da cogliere. È l'opportunità di disegnare una politica di bilancio che guarda al futuro, alle trasformazioni in atto nell'economia e nella società e sostenga così lo sviluppo delle potenzialità di crescita e di progresso sociale del Paese.

