



IO CPI

Le promesse elettorali alla prova dei fatti: quanto è stato realizzato?

di Gianmaria Olmastroni

22 luglio 2026

I programmi elettorali di tutti i partiti propongono tante misure senza spiegare quasi mai né quanto costano né come verranno finanziate. Non è solo una mancanza di trasparenza, ma un problema concreto: senza pianificare costi e fonti di finanziamento è difficile realizzare le misure promesse. Questa nota mostra le proposte più costose fatte nel 2018 e nel 2022 che sono state realizzate in scala molto ridotta rispetto agli annunci iniziali. L'elenco include l'abolizione della legge Fornero, il reddito di cittadinanza, la flat tax, l'innalzamento delle pensioni minime, la riduzione delle imposte per le imprese, l'ampliamento della no tax area per i redditi bassi. Il costo stimato di queste proposte, sommate insieme, è di 132 miliardi l'anno; il costo delle misure realizzate, sommate insieme, è stato molto più basso: 17 miliardi l'anno.

* * *

In Italia i programmi elettorali di tutti i partiti promettono decine di nuove misure, senza spiegare quasi mai né quanto costano né come verranno finanziate.¹ Questa non è solo una mancanza di trasparenza ma anche un problema concreto: in assenza di un'adeguata pianificazione del costo e delle fonti di finanziamento, chi vince le elezioni non riesce spesso a realizzarle nella forma descritta in campagna elettorale. In proposito è partita una raccolta firme, in collaborazione con la Fondazione Einaudi di Roma, per far approvare il disegno di legge "Cottarelli", presentato a inizio legislatura ma mai discusso, che richiederebbe ai partiti di indicare costi e fonti di finanziamento delle misure promesse. Non ci sarebbero vincoli alle proposte dei partiti, né sui costi delle misure né su come finanziarle: è solamente una questione di trasparenza. Sono già state superate le 30.000 firme: è possibile firmare [a questo link](#).

¹ L'Osservatorio in precedenti note ha stimato i costi dei programmi elettorali dei principali partiti nel 2018 (vedi [questo link](#)) e nel 2022 (vedi ["La spesa del centrodestra"](#), ["Il costo del programma del Movimento 5 Stelle"](#), ["La lista della spesa del PD"](#), ["Il costo del programma di Azione-Italia Viva"](#)).

Questa nota illustra le misure più costose dei programmi elettorali del 2018 e del 2022 che sono state realizzate in scala molto ridotta rispetto agli annunci iniziali. Consideriamo solo i programmi dei partiti o coalizioni che dopo le elezioni sono stati al Governo con un peso rilevante, cioè Movimento 5 Stelle, Lega, Forza Italia e PD per le elezioni del 2018, e Centrodestra per le elezioni del 2022. Il costo stimato di queste proposte, sommate insieme, è di 132 miliardi l'anno; il costo delle misure realizzate, sommate insieme, è stato enormemente più basso: 17 miliardi l'anno (Tav. 1).

Tav. 1: Confronto tra le misure proposte in campagna elettorale e quelle attuate

Misura	Proposta elettorale	Costo stimato (miliardi all'anno)	Attuazione	Costo effettivo (miliardi all'anno)
Abolizione legge Fornero	Abolizione totale della riforma.	21	Introduzione temporanea di 'Quota 100' (e poi 'Quota 102'). Modificati solo 2 aspetti su 5 della riforma originale.	3
Reddito di cittadinanza	Assegno per tutti i maggiorenni con reddito netto < 9.360 euro, senza scadenza temporale, scale di equivalenza generose.	14,9	Assegno per residenti in Italia da >10 anni con ISEE <9.360 euro, durata massima di 18 mesi, scala di equivalenza ridotta.	6,5
Flat tax	Aliquota unica per famiglie e imprese.	64 (considerando aliquota unica al 23%)	Ampliamento del regime forfettario, già presente dal 2014 e diretto solo ai lavoratori autonomi.	3,5
Innalzamento pensioni minime	Pensione minima a 1.000 euro o a 780 euro tramite pensione di cittadinanza.	4 (alzandole fino a 1.000 euro)	Pensione di cittadinanza con requisiti stringenti. Aumento medio della pensione minima di 11,5 euro mensili oltre l'inflazione.	0,7
Riduzione imposte per le imprese	Riduzione aliquota Ires al 22%, riduzione drastica dell'Irap.	13,7 (ipotizzando dimezzamento del gettito Irap)	Ires rimasta invariata al 24%. Irap abolita esclusivamente per ditte individuali e liberi professionisti (frazione minoritaria del gettito complessivo).	1,2
Esenzione imposte redditi bassi	Ampliamento della no tax area a 10.000 euro di reddito per tutti i contribuenti.	14	Soglia innalzata a 8.500 euro per dipendenti e pensionati e a 5.500 euro per i lavoratori autonomi.	1,7

Fonte: elaborazioni OCPI su varie fonti.

Abolizione della legge Fornero

L'abolizione della legge Fornero è stata proposta nella campagna elettorale del 2018, sia dal Centrodestra che dal M5S.² La riforma Fornero ha agito su cinque aspetti:³

- Il più rapido passaggio al regime contributivo, che prevede pensioni più basse rispetto al retributivo. In precedenza, chi al 31 dicembre 1995 aveva maturato almeno 18 anni di contributi aveva diritto al sistema retributivo per l'intera vita lavorativa. Con la riforma, per questi ultimi la pensione viene calcolata con il sistema retributivo fino al 31 dicembre 2011, e con il sistema contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

² Il Centrodestra proponeva "azzeramento della riforma Fornero e nuova riforma previdenziale economicamente e socialmente sostenibile" (vedi [questo link](#)). Il M5S, più timidamente, proponeva un "superamento della legge Fornero" (vedi [questo link](#)).

³ Per il testo della riforma, vedi [decreto legge n. 201, 6 dicembre 2011](#), art. 24.

- La parificazione dell'età di pensionamento per vecchiaia delle donne con quella gli uomini. Prima della riforma alle donne erano richiesti 60 anni contro i 65 degli uomini. Dal 2012 ci sono stati rapidi aumenti che hanno portato nel 2018 alla parità, a 66 anni e 7 mesi, poi divenuti 67.
- La maggior frequenza dell'adeguamento alla speranza di vita dell'età di pensionamento per vecchiaia e dell'età contributiva per il pensionamento anticipato. Dal 2019 questo avviene ogni due anni invece che ogni tre.
- Innalzamento dei requisiti per la pensione anticipata. Prima della riforma, si poteva andare in pensione con 40 anni di contributi, a prescindere dall'età. Il requisito è stato alzato a 42 anni e 10 mesi (un anno in meno per le donne).
- Cancellazione del sistema delle "quote": prima della riforma il pensionamento anticipato era possibile se la somma di età anagrafica e contributiva era 96 ("Quota 96"). Questa possibilità è stata rimossa.

L'"abolizione" della legge Fornero fa pensare quindi all'annullamento totale o quasi di queste novità. Ciò che è stato fatto è però "Quota 100", che si è limitata a modificare, e solo dal 2019 al 2021, due dei cinque aspetti della riforma:⁴

- Reintroduzione del sistema delle "quote": la pensione anticipata era ottenibile raggiungendo almeno 62 anni di età anagrafica e 38 anni di età contributiva, ma solo per chi maturava tali requisiti entro il 31 dicembre 2021.
- Sospensione dell'adeguamento dell'età di pensionamento anticipato alla speranza di vita fino al 31 dicembre 2026.

Queste misure sono state accompagnate, peraltro, da limitazioni quali l'introduzione delle finestre mobili per tutti i pensionamenti (un periodo di attesa tra il raggiungimento dei requisiti per la pensione e l'erogazione di essa) e il divieto di cumulo tra reddito da lavoro e da pensione ottenuta tramite Quota 100. Una volta scaduta, Quota 100 è stata rimpiazzata da una sua versione meno generosa, Quota 102 (64 anni di età e 38 di contributi), in vigore solo per il 2022.

La riforma Fornero, dunque, non è stata certo abolita. L'abolizione completa, secondo stime effettuate nel 2017, sarebbe costata circa 21 miliardi l'anno, mentre Quota 100 è costata in media 3 miliardi l'anno (ossia 23 miliardi

⁴ Per la legge che ha istituito Quota 100, vedi [decreto legge n. 4, 28 gennaio 2019](#), art. da 14 a 26.

complessivi distribuiti tra il 2019 e il 2025), molto meno dell'ambiziosa promessa iniziale.⁵

Reddito di cittadinanza

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è stato la principale promessa elettorale del Movimento 5 Stelle (M5S) per le elezioni del 2018. Il RdC è stato attuato in forma ridotta rispetto a quanto promesso. Le seguenti modifiche alla proposta iniziale hanno fatto sì che la misura sia costata in media 6,5 miliardi l'anno invece dei 14,9 previsti:⁶

- Secondo la proposta il RdC sarebbe stato ricevuto da qualsiasi maggiorenne residente in Italia con reddito netto inferiore a 9.360 euro, senza scadenza salvo il superamento di tale soglia.⁷ I requisiti entrati in vigore erano molto più stringenti: il beneficiario doveva avere un ISEE, e non un reddito netto, inferiore a 9.360 euro, essere residente in Italia da almeno 10 anni, avere un patrimonio immobiliare (diverso dalla prima casa) inferiore a 30.000 euro, un patrimonio mobiliare sotto i 6.000 euro e non possedere auto nuove o di grossa cilindrata. Il beneficio aveva un tempo massimo di 18 mesi, rinnovabili solo dopo un mese di sospensione, e non è stato dunque a tempo indeterminato come proposto.
- Nella proposta l'importo massimo del RdC sarebbe stato di 780 euro al mese a persona. In realtà questo è stato sì di 780 euro al mese, ma diviso in 500 di reddito e 280 di contributo per l'affitto, a cui non avevano diritto i proprietari di immobili senza mutuo.
- Visto che all'aumentare dei componenti la spesa familiare cresce meno che proporzionalmente, per i nuclei familiari l'importo del RdC per persona

⁵ Per la stima dell'abolizione della riforma Fornero, vedi RGS [“Rapporto n. 18 – Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario”](#), p. 76, agosto 2017. Per i costi di Quota 100, vedi lo studio congiunto di INPS e Ufficio Parlamentare di Bilancio: [“Un bilancio di “Quota 100” a tre anni dal suo avvio”](#), giugno 2022. Gli effetti finanziari di Quota 100 non si fermano al 2021 ma arrivano al 2025 perché il beneficio extra viene calcolato fino al momento in cui gli aderenti a Quota 100 sarebbero andati in pensione attraverso gli altri canali ordinari. A essere precisi, gli aderenti che hanno compiuto 62 anni nel 2021 hanno prodotto un maggior costo per lo Stato fino al 2026, e non fino al 2025; nello studio la spesa viene calcolata fino al 2025 per compararla alle stime originarie del Governo sui costi, basate sul periodo 2019-2025; viene inoltre specificato che alla fine del 2025 gli aderenti “saranno pressoché esauriti”.

⁶ La stima dei costi previsti viene dalla seguente audizione del Presidente dell'Istat: [“Disegni di legge 1148, 1670 e 1697”](#), 11 giugno 2015. Il totale degli esborsi relativi al RdC (escludendo la pensione di cittadinanza) è di 32,7 miliardi spalmati tra il 2019 e il 2023. Il dato è presente nel sito dell'INPS [a questo link](#).

⁷ Il programma elettorale conteneva, tra i 20 punti, un generico slogan “Reddito di Cittadinanza: rimettiamo il Paese al lavoro” (vedi [questo link](#)). I dettagli della proposta si riferiscono al [disegno di legge n. 1148 \(XVII Legislatura\)](#), presentato dal Movimento 5 Stelle nel 2013. Per la legge che ha istituito il RdC, vedi [decreto legge n. 4, 28 gennaio 2019](#), artt. da 1 a 13.

veniva moltiplicato per dei fattori di equivalenza. Nella proposta questi erano molto generosi, e in casi estremi addirittura quadruplicavano l'assegno. La scala di fattori di equivalenza approvata è stata molto più stringente, con un valore massimo di 2,1.

- Sia nella proposta che nella legge approvata, al rifiuto di tre offerte di lavoro “congrue” i percettori del RdC avrebbero perso il beneficio. Nella proposta le offerte congrue erano quelle nel raggio di 50 km dalla residenza, attinenti alle competenze e con retribuzione pari o superiore all'80% di quella dell'ultimo impiego o di quanto previsto dai contratti collettivi di riferimento. La legge approvata poneva paletti più stringenti: la prima offerta era giudicata congrua se entro 100 km, la seconda entro 250, la terza ovunque sul territorio italiano. Riguardo la retribuzione, bastava che fosse almeno il 10% superiore rispetto al RdC massimo a cui l'individuo aveva diritto.

Flat tax

Sempre nel 2018, il Centrodestra ha proposto “l'introduzione di un'unica aliquota fiscale (Flat tax) per famiglie e imprese”. Tale espressione fa pensare a un'aliquota piatta dell'IRPEF, che se fosse stata al 23% sarebbe costata 64 miliardi l'anno.⁸

La flat tax è stata implementata dal Governo Conte I (sostenuto da Lega e M5S), ma solo per i lavoratori autonomi, cioè il 9% dei contribuenti: nel regime forfettario l'imposta è infatti pari al 15% di una base imponibile determinata applicando ai ricavi un coefficiente di redditività.⁹ Il regime speciale era già presente dal 2014; la Legge di Bilancio per il 2019 ha ampliato la soglia di ricavi entro la quale si può richiedere da 30.000 a 65.000 euro.¹⁰ Dato che non sono state introdotte altre flat tax durante la legislatura, anche in questo caso la misura è stata implementata in scala molto ridotta, limitandosi ad ampliare il perimetro di un regime già esistente e diretto a una frazione minoritaria di contribuenti.

Nel 2022 il Centrodestra ha rinnovato la promessa, proponendo di “estendere la flat tax per le partite IVA fino a 100.000 euro di fatturato” e di introdurre una

⁸ Questa stima considera anche una no tax area fino 12.000 euro, che sarebbe stata coerente con il programma vista la proposta di “no tax area e deduzioni a esenzione totale dei redditi bassi”. Vedi la nostra precedente nota del 2018 [“Commento al programma di finanza pubblica del centrodestra”](#).

⁹ Nel 2024 i percettori di reddito da lavoro autonomo erano 3,8 milioni su un totale di 42,8 milioni di contribuenti. Vedi il sito del Mef nella sezione [Analisi statistiche – Dichiarazioni 2025 \(anno d'imposta 2024\)](#).

¹⁰ Vedi [legge n. 145, 30 dicembre 2018](#), art. 1 comma 9.

“flat tax su incremento di reddito rispetto alle annualità precedenti, con la prospettiva di ulteriore ampliamento per famiglie e imprese”.¹¹

Sul primo punto, c'è effettivamente stato un ulteriore aumento della soglia per il forfettario, passata da 65.000 a 85.000, ma non si è arrivati ai 100.000 citati nel programma. Anche la flat tax incrementale è stata introdotta, ma unicamente per il 2023 e solo per gli autonomi.¹² Non c'è traccia dell'ampliamento per famiglie e imprese, che avrebbe costi ben più alti rispetto ai 3,5 miliardi l'anno del regime forfettario.¹³

Innalzamento delle pensioni minime

Anche questa proposta è comune a più campagne elettorali. Partiamo dal 2018: il Centrodestra aveva proposto di portare le pensioni minime a 1.000 euro, il M5S di portare la pensione minima a 780 euro “per tutti i pensionati” attraverso il RdC, che sarebbe stato diretto anche ai pensionati.

Nella legge di attuazione il RdC è stato però separato dalla “Pensione di Cittadinanza” (PdC), la cui platea di beneficiari era ben più ristretta del totale dei pensionati. Visto che i requisiti economici erano gli stessi del RdC sopraelencati, un pensionato con un assegno minimo ma con, ad esempio, 7.000 euro di risparmi sul conto corrente non poteva ricevere la PdC e dunque non raggiungeva i 780 euro. La PdC ha infatti avuto un costo esiguo, di 366 milioni l'anno in media.

Durante i tre Governi che si sono succeduti dal 2018 al 2022, che includevano sempre il M5S e, per Conte I e Draghi, la Lega, l'assegno minimo INPS è stato aumentato (da 507 euro nel 2018 a 525 nel 2022) unicamente tramite gli aggiustamenti all'inflazione, che avvengono per legge a prescindere dal governo in carica. Si è quindi rimasti ben lontani dai 1.000 euro promessi in campagna elettorale, che sarebbero costati 4 miliardi l'anno.¹⁴

Nel 2022, sempre il Centrodestra ha proposto un generico “innalzamento delle pensioni minime”. Negli anni seguenti la pensione minima è effettivamente salita dai 525 euro mensili del 2022 ai 620 euro del 2026. Tuttavia, l'aumento è quasi interamente dovuto agli aggiustamenti per l'inflazione: il Governo Meloni, attraverso vari interventi annuali tra il 2023 e il 2026, ha aumentato l'importo minimo mensile in media di 11,5 euro all'anno. Il costo di tali

¹¹ Il programma del Centrodestra nel 2022 è consultabile a [questo link](#).

¹² Vedi [legge n. 197, 29 dicembre 2022](#), art. 1 commi da 54 a 57.

¹³ Per la stima, vedi il [Rapporto sulle spese fiscali del 2025](#), redatto da un'apposita [Commissione istituita dal Mef](#).

¹⁴ Vedi la nostra precedente nota del 2018 [“Commento al programma di finanza pubblica del centrodestra”](#).

interventi è stato in media di 320 milioni l'anno.¹⁵ L'impegno politico nell'alzare le pensioni minime è stato dunque inferiore a quanto promesso.

Riduzione delle imposte per le imprese

Nel 2018 sia il PD che il M5S hanno proposto di abbassare le imposte per le imprese. Il PD voleva "ridurre le tasse su chi crea sviluppo, portando al 22% le aliquote IRES", cioè l'Imposta sul Reddito delle Società.¹⁶ L'intervento sarebbe costato 2,7 miliardi l'anno.¹⁷ Nonostante il PD fosse parte sia del Governo Conte II che del Governo Draghi, l'aliquota Ires è rimasta al 24%, livello tuttora in vigore.

Il M5S propose invece la "riduzione drastica dell'IRAP", l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive; questa ha un'aliquota del 3,9% (leggermente variabile su base regionale) sulla produzione netta di società di capitali e di persone, enti, ditte individuali e liberi professionisti. Assumendo che la "riduzione drastica" corrispondesse a un minor gettito del 50%, la misura sarebbe costata 11 miliardi l'anno. Tuttavia, l'IRAP è rimasta pienamente in vigore per società ed enti, senza alcun taglio, ed è stata abolita dal Governo Draghi per ditte individuali e liberi professionisti. Dato che questi erano una parte minoritaria del gettito, il costo è stato di 1,2 miliardi l'anno, molto inferiore rispetto alla "riduzione drastica" promessa.¹⁸

Esenzione dalle imposte per i redditi bassi

L'azzeramento delle imposte per i redditi bassi è stato proposto nel 2018 sia dal M5S che dal Centrodestra. Nei rispettivi programmi, i primi specificavano una soglia di 10.000 euro, i secondi si limitavano a una generica "esenzione totale dei redditi bassi".¹⁹ Al momento delle proposte i redditi fino a 8.145 euro per i dipendenti e 4.800 per gli autonomi erano già esenti dalle imposte; quindi

¹⁵ Gli aumenti sono stati dell'1,5% rispetto al minimo INPS nel 2023 (da 564 euro a 572, quindi 8 euro), del 2,7% nel 2024 (da 599 euro a 615, 16 euro, [legge n. 197, 29 dicembre 2022, art. 1 comma 310](#)), del 2,2% nel 2025 (da 603 a 617, 14 euro), dell'1,3% nel 2026 (da 612 a 620, 8 euro, [legge n. 207, 30 dicembre 2024, art. 1 comma 177](#)). Il dato sul costo per lo Stato proviene dalla "[Relazione illustrativa al disegno di legge di Bilancio 2025-2027](#)".

¹⁶ Il programma del PD nel 2018 è consultabile [a questo link](#).

¹⁷ Vedi la nostra precedente nota del 2018 "[Commento al programma di finanza pubblica del partito democratico](#)".

¹⁸ Vedi Ministero dell'Economia e delle Finanze, "[Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024](#)". L'IRAP era stata invece ridotta in modo significativo con la Legge di Bilancio per il 2015, con l'esclusione dalla base imponibile delle retribuzioni dei lavoratori con contratti permanenti.

¹⁹ Più precisamente, non si tratta di un azzeramento delle imposte ma del fatto che sotto a certe soglie di reddito il totale delle detrazioni supera l'imposta lorda dovuta, azzerandola di fatto.

l'intenzione era di alzare tale soglia. Ipotizzando un ampliamento fino a 10.000 euro, il costo sarebbe stato di 14 miliardi l'anno.

La misura è stata implementata solo parzialmente, e con molto ritardo rispetto alle elezioni. È infatti la Legge di Bilancio per il 2022, varata dal Governo Draghi, che ha innalzato la soglia di esenzione a 8.500 euro per i pensionati e a 5.500 quella degli autonomi.²⁰ In seguito la soglia è stata alzata anche per i dipendenti, a 8.500 euro, ma tramite provvedimenti del Governo Meloni, che peraltro non aveva incluso la misura nel programma elettorale. Il costo totale di tutti questi innalzamenti è di 1,7 miliardi l'anno.²¹

²⁰ Anche la soglia dei dipendenti è stata alzata, ma in modo trascurabile: da 8.145 euro a 8.174. Vedi [legge n. 234, 30 dicembre 2021](#), art. 1 comma 2.

²¹ Le stime vengono dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Per l'intervento del Governo Draghi, vedi ["Flash n.5 - La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio"](#), 20 dicembre 2021. Per quello del Governo Meloni, vedi ["Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2024"](#), 14 novembre 2023.