ufficio parlamentare di bilancio

Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025

Commissioni riunite
V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e
5ª del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, Bilancio)

5 dicembre 2022

Indice

Introduzione ***5***

1. Il quadro macroeconomico ***9***

1.1 La recente evoluzione congiunturale **9**

1.1.1 Il quadro internazionale 9

1.1.2 Il quadro dell'economia italiana 11

1.2 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio **14**

1.3 I fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche **16**

2. L'impatto finanziario della manovra di bilancio ***18***

2.1 I principali interventi **26**

2.2 Alcune considerazioni generali **32**

3. Le principali misure contenute nel DDL di bilancio ***38***

3.1 Le misure di mitigazione dell'inflazione in favore di famiglie e imprese **38**

3.1.1 L'impatto distributivo delle misure in favore delle famiglie 39

3.1.2 Il credito di imposta per le spese energetiche delle imprese 48

3.2 Le misure riguardanti la tassazione **50**

3.2.1 Le modifiche al regime forfettario 50

3.2.1.1 Considerazioni di equità e di efficienza 60

3.2.2 La *flat tax* incrementale 64

3.2.3 I contributi straordinari a carico del settore dell'energia 66

3.3 Il Reddito di cittadinanza **72**

3.3.1 I potenziali esclusi dal RdC nel 2023 74

3.4 Le misure in materia pensionistica **79**

3.4.1 Le misure di flessibilità in uscita 80

3.4.2 L'incentivo a restare al lavoro 83

3.4.3 Le modifiche all'indicizzazione delle pensioni 85

3.5 Le misure in campo sanitario **89**

3.5.1 L'evoluzione del finanziamento e della spesa del SSN 89

3.5.2 Le criticità, i rischi e gli impegni da affrontare nei prossimi anni con le risorse a disposizione 93

3.6 Le misure riguardanti la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni **95**

3.6.1 Dal federalismo "simmetrico" a quello "asimmetrico" 95

3.6.2 Le criticità nella definizione dei LEP 96

3.6.3 Il mancato riferimento al riequilibrio 98

3.7 Le misure in materia di riscossione **100**

3.8 L'innalzamento del tetto all'utilizzo del contante **109**

3.8.1 L'utilizzo del contante in Italia e in Europa 111

3.8.2 Alcune evidenze sulla relazione tra uso del contante ed economia non osservata 114

Appendice 2.1 - Gli interventi di mitigazione dell'aumento dei prezzi a favore delle famiglie e delle imprese negli altri principali paesi europei 117

Appendice 3.1 - Le misure condizionali di sostegno al reddito in Europa 125

Introduzione

Il disegno di legge di bilancio si inserisce in un contesto macroeconomico, globale e nazionale, caratterizzato da forte incertezza e rischi avversi, per rispondere ai quali potranno rendersi necessari nuovi interventi.

L'economia internazionale resta fortemente condizionata da fattori che sfuggono alla logica economica, come la pandemia e il conflitto russo-ucraino. Quest'ultimo ha esacerbato le tendenze inflazionistiche, già in atto soprattutto sui mercati delle materie prime energetiche. L'offerta di gas naturale in Europa, che fino all'anno scorso dipendeva in misura rilevante dalle forniture russe, si è compressa, rendendo i mercati all'ingrosso del metano molto instabili. Il prezzo europeo del gas, che aveva raggiunto un picco storico in estate, si è poi ridimensionato negli ultimi mesi, grazie anche a condizioni climatiche eccezionalmente favorevoli. Tuttavia la volatilità del mercato del gas rimane elevata e l'imposizione di un efficace tetto ai prezzi concertato a livello dell'Unione europea tarda a concretizzarsi. I rischi di nuove tensioni nei prossimi anni sui mercati europei dell'energia restano elevati, tenuto anche conto dei costi necessari al raggiungimento degli obiettivi della riconversione energetica verso fonti rinnovabili.

I rincari energetici, insieme alle restrizioni sull'offerta di altre materie prime e semilavorati a monte delle fasi di produzione, hanno comportato bruschi incrementi dei prezzi al consumo in diversi paesi del mondo. L'aumento dell'inflazione intacca la redditività delle imprese e le disponibilità per gli acquisti delle famiglie e, poiché in questa fase si concentra sui beni di prima necessità, ha anche impatti redistributivi a sfavore delle classi meno abbienti. Tali dinamiche hanno quindi già richiesto ingenti interventi con risorse pubbliche, per attenuare i costi sui bilanci dei consumatori e delle imprese, in particolare quelle energivore. In Italia il Governo ha risposto con misure di contenimento delle imposte indirette e delle tariffe, di sostegno alle imprese e con trasferimenti mirati alle famiglie, soprattutto quelle con minori disponibilità di reddito. Con il DDL di bilancio per il 2023 tale orientamento prosegue fino a tutto il primo trimestre del prossimo anno, concentrando le risorse sulle famiglie bisognose attraverso l'estensione della platea dei beneficiari del bonus energia e l'aumento della decontribuzione per i redditi più bassi, mentre non è stato rinnovato lo sconto sulle accise sui carburanti, misura di carattere generale.

Secondo le previsioni dell'UPB e dei principali analisti, il picco dell'inflazione si raggiungerebbe nel trimestre in corso; l'anno prossimo la dinamica dei prezzi dovrebbe gradualmente ridursi, rendendo meno pressanti le istanze per un ulteriore intervento pubblico a tutela del reddito delle famiglie e della competitività delle imprese. Tuttavia le stime sulla dinamica dei prezzi sono caratterizzate da un'incertezza molto elevata, per cui non si può escludere che nel corso del 2023 si manifestino nuove esigenze di finanziamento delle misure per mitigare gli effetti dei rincari.

L'attuale ondata inflazionistica, la più forte dagli anni settanta, ha anche modificato l'orientamento di politica monetaria delle banche centrali, rendendolo velocemente meno espansivo. A partire dal luglio scorso la Banca Centrale Europea (BCE) ha varato tre aumenti del tasso ufficiale di riferimento e il processo non è ancora terminato; si attendono infatti nuovi rialzi, che continueranno finché le tendenze dell'inflazione non saranno coerenti con l'obiettivo della politica monetaria unica. Le condizioni di finanziamento degli emittenti sovrani europei diventano più difficili, anche perché i programmi di acquisti netti di titoli pubblici da parte della BCE si sono conclusi nel luglio scorso, sebbene resti l'impegno al riacquisto dei titoli scaduti.

È in questo contesto che si inserisce la manovra di bilancio per il 2023-25, il cui impatto finanziario è coerente con gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal Governo nella versione aggiornata e rivista della NADEF 2022 presentata a novembre e approvata dal Parlamento. Si ribadisce quindi quanto affermato in occasione dell'Audizione dell'UPB del 9 novembre scorso, ovvero che si valuta positivamente il sentiero di riduzione del disavanzo in rapporto al PIL nel prossimo triennio, per riportarlo al 3 per cento del PIL nel 2025, grazie anche al ritorno ad avanzi primari a partire dal 2024.

In particolare, come previsto nella NADEF aggiornata e rivista, la manovra di bilancio peggiora il disavanzo di circa un punto percentuale del PIL rispetto allo scenario tendenziale mentre impatta in maniera modesta nel biennio successivo (aumento del disavanzo di 0,1 punti nel 2024 e riduzione di 0,2 punti nel 2025). Il peggioramento del saldo del 2023 è essenzialmente destinato a finanziare le misure introdotte dal Governo per contrastare gli effetti economici e sociali del rialzo dei prezzi energetici su imprese e famiglie. Sono inoltre previste, per il triennio 2023-25, misure e risorse per facilitare l'avvio o il proseguimento delle opere pubbliche legate all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale ad esso complementare, anch'essi influenzati dagli aumenti dei prezzi dei materiali ed energetici.

Relativamente alle misure di mitigazione degli effetti dell'inflazione va sottolineato l'impegno del Governo a mantenere, in continuità con il Governo precedente, un approccio cauto. Esse sono limitate nel tempo, estendendosi al solo primo trimestre del 2023. Non potendo escludere la possibilità che l'inflazione resti elevata nei trimestri successivi, eventuali nuovi interventi da parte del Governo nel corso dell'anno dovranno prevedere sia una più decisa concentrazione degli aiuti sulle famiglie e imprese maggiormente bisognose, sia adeguate coperture per evitare aumenti inattesi di disavanzo. Un saldo primario peggiore di quanto atteso nella NADEF potrebbe mettere a rischio la discesa del debito in rapporto al PIL cominciata nel 2021 ma prevista in rallentamento il prossimo anno a causa principalmente della modesta crescita del PIL. Inoltre, un altro aspetto rilevante che il Governo dovrà affrontare è la necessità di prevedere un'ordinata riduzione di tali misure temporanee per evitare repentini peggioramenti delle condizioni economiche di famiglie e imprese.

Il resto della manovra ha un impatto finanziario più limitato. Sono presenti tuttavia diversi interventi che avviano o preannunciano percorsi di riforma rilevanti sia sul lato della spesa che su quello del sistema fiscale.

Di particolare rilevanza appare l'annuncio di una revisione del Reddito di cittadinanza per superare le criticità che si sono manifestate nei primi anni di attuazione, in particolare con riferimento al sostegno di coloro che non riescono a collocarsi nel mercato del lavoro, anche se la natura di Livello Essenziale di Prestazione (LEP) avrebbe consigliato di prevederne l'abolizione contestualmente all'introduzione di un nuovo strumento.

Significative sono anche le misure che incidono sulla flessibilità di accesso alle prestazioni pensionistiche che dovranno essere seguite da una più ampia riflessione sulle strategie per far fronte all'incremento della spesa generata dall'invecchiamento della popolazione al fine di contemperare l'esigenza di coperture pensionistiche adeguate con la sostenibilità di medio-lungo termine della finanza pubblica.

Gli interventi in ambito tributario appaiono principalmente indirizzati ad ampliare la portata e l'articolazione dei regimi cedolari di tassazione del reddito, anche attraverso il recupero di nuove basi imponibili come nel caso dei redditi delle cripto attività. L'inserimento di questi ulteriori elementi di novità in un quadro già frammentato rende tuttavia sempre più urgente un ridisegno complessivo della tassazione diretta onde evitare che le disparità di trattamento fra categorie di redditi e tipologie di contribuenti producano incentivi perversi o alimentino comportamenti elusivi o l'evasione.

Se la riforma intenderà consolidare un sistema fiscale basato su imposte cedolari - laddove ritenuto compatibile con il criterio della progressività che deve ispirare il sistema tributario - occorrerà innanzitutto valutare l'opportunità di uniformare il livello delle aliquote e la necessità di fissarle ad un livello adeguato per garantire il finanziamento dei servizi pubblici. La riforma fiscale non potrà dunque essere disgiunta da un'attenta programmazione della spesa di medio-lungo periodo.

Tornando alla valutazione complessiva del disegno di politica economica che emerge dalla NADEF dello scorso novembre e dalla manovra di bilancio, la conferma dell'obiettivo di consolidamento delle finanze pubbliche contribuisce a mantenere il differenziale dei rendimenti dei titoli di Stato rispetto a quelli degli altri paesi dell'area dell'euro su livelli sostenibili. Ciò facilita, insieme alla presenza di avanzi primari, la discesa del debito in rapporto al PIL.

Oltre ad avere effetti positivi sull'economia, questo orientamento della politica di bilancio risulterebbe coerente con la logica delle nuove regole di finanza pubblica a livello UE, così come delineate di recente nella Comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti di riforma del Patto di stabilità e crescita. Esse mirano ad assicurare le prospettive di stabilità finanziaria legata alla discesa del debito in rapporto al PIL nel medio termine. Ciò avverrebbe tramite un sentiero di programmazione di bilancio e di

riforme strutturali (inclusi gli investimenti) specifico per paese. Inoltre, sarebbe previsto un attento monitoraggio attraverso un indicatore di spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali. Ciò significa che eventuali aumenti strutturali dell'aggregato di spesa dovranno essere coperti da misure discrezionali dal lato delle entrate.

La nuova *governance* economica della UE richiederà quindi uno sforzo nella capacità di programmazione di medio termine delle finanze pubbliche e di realizzazione del piano di riforme e investimenti. In tal senso, l'esperienza accumulata con l'attuazione del programma *Next Generation EU* attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sarà di fondamentale importanza. L'Italia è infatti uno degli Stati membri che ha attinto più risorse del Dispositivo di ripresa e resilienza della UE per promuovere lo sviluppo, in un contesto internazionale caratterizzato da massicci interventi delle principali economie mondiali per il finanziamento della transizione ecologica e della transizione digitale.

L'attuazione del PNRR è inoltre rilevante per le prospettive di crescita: sebbene in questi primi anni abbia contribuito in misura moderata alla domanda aggregata, se perseguito con determinazione ed efficienza darà a fine periodo uno stimolo all'attività economica che secondo le stime UPB è di circa tre punti percentuali di PIL. Gli effetti potrebbero essere anche superiori, se si concretizzeranno riforme strutturali organiche volte a incrementare il potenziale di crescita dell'economia italiana.

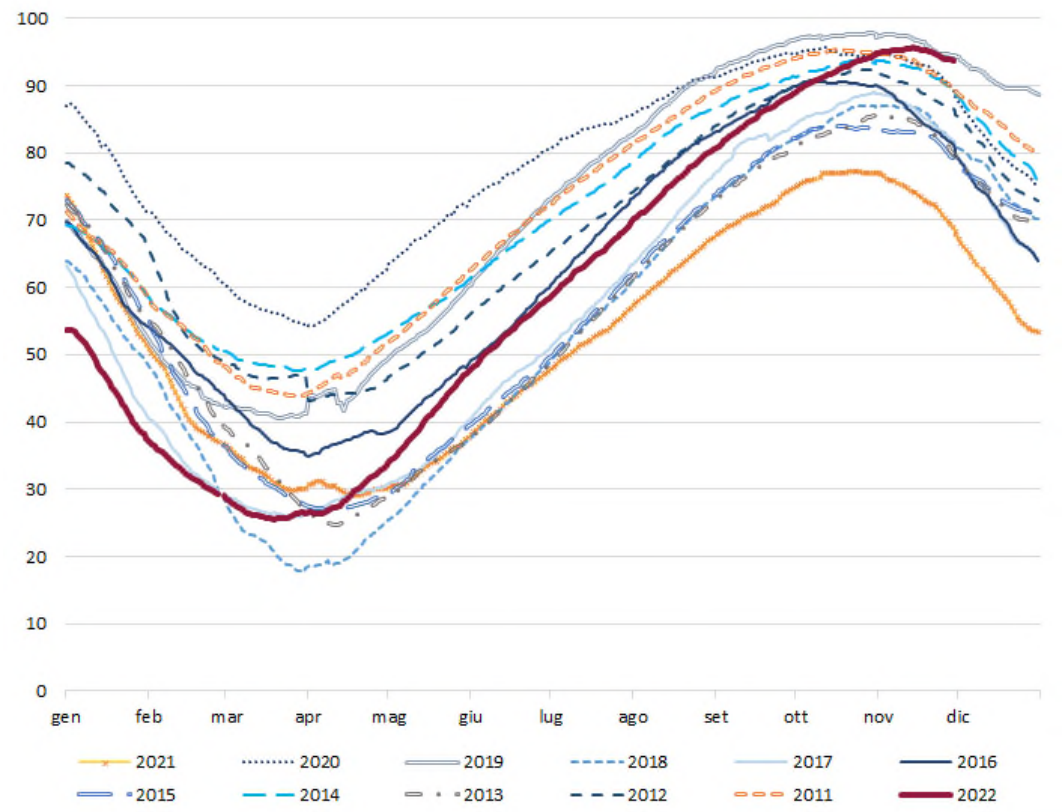
1. Il quadro macroeconomico

1.1 La recente evoluzione congiunturale

1.1.1 Il quadro internazionale

Dopo oltre nove mesi dall'invasione russa dell'Ucraina le prospettive per l'economia mondiale si sono nuovamente deteriorate dalla scorsa estate. L'incremento dei prezzi delle materie prime, energetiche e non, iniziato con la ripresa ciclica del 2021 successiva al primo anno di pandemia, ha subìto una drammatica accelerazione dopo lo scoppio del conflitto, causando anche impatti recessivi. Le tensioni geopolitiche hanno determinato intense oscillazioni dei prezzi e progressive contrazioni dell'approvvigionamento di gas dalla Russia. A metà novembre nel complesso dell'Unione europea (UE) i livelli degli stoccaggi di gas erano al 94 per cento, dieci punti oltre la media degli anni più recenti, anche grazie a condizioni climatiche eccezionalmente favorevoli in ottobre e buona parte di novembre (fig. 1.1). Questo ha favorito nell'immediato il rientro delle quotazioni del metano, dai picchi di fine agosto; tuttavia il venire meno delle forniture russe pone rischi per l'inverno 2023-24, nel caso in cui ci siano difficoltà a ricostituire gli stoccaggi tra la primavera e la prossima estate.

Fig. 1.1 – Percentuale di riempimento degli stoccaggi di gas naturale nella UE



Fonte: *Gas Infrastructure Europe*.

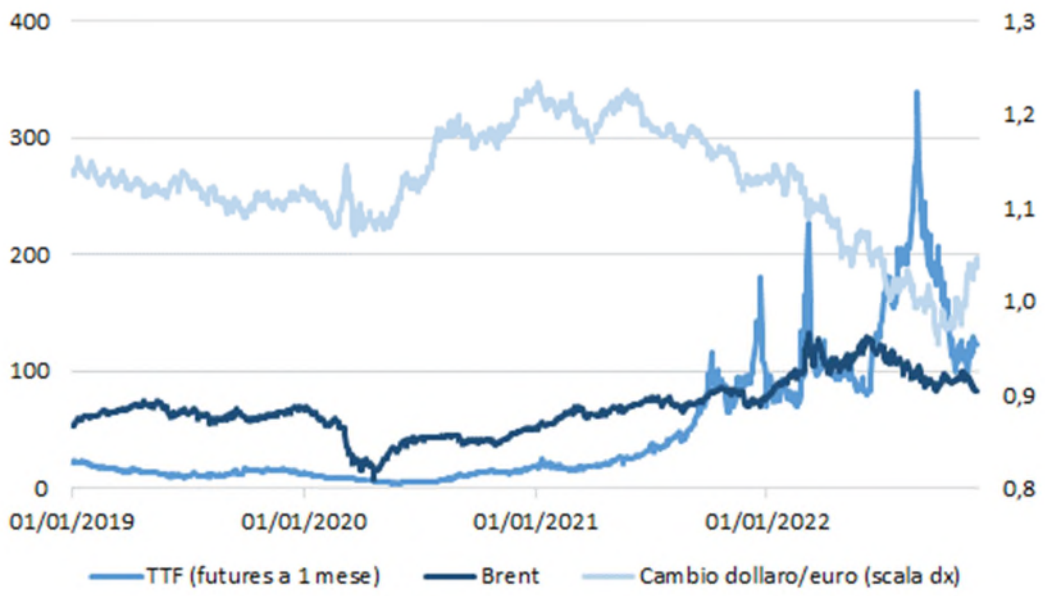
Negli Stati Uniti nei primi due trimestri dell'anno il PIL si è ridotto di sei decimi di punto rispetto all'ultimo quarto del 2021, ma è tornato a espandersi in estate (2,9 per cento la variazione congiunturale annualizzata). Nello stesso periodo l'area dell'euro ha registrato tre trimestri di crescita economica, sebbene nell'ultimo sia stata poco più che stagnante (0,2 per cento congiunturale). In Cina la politica di zero-COVID, che comincia a provocare forti insofferenze nella popolazione, e i conseguenti *lockdown* hanno pesantemente influito sulla dinamica del PIL, che nei primi nove mesi del 2022 è aumentato solo del tre per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, un ritmo molto basso rispetto alle tendenze storiche dell'economia cinese.

I maggiori previsori anticipano una stagnazione, se non un arretramento, dell'economia mondiale tra la fine dell'anno corrente e l'inizio del 2023. Supportano tale visione prospettica i risultati delle indagini presso i direttori degli acquisti che, a livello globale, segnalano una contrazione dell'attività produttiva già dallo scorso agosto. Il commercio internazionale, che aveva recuperato velocemente fino a prima dell'estate, ha cominciato a mostrare qualche segnale di rallentamento nel terzo trimestre; l'acquisito per il 2022, secondo i dati del *Central Plan Bureau*, supera di poco il quattro per cento in settembre.

Anche se in misura più contenuta, in conseguenza della differente logistica e della maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento rispetto al gas, il prezzo del greggio (Brent) ha subìto ampi incrementi nella fase iniziale dell'invasione russa dei territori ucraini. Successivamente, con il rallentamento del ciclo economico globale, le quotazioni sono rientrate. Dai 70 dollari per barile d'inizio anno la quotazione è arrivata intorno ai 130 dollari nei primi giorni delle ostilità, per tornare, nella seconda metà di novembre, ampiamente sotto i 100 dollari. La valuta europea, che si era progressivamente indebolita per tutto il 2022 fino a scendere sotto la parità nei confronti del dollaro in ottobre, si è lievemente apprezzata risalendo sopra l'uno nella seconda metà di novembre, in conseguenza di aspettative di una politica monetaria più restrittiva nel vecchio continente (fig. 1.2).

I rincari delle quotazioni delle materie prime, in particolare energetiche, iniziati nella primavera dello scorso anno si sono trasferiti, seppure lentamente, ai prezzi al consumo. A partire da maggio 2021 l'indice armonizzato per l'area dell'euro ha ecceduto il livello obiettivo della Banca centrale europea (BCE) del due per cento, avviandosi progressivamente a superare la doppia cifra (10,6 per cento il dato dello scorso ottobre). La stima preliminare per il mese scorso mostra il primo calo da diciassette mesi (al 10,0 per cento). L'autorità monetaria europea ha a lungo considerato il fenomeno dell'accelerazione dei prezzi come transitorio e ha tardato ad adeguare l'orientamento della politica monetaria alle mutate condizioni. A partire dall'inizio dell'anno in corso la BCE ha dapprima terminato il programma di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica (PEPP), poi ridotto il programma di acquisto delle attività (PAA) e a partire da luglio ha iniziato a innalzare i tassi d'interesse di riferimento in tre riunioni consecutive, annunciando ulteriori aumenti nei prossimi mesi. Come anticipa il dato dell'inflazione

Fig. 1.2 – Prezzo del Brent, del gas naturale (TTF) e tasso di cambio



Fonte: S&P Global.

dell'area dell'euro di novembre, si cominciano a intravedere segnali di inversione della dinamica dei prezzi; secondo le recenti previsioni della Commissione europea, nel trimestre corrente si dovrebbe raggiungere il picco dell'inflazione in Europa, dopodiché si avvierebbe un graduale rientro della dinamica verso l'obiettivo della BCE.

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) 2023, nella versione aggiornata di novembre, conferma il quadro delle esogene internazionali della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2022. A oggi le quotazioni di mercato sono rimaste pressoché invariate per l'anno in corso, mentre si sono modificate solo in misura limitata per il 2023. In particolare per l'anno prossimo si anticipa un cambio lievemente più apprezzato (1,04 dollari per euro contro la parità nella NADEF) e un prezzo del petrolio di 5 dollari più basso (84,8 contro 89,9 dollari per barile). In euro la riduzione del prezzo del Brent si attesta quindi a circa il 10 per cento. Nel complesso, l'evoluzione delle esogene internazionali appare eterogenea: se da un lato le quotazioni delle materie prime energetiche risultano più favorevoli, il rallentamento degli scambi mondiali agisce da freno per l'attività produttiva.

1.1.2 Il quadro dell'economia italiana

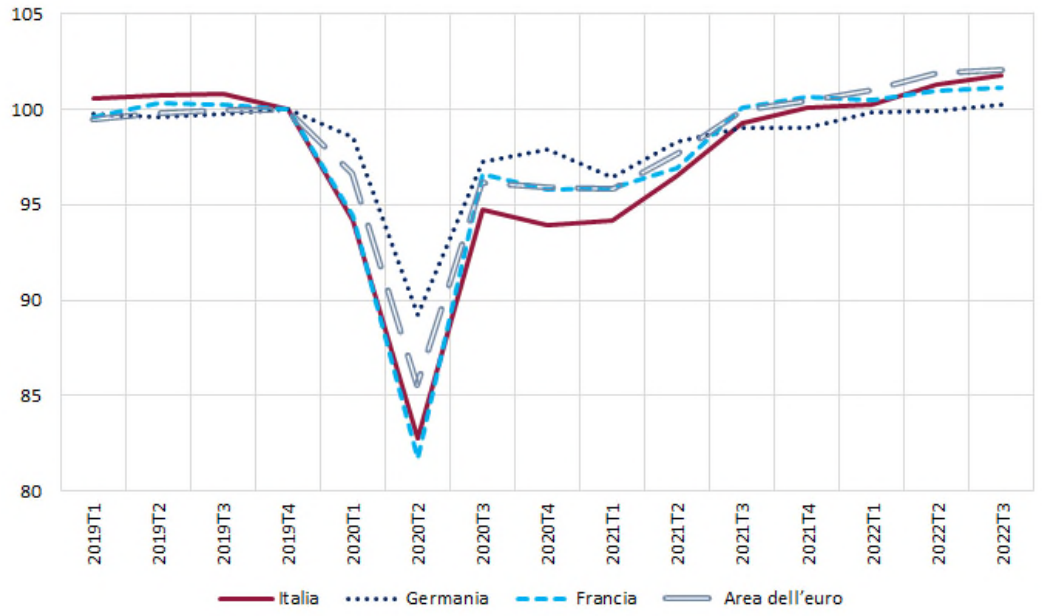
In Italia la fase ciclica, sebbene in rallentamento, si è mantenuta espansiva durante l'estate grazie al sostegno esercitato dalla spesa per consumi. Il clima di fiducia delle imprese e i più recenti indicatori congiunturali prefigurano tuttavia un deterioramento dell'attività economica, tra lo scorcio finale di quest'anno e l'avvio del prossimo. L'inflazione al consumo in novembre si è confermata poco al di sotto del dodici per cento.

Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia è aumentato in termini congiunturali dello 0,5 per cento (2,6 rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente); l'espansione dell'attività è stata più forte di quella degli altri due principali paesi dell'area dell'euro (fig. 1.3), dove il PIL è aumentato di un paio di decimi di punto percentuale. Dal lato dell'offerta, l'espansione del PIL del nostro Paese in estate è stata trainata unicamente dai servizi, a fronte di flessioni congiunturali negli altri macro settori, non trascurabili per le costruzioni e l'agricoltura e meno forti per l'industria. Dal lato della domanda si è registrato un contributo positivo della componente nazionale, soprattutto per consumi privati, in parte eroso dall'apporto negativo della componente estera netta, in particolare per l'accelerazione delle importazioni. Il tasso di variazione acquisito del PIL per l'anno in corso si mantiene positivo, al 3,9 per cento; la dinamica nei conti annuali dovrebbe comunque risultare lievemente più contenuta, in virtù del minore numero di giorni lavorativi rispetto al 2021 (252 contro 255).

Il quadro degli indicatori disponibili prefigura un rallentamento ciclico nel breve termine, principalmente a riflesso delle conseguenze dirette e indirette della guerra in Ucraina.

Dopo gli incrementi congiunturali in luglio e agosto la produzione industriale ha segnato una battuta di arresto a settembre (-1,8 per cento); la variazione congiunturale nella media del terzo trimestre risulta pari a -0,4 per cento, mentre la crescita acquisita per l'anno in corso resta positiva (0,8 per cento). Le rilevazioni presso le imprese mantengono un'intonazione negativa; in novembre il PMI della manifattura si è collocato ben al di sotto della soglia che separa le fasi di espansione da quelle di contrazione, per il quinto mese consecutivo, come conseguenza delle tensioni nella disponibilità dei materiali e nei costi di produzione. Nello stesso mese, l'indice Istat sulla fiducia del comparto ha tuttavia interrotto la fase di contrazione iniziata nel quarto trimestre dello scorso

Fig. 1.3 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: Eurostat.

anno, recuperando i cali degli ultimi due mesi, pur mantenendosi su livelli prossimi a quelli medi del primo trimestre dello scorso anno. Il valore aggiunto del settore delle costruzioni nel trimestre estivo ha interrotto la fase di crescita, che durava dal quarto trimestre del 2020, contraendosi di due punti percentuali. Nel terziario gli indicatori qualitativi recenti prospettano un indebolimento nel breve termine; nella seconda metà dell'anno il PMI settoriale è sceso sotto la soglia di demarcazione tra espansione e contrazione e gli indici di fiducia si sono nuovamente deteriorati. L'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali pubblicati dall'Istat, ha segnato in novembre un recupero dopo la flessione del mese precedente, collocandosi su un livello comunque inferiore alla media del terzo trimestre. Anche gli indicatori sulla domanda hanno mostrato alcuni segnali di debolezza in estate. Nel commercio al dettaglio gli acquisti in volume si sono ridotti nel terzo trimestre di mezzo punto percentuale rispetto al periodo precedente. Le immatricolazioni di autoveicoli sono risultate in calo nella media dei primi dieci mesi dell'anno in corso, di oltre tredici punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2021. Riguardo all'accumulazione di capitale, l'ultima indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita riporta una revisione al ribasso dei piani di investimento delle imprese dell'industria e dei servizi per la parte finale dell'anno; il peggioramento della domanda di beni strumentali rispecchia il deterioramento delle attese di profitto, oltre che condizioni meno favorevoli sul mercato creditizio, anche a riflesso di un orientamento progressivamente più restrittivo della politica monetaria. Gli scambi con l'estero di beni sono stati invece vivaci nei mesi estivi, se valutati sulla base dei dati in valore del commercio estero; al contrario, le serie in volume della contabilità nazionale segnalano che nel terzo trimestre si è arrestata la crescita delle esportazioni mentre ha accelerato quella delle importazioni. Contestualmente s'intensifica l'incertezza di famiglie e imprese, che secondo la misura elaborata dall'UPB ha raggiunto nei mesi estivi valori prossimi a quelli durante la crisi del debito sovrano del 2012-13.

L'inflazione è progressivamente cresciuta in corso d'anno, sospinta principalmente dai prezzi dei beni energetici; le pressioni di matrice estera riflettono anche il rialzo dei costi di fornitura e di trasporto. Tali aumenti intaccano le disponibilità per gli acquisti delle famiglie con notevoli impatti redistributivi a sfavore delle classi meno abbienti e hanno già richiesto interventi di contenimento delle imposte indirette e trasferimenti mirati alle famiglie con minori disponibilità di reddito. Con la legge di bilancio per il 2023 tale orientamento prosegue fino al primo trimestre del prossimo anno (si veda il paragrafo 3.1.1). Secondo le previsioni, sia dell'UPB sia di altri analisti, il picco dell'inflazione italiana si raggiungerebbe nel trimestre in corso; l'anno prossimo la dinamica dei prezzi dovrebbe quindi progressivamente ridursi. Il grado di aleatorietà che circonda tali previsioni è comunque molto ampio, in quanto le tensioni geopolitiche inducono forte volatilità sui mercati delle materie prime, le cui oscillazioni si riverberano su tutta la catena distributiva.

In novembre, secondo la stima preliminare dell'Istat, l'inflazione misurata dall'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) è rimasta all'11,8 per cento, come in ottobre. Tale risultato è la sintesi di andamenti contrapposti: hanno rallentato i prezzi dei beni energetici non regolamentati (quasi 10 punti percentuali in meno su ottobre, ma ancora in crescita di circa il 70 per cento), grazie soprattutto ai prezzi più bassi dell'energia elettrica sul mercato libero, oltre a quelli dei beni alimentari non lavorati e dei servizi di trasporto; hanno invece accelerato i prezzi dei beni energetici regolamentati (per effetto dei prezzi del gas di città e gas naturale nel mercato tutelato) e, più moderatamente, quelli degli alimentari lavorati e dei servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona. L'inflazione "di fondo", al netto degli energetici e degli alimentari freschi, è aumentata al 5,7 per cento (dal 5,3 di ottobre), quella al netto dei soli beni energetici al 6,1 per cento (dal 5,9). Nel complesso l'inflazione acquisita per il 2022 ha raggiunto l'8,1 per cento per l'indice generale, mentre si è confermata al 3,7 per cento per la componente di fondo. A monte

della catena produttiva comincia a manifestarsi qualche iniziale segnale di inversione di tendenza. In ottobre si è registrata una flessione congiunturale dei prezzi alla produzione dell'industria in senso stretto (-3,3 per cento), dopo quasi due anni di incrementi consecutivi; ne è derivata una netta attenuazione della dinamica tendenziale, che ora flette al 28,0 per cento, dal 41,7 di settembre. Tale risultato è dovuto ai forti ribassi, soprattutto sul mercato interno, dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica, ma vi ha contribuito anche l'ampio calo dei prezzi delle attività estrattive. Il rallentamento dei prezzi sul mercato estero è invece apparso contenuto. Per le costruzioni la variazione su base annua dei prezzi è risultata in aumento per gli edifici (circa 0,3 punti percentuali, all'8,5 per cento), residenziali e non residenziali, mentre è rimasta stazionaria per le strade. Nei servizi, la variazione su base annua dei prezzi alla produzione nel terzo trimestre ha segnato un'attenuazione (al 3,7 per cento, dal 4,1 dei precedenti tre mesi).

All'espansione del PIL del terzo trimestre non ha fatto riscontro un incremento del fattore lavoro. Sia il numero di persone occupate sia le ore lavorate nel periodo estivo sono rimasti pressoché invariati; nello stesso periodo è invece proseguito il calo del tasso di disoccupazione, che a settembre è diminuito al 7,9 per cento. Le retribuzioni contrattuali, in leggero rialzo nel secondo trimestre, hanno continuato a crescere nei mesi estivi, trainate principalmente dalla componente pubblica; in settembre, la quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale si è attestata al 50,7 per cento.

1.2 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

La previsione macroeconomica del DPB 2023, nella versione aggiornata del 21 novembre, conferma quella presentata nella versione rivista e integrata della NADEF il 4 novembre 2022. L'UPB ha validato lo stesso giorno il quadro macroeconomico (QM) della NADEF 2022 rivista e integrata, per gli anni 2022-23, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio[1]. Il 9 novembre l'UPB ha validato anche il QM programmatico del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF)[2], evidenziando comunque i rischi al ribasso sulla crescita dei prossimi anni.

Il DPB prospetta una crescita del PIL sostenuta quest'anno, seguita da un deciso rallentamento nel prossimo e da una ripresa nel 2024-25. Rispetto al QM programmatico del Documento di economia e finanza (DEF) 2022 le prospettive del PIL sono moderatamente migliori per quest'anno, peggiori sul 2023 per circa due punti percentuali, pressoché uguali nel 2024 e lievemente inferiori nel 2025. Lo scenario del DPB prefigura un'attività economica trainata dalle componenti interne della domanda, mentre le esportazioni nette forniscono un contributo negativo per l'anno in corso e sostanzialmente neutrale in seguito. La spesa per consumi delle famiglie cresce considerevolmente quest'anno, grazie anche al venire meno delle restrizioni di contrasto al COVID-19, decelera nel 2023 per il forte freno indotto dall'inflazione e poi si stabilizza negli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione; l'accumulazione di capitale registra quest'anno un rallentamento, che s'intensificherebbe nel 2023, mentre si avrebbe un recupero nel 2024, anche grazie alla spinta del PNRR.

[1] La lettera di validazione del QM tendenziale è disponibile al https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/11/Lett_validaz_nuovo-QMT-NADEF-2022.pdf.

[2] La lettera di validazione del QM programmatico è disponibile al link Lettera-validazione-QMP-NADEF-2022-Vers_riv-e-int.pdf (upbilancio.it).

Lo scenario del DPB sul 2023 incorpora la manovra di bilancio, che è stata valutata nell'esercizio di validazione svolto dall'UPB all'inizio di novembre sulla base di informazioni molto preliminari sulla possibile composizione della legge di bilancio. La manovra porterebbe la crescita del PIL del 2023 allo 0,6 per cento, tre decimi sopra lo scenario tendenziale; l'anno successivo l'impatto si limiterebbe a un decimo di punto di PIL (all'1,9 dall'1,8 del tendenziale) mentre sarebbe lievemente negativo nel 2025 (tab. 1.1). Il rafforzamento dell'attività economica ascrivibile alla manovra nel 2023 si concentrerebbe sui consumi delle famiglie, che beneficiano di un maggiore potere d'acquisto, dovuto alle misure del Governo di moderazione degli effetti dell'inflazione. Le esportazioni e le importazioni sarebbero invece poco attivate, quindi nel complesso il saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL resterebbe invariato rispetto al quadro a legislazione vigente. La maggiore crescita del prodotto non produrrebbe effetti rilevanti sui prezzi e sui costi, anzi il deflatore dei consumi è atteso ridursi rispetto allo scenario tendenziale (per quattro decimi di punto percentuale), in conseguenza del rinnovo delle misure di mitigazione dei rincari dei beni energetici. Il deflatore del PIL si ridurrebbe lievemente rispetto al quadro tendenziale ma, considerando anche la maggiore crescita reale, il PIL nominale nel 2023 salirebbe del 4,8 per cento (dal 4,6 del tendenziale).

Nel biennio finale della previsione il QM programmatico del DPB delinea tassi di variazione del PIL vicini a quelli del QM tendenziale, in entrambi i casi maggiori delle medie storiche pre-crisi. Rispetto allo scenario a legislazione vigente, investimenti e consumi sarebbero attivati nel 2024 mentre la corrispondente dinamica resterebbe al di sotto dello scenario tendenziale nell'ultimo anno di

Tab. 1.1 – Il quadro tendenziale programmatico del DPB 2023 (versione aggiornata) (1)
(variazioni percentuali, salvo diversa indicazione)

	2022		2023		2024		2025	
	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.
PIL e domanda								
PIL	3,7	3,7	0,3	0,6	1,8	1,9	1,5	1,3
Importazioni	14,0	14,0	1,1	1,3	4,2	4,7	3,4	3,2
Consumi finali nazionali	3,2	3,2	-0,3	0,1	0,9	1,2	1,1	0,9
Consumi famiglie	3,9	3,9	0,4	1,0	1,3	1,6	1,4	1,2
Spesa della PA e ISP	1,4	1,4	-2,6	-2,6	-0,5	-0,3	0,2	0,2
Investimenti	8,7	8,7	2,8	3,0	4,1	4,6	2,7	2,5
Esportazioni	10,7	10,7	0,9	0,9	4,2	4,2	3,3	3,3
Contributi alla crescita del PIL (1)								
Esportazioni nette	-0,8	-0,8	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1
Scorte	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	4,1	4,1	0,4	0,7	1,6	1,9	1,5	1,3
Prezzi								
Deflatore importazioni	21,1	21,1	4,3	4,3	-0,2	-0,2	-0,9	-0,9
Deflatore esportazioni	11,3	11,3	4,3	4,3	1,3	1,4	0,9	0,9
Deflatore PIL	3,0	3,0	4,2	4,1	2,5	2,7	2,0	2,0
PIL nominale	6,8	6,8	4,6	4,8	4,3	4,7	3,6	3,4
Deflatore consumi	7,0	7,0	5,9	5,5	2,3	2,6	2,0	2,0
Mercato del lavoro								
Tasso di disoccupazione	8,1	8,1	8,0	7,9	7,7	7,6	7,5	7,4

Fonte: DPB 2023.
(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

previsione in conseguenza della lieve restrizione della politica di bilancio; il contributo delle esportazioni nette tornerebbe lievemente positivo a fine periodo. La dinamica dei prezzi appare più sostenuta nel 2024 rispetto al tendenziale, in conseguenza del recupero della domanda interna, mentre risulta invariata nel 2025. La manovra indurrebbe anche un miglioramento del mercato del lavoro.

Lo scorso 30 novembre, successivamente alla presentazione del DPB, l'Istat ha rilasciato i conti nazionali del terzo trimestre del 2022, che hanno confermato la stima preliminare sul PIL già incorporata dal Governo nella formulazione del QM.

Secondo le stime effettuate con i modelli di breve termine dell'UPB, nel quarto trimestre dell'anno in corso il PIL rallenterebbe in termini congiunturali e nel complesso del 2022 l'incremento sarebbe prossimo all'obiettivo del Governo, se non marginalmente superiore. Nel confronto con le previsioni recenti di istituzioni e analisti privati gli obiettivi del Governo sul PIL risultano dunque pienamente condivisibili per il 2022 mentre appaiono nella fascia alta delle attese per i prossimi anni (tab. 1.2). La previsione resta comunque soggetta a molteplici rischi al ribasso, come brevemente illustrato nel paragrafo successivo.

1.3 I fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche

Lo scenario macroeconomico dell'economia italiana appare soggetto a molteplici elementi di incertezza, soprattutto di matrice internazionale. Non si possono escludere scenari favorevoli, ma nei giudizi dell'UPB prevalgono decisamente quelli avversi, per cui i rischi sono complessivamente orientati al ribasso.

La guerra in Ucraina e la crisi del mercato del gas. – Il conflitto in corso alle porte dell'UE rappresenta certamente il rischio maggiore, su tutti gli orizzonti di previsione. La guerra ha determinato bruschi rincari delle materie prime, soprattutto energetiche, con

Tab. 1.2 – Previsioni di crescita del PIL e dell'inflazione dell'Italia a confronto

		PIL			Inflazione		
		2022	2023	2024	2022	2023	2024
Oxford Economics (1)	22-nov	3,7	-0,1	1,2	8,0	4,9	0,6
OCSE (2)	22-nov	3,7	0,2	1,0	8,1	6,5	3,0
Consensus Economics (1)	21-nov	3,6	-0,2	1,1	8,2	6,1	1,7
Commissione europea (2)	11-nov	3,8	0,3	1,1	8,7	6,6	2,3
Fondo monetario internazionale	17-ott	3,2	-0,2	1,3	8,7	5,2	1,7
Banca d'Italia (1) (2)	13-ott	3,3	0,3	1,4	8,5	6,5	2,3
Centro Studi Confindustria	08-ott	3,4	0,0	-	7,5	4,5	-
Prometeia (1)	20-set	3,4	0,1	1,0	7,3	4,4	1,8
Per memoria							
MEF NADEF/DPB (3)	21-nov	3,7	0,6	1,9	7,0	5,5	2,6

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi. – (2) Indice dei prezzi armonizzato. – (3) Deflatore dei consumi.

conseguenti tensioni sui mercati europei. La crisi ha messo in evidenza la dipendenza energetica dell'Italia da pochi paesi produttori di gas naturale, esponendola a *shock* negativi nel caso di interruzione delle forniture. Quando le ostilità militari saranno concluse si aprirà comunque una fase di tensioni nei rapporti commerciali e negli scambi di materie prime, con inevitabili ripercussioni per un'economia fortemente dipendente dal resto del mondo come quella italiana.

L'evoluzione della pandemia. – Nell'orizzonte di previsione si assume che non si rendano necessarie restrizioni alla mobilità individuale e alle attività produttive per il contrasto alla pandemia, come attualmente accade in Cina. Poiché tra i paesi in via di sviluppo la vaccinazione è ancora poco diffusa non si può escludere l'insorgenza di nuove varianti o una recrudescenza nell'arco temporale delle previsioni del Governo.

Catene del valore e PNRR. – Nonostante il relativo allentamento delle frizioni nella logistica e dei colli di bottiglia nell'offerta, i fortissimi aumenti dei costi energetici e la carenza di alcuni materiali potrebbero incidere sull'ipotesi dell'integrale, tempestiva ed efficiente attuazione dei progetti di investimento del PNRR.

L'inflazione. – I rischi sui prezzi, soprattutto sul 2023, dipendono principalmente dalle ipotesi sulle variabili esogene, che per le quotazioni delle materie prime sono basate sui mercati a termine, caratterizzati da una forte volatilità in questa fase. Il rientro delle dinamiche nominali dal prossimo anno appare quindi gravato da un'incertezza molto ampia e non si può ignorare la possibilità di scenari di prezzi ancora in veloce crescita.

Equilibri di medio termine: nuove politiche economiche. – Nel processo di riassorbimento degli squilibri causati dalla pandemia e dal conflitto in Ucraina eventuali sfasamenti nei cicli di ripresa tra paesi potranno incidere sulla stabilità finanziaria. I premi al rischio richiesti dagli investitori agli emittenti sovrani con un indebitamento particolarmente elevato potrebbero aumentare rapidamente, specialmente nel contesto di normalizzazione delle politiche monetarie. Tali rischi dipenderanno anche dalle nuove regole fiscali della UE, su cui la Commissione europea ha formulato una prima proposta.

2. L'impatto finanziario della manovra di bilancio

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 176/2022 del 18 novembre e dal disegno di legge di bilancio per il 2023-25, appena presentato in Parlamento. Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche di tali provvedimenti, la manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari a 0,5 punti percentuali di PIL nell'anno in corso (9,1 miliardi), a un punto percentuale nel 2023 (20,8 miliardi), a 0,1 punti nel 2024 (2,3 miliardi); nel 2025 gli interventi implicano invece un miglioramento del disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL (4,7 miliardi) (tab. 2.1).

Tab. 2.1 – DL 176/2022e DDL di bilancio per il 2023: manovra per il triennio 2023-25 ed effetti sul 2022 del DL 176/2022 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2022	2023	2024	2025
IMPIEGHI	**10.409,4**	**46.613,2**	**28.094,7**	**24.798,9**
In percentuale del PIL	*0,5*	*2,3*	*1,3*	*1,1*
di cui: Impieghi del DL 176/2021	***10.409,4***	***4.321,7***	***1.581,4***	***1.345,1***
Maggiori spese	8.380,6	27.191,1	20.658,0	19.608,5
Correnti	*1.963,1*	*20.051,0*	*16.833,9*	*15.657,9*
In conto capitale	*6.417,5*	*7.140,1*	*3.824,2*	*3.950,6*
Minori entrate	2.028,8	19.422,1	7.436,6	5.190,4
RISORSE	**1.313,3**	**25.807,0**	**25.784,1**	**29.478,4**
In percentuale del PIL	*0,1*	*1,3*	*1,2*	*1,4*
di cui: Risorse del DL 176/2022	***1.313,3***	***4.639,3***	***1.581,4***	***1.345,1***
In percentuale del PIL	*0,1*	*0,23*	*0,08*	*0,06*
Maggiori entrate	51,3	9.514,4	4.001,7	2.827,1
Minori spese	1.262,0	16.292,6	21.782,3	26.651,3
Correnti	*1.222,0*	*9.752,3*	*19.132,1*	*20.417,7*
In conto capitale	*40,0*	*6.540,2*	*2.650,3*	*6.233,6*
ENTRATE NETTE	**-1.977,5**	**-9.907,7**	**-3.434,9**	**-2.363,4**
In percentuale del PIL	*-0,1*	*-0,5*	*-0,2*	*-0,1*
USCITE NETTE	**7.118,6**	**10.898,5**	**-1.124,3**	**-7.042,8**
In percentuale del PIL	*0,4*	*0,5*	*-0,1*	*-0,3*
Correnti	*741,1*	*10.298,6*	*-2.298,2*	*-4.759,9*
In conto capitale	*6377,5*	*599,9*	*1173,9*	*-2283,0*
INDEBITAMENTO NETTO	**-9.096,1**	**-20.806,2**	**-2.310,6**	**4.679,4**
In percentuale del PIL	*-0,5*	*-1,0*	*-0,1*	*0,2*
di cui: Indebitamento netto del DL 176/2022	***-9.096,1***	***317,5***	***0,0***	***0,0***
In percentuale del PIL	*-0,5*	*0,02*	*0,00*	*0,00*
Per memoria: Manovra della SEZIONE II DDLB				
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti: effetti sull'indebitamento netto		*2.361,6*	*733,3*	*6.430,3*
Impieghi		*-572,9*	*-1.567,6*	*-1.220,6*
Risorse		*2.934,6*	*2.301,0*	*7.650,9*
Spesa parte corrente		*258,0*	*509,1*	*2.244,8*
Spesa parte capitale		*2.134,6*	*255,3*	*4.216,6*
Entrate tributarie/correnti		*-31,0*	*-31,0*	*-31,0*

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 176/2022 e del DDL di bilancio per il 2023.

Il DPB di novembre ha confermato gli obiettivi programmatici della NADEF rivista e integrata: un deficit pari al 5,6 per cento del PIL nel 2022, in discesa al 4,5 per cento nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024, per arrivare al 3,0 per cento nel 2025. Il DPB ha confermato anche una riduzione di oltre 9 punti percentuali di PIL del rapporto tra il debito e il prodotto, che calerebbe dal 150,3 per cento registrato nel 2021 al 141,2 per cento a fine 2025.

Rispetto al tendenziale, la manovra dispone misure espansive ("impieghi" nella tabella 2.1) pari allo 0,5 per cento del PIL nell'anno in corso, al 2,3 nel 2023, all'1,3 nel 2024 e all'1,1 nel 2025. Nel triennio di programmazione e al netto degli interventi previsti per il 2023 contro il caro energia, gli impieghi sono pari a circa 26 miliardi in media annua. Le risorse di copertura, pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2022, si collocano in media all'1,3 per cento del PIL nel triennio successivo, risultando sostanzialmente simili (intorno ai 26 miliardi) agli impieghi nel 2023 (al netto degli interventi per contrastare il caro energia) e nel 2024; le risorse nel 2025 (pari a oltre 29 miliardi) sono invece più elevate degli impieghi (pari a circa 25 miliardi), consentendo la riduzione rispetto alla previsione tendenziale del deficit programmata per tale anno.

La manovra comporta entrate nette in riduzione rispetto allo scenario tendenziale in ognuno dei quattro anni e uscite nette in crescita nel primo biennio e in riduzione nel secondo, soprattutto nel 2025. In particolare, l'aggregato delle entrate complessive del conto della NADEF – nei programmi del Governo – si ridurrebbe rispetto allo scenario a legislazione vigente di circa 2 miliardi nel 2022, di 9,9 miliardi nel 2023, di 3,4 miliardi nel 2024 e di 2,4 miliardi nel 2025; le spese complessive aumenterebbero di 7,1 e 10,9 miliardi rispettivamente nell'anno in corso e nel prossimo, mentre si ridurrebbero di 1,1 miliardi nel 2024 e di 7 miliardi nel 2025. La correzione del deficit del 2025 è dunque unicamente affidata a una riduzione delle spese, soprattutto di quelle di natura corrente. In particolare, le diminuzioni più consistenti di spesa corrente derivano sia da provvedimenti contenuti nell'articolato della Sezione I del disegno di legge di bilancio – quali la revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni e la riduzione del Fondo per l'attuazione degli interventi in materia fiscale –, sia da operazioni definite nella Sezione II, come nel caso degli effetti della *spending review*. Le riduzioni della spesa in conto capitale del 2025 sono invece essenzialmente operate tramite riprogrammazioni e definanziamenti nella Sezione II.

Si ricorda che il Fondo per l'attuazione degli interventi in materia fiscale, la cui dotazione è stata ridotta a fini di copertura, è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate di natura permanente derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*), fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; il Fondo può essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Secondo la norma istitutiva del Fondo, la NADEF deve indicare la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate in precedenza nel DEF derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale da destinare al Fondo. Nella NADEF di fine settembre scorso l'importo da destinare al Fondo è stato valutato in circa 1,4 miliardi, che sono ora utilizzati ai fini del finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale.

Si ricorda che gli obiettivi di risparmi di spesa della *spending review*, annunciati nel DEF (per 0,8 miliardi nel 2023, 1,2 miliardi nel 2024 e 1,5 miliardi nel 2025), sono già stati assegnati ai singoli Ministeri tramite il DPCM del 4 novembre scorso disposto ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge

196/2009. Nella Sezione II del DDL di bilancio vengono inoltre distinti per missione e programma e per categoria di spesa. Una parte più modesta dei risparmi dovuti alla revisione della spesa è inserita nell'articolato – specificatamente all'art. 153 – in quanto implica cambiamenti di fattori legislativi e non solo definanziamenti della spesa.

Guardando ai due provvedimenti della manovra, l'impatto del DL 176/2022 determina il peggioramento del deficit nel 2022, migliora marginalmente quello del 2023 (di 0,3 miliardi) e non incide sul disavanzo nel biennio successivo (tabb. 2.1 e 2.2)[3]. Per l'anno in corso, il decreto dispone impieghi per 10,4 miliardi – in larga misura riguardanti interventi urgenti per fronteggiare il caro energia nella parte finale dell'anno – cui sono associate risorse di copertura per circa 1,3 miliardi, derivanti sostanzialmente da riduzioni degli stanziamenti di spesa dei Ministeri (tab. 2.2). Per gli anni successivi il decreto implica effetti dovuti alla modifica della disciplina del cosiddetto *superbonus*. Inoltre, si deve evidenziare che il decreto ha posticipato al 31 marzo del 2023[4] il termine entro il quale il Gestore dei servizi energetici (GSE) è tenuto alla vendita del gas naturale acquistato a fini di stoccaggio, con effetti migliorativi – di 4 miliardi su tale anno – che, insieme ad altri di entità minore specie per gli anni successivi, sono stati fatti confluire in un apposito fondo (di circa 4,1 miliardi nel 2023, 0,5 miliardi nel 2024 e 0,3 miliardi nel 2025), destinato all'attuazione della manovra di finanza pubblica 2023-25. Una quota di queste risorse, pari a 1,5 miliardi nel 2023, tenuto conto del rischio delle oscillazioni dei prezzi energetici, è stata accantonata e resa indisponibile fino al versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme incassate dal GSE conseguenti alla vendita del gas[5].

Considerando la manovra contenuta nel disegno di legge di bilancio (tab. 2.3), le misure più consistenti riguardano il complesso degli interventi relativi a Energia elettrica, gas naturale e carburanti, che producono effetti per il 2023, in particolare per il primo trimestre dell'anno. Si tratta in larga misura dell'estensione di strumenti già utilizzati per l'anno in corso, quali crediti di imposta a favore delle imprese, azzeramento degli oneri generali di sistema, agevolazioni in materia di IVA e tariffarie, bonus sociale. Sono anche destinate risorse di carattere straordinario per l'approvvigionamento e lo stoccaggio del gas naturale, contributi per gli Enti locali, compensazioni da offrire per la riduzione obbligatoria della domanda di energia elettrica al fine di calmierare i prezzi, meccanismi di restituzione al GSE di proventi da parte dei produttori dei maggiori ricavi.

---

[3] Le misure contenute nel provvedimento sono state successivamente modificate dal DL 179/2022, i cui effetti finanziari – che migliorano di circa 50 milioni il saldo del 2022 e non incidono su quelli seguenti - non sono considerati nell'analisi.

[4] Si rimanda dal 2022 al 2023 la vendita di gas acquistato dal GSE nel 2022. Secondo una norma precedente, le due operazioni di acquisto e poi successiva rivendita di gas sarebbero dovute avvenire contestualmente nell'anno 2022, senza effetti sul deficit; con il differimento al 2023 disposto dal DL 176/2022 si verifica che all'accumulo di scorte di gas (considerato in aumento degli investimenti della PA) del 2022 segue, nel 2023, un decumulo di scorte di gas (con riduzione degli investimenti della PA).

[5] Le risorse del Fondo vengono infatti utilizzate a copertura nel disegno di legge di bilancio, per soli 2,6 miliardi nel 2023 e interamente nei due anni successivi.

Tab. 2.2 – Effetti del DL 176/2022 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per Impieghi e Risorse; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2022	2023	2024	2025
Misure urgenti in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti [(1)]	**-8.714,2**	**4.256,8**	**-60,7**	**0,0**
Impieghi	**-8.764,2**	**-21,2**	**-62,3**	**0,0**
Risorse	**50,0**	**4.278,0**	**1,6**	**0,0**
Contributo straordinario per imprese energivore e a forte consumo di gas, utilizzo dicembre 2022 (credito d'imposta 40%)	*-1.616,8*			
Contributo straordinario per imprese con contatori energia elettrica di potenza pari o superiore a 4,5kW, dicembre 2022 (credito d'imposta 30%)	*-1.000,6*			
Contributo straordinario per imprese diverse dalle imprese a forte consumo di gas naturale, dicembre 2022 (credito d'imposta 40%)	*-426,6*			
Riduzione aliquote accise carburanti (benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti e gas naturale) dal 19 novembre al 31 dicembre 2022	*-1.332,0*	*143,4*	*-62,3*	*0,0*
Riduzione accise carburanti (benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti e gas naturale) dal 19 novembre al 31 dicembre 2022 (credito d'imposta autotrasportatori)		*-134,6*		
Welfare *aziendale. Incremento da 600 a 3.000 euro dei c.d.* fringe benefit *per lavoratori dipendenti, includendo pagamento utenze*	*-243,4*	*-21,2*	*1,6*	*0,0*
Differimento al 31 marzo 2023 del termine entro cui il GSE è tenuto alla vendita del gas naturale acquistato	*-4.000,0*	*4.000,0*		
Disposizioni su mezzi di pagamento, incentivi all'efficientamento energetico, accelerazione di procedure [(1)]	**-5,8**	**188,5**	**513,8**	**324,5**
Impieghi	**-8,6**	**-172,8**	**-1.066,0**	**-1.020,6**
Risorse	**2,8**	**361,3**	**1.579,8**	**1.345,1**
Riduzione dal 110% al 90% della percentuale di detrazione per le spese di riqualificazione sui condomini sostenute nel 2023 (e crediti d'imposta)		*-10,8*	*1.243,8*	*1.345,1*
Estensione termine finale per Superbonus *dal 31 dicembre 2022 al 31 marzo 2023 per gli edifici unifamiliari se al 30 settembre 2022 sono stati effettuati lavori per almeno il 30% dell'intervento complessivo (e credito d'imposta)*	*-5,8*	*270,3*	*46,8*	*-17,4*
Proroga per il 2023 del Superbonus *per edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale, per proprietari con reddito familiare medio fino a 15.000 euro, determinato con quoziente familiare (e credito d'imposta)*		*29,0*	*-776,7*	*-987,5*
Disposizioni finanziarie e finali [(1)]	**-376,1**	**-4.127,7**	**-453,1**	**-324,5**
Impieghi	**-1.636,6**	**-4.127,7**	**-453,1**	**-324,5**
Risorse	**1.260,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Incremento risorse destinate nell'anno 2022 alle Ferrovie dello Stato	*-1.080,0*			
Rafforzamento bonus *sociali per energia elettrica e gas per clienti domestici economicamente svantaggiati e in gravi condizioni di salute*	*-410,0*			
Fondo per manovra di bilancio 2023-25 per misure a favore di famiglie e imprese per crisi energetica	*0,0*	*-4.127,7*	*-453,1*	*-324,5*
Riduzione degli stanziamenti di spesa dei Ministeri	*1.210,4*			
TOTALE EFFETTI DEL DECRETO: VARIAZIONE INDEBITAMENTO NETTO	**-9.096,1**	**317,5**	**0,0**	**0,0**
Impieghi	**-10.409,4**	**-4.321,7**	**-1.581,4**	**-1.345,1**
Risorse	**1.313,3**	**4.639,3**	**1.581,4**	**1.345,1**
In percentuale del PIL	*-0,5*	*0,02*	*0,0*	*0,0*
ENTRATE NETTE	**-1.978**	**136**	**92**	**-23**
USCITE NETTE	**7.119**	**-182**	**92**	**-23**
Correnti	*741*	*4.013*	*453*	*325*
In conto capitale	*6.378*	*-4.195*	*-361*	*-347*

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 176/2022.
(1) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Capi del decreto legge. La somma degli importi relativi ai principali interventi sotto elencati non corrisponde agli effetti complessivi dei Capi del decreto legge.

Tab. 2.3 – Effetti del DDL di bilancio per il 2023 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche

(importi netti in milioni di euro; importi lordi per Impieghi e Risorse; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2023	2024	2025
SEZIONE I DDLB			
Energia elettrica, gas naturale e carburanti [(1)]	**-18.839,2**	**-535,0**	**-535,0**
Impieghi	**-20.239,2**	**-535,0**	**-535,0**
Risorse	**1.400,0**	**0,0**	**0,0**
Contributo straordinario per imprese energivore, utilizzo primo trimestre del 2023 (credito d'imposta 45%)	*-2.273,5*	*0,0*	*0,0*
Contributo straordinario per imprese con contatori di energia elettrica di potenza pari o superiore a 4,5 kW, primo trimestre del 2023 (credito d'imposta 35%)	*-3.141,7*	*0,0*	*0,0*
Contributo straordinario per imprese a forte consumo di gas naturale, primo trimestre del 2023 (credito d'imposta 45%)	*-2.675,2*	*0,0*	*0,0*
Contributo straordinario per imprese diverse dalle imprese a forte consumo di gas naturale, primo trimestre del 2023 (credito d'imposta 45%)	*-1.756,3*	*0,0*	*0,0*
Azzeramento, per il I trimestre 2023, aliquote oneri generali di sistema, utenze domestiche e non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW	*-963,0*	*0,0*	*0,0*
Aliquota IVA agevolata al 5%, I trimestre del 2023, per somministrazioni di gas metano usato per combustione per usi civili e industriali	*-833,6*	*0,0*	*0,0*
Invarianza delle aliquote del primo trimestre 2023 relative agli oneri generali di sistema del gas naturale	*-3.800,0*	*0,0*	*0,0*
*Estensione platea a ISEE 15.000 euro per accesso alle agevolazioni delle tariffe per la fornitura di energia elettrica (*bonus *sociale)*	*-115,0*	*0,0*	*0,0*
*Rideterminazione sia agevolazioni tariffe elettriche (*bonus *sociale elettrico e gas) per clienti domestici economicamente svantaggiati e clienti domestici in gravi condizioni di salute, sia compensazione fornitura di gas naturale, nel I trimestre 2023*	*-2.400,0*	*0,0*	*0,0*
Fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri per attuazione obiettivo M1C2-7 PNRR	*-535,0*	*-535,0*	*-535,0*
Fondo servizio di default *SNAM da destinare al contenimento delle conseguenze derivanti agli utenti finali dall'impatto degli oneri relativi ai servizi di ultima istanza*	*-220,00*	*0,00*	*0,00*
Compensazione finanziaria per riconoscimento costi sostenuti dal responsabile del bilanciamento del gas naturale per il servizio di riempimento di ultima istanza dello stoccaggio	*-350,00*	*0,00*	*0,00*
Compensazione finanziaria per riconoscimento costi sostenuti dal responsabile del bilanciamento del gas naturale per l'esecuzione del premio giacenza	*-452,00*	*0,00*	*0,00*
Fondo per contributo straordinario agli Enti locali per maggiore spesa energia e gas - Comuni, Città metropolitane e Province	*-400,00*	*0,00*	*0,00*
Acquisizione all'erario proventi derivanti dal meccanismo di compensazione sul prezzo dell'energia elettrica	*1.400,00*	*0,00*	*0,00*
Servizio di riduzione dei consumi di energia elettrica	*-150,00*	*0,00*	*0,00*
Credito d'imposta pari al 20% delle spese per l'acquisto di carburanti sostenute nel primo trimestre 2023, per attività agricola e pesca	*-174,10*	*0,00*	*0,00*
Misure fiscali [(1)]	**1.756,55**	**-430,82**	**376,71**
Impieghi	**-3.737,69**	**-3.871,46**	**-1.989,62**
Risorse	**5.494,23**	**3.440,64**	**2.366,33**
Modifica regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi - innalzamento a 85.000 euro limite dei ricavi	*-299,7*	*-371,6*	*-404,2*
Flat tax *incrementale per le persone fisiche titolari di reddito d'impresa e/o di lavoro autonomo pari al 15% sul maggiore reddito rispetto al reddito dichiarato anni dal 2019 al 2022*	*0,0*	*-810,3*	*7,3*
Riduzione dal 10% al 5% dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d'impresa	*-222,3*	*-6,9*	*0,5*
Differimento al 1° gennaio 2024 dell'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego "Plastic tax"	*-277,0*	*32,2*	*-17,9*
Differimento al 1° gennaio 2024 dell'imposta di consumo sulle bevande edulcorate - "Sugar tax"	*-322,0*	*93,4*	*-42,3*
Riduzione al 5% aliquota IVA per prodotti dell'infanzia	*-178,2*	*-178,2*	*-178,2*
Proroga per il 2023 delle agevolazioni per la prima abitazione acquistata dai giovani con meno di 36 anni e con un ISEE non superiore ai 40.000 euro	*-132,1*	*0,0*	*0,0*
Incremento Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa	*-430,0*	*0,0*	*0,0*
Proroga esenzione Irpef per redditi dominicali e agrari - Irpef	*0,0*	*-248,0*	*101,1*
Imposta sostitutiva da applicarsi agli utili e alle riserve di utile risultanti dalle partecipate estere	*336,0*	*0,0*	*0,0*
Assegnazione agevolata di beni immobili o mobili ai soci delle società commerciali	*277,6*	*-37,4*	*-40,0*
Rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	*1.028,0*	*152,6*	*152,6*
Affrancamento polizze assicurative mediante versamento imposta sostitutiva	*424,4*	*0,0*	*-97,3*
Rideterminazione contributo straordinario contro il caro bollette di cui all'articolo 37 DL 21/2022	*2.565,0*	*0,0*	*0,0*
Disposizioni in materia di accisa sui tabacchi	*150,1*	*212,6*	*296,4*
Definizione agevolata delle somme dovute a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni periodi imposta 2019, 2020 e 2021	*-386,9*	*-387,8*	*-325,2*
Ravvedimento speciale delle violazioni tributarie	*-119,6*	*963,4*	*0,0*
Definizione agevolata delle controversie tributarie	*165,6*	*220,8*	*220,8*
Rinuncia agevolata dei giudizi tributari pendenti in cassazione	*165,6*	*0,0*	*0,0*
Stralcio dei carichi fino a 1.000 euro, affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015	*-181,5*	*-47,4*	*-12,7*
Definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022	*-784,1*	*119,4*	*854,4*
Incremento imposta dovuta sulle riserve matematiche dei rami vita	*110,0*	*99,0*	*99,0*

Tab. 2.3 – *(segue)* Effetti del DDL di bilancio per il 2023 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche

(importi netti in milioni di euro; importi lordi per Impieghi e Risorse; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2023	2024	2025
Lavoro, famiglia e politiche sociali [1]	**-3.629,1**	**1.641,5**	**2.806,8**
Impieghi	**-10.355,8**	**-14.381,2**	**-12.975,9**
Risorse	**6.726,7**	**16.022,7**	**15.782,7**
Esonero per il 2023 quota dei contributi sociali a carico dei lavoratori	*-4.185,0*	*-135,0*	*0,0*
Uscita 2023 con 62 anni di età e 41 anni di contribuzione	*-571,6*	*-1.182,0*	*-405,1*
Riduzione autorizzazione di spesa Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi	*187,3*	*180,6*	*0,0*
Proroga al 2023 per APE sociale - Misura sperimentale di indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia	*-64,0*	*-220,0*	*-235,0*
Proroga per l'anno 2023 della misura "Opzione donna"	*-20,8*	*-57,9*	*-95,4*
Esonero contributivo assunzioni giovani under *36 formalizzate nel 2023*	*-319,3*	*-663,9*	*-566,2*
Esoneri contributivi per assunzione donne, per datori di lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza, per i giovani lavoratori agricoli under *40*	*-131,1*	*-149,6*	*14,0*
Revisione meccanismo di indicizzazione delle pensioni per 2023-24	*2.121,0*	*4.098,0*	*3.953,0*
Incremento delle pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS	*-210,0*	*0,0*	*0,0*
Limite a otto mensilità erogabili ai nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza e non concorrenza del reddito da lavoro stagionale intermittente alla determinazione del RdC	*743,0*	*0,0*	*0,0*
Abrogazione Reddito di cittadinanza – Azzeramento fondo dal 2024	*0,0*	*8.784,9*	*8.784,9*
Incremento Fondo Assegno unico universale	*-354,2*	*-1.166,7*	*-1.190,3*
Istituzione del Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva	*0,0*	*-7.076,1*	*-7.067,7*
Incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione	*-175,0*	*-175,0*	*-175,0*
Emolumento accessorio una tantum*, per il 2023, per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico*	*-515,0*	*0,0*	*0,0*
Estensione congedi parentali - Prestazione	*-102,0*	*-178,0*	*-183,0*
Crescita e investimenti [1]	**-2.342,9**	**-1.515,9**	**-1.595,9**
Impieghi	**-2.342,9**	**-1.635,9**	**-1.735,9**
Risorse	**0,0**	**120,0**	**140,0**
Incremento del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, per aumenti prezzi materiali da costruzione, carburanti e prodotti energetici	*-100,0*	*-500,0*	*-1.000,0*
Incremento dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	*-800,0*	*0,0*	*0,0*
Fondo per l'acquisito di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro	*-500,0*	*0,0*	*0,0*
Incremento Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici	*-500,0*	*-500,0*	*-150,0*
Incremento fondo da destinare al Trasporto pubblico locale a compensazione dei minori ricavi tariffari realizzati nel periodo di emergenza da COVID-19	*-100,0*	*-250,0*	*0,0*
Contributo per incrementi di costo per l'acquisto del gasolio per veicoli, di categoria euro 5 o superiore, utilizzati per attività di trasporto	*-200,0*	*0,0*	*0,0*
Sanità [1]	**-2.800,0**	**-2.300,0**	**-2.600,0**
Impieghi	**-2.800,0**	**-2.300,0**	**-2.600,0**
Risorse	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Incremento del Fondo sanitario nazionale standard anche per fronteggiare rincaro costo energia	*-2.150,0*	*-2.300,0*	*-2.600,0*
Incremento Fondo sanità vaccini per acquisto dei vaccini anti SARS-CoV-2 e farmaci per la cura dei pazienti con COVID-19	*-650,0*	*0,0*	*0,0*
Scuola, Università e ricerca [1]	**-84,3**	**-257,0**	**-257,0**
Impieghi	**-157,0**	**-257,0**	**-257,0**
Risorse	**72,8**	**0,0**	**0,0**
Incremento del Fondo integrativo statale (FIS) destinato a garantire la sostenibilità delle prestazioni in tema di diritto allo studio	*0,0*	*-250,0*	*-250,0*
Turismo, sport e informazione [1]	**-172,0**	**-157,0**	**-177,0**
Impieghi	**-247,9**	**-212,0**	**-232,0**
Risorse	**75,9**	**55,0**	**55,0**
Difesa e sicurezza nazionale [1]	**-95,6**	**-100,2**	**-137,3**
Impieghi	**-98,6**	**-100,4**	**-137,5**
Risorse	**2,9**	**0,2**	**0,2**
Ambiente [1]	**-27,0**	**-44,0**	**-53,0**
Impieghi	**-27,0**	**-44,0**	**-53,0**
Risorse	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a organismi internazionali [1]	**-28,8**	**-62,1**	**-23,1**
Impieghi	**-29,1**	**-62,1**	**-23,1**
Risorse	**0,3**	**0,0**	**0,0**
Sisma [1]	**-349,1**	**-84,1**	**-89,7**
Impieghi	**-396,2**	**-87,9**	**-91,8**
Risorse	**47,1**	**3,8**	**2,1**
Incremento Fondo per le emergenze nazionali - Proroga stato di emergenza sisma centro Italia fino al 31 dicembre 2023	*-150,0*	*0,0*	*0,0*

Tab. 2.3 – *(segue)* Effetti del DDL di bilancio per il 2023 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; importi lordi per Impieghi e Risorse; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2023	2024	2025
Regioni ed Enti locali [(1)]	**-19,5**	**-29,9**	**-40,5**
Impieghi	**-222,5**	**-223,1**	**-223,1**
Risorse	**203,0**	**193,2**	**182,6**
Contributi ai Comuni per spesa progettazione interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, efficientamento energetico scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, per sicurezza strade. Incremento annualità 2023, 2024 e 2025	*-50,0*	*-100,0*	*-100,0*
Ristoro gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito introduzione Tasi	*-110,0*	*-110,0*	*-110,0*
Regolazione finanziaria del maggior gettito della tassa automobilistica da riversare allo Stato - Minori spesa Regioni	*203,0*	*193,2*	*182,6*
Giustizia [(1)]	**-5,0**	**-35,0**	**-55,0**
Impieghi	**-35,0**	**-65,0**	**-85,0**
Risorse	**30,0**	**30,0**	**30,0**
Fondi [(1)]	**3.056,0**	**797,8**	**591,6**
Impieghi	**-964,7**	**-1.048,3**	**-1.125,9**
Risorse	**4.020,7**	**1.846,1**	**1.717,5**
Rifinanziamento Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2023-25	*-264,7*	*-348,3*	*-425,9*
Riduzione Fondo da destinare all'attuazione della manovra di bilancio 2023-25 e in particolare alle misure a favore di famiglie e imprese in relazione alla situazione di crisi energetica di cui all'art. 15, c. 4, del DL 176/2022	*2.627,7*	*453,1*	*324,5*
Riduzione Fondo per interventi in materia fiscale	*1.393,0*	*1.393,0*	*1.393,0*
Incremento Fondo esigenze indifferibili	*-400,0*	*-400,0*	*-400,0*
Fondo per la copertura degli interventi di competenza dei Ministeri in coerenza con gli obiettivi indicati nella manovra di bilancio	*-300,0*	*-300,0*	*-300,0*
Disposizioni finanziarie e finali [(1)]	**94,5**	**67,7**	**37,6**
Impieghi	**-65,0**	**-122,4**	**-168,4**
Risorse	**159,5**	**190,1**	**206,0**
Riduzione autorizzazione di spesa per pensionamento anticipato per lavoratori precoci	*80,0*	*90,0*	*120,0*
TOTALE SEZIONE I	**-23.485,4**	**-3.043,9**	**-1.750,9**
Impieghi	**-41.718,6**	**-24.945,6**	**-22.233,2**
Risorse	**18.233,2**	**21.901,7**	**20.482,4**
SEZIONE II DDLB			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti	**2.361,6**	**733,3**	**6.430,3**
Impieghi	**-572,9**	**-1.567,6**	**-1.220,6**
Risorse	**2.934,6**	**2.301,0**	**7.650,9**
Spesa parte corrente	*258,0*	*509,1*	*2.244,8*
Spesa parte capitale	*2.134,6*	*255,3*	*4.216,6*
Entrate tributarie/correnti	*-31,0*	*-31,0*	*-31,0*
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO	**-21.123,8**	**-2.310,6**	**4.679,4**
Impieghi	**-42.291,5**	**-26.513,3**	**-23.453,8**
Risorse	**21.167,7**	**24.202,7**	**28.133,3**
In percentuale del PIL	*-1,1*	*-0,1*	*0,2*
ENTRATE NETTE	**-10.043,3**	**-3.526,7**	**-2.340,6**
USCITE NETTE	**11.080,5**	**-1.216,1**	**-7.020,0**
Correnti	*6.285,5*	*-2.751,3*	*-5.084,4*
In conto capitale	*4.795,0*	*1.535,2*	*-1.935,7*

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2023.
(1) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio. La somma degli importi relativi ai principali interventi sotto elencati (se presenti) non corrisponde agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio.

Escludendo gli effetti delle norme contro il caro energia concentrati nel 2023, i maggiori impieghi di risorse sono indirizzati sostanzialmente a quattro principali settori: misure fiscali; lavoro, famiglia e politiche sociali; sanità; crescita e investimenti. Gli interventi nei primi due settori sono finanziati con risorse in larga misura recuperate al loro interno (nel caso delle misure fiscali le risorse di copertura superano l'impatto degli interventi sia nel 2023 che nel 2025) mentre, per gli altri due settori, i mezzi di finanziamento degli interventi sono reperiti essenzialmente attraverso la riduzione di alcuni Fondi e tramite operazioni di definanziamento e di riprogrammazione di stanziamenti di spesa contenute nella Sezione II del DDL di bilancio.

Guardando, in particolare, a ognuno dei quattro settori, quello riferito alle misure fiscali prevede un insieme variegato di disposizioni di genere diverso. Tra gli impieghi, riduzioni della tassazione dei lavoratori autonomi, l'ulteriore differimento delle cosiddette "*plastic tax*" e "*sugar tax*", la riproposizione di alcune agevolazioni in materia di prima abitazione e redditi dominicali e agrari. In aumento del gettito sono invece disposti provvedimenti che riguardano il contributo straordinario contro il caro bollette (ulteriore e in configurazione diversa da quella precedentemente prevista), anticipi di imposta attraverso forme sostitutive di vario genere e incrementi di imposte sulle riserve matematiche dei rami vita e sui tabacchi.

È infine presente una serie di disposizioni su accertamenti e riscossioni agevolate e speciali il cui impatto complessivo sulle entrate è negativo nel 2023 e positivo nel biennio successivo: definizioni di controversie, ravvedimenti, rinunce a giudizi tributari pendenti, stralci dei carichi tributari.

Il gruppo di norme relative agli interventi su lavoro, famiglia e politiche sociali, include tra gli impieghi più rilevanti una serie di proroghe – e in parte estensioni – di esoneri contributivi per il 2023 (riguardanti i lavoratori ma anche datori di lavoro che assumono giovani di età inferiore a 36 anni, donne, lavoratori agricoli sotto i 40 anni, beneficiari del reddito di cittadinanza) e la misura relativa alla cosiddetta "Quota 103" nel sistema pensionistico sempre per il 2023, che vengono più che finanziati – dal 2024 – dalle risorse derivanti dalla revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-24. Sono inoltre da considerare le norme che riguardano il reddito di cittadinanza (RdC) e l'assegno unico universale: la limitazione a soli 8 mesi nel 2023 del RdC e l'abrogazione dello strumento dal 2024 – nelle intenzioni del Governo – consentiranno di istituire un nuovo fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva nonché di incrementare l'assegno unico. Si evidenzia che dall'operazione di revisione del RdC emerge, dal 2024, il risparmio di un miliardo di risorse che risultano utilizzate a fini di copertura di misure di diversa natura.

Riguardo al settore della sanità, viene aumentato il Fondo sanitario nazionale anche al fine di affrontare – nel 2023 – il rincaro energetico. A favore di crescita e investimenti, oltre alla previsione di una maggiore dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per il 2023, vengono incrementati il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, per fronteggiare aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e prodotti energetici, così come il Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici.

Nell'ambito degli altri principali strumenti di copertura, sono in primo luogo ridotti il Fondo da destinare all'attuazione della manovra di bilancio 2023-25 istituito dal DL 176/2022 e il Fondo per interventi in materia fiscale, già ricordati. Sono inoltre operati – come menzionato in precedenza – definanziamenti e riprogrammazioni nella Sezione II del DDL di bilancio, soprattutto riguardanti la spesa in conto capitale, in particolare nel 2025. All'interno dei definanziamenti sono da evidenziare gli effetti strutturali della

spending review, la riduzione del Fondo sviluppo e coesione (programmazione 2021-27) nel triennio 2023-25, il definanziamento per il 2023 alle Ferrovie dello Stato correlato agli anticipi al 2022 di cui al DL 176/2022. Quanto alle riprogrammazioni vengono, da un lato, anticipati al 2024 interventi in precedenza previsti per il 2025 (riguardanti tra l'altro Fondo sviluppo e coesione, Ferrovie dello Stato, RFI), dall'altro, posticipati interventi al 2026 e soprattutto al 2027 (Anas e altro).

Si rileva che per la quantificazione dei valori relativi al contenimento della spesa in conto capitale, che contribuiscono in particolare alla correzione del deficit nel 2025, non è possibile individuare l'importo delle singole componenti con le informazioni al momento disponibili. In proposito, si rinnova ancora la necessità – già espressa in più occasioni – di una maggiore informazione circa le quantificazioni in termini di contabilità nazionale validi per il conto della PA degli interventi contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio.

Il DDL di bilancio contiene inoltre un insieme di norme di entità relativamente contenuta in una serie di settori, con un importo complessivo di impieghi superiore al miliardo in ognuno dei tre anni di programmazione: Turismo, sport e informazione; Ambiente; Partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a organismi internazionali; Sisma; Regioni ed Enti Locali; Giustizia; Scuola, Università e ricerca; Difesa e sicurezza nazionale. Con riferimento a questi due ultimi settori, risorse sono presenti tra i rifinanziamenti della Sezione II, ad esempio relative alle Scuole paritarie, al Fondo investimenti difesa, all'Aerospazio.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi, importi consistenti sono appostati su fondi di varia natura: finalizzati alle esigenze indifferibili, alle spese che si prevede siano attuate nel triennio, nonché su un Fondo per la copertura degli interventi di competenza dei Ministeri in coerenza con gli obiettivi indicati nella manovra di bilancio.

2.1 I principali interventi

Guardando alle componenti della manovra contenuta nel disegno di legge di bilancio, i principali interventi possono essere illustrati nell'ambito dei titoli tematici in cui è suddiviso il provvedimento, anche sulla base dell'utilizzo di risorse nette cumulate per il periodo 2023-25 (tab. 2.3).

Gli interventi netti finanziariamente più consistenti della manovra di bilancio riguardano le disposizioni in materia di ***energia elettrica, gas naturale e carburanti*** (Sez. I, Titolo II, 19,9 miliardi nel triennio). In primo luogo, per il primo trimestre del 2023, viene confermato – con parziali modifiche – il sistema di interventi già adottato per il 2022. Sono poi disposte ulteriori misure.

Gli interventi sono distinti in diversi gruppi. In proposito è da evidenziare che nel resto del testo sono classificati nell'ambito delle norme di contrasto al caro energia, e in generale

delle norme volte alla mitigazione dell'inflazione in favore di famiglie e imprese, interventi ulteriori rispetto a quelli qui elencati, trattandosi di interventi presenti anche in altri titoli del DDL di bilancio.

Per quanto riguarda i *crediti di imposta*, sono prorogati e potenziati quelli già previsti nel 2022 per compensare i maggiori costi, determinati dal rincaro dei prezzi, effettivamente sostenuti per il consumo di energia e di gas naturale. Per le imprese a elevata intensità di consumo di elettricità ("imprese energivore") e per tutte le imprese che acquistano gas naturale, l'aliquota del credito è elevata dal 40 al 45 per cento; per le imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW diverse dalle imprese energivore l'aliquota è aumentata dal 30 al 35 per cento (si veda il paragrafo 3.1 e, in particolare, il paragrafo 3.1.2). È inoltre previsto un credito d'imposta pari al 20 per cento delle spese per l'acquisto di carburanti sostenute nel primo trimestre 2023, per attività agricola e pesca.

Con riferimento agli *oneri di sistema*, si dispongono l'azzeramento delle aliquote applicate alle utenze elettriche domestiche e non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW; l'invarianza delle aliquote relative agli oneri generali di sistema del gas naturale; la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri ai fini dell'attuazione dell'obiettivo M1C2-7 del PNRR; l'istituzione di un Fondo servizio di *default* SNAM da destinare al contenimento delle conseguenze derivanti agli utenti finali dall'impatto degli oneri relativi ai servizi di ultima istanza (si veda il paragrafo 3.1).

Quanto ai cosiddetti *bonus sociali*, viene estesa la platea dei beneficiari elevando a 15.000 euro la soglia del parametro ISEE che consente l'accesso alle agevolazioni delle tariffe per la fornitura di energia elettrica e gas ai clienti domestici economicamente svantaggiati e ai clienti domestici in gravi condizioni di salute e inoltre si estendono al primo trimestre del 2023 le disposizioni di rafforzamento del medesimo bonus sociale già in essere nei trimestri precedenti (si vedano i paragrafi 3.1 e 3.1.1).

Sono previste *misure ulteriori* di diverso genere (si veda il paragrafo 3.1). Sono autorizzate spese necessarie alla compensazione derivante dal riconoscimento dei costi sostenuti dal responsabile del bilanciamento del gas naturale. Sono attribuite risorse in favore di Comuni, Province e Città metropolitane in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas, rilevata tenendo anche conto dei dati risultanti dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). Viene autorizzata per il 2023 una spesa quale costo della misura per la riduzione dei consumi prevista dal Regolamento UE 2022/1854 (riduzione obbligatoria) in termini di compensazioni da offrire; si tratta di una disposizione, coordinata con tutti i paesi della UE, finalizzata a ridurre la domanda di energia per calmierare i prezzi. Viene prorogata l'aliquota dell'IVA agevolata al 5 per cento per somministrazioni di gas metano usato per combustione per usi civili e industriali. Viene, infine, stabilita l'acquisizione all'erario dei proventi derivanti dal meccanismo di compensazione sul prezzo dell'energia elettrica, istituito al fine di dare attuazione a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2022/1854 che ha previsto l'applicazione di un

limite massimo di 180€/MWh ai ricavi di mercato dei produttori o dei loro intermediari, ottenuti dalla produzione e dalla vendita di energia elettrica da determinate fonti (si veda il paragrafo 3.2.3).

Le ***misure fiscali*** (Sez. I, Titolo III, con maggiori entrate nette pari a 1,7 miliardi nel triennio), possono essere distinte in varie tipologie.

Per quanto riguarda la *tassazione del lavoro autonomo*, sono previste una modifica al regime fiscale agevolato con un innalzamento da 65.000 a 85.000 euro del limite dei ricavi o compensi a partire dal periodo d'imposta 2023 (si veda il paragrafo 3.2.1) e una *flat tax* incrementale – limitatamente all'anno 2023 – per le persone fisiche titolari di reddito d'impresa e/o di lavoro autonomo pari al 15 per cento sul maggiore reddito rispetto a quello più elevato dichiarato negli anni dal 2020 al 2022, tenendo conto che la base imponibile agevolata non può superare l'ammontare di 40.000 euro e che l'eventuale eccedenza rispetto a tale importo è soggetta a Irpef secondo i criteri ordinari.

Quanto alla *tassazione del lavoro dipendente*, è disposta una riduzione dal 10 al 5 per cento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d'impresa.

È previsto un *differimento di provvedimenti* di un anno, al 1° gennaio 2024, riguardante l'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego ("*Plastic tax*") e l'imposta di consumo sulle bevande edulcorate ("*Sugar tax*").

Sono presenti interventi che si configurano come *tax expenditure* quali la proroga per il 2023 delle agevolazioni per la prima abitazione acquistata dai giovani con meno di 36 anni e con un ISEE non superiore ai 40.000 euro, l'incremento del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, la proroga dell'esenzione Irpef per redditi dominicali e agrari.

Sono previste disposizioni che implicano degli *anticipi di imposta* di carattere *una tantum*, come nel caso dell'imposta sostitutiva da applicarsi agli utili e alle riserve di utile sulle partecipate estere, dell'assegnazione agevolata di beni immobili o mobili ai soci delle società commerciali, della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, dell'affrancamento polizze assicurative.

È introdotto un *contributo straordinario* temporaneo per il 2023, che si configura come una sovraimposta sui profitti di impresa eccedenti la media dei quattro anni precedenti, in attuazione del Regolamento UE 2022/1854 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (si veda il paragrafo 3.2.3).

Sono introdotte numerose *disposizioni su accertamenti e riscossioni* (si veda il paragrafo 3.7). In particolare, sono previsti la definizione agevolata delle somme dovute a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni per i periodi di imposta 2019-2020-2021, il ravvedimento speciale delle violazioni tributarie, la definizione agevolata delle

controversie tributarie, la rinuncia agevolata dei giudizi tributari pendenti in cassazione, lo stralcio dei carichi fino a 1.000 euro, affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022.

Vengono disposti *incrementi di imposte* relativamente alle riserve matematiche dei rami vita e all'accisa sui tabacchi.

Chiudono infine l'elenco dei principali interventi in materia fiscale *riduzioni di imposte* riguardanti l'IVA sui prodotti dell'infanzia e altri prodotti, le cui aliquote vengono diminuite al 5 per cento, in conformità a disposizioni di Direttive europee.

Gli interventi indirizzati a ***lavoro, famiglia e politiche sociali*** (Sez. I, Titolo IV, che migliorano il disavanzo per 0,8 miliardi nel triennio) sono classificabili per gruppi differenti.

Può essere classificato tra gli *interventi di mitigazione dell'inflazione in favore delle famiglie* la proroga dell'esonero parziale relativo alla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore dipendente disposto dalla legge di bilancio per il 2022 così come l'incremento dell'esonero di un ulteriore punto percentuale, portandolo complessivamente al 3 per cento, per i lavoratori dipendenti con un reddito mensile pari a 1.538 euro (si veda il paragrafo 3.1).

Nell'ambito delle *misure in materia pensionistica*, sono presenti disposizioni sul trattamento di pensione anticipata flessibile sperimentale per il 2023, la cosiddetta "Quota 103", prevedendo come requisiti i 62 anni di età anagrafica e i 41 anni di anzianità contributiva. Sono disposti incentivi al trattenimento in servizio dei lavoratori dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti pensionistici della misura "Quota 103", decidano di rimanere in servizio. Sono prorogate per un anno sia la cosiddetta "APE sociale" che la cosiddetta "Opzione donna", in quest'ultimo caso con modifiche per cui il requisito di età si riduce di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni e diversamente dai precedenti rinnovi la misura diventa più selettiva, rivolgendosi a tre categorie di bisogno (*caregivers*, invalide e licenziate). È inoltre disposta per il biennio 2023-24 la revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-24 prevedendo l'applicazione di un sistema analogo a quello applicato nel biennio 2020-21. Al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate e attese per il biennio 2022-23 per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS, in via eccezionale con decorrenza 1° gennaio 2023, viene riconosciuto in via transitoria un incremento, limitatamente alle predette mensilità e rispetto al trattamento mensile determinato di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023 e di ulteriori 2,7 punti percentuali per l'anno 2024 (si veda il paragrafo 3.4).

Con riferimento al *reddito di cittadinanza*, viene introdotta una disciplina temporanea, nelle more di una organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione

attiva, volta a revisionare l'attuale impianto della misura nei confronti dei beneficiari in età lavorativa (cosiddetti "occupabili"). La misura in questione è riconosciuta nel limite massimo di 8 mensilità (in luogo delle attuali 18 rinnovabili); si prevede, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2023, un periodo obbligatorio di sei mesi di partecipazione a un corso di formazione e/o di riqualificazione professionale, la cui mancata frequenza comporta la decadenza dal beneficio. Dal 1° gennaio 2024, inoltre, è abrogato il reddito di cittadinanza; pertanto le risorse destinate alla misura vanno a finanziare – in parte – l'effetto automatico di aumento della spesa per assegno unico e universale e – nella quota residua – sono parzialmente destinate a finanziare le prestazioni connesse alla riforma complessiva per il sostegno alla povertà e all'inclusione lavorativa mediante l'istituzione del "Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione lavorativa" (si veda il paragrafo 3.3).

Le norme prevedono inoltre sia un incremento dell'*Assegno Unico Universale* (AUU) a partire dall'anno 2023 per il primo anno di vita dei figli, sia un uguale incremento per i figli fino a 3 anni di età, in presenza di redditi ISEE fino a 40.000 euro per i nuclei con tre o più figli; inoltre sono resi strutturali gli incrementi dell'AUU per i disabili previsti in precedenza limitatamente al 2022.

Sono inoltre previste *misure a favore dell'occupazione*, nell'ambito delle quali: vengono prorogati gli esoneri contributivi per assunzioni e la decontribuzione a favore di giovani di età inferiore ai 36 anni, di donne e di coltivatori diretti e di imprenditori agricoli professionali con età inferiore a 40 anni; è incrementato a decorrere dal 2023 il Fondo sociale per occupazione e formazione.

Con *ulteriori misure* viene disposto un incremento delle risorse a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale da destinare all'erogazione, nel solo anno 2023, di un emolumento accessorio *una tantum*, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza. È incrementata dal 30 per cento all'80 per cento l'indennità per congedo parentale per le lavoratrici dipendenti nel limite massimo di un mese da usufruire entro il sesto anno di vita del figlio.

Per quanto riguarda ***la crescita e gli investimenti*** (Sez. I, Titolo V, 5,5 miliardi nel triennio), sono definite numerose norme. Sono previste misure per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali per le opere pubbliche, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, registrati a seguito dell'aggiornamento, per l'anno 2023, dei prezzari regionali e in relazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, per cui viene incrementata la dotazione del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili di cui all'articolo 26, comma 7, del decreto-legge 18 maggio 2022, n. 50 sino all'anno 2027 (si veda il paragrafo 3.1). Sono disposti interventi in materia di mezzi di pagamento, con l'innalzamento del tetto all'utilizzo del denaro contante da 1.000 a 5000 euro (si veda il paragrafo 3.8). Sono previste agevolazioni per l'acquisto di beni alimentari di prima

necessità grazie all'istituzione di un fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2023, destinato all'acquisito di tali beni da parte dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro, da fruire mediante l'utilizzo di un apposito sistema abilitante. Viene incrementato il fondo relativo al trasporto pubblico locale, destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari dovuta all'emergenza pandemica. Sono previste risorse al fine di garantire la realizzazione del Piano complessivo delle opere relative ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026. Sono disposte misure a favore del settore dell'autotrasporto, con un contributo finalizzato a mitigare gli effetti degli incrementi di costo per l'acquisto del gasolio.

Con riferimento al settore della ***sanità*** (Sez. I, Titolo VI, 7,7 miliardi nel triennio), viene incrementato il Fondo sanitario nazionale per 2,15 miliardi per il 2023, 2,3 per il 2024 e 2,5 a decorrere dal 2025 (nella tabella 2.3, gli importi sono indicati al netto degli oneri riflessi della spesa per il personale operante nei servizi di pronto soccorso). Esclusivamente per l'anno 2023, una quota di tali risorse, pari a 1,4 miliardi, è destinata alla copertura dei maggiori costi derivanti dall'incremento dei prezzi delle fonti energetiche. Un'altra norma è volta ad autorizzare la spesa pari a 650 milioni per l'acquisto di vaccini anti SARS-CoV-2 per i primi 5 mesi del 2023 e di farmaci per la cura dei pazienti con COVID-19. Viene incrementata l'indennità di pronto soccorso, a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato (si veda il paragrafo 3.5).

Varie disposizioni, con minor impatto finanziario, riguardano diversi ambiti, quali: ***scuola università e ricerca*** (Sez. I, Titolo VII, 0,6 miliardi nel triennio) con l'istituzione di un fondo finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, al fine di sostenere azioni di orientamento, di inclusione e di contrasto alla dispersione scolastica, e l'incremento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di per ciascuno degli anni 2024 e 2025; ***turismo, sport e informazione*** (Sez. I, Titolo VIII, 0,5 miliardi nel triennio); ***difesa e sicurezza nazionale*** (Sez. I, Titolo IX, 0,3 miliardi nel triennio); ***ambiente*** (Sez. I, Titolo X, 0,1 miliardi nel triennio); ***partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a Organismi internazionali*** (Sez. I, Titolo XI, 0,1 miliardi nel triennio) con l'obiettivo di rafforzare l'azione dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale per lo sviluppo; ***sisma*** (Sez. I, Titolo XII, 0,5 miliardi nel triennio), con un incremento del fondo per le emergenze nazionali in seguito alla proroga stato di emergenza sisma nel centro Italia fino al 31 dicembre; ***giustizia*** (Sez. I, Titolo XIV, 0,1 miliardi nel triennio).

Le misure in materia di ***Regioni ed Enti Locali*** (Sez. I, Titolo XIII, 0,09 miliardi nel triennio) prevedono: l'erogazione di contributi ai Comuni, nel triennio 2023-25, per spese di progettazione relative a interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, efficientamento energetico delle scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, nonché per la sicurezza delle strade; la stabilizzazione a regime del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (Tasi); la regolazione finanziaria delle maggiori entrate derivanti dalle tasse automobilistiche che le Regioni hanno incassato per

gli anni dal 2016 al 2022 per effetto delle disposizioni introdotte con la legge finanziaria per l'anno 2007, mediante versamento al bilancio dello Stato da parte delle Regioni dei corrispondenti importi.

Per ciò che riguarda i ***fondi*** (Sez. I, Titolo XV, che migliorano il saldo per 4,4 miliardi nel triennio), sono incrementate le dotazioni del Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2023-25, del Fondo per le esigenze indifferibili, del Fondo per la copertura degli interventi di competenza dei Ministeri in coerenza con gli obiettivi indicati nella manovra di bilancio. A fini di copertura sono invece ridotti sia il Fondo da destinare all'attuazione della manovra di bilancio 2023-25 e in particolare alle misure a favore di famiglie e imprese in relazione alla situazione di crisi energetica di cui all'art. 15, c. 4 del DL 176/2022, sia il Fondo per interventi in materia fiscale.

Chiudono la Sezione I le ***disposizioni finanziare finali*** (Sez. I, Titolo XVI, che migliorano il saldo per 0,2 miliardi nel triennio) con misure di razionalizzazione della spesa e di risparmio anche relative all'attuazione del DPCM del 4 novembre 2022 attinente alla *spending review*; l'intervento più rilevante dal punto di vista quantitativo riguarda la riduzione dell'autorizzazione di spesa per pensionamento anticipato per lavoratori precoci.

Infine, le misure contenute nella ***Sezione II del disegno di legge di bilancio*** migliorano il deficit in tutti e tre gli anni, per complessivi 9,5 miliardi nel triennio. Sono previsti rifinanziamenti (2,6 miliardi nel triennio) riguardanti, tra l'altro, le Scuole paritarie, il Fondo per l'attuazione delle direttive UE, gli Oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea, il Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) nonché, relativamente alla spesa in conto capitale, il Fondo investimenti Difesa, l'Aerospazio, il Fondo per importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI). L'insieme delle riprogrammazioni e dei definanziamenti riduce il disavanzo per un ammontare di 12,1 miliardi nel triennio. Con le riprogrammazioni, sostanzialmente si anticipano spese al 2024 dal 2025, costituendo quindi una copertura per tale anno. Quanto ai definanziamenti oltre a comprendere la maggior parte degli interventi della *spending review*, dovrebbero riguardare il Fondo sviluppo e coesione programmazione 2021-27 e altri interventi.

2.2 Alcune considerazioni generali

In un quadro macroeconomico caratterizzato da un notevole rallentamento della crescita nel 2023 e da una ripresa nei due anni successivi, il Governo dispone di intervenire ancora al fine di contenere, per il primo trimestre del prossimo anno, gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore energetico sulle famiglie e sulle imprese. Inoltre, in un contesto in cui gli andamenti tendenziali degli aggregati di finanza pubblica implicano disavanzi ancora superiori al 3 per cento del PIL nel triennio 2023-25, con le ulteriori misure della manovra

triennale, il Governo conferma l'impegno a ridurre il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, grazie anche al ritorno ad avanzi primari dal 2024 e a un rientro programmato del deficit al 3 per cento del prodotto nel 2025. Si conferma la valutazione positiva su tale impegno, già indicata nella recente Audizione UPB sulla NADEF rivista e integrata[6].

La manovra affianca agli interventi contro il caro energia prime misure di politica economica, nella prospettiva di più ampi provvedimenti di riforma che – come nel caso del reddito di cittadinanza (RdC) – saranno adottati a partire dal 2024.

Nel caso della revisione del RdC, viene appostato un fondo *ad hoc*, destinato a una organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva. Dati gli aspetti problematici che hanno caratterizzato lo strumento sin dalla sua istituzione, si valuta positivamente l'intenzione di un ridisegno complessivo, tuttavia si segnala che sarebbe stata più opportuna un'abolizione contestuale all'introduzione di un nuovo strumento, considerando che il reddito di cittadinanza costituisce un Livello essenziale della prestazione.

Per altri ambiti di intervento più strutturale, nel DPB si dichiara che una illustrazione completa della strategia di politica economica e di riforma del Governo sarà contenuta nel DEF del prossimo aprile. Andranno valutati gli effetti sull'equità e sull'efficienza del sistema di tassazione, sul contrasto dell'evasione fiscale, sui costi legati all'invecchiamento della popolazione e, quindi, sulla sostenibilità di medio e di lungo termine delle finanze pubbliche.

La manovra implica un peggioramento del deficit rispetto allo scenario tendenziale del 2023 interamente utilizzato per provvedimenti volti a mitigare l'impatto su famiglie e imprese del caro energia; per gli altri interventi sono previste sostanzialmente corrispondenti misure di copertura.

Con riferimento al primo insieme di misure, l'UPB ha già evidenziato il rischio di dover disporre interventi aggiuntivi contro il caro energia nel corso del prossimo anno, dal momento che le misure inserite nella manovra avrebbero riguardato solo i primi mesi del 2023. L'approccio di prudenza per ora adottato appare condivisibile a fronte della perdurante incertezza che caratterizza le previsioni macroeconomiche e anche in considerazione della possibilità di eventuali accordi a livello europeo al fine di contenere i prezzi dei prodotti energetici. In proposito, si ricorda che nella NADEF rivista e integrata, veniva specificato che sarebbero stati costantemente monitorati l'andamento dei prezzi energetici e il loro impatto su imprese e famiglie, al fine di valutare l'esigenza – al più tardi in occasione della predisposizione del prossimo DEF – di ulteriori interventi e di definire le relative misure di copertura finanziaria. Nel DPB aggiornato a novembre, si ribadisce la predisposizione di un monitoraggio della situazione e si indica inoltre che in caso di

[6] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 e della relativa Integrazione", 9 novembre.

attuazione di nuove misure verranno prioritariamente utilizzati eventuali entrate aggiuntive e risparmi di spesa che si manifestassero nei primi mesi dell'anno.

Le misure dirette a fronteggiare l'emergenza energetica, oltre ad allargare le tipologie rispetto a quelle sinora proposte (come nel caso della fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri prevista in attuazione del PNRR), prorogano e in alcuni casi rafforzano quelle disposte fino a tutto il 2022. In prospettiva, considerata anche la necessità di ridurre al minimo l'impatto sui conti pubblici, eventuali nuovi interventi dovrebbero essere caratterizzati da una maggiore selettività, come richiesto anche dalla UE, con una più decisa concentrazione degli aiuti sulle famiglie più bisognose e le imprese che più vedono erosa la propria competitività.

Quanto alle misure diverse da quelle di contrasto del caro energia, si intravede l'inizio di un percorso in cui gli spazi di manovra saranno più stretti, con la necessità di sempre più accurate e prudenziali quantificazioni sia degli impieghi che delle necessarie risorse di copertura al fine di evitare rischi di aggravi del disavanzo maggiori del previsto, che si sono anche recentemente manifestate – ad esempio – nel caso del *superbonus*, con gli interventi del DL 176/2022, la misura dovrebbe avere ora quantificazioni più prudenziali in quanto si scontano gli elementi informativi più recenti.

Sono tuttavia presenti nell'attuale manovra alcune misure le cui quantificazioni scontano ampi margini di incertezza. Questo vale sia sul versante delle coperture, con riferimento ad esempio alle stime del gettito derivante da definizione agevolata del contenzioso, sia sul versante degli impieghi, come nel caso nel caso della *flat tax* incrementale sugli autonomi. Occorre poi ricordare che le stime delle relazioni tecniche non quantificano gli effetti che le misure relative ai meccanismi di monitoraggio, accertamento e riscossione delle imposte potranno avere sul livello di *compliance*, e quindi sul livello delle entrate future. Così come margini di dubbio continuano a sussistere sugli effetti di gettito derivanti dalle disposizioni relative al contributo straordinario aggiuntivo richiesto alle imprese operanti nel settore energetico.

Inoltre, l'orizzonte di programmazione triennale previsto dal nostro ordinamento impedisce di rappresentare pienamente l'effetto sui conti pubblici di una serie di misure che rappresentano anticipi di imposta di cui vengono registrati gli effetti positivi immediati ma solo parzialmente le perdite future oltre al triennio di programmazione, come ad esempio nel caso delle imposte sostitutive sulla rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni e dell'affrancamento delle polizze assicurative.

Con riferimento alle operazioni effettuate tramite la Sezione II del DDL di bilancio, come già ricordato, il complesso degli interventi implica una riduzione della spesa in conto capitale in ognuno degli anni. Ciò avviene in quanto i rifinanziamenti disposti sono più che compensati dalle previste azioni di riprogrammazione e definanziamento. Sarà opportuno assicurare che la riprogrammazione degli interventi sia coerente con i cronoprogrammi associati ai progetti.

È inoltre da evidenziare che dal 2024, in presenza di uno scenario di inflazione persistente così come emerge dal quadro macroeconomico sottostante la manovra, viene affidata a interventi successivi la necessità di tenere conto di nuovi stanziamenti volti a evitare riduzioni di servizi pubblici in termini reali offerti da Regioni ed Enti locali, al fine di garantirne la continuità; tali riduzioni non sarebbero opportune specie in settori importanti come quello sanitario.

La manovra non dispiega risorse per il rinnovo dei contratti pubblici. Viene solo previsto un emolumento accessorio *una tantum* per il 2023 per i miglioramenti economici del personale statale. Pur tenendo conto del fatto che è stata conclusa gran parte dei rinnovi del triennio 2019-2021 solo nell'anno in corso, si deve considerare che nel triennio di programmazione della manovra ricade l'intero triennio contrattuale 2022-24 nonché il primo anno di quello successivo. Si tratta di importi rilevanti che influenzeranno i conti pubblici a breve. È da valutare l'opportunità di una revisione della prassi emersa negli ultimi anni di firmare i rinnovi contrattuali tutti nel medesimo anno con conseguente concentrazione delle spese aggiuntive in un singolo esercizio, riconsiderando l'opportunità di rinnovi scadenzati nel tempo, con finanziamenti diluiti in più leggi di bilancio.

Per assicurare la continuazione della discesa del debito in rapporto al PIL, il ricorso al finanziamento in deficit dovrà essere necessariamente limitato. Maggiore attenzione andrà quindi posta agli effetti degli interventi di *policy* sulla crescita economica, con particolare riferimento all'attuazione del PNRR, e al reperimento di risorse attraverso la realizzazione di una adeguata *spending review*, il contrasto dell'evasione fiscale e l'allargamento delle basi imponibili.

Infine, si devono tenere presenti gli ampi fattori di rischio che contraddistinguono il quadro macroeconomico, già ricordati in precedenza (si veda il paragrafo 1.3). Si tratta di incognite che, insieme al cambiamento della politica della BCE implicante tassi di interesse più elevati con effetti rilevanti sulle condizioni di finanziamento del debito pubblico per di più in una situazione di maggior ricorso al mercato, implicano forti incertezze sugli esiti possibili in termini di evoluzione della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la valutazione dello scenario programmatico nel contesto delle raccomandazioni della UE, si ricorda che il 12 luglio 2022 il Consiglio dei Ministri finanziari della UE (Ecofin) ha adottato le Raccomandazioni per paese, dopo l'approvazione da parte del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno. Per l'Italia, la UE raccomanda di assicurare nel 2023 una politica di bilancio prudente, in particolare limitando la crescita della spesa corrente finanziata con risorse nazionali al di sotto della crescita del prodotto potenziale di medio termine, tenendo conto delle misure di sostegno temporaneo e mirato legate agli aumenti dei prezzi energetici e al sostegno all'Ucraina. Si ricorda inoltre che le raccomandazioni per il 2022 adottate lo scorso anno indicavano di utilizzare il Dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare nuovi investimenti, di preservare gli

investimenti finanziati a livello nazionale e di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

Inoltre, nella Comunicazione "Semestre europeo 2022 – Pacchetto di primavera" del 23 maggio 2022, la Commissione europea ha confermato che, come lo scorso anno, per la valutazione dei Documenti programmatici di bilancio sarebbe stato utilizzato l'indicatore della *fiscal stance* complessiva e delle sue sottocomponenti, in particolare – per i paesi ad alto debito come l'Italia – del contributo della spesa corrente netta finanziata con risorse nazionali[7].

Valutazioni preliminari condotte sulla base di dati della NADEF 2022 e del DPB 2023 portano a stimare per lo scenario programmatico un indicatore della *fiscal stance* complessiva pari a circa -4,5 punti percentuali di PIL per il 2022, suggerendo un impulso di bilancio fortemente espansivo, e pari a circa -0,5 punti percentuali di PIL per il 2023, che suggerisce un impulso di bilancio leggermente espansivo. L'impulso di bilancio espansivo nel 2022 deriverebbe principalmente dal contributo della spesa primaria corrente netta finanziata da risorse nazionali, stimata pari a circa -4 punti percentuali di PIL. Nel 2023, quest'ultima componente è stimata pari a circa +0,5 punti percentuali di PIL fornendo quindi un contributo leggermente restrittivo all'impulso di bilancio. Nell'interpretazione dei risultati, occorre considerare che le stime di questi indicatori sono influenzate dall'effetto delle misure atte a contrastare le conseguenze della crescita dei prezzi energetici. Esse hanno avuto nel 2022 un impatto espansivo significativo mentre nel 2023 esse hanno avuto un impatto restrittivo rispetto al presente anno in quanto sono state rinnovate perlopiù solo per il primo trimestre.

Sulla base di queste stime preliminari, si deduce quindi che l'aggregato della spesa primaria corrente netta finanziata da risorse nazionali è cresciuto in misura significativa nel 2022, mentre le raccomandazioni UE indicavano di limitarlo. Tuttavia, occorre considerare che una parte rilevante di tale spesa corrente netta deriverebbe da misure atte a calmierare i prezzi energetici di cui la UE ha dichiarato di voler tenere conto (seppur riferendosi al 2023). Al contrario, l'andamento dello stesso aggregato di spesa per il 2023 sembrerebbe contribuire a un orientamento più restrittivo della politica di bilancio, risultando quindi in linea con le raccomandazioni UE. Tuttavia, la stima è influenzata dal parziale venir meno delle misure contro il caro energia. Al netto degli effetti delle misure contro il caro energia nel biennio 2022-23, il contributo della spesa corrente netta finanziata da risorse nazionali risulterà meno espansivo nel 2022 mentre esso risulterà meno restrittivo oppure potrebbe risultare anche leggermente espansivo nel 2023.

Secondo il DPB aggiornato, nel 2022 le misure per il caro energia, di cui il 46 per cento sarebbe diretto specificatamente alle famiglie e imprese più bisognose, sono stimate avere un impatto complessivamente pari a 3,3 punti percentuali di PIL, mentre nel 2023 esse avrebbero un impatto pari a 1 punto percentuale di PIL, di cui il 42 per cento è mirato alle famiglie e imprese più bisognose. Tuttavia, non è presente la scomposizione delle misure tra aggregati di parte corrente

[7] Per una sintetica descrizione degli indicatori si veda il paragrafo 3 in UPB (2022), "Prospettive di finanza pubblica", Focus tematico n. 7.

e di parte capitale e quindi, allo stato attuale delle informazioni disponibili, non è possibile valutare il loro impatto sulla componente di spesa corrente netta finanziata da risorse nazionali.

3. Le principali misure contenute nel DDL di bilancio

3.1 Le misure di mitigazione dell'inflazione in favore di famiglie e imprese

Il DDL di bilancio dispone misure finalizzate a contrastare gli effetti dell'incremento dei prezzi energetici e a mitigare l'impatto dell'inflazione. Le misure si pongono in stretta continuità con quelle già introdotte, con le medesime finalità, a partire da aprile 2021: il DDL di bilancio sostanzialmente conferma per il primo trimestre del 2023 lo schema di interventi temporanei e relativamente selettivi già adottato nel corso dei due anni precedenti.

Nel complesso, gli oneri lordi attesi dai provvedimenti finora adottati sono quantificabili, nel periodo 2021-25, in 116,1 miliardi (tab. 3.1), di cui 28,2 provenienti dal DDL di bilancio e relativi al 2023. Di questi ultimi, 7,4 miliardi sono direttamente destinati alle famiglie (a fronte dei 16,2 stanziati nel 2022). Le misure includono il potenziamento dei *bonus* sociali energetici, la decontribuzione, l'aumento delle pensioni minime e un contributo per l'acquisto di beni di prima necessità per soggetti con ISEE inferiore a 15.000 euro (si vedano i paragrafi 3.1.1 e 3.4.3). Alle imprese sono destinati 11 miliardi (nel 2022 ne erano stati stanziati 26,7): circa il 90 per cento è riservato alla proroga e al rafforzamento dei crediti di imposta per le spese energetiche (si veda il paragrafo 3.1.2); altre misure sono destinate al sostegno dei settori agricolo e sportivo e al rifinanziamento del Fondo per le PMI. A beneficio di entrambe le categorie (famiglie e imprese) sono destinati circa 7,3 miliardi. Si tratta di misure per le quali dalle relazioni ufficiali non è stato possibile separare nettamente quanto sia a beneficio di una categoria e quanto dell'altra come, ad esempio, la compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica sia per il gas e la riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali. Altre risorse, sempre per contrastare l'impatto dell'aumento dei prezzi, sono destinate agli Enti locali, alla sanità e alla realizzazione degli investimenti.

La tabella 3.2 fornisce il dettaglio per tipologia delle misure introdotte, incluse quelle del DDL di bilancio. In quest'ultimo, 8 miliardi sono destinati alla riduzione degli oneri di sistema e al potenziamento dei *bonus* sociali energetici (a fronte di 15,7 complessivi per

Tab. 3.1 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per categorie di beneficiari
(milioni)

	2021	2022	2023	2024	2025	**Totale**	Di cui: *Misure stanziate dal DDLB per l'anno 2023*
Famiglie	450	16.242	7.425	512	0	**24.629**	*7.410*
Imprese	800	26.711	11.046	20	30	**38.607**	*11.046*
Famiglie e imprese	4.288	19.922	8.175	808	535	**33.729**	*7.304*
Altro (Enti locali, investimenti, ecc.)	100	5.485	4.418	3.138	2.973	**16.113**	*1.000*
Sistema sanitario nazionale	0	1.600	1.400	0	0	**3.000**	*1.400*
Totale	**5.638**	**69.960**	**32.464**	**4.477**	**3.538**	**116.077**	***28.159***

Fonte: elaborazioni sui dati dei prospetti finanziari dei relativi provvedimenti legislativi.

Tab. 3.2 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per tipologia di misura *(milioni)*

	2021	2022	2023	2024	2025	Totale	Di cui: *Misure stanziate dal DDLB per l'anno 2023*
Totale	**5.638**	**69.960**	**32.464**	**4.477**	**3.538**	**116.077**	***28.159***
In percentuale del PIL	*0,32*	*3,69*	*1,64*	*0,22*	*0,17*	*6,03*	*1,4*
1) Oneri di sistema, di cui:	**4.930**	**15.668**	**8.033**	**535**	**535**	**29.701**	***8.033***
Elettricità	*4.000*	*9.015*	*963*	*0*	*0*	*13.978*	*963*
Gas	*480*	*3.432*	*4.020*	*0*	*0*	*7.932*	*4.020*
Bonus *sociali (elettricità e gas)*	*450*	*3.221*	*2.515*	*0*	*0*	*6.186*	*2.515*
2) Riduzione IVA gas per usi civili e industriali	**608**	**2.489**	**834**	**0**	**0**	**3.931**	***834***
3) Crediti di imposta	**0**	**20.265**	**9.847**	**0**	**0**	**30.111**	***9.847***
Elettricità	0	11.938	5.415	0	0	17.353	*5.415*
Gas	0	8.327	4.431	0	0	12.758	*4.431*
4) Riduzione accise su benzina, gasolio e GPL e riduzione IVA gas per autotrasporto	**0**	**9.149**	**-628**	**273**	**0**	**8.794**	**-**
5) Misure ulteriori, di cui:	**100**	**22.389**	**14.379**	**3.669**	**3.003**	**43.540**	***9.446***
Indennità una-tantum	*0*	*9.879*	*348*	*0*	*0*	*10.227*	-
Esonero contributivo e misure per le pensioni	*0*	*2.613*	*4.033*	*514*	*0*	*7.160*	*4.395*
Enti locali	*0*	*1.610*	*500*	*130*	*0*	*2.240*	*400*
Investimenti	*100*	*3.875*	*3.918*	*3.008*	*2.973*	*13.873*	*600*
Sistema sanitario nazionale	*0*	*1.600*	*1.400*	*0*	*0*	*3.000*	*1.400*

Fonte: elaborazioni sui dati dei prospetti finanziari dei citati provvedimenti legislativi.

il 2022), 0,8 miliardi alla riduzione dell'IVA sul gas per usi civili e industriali (a fronte di 2,5 nel 2022) e 9,8 miliardi ai crediti di imposta alle imprese (a fronte di 20,3 nel 2022). Fra le misure ulteriori, 4,4 miliardi sono destinati all'esonero contributivo e all'incremento delle pensioni minime. Le risorse stanziate per il 2023 rappresentano l'1,4 per cento del PIL e poco oltre il 24 per cento del complesso delle misure previste per gli anni 2021-25 dall'inizio della crisi energetica.

3.1.1 L'impatto distributivo delle misure in favore delle famiglie

La tabella 3.3 riporta le principali misure di mitigazione degli effetti dell'inflazione a beneficio delle famiglie o di famiglie e imprese, ove di difficile separazione, con l'indicazione della quantificazione finanziaria per il 2021, il 2022 e il 2023 e il riferimento normativo.

Relativamente alle misure in favore delle famiglie, il DDL di bilancio interviene potenziando e parzialmente ridisegnando gli interventi che hanno come obiettivo la mitigazione degli effetti della persistente inflazione e, in particolare, del perdurante livello elevato dei prezzi energetici. Tra le misure di mitigazione che intervengono direttamente sulla spesa energetica, per il primo trimestre 2023 vengono prorogati l'azzeramento degli oneri generali di sistema sia nel settore gas che in quello elettrico e la riduzione dell'aliquota IVA sul gas per utilizzi civili e industriali. Nel complesso, l'onere di tali misure in termini di indebitamento netto è di 6,3 miliardi per il 2023. Vengono inoltre prorogate,

Tab. 3.3 – Interventi di sostegno che coinvolgono le famiglie per mese di applicazione e normativa di riferimento: effetti finanziari sul 2021 e sul 2022
(importi al netto degli effetti fiscali in miliardi di euro)

	Interventi		2021							2022												2023												Totale
			Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	
MISURE TARIFFARIE (Famiglie e imprese)	Eletricità (1)	Riduzione oneri di sistema		1,2 DL 73/21																		0,5 (7) DDLB 2023												**1,7**
		Annullamento oneri di sistema					2,0 DL 130/21			1,8 LB 2022			1,8 DL 17/22			0,7 DL 50/22			0,5 DL 115/22			1,0 DDLB 2023												**7,8**
	Gas (1)	Riduzione oneri di sistema					0,5 DL 130/21			0,5 LB 2022			0,3 DL 17/22			0,5 DL 50/22			2,2 DL 115/22 DL 179/22			4,0 (8) DDLB 2023												**8,0**
		Riduzione IVA					0,6 DL 130/21			0,6 LB 2022			0,6 DL 17/22			0,5 DL 50/22			0,8 DL 115/22			0,8 DDLB 2023												**3,9**
	Carburanti (1)	Riduzione accise										9,1 Vari DDLL e DM										-0,6 DDLB 2023												**8,5**
	Totale (famiglie e imprese)																																	**29,9**
TRASFERIMENTI E COMPENSAZIONI (Famiglie)	Bonus energetici per disagio economico	Integrazione importo					0,5 DL 130/21			0,9 LB 2022			0,4 DL 17/2022			DL 50/22 (6)			1,7 DL 115/22 DL 176/22			2,4 DDLB 2023												**5,9**
		Aumento soglia ISEE (2)								0,2 DL 21/22 e DL 50/22												0,1 DDLB 2023												**0,3**
	Bonus *una tantum* (euro 200 e 150) (3)															6,8 DL 50		0,2 DL 115		2,9 DL 144														**9,9**
	Esonero contributivo (4)									2,7 LB 2022 e DL 115/22												4,2 DDLB 2023												**6,9**
	Rivalutazione pensioni e aumento pensioni minime																		1,0 DL 115/22			0,2 DDLB 2023												**1,2**
	Totale famiglie (5)																																	**24,2**
	Totale																																	**54,1**

Fonte: elaborazioni sui dati dei prospetti finanziari dei citati provvedimenti legislativi.
(1) Interventi che hanno come beneficiari sia famiglie che imprese. Non sono riportati gli effetti di misure in favore di utenze non domestiche e superiori a certe potenze, che vengono considerate a beneficio delle imprese. – (2) La quantificazione comprende anche il riconoscimento automatico del *bonus* agli aventi diritto a partire da gennaio 2022 disposto con il DL 80/2022, confluito nel DL 50/2022 in sede di conversione. – (3) Il *bonus una tantum* da 200 euro è stato corrisposto a luglio 2022; quello da 150 euro doveva essere erogato a novembre 2022. – (4) L'esonero contributivo dello 0,8 per cento da gennaio 2022 introdotto con la legge di bilancio per il 2022 è stato poi aumentato al 2 per cento da luglio a dicembre 2022 dal DL 115/2022 ed esteso al 2023 dal DDL di bilancio. Inoltre, quest'ultimo lo ha aumentato al 3 per cento per soggetti che hanno redditi annui fino a 20.000 euro. – (5) Tale importo include la decontribuzione di 0,8 punti percentuali disposta dalla legge di bilancio per il 2022 e non tiene conto di alcune altre misure a beneficio delle famiglie quali: l'esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente dei *bonus* carburante, nel limite di 200 euro per lavoratore, disposto dal DL 21/2022; i buoni per l'acquisto di abbonamenti ai trasporti disposti dai DDLL 50 e 115 del 2022; il potenziamento delle misure di *welfare* aziendale quali l'incremento a 600 euro del valore dei beni che non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente, includendo tra i cosiddetti *fringe benefit* anche le somme erogate o rimborsate ai lavoratori dipendenti per pagamento di utenze, disposto dal DL 115/2022; le somme per l'elargizione di un contributo per l'acquisto di beni di prima necessità per soggetti con ISEE inferiore a 15.000. – (6) I *bonus* sono rideterminati nel limite delle risorse disponibili della Cassa per i servizi energetici e ambientali per il 2022. – (7) Si tratta della fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri per l'attuazione del traguardo M1C2-7 del PNRR. – (8) Comprende il Fondo di servizio di default SNAM da destinare al contenimento delle conseguenze derivanti agli utenti finali dall'impatto degli oneri relativi ai servizi di ultima istanza.

al primo trimestre 2023, anche le misure di mitigazione degli aumenti delle bollette energetiche per i clienti economicamente svantaggiati e i clienti domestici in gravi condizioni (*bonus* sociali energetici) e, per tutto il 2023, ne viene allargata la platea ai nuclei familiare con ISEE inferiore a 15.000 euro. Nel complesso le misure di estensione e di rafforzamento dei *bonus* sociali energetici comportano un onere di 2,5 miliardi nel 2023.

Tra le misure che rappresentano forme di sostegno di carattere generale ai redditi delle famiglie per compensare gli effetti dell'inflazione, il DDL di bilancio prevede, tra le altre, per il 2023 l'esonero dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti nella misura del 2 per cento qualora il reddito imponibile non ecceda i 2.692 mensili (35.000 euro annui) e del 3 per cento qualora non superi i 1.538 mensili (20.000 euro annui). La misura determina un onere di 4,2 miliardi nel 2023 e di 0,1 nel 2024. È infine previsto l'incremento delle pensioni di importo pari o superiore al trattamento minimo dell'1,5 per cento per l'anno 2023 e del 2,7 per cento per il 2024. Alla misura sono ascritti oneri per 0,2 miliardi nel 2023 e 0,4 nel 2024.

Gli interventi a beneficio delle famiglie possono essere classificati in due categorie. La prima contiene misure generali ed espressamente indirizzate al contenimento dei prezzi dell'energia, che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate. Si tratta, in particolare, della compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica che per il gas, della riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali e della riduzione delle accise sui carburanti.

La compensazione degli oneri di sistema per usi domestici e per le utenze in bassa tensione è stata inizialmente introdotta nel 2021 con il DL 73/2021 in forma parziale e con riferimento al terzo trimestre del 2021 prevalentemente mediante trasferimenti alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Successivamente è stata prorogata per il quarto trimestre 2021 con il DL 130/2021 in forma completa e poi prorogata per tutto il 2022 e, con il DDL di bilancio, fino a tutto il primo trimestre 2023. L'onere complessivo connesso a questa tipologia di misure dal 2021 al primo trimestre 2023 è di 17,5 miliardi. La riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali è stata disposta con il DL 130/2021 e riproposta per il 2022 con la legge di bilancio per il 2022 e con i DDLL 17, 50 e 115 del 2022 e per il primo trimestre 2023 dal DDL di bilancio. L'onere complessivo stimato dal 2021 al 2023 è pari a 3,9 miliardi.

La riduzione delle aliquote delle accise sui carburanti è stata disposta per il periodo dal 22 marzo al 31 dicembre 2022[8] con alcuni decreti interministeriali del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero della Transizione ecologica[9] e dai DDLL 21, 38, 115 e 144 del 2022. La riduzione di accisa è pari a 25 centesimi per benzina e gasolio, che corrisponde a uno sconto di 30,5 centesimi al lordo dell'IVA e di 4,7 centesimi sul GPL che corrisponde a uno sconto lordo di IVA di 5,7 centesimi. Per il solo mese di dicembre, il DL 179/2022 ha disposto la riduzione dello sconto delle accise di 10 centesimi per benzina e gasolio e di 3 centesimi per il GPL. Va notato che la riduzione delle accise sui carburanti è l'unica misura di compensazione tariffaria che non è stata

[8] La disposizione non vale solo nel periodo dal 1 al 4 novembre 2022 per il quale, dall'esame dei provvedimenti interessati, non è stata prevista copertura.

[9] Decreti del 18 marzo, del 6 aprile, del 24 giugno, del 19 luglio, del 31 agosto e del 13 settembre 2022.

rinnovata per il primo trimestre 2023. Le Relazioni tecniche stimano un onere totale lordo (relativo a famiglie e imprese) nel 2022 di 9,1 miliardi.

Tra le misure con l'obiettivo esplicito di ridurre l'aumento delle tariffe energetiche in particolare per le famiglie in disagio economico vi è il potenziamento dei *bonus* sociali energetici.

Il *bonus* sociale energetico può essere di due tipologie: per disagio fisico e per disagio economico. Entrambe le tipologie sono riconosciute direttamente nella bolletta della luce, del gas e dell'acqua per ridurne il costo. Il loro valore è determinato e aggiornato da ARERA all'inizio dell'anno. Il *bonus* per disagio fisico, compatibile con quello per disagio economico, è concesso, senza limiti ISEE, alle famiglie con un componente affetto da gravi patologie in base a quanto stabilito dal Decreto del Ministero della Salute del 13 gennaio 2011 ed è riconosciuto dietro presentazione di domanda ai CAF o al Comune di residenza. Il *bonus* per disagio economico è rappresentato da uno sconto sulla bolletta energetica e varia in base alla composizione del nucleo familiare e spetta: alle famiglie con un ISEE non superiore a 8.265 euro con meno di quattro figli o con un ISEE non superiore a 20.000 euro con almeno quattro figli oppure beneficiarie di reddito o pensione di cittadinanza intestatarie di un contratto di fornitura elettrica e/o di gas naturale e/o idrica con tariffa per usi domestici. Ogni nucleo familiare ha diritto a un solo *bonus* (acqua, luce o gas) per anno di competenza della DSU (cosiddetto "vincolo di unicità"). Introdotto dalla L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) e attuato dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico (MISE) del 28 dicembre 2007, il *bonus* energetico sociale ha subito diversi cambiamenti, che hanno riguardato la percentuale di sconto della spesa (inizialmente del 20 per cento, poi del 15 e infine del 30 per cento), le soglie ISEE per l'accesso al beneficio e l'estensione anche alle spese di gas e acqua. Il decreto del MISE del 29 dicembre 2016 ha riformato i *bonus* energetici per disagio economico prevedendo un valore della compensazione pari al 30 per cento e affidando all'ARERA il compito di aggiornare ogni tre anni il valore ISEE di riferimento, sulla base dell'IPC FOI medio nazionale. Infine, il DL 124/2019 ha stabilito che a partire dal 2021 i *bonus* energetici sociali sono riconosciuti automaticamente ai soggetti in possesso dei requisiti.

Il DL 130/2021 ha ridefinito i *bonus* energetici destinati ai nuclei familiari con un ISEE inferiore a 8.265 euro annui, a quelli numerosi (con almeno quattro figli e ISEE inferiore a 20.000 euro annui), ai percettori di reddito o pensione di cittadinanza, agli utenti in precarie condizioni di salute utilizzatori di apparecchiature elettromedicali al fine di compensare l'aumento dei prezzi energetici. Il potenziamento dell'agevolazione tariffaria è proseguito anche nel 2022 con la legge di bilancio per il 2022, il DL 17/2022, il DL 115/2022 e il DL 176/2022. Con il DL 21/2022 è stata invece innalzata a 12.000 euro la soglia ISEE per la prima tipologia di nuclei familiari (con meno di quattro figli) e con il DL 80/2022 (confluito nel DL 50/2022 in sede di conversione) è stato riconosciuto il *bonus* energetico per disagio economico, retroattivamente a partire da gennaio 2022, anche a quei nuclei familiari che avessero presentato attestazione ISEE nel corso del 2022 tale da permettere l'elargizione del *bonus* sociale energetico[10]. L'onere del rafforzamento dei *bonus* è valutato nelle Relazioni tecniche in 3,3 miliardi da ottobre 2021 a dicembre 2022. Il DDL di bilancio, oltre a prorogare la misura agevolativa, allarga ulteriormente la platea dei beneficiari anche ai nuclei familiari con soglia ISEE entro i 15.000 euro. Nel complesso gli interventi di potenziamento dei *bonus* sociali energetici hanno un onere complessivo dal 2021 al 2023 di 6,2 miliardi.

La seconda categoria di interventi è relativa a misure di natura più generale, non tariffarie e destinate a un'ampia platea di soggetti, come le indennità *una tantum* di 200 e di 150

[10] Per un dettaglio sulle tipologie di *bonus* energetici e sulle modifiche che hanno interessato in particolare il *bonus* per disagio economico dalla sua introduzione, si veda l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL 50/2022.

euro erogate nel 2022, l'esonero contributivo, l'anticipo del conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021, la rivalutazione del 2 per cento delle pensioni erogate nei mesi da ottobre a dicembre 2022 e la rivalutazione delle pensioni di importo pari o inferiore al minimo dell'1,5 per cento nel 2023 e del 2,7 nel 2024.

Entrambe le indennità *una tantum*, sia quella di 200 euro introdotta dal DL 50/2022 sia quella di 150 euro prevista dal DL 144/2022, sono volte a integrare il reddito di un'ampia platea di lavoratori e pensionati, selezionati sulla base di un criterio basato sul reddito individuale. L'onere totale per il 2022 è di 9,9 miliardi[11]. Con riferimento alla prima *una tantum*, per accedere al beneficio il reddito mensile imponibile deve risultare inferiore a 2.692 euro, corrispondente a 35.000 euro annuali, pari a circa 1,7 volte il reddito medio dei soggetti coinvolti[12]. Risultano beneficiari oltre 13 milioni di lavoratori dipendenti e altrettanti pensionati, a cui si aggiungono circa 2,8 milioni tra percettori di NASPI/DIS-COLL, titolari di collaborazione coordinata e continuativa, lavoratori domestici, stagionali, dello spettacolo e occasionali. Analoga indennità è corrisposta ai percettori di reddito di cittadinanza (0,9 milioni di individui). Il DL 115/2022 ha esteso la platea dei beneficiari dell'indennità anche: ai lavoratori con rapporto di lavoro in essere a luglio 2022 che non hanno beneficiato dell'esonero contributivo stabilito dalla L. 234/2021; ai pensionati la cui data di decorrenza della pensione è 1° luglio 2022, ai dottorandi e assegnisti, ai collaboratori sportivi già beneficiati dei ristori erogati per far fronte all'emergenza COVID. L'ulteriore indennità *una tantum* di 150 euro introdotta dal DL 144/2022 è riconosciuta alle stesse tipologie di soggetti beneficiarie dell'indennità *una tantum* di 200 euro. Il criterio reddituale di accesso al contributo ridimensiona, tuttavia, la platea dei beneficiari ai lavoratori e pensionati con un reddito mensile imponibile non eccedente 1.538 euro, corrispondenti a 20.000 euro di reddito complessivo annuale.

La legge di bilancio per il 2022 ha introdotto in via eccezionale per il 2022 una riduzione di 0,8 punti dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei lavoratori con una retribuzione mensile di 2.692 euro (35.000 euro annui), senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni. Il DL 115/2022 ha aumentato per il secondo semestre 2022 la percentuale di decontribuzione al 2 per cento. Il DDL di bilancio ha prorogato la decontribuzione anche al 2023, nella misura del 2 per cento per redditi mensili entro 2.692 euro e del 3 per cento per redditi al di sotto di 1.538 euro (20.000 euro annui). L'onere delle misure è stato valutato rispettivamente in 2,7 miliardi nel 2022 e in 4,2 miliardi nel 2023.

In via eccezionale, il DL 115/2022 ha disposto che una quota della rivalutazione delle pensioni, pari al 2 per cento, fosse riconosciuta in via transitoria nell'ultimo trimestre del 2022, per un onere complessivo netto di un miliardo nel 2022. Inoltre è stato disposto che il conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021 fosse anticipato al 1° novembre 2022 nella misura dello 0,2 per cento, comportando una spesa aggiuntiva netta di 0,4 miliardi nel 2022 e una corrispondente riduzione degli oneri per il 2023, non inclusi nella tabella 3.3. Per il 2023 è prevista la rivalutazione dell'1,5 per cento nel 2023 per le pensioni pari o inferiori al trattamento minimo. L'onere complessivo delle misure di rivalutazione delle pensioni è pari a 1,2 miliardi nel biennio 2022-23.

Queste due categorie non esauriscono le tipologie di interventi adottati a partire dalla seconda metà del 2021 a beneficio delle famiglie, rinnovati e ampliati anche dal DDL di

[11] Per il sostegno del potere di acquisto dei lavoratori autonomi e dei professionisti è stato istituito con il DL 50/2022 un Fondo con una dotazione finanziaria massima di 500 milioni, portata a 600 milioni dal DL 115/2022.

[12] I beneficiari lavoratori dipendenti sono quelli che hanno goduto dell'esonero contributivo di cui all'art. 1 comma 121 della legge di bilancio per il 2022, ossia quelli per i quali "la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima". Per i pensionati, compresi i titolari di assegno sociale, pensioni di invalidità civile e trattamenti di accompagnamento, il limite di reddito si riferisce al "reddito personale complessivo" ai fini fiscali.

bilancio. Vi si affiancano altre disposizioni minori, quali, ad esempio, il *bonus* trasporti e le misure relative al *welfare* aziendale.

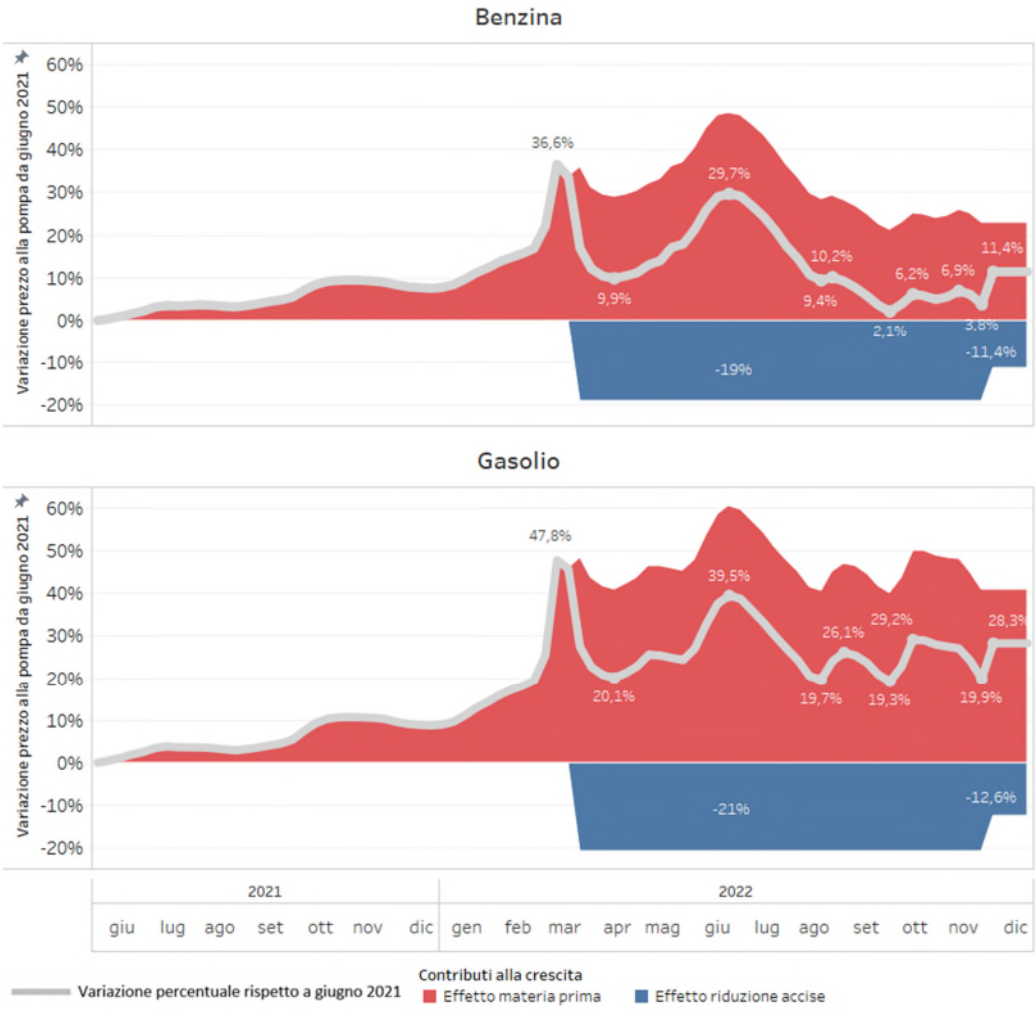
Data la forte incertezza sulle tendenze dei prezzi, anche nel breve periodo, è difficile fornire un'indicazione sull'efficacia delle misure poste in essere con il DDL di bilancio per la salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie nel prossimo anno. In particolare, sarà cruciale la tempistica dell'auspicato raffreddamento dei prezzi energetici, che, se non dovesse manifestarsi nei primi mesi dell'anno, potrebbe richiedere una proroga delle politiche tariffarie, che nel DDL di bilancio sono finanziate solo per il primo trimestre del 2023. Tra i principali interventi di sostegno al reddito delle famiglie connessi con l'incremento dei prezzi sono infatti finanziati per l'intero 2023 esclusivamente i *bonus* sociali (di cui è previsto un incremento della platea) e la decontribuzione a favore dei lavoratori dipendenti. I pensionati saranno naturalmente protetti dal meccanismo di indicizzazione, di cui tuttavia è stata disposta un'accentuazione del profilo redistributivo, attuando la perequazione per fasce di importo piuttosto che per scaglioni, un intervento che comporta per il 2023 un risparmio di spesa di 2,1 miliardi (si veda il paragrafo 3.4.3).

La possibilità di ridurre gradualmente gli interventi di mitigazione è condizionata dalla diminuzione della pressione inflazionistica, come dimostra il caso dell'intervento disposto con il DL 179/2022 sui carburanti per autotrazione che ha previsto, a partire da dicembre 2022, una riduzione dello sconto delle accise introdotto in corrispondenza con l'impennata dei prezzi del marzo 2021.

Come evidenziato dalla figura 3.1, in cui è riportato l'andamento settimanale dei prezzi dei carburanti al netto e al lordo della riduzione dell'accisa a partire da giugno 2021, il riassorbirsi delle tensioni sui prezzi osservato dopo l'estate ha riportato il prezzo della benzina, scontato della riduzione dell'accisa, a livelli vicini a quelli pre-crisi. Si sono dunque create le condizioni per un riassorbimento parziale dello sconto che, qualora i prezzi non scendessero ulteriormente, farebbe assestare il prezzo alla pompa della benzina in dicembre ai livelli di fine 2021. La riduzione dello sconto sull'accisa ha riguardato tuttavia anche il gasolio, il cui prezzo è diminuito con minore intensità, rimanendo circa il 20 per cento sopra il livello riscontrato all'inizio del periodo considerato. La riduzione dello sconto sull'accisa porterebbe il gasolio, dato il livello dei prezzi attuale, a un +28 per cento rispetto al giugno 2021.

A fronte della riduzione dei prezzi dei carburanti, rimangono tuttavia ancora forti le tensioni sui prezzi degli altri prodotti energetici, gas ed elettricità in particolare, che oggi si attestano ai livelli massimi riscontrati da inizio crisi, e su altre rilevanti voci di spesa, come ad esempio i beni alimentari. La pressione dell'inflazione sui bilanci delle famiglie italiane rimane dunque ancora sensibilmente elevata, incidendo in modo particolare sulle famiglie con minore capacità di spesa.

Fig. 3.1 – Variazione percentuale del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione rispetto a giugno 2021 e relativi contributi alla crescita (1)



Fonte: Ministero della Transizione ecologica – Direzione generale Infrastrutture e sicurezza, rilevazione settimanale dei prezzi dei carburanti.
(1) Per il mese di dicembre 2022 è stato riportato l'ultimo dato osservato, rilevato il 28 novembre 2022.

Per monitorare l'andamento dell'impatto distributivo sulla spesa delle famiglie dell'inflazione e delle misure di sostegno (riduzione delle componenti tariffarie ed erogazione di trasferimenti) sono state aggiornate le stime presentate a maggio[13] e ottobre[14] con i dati di consuntivo relativi al mese di ottobre e le previsioni UPB per i restanti due mesi dell'anno in corso.

La stima è stata condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB, alimentato dall'Indagine Istat sulle spese delle famiglie (HBS) integrata con informazioni amministrative fiscali, contributive

[13] Si veda l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, che riporta una stima dell'impatto dell'inflazione sulle famiglie tra giugno 2021 e maggio 2022.
[14] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie", Flash n. 2, che riporta una stima dell'impatto dell'inflazione sulle famiglie tra giugno 2021 e settembre 2022.

e assistenziali (pensioni e ISEE). L'impatto sulla spesa della variazione dei prezzi è determinato come differenza tra la spesa sostenuta nell'arco temporale esaminato (18 mesi, da giugno 2021 a dicembre 2022), tenendo conto dell'evoluzione mensile dei prezzi di mercato, rispetto a uno scenario di riferimento con prezzi costanti. La stima valuta l'impatto delle riduzioni delle tariffe elettriche e del gas attuate attraverso la rimodulazione degli oneri in bolletta e della diminuzione delle imposte (IVA per il gas e accise per i carburanti), tenendo conto dell'abbassamento dello sconto dell'accisa sui carburanti disposta dal DL 179/2022 per il mese di dicembre. Sul versante delle misure di mitigazione dell'impatto sulle famiglie erogate sotto forma di trasferimenti monetari e compensazioni, sono state considerate le principali misure: il rafforzamento dei *bonus* sociali di elettricità e gas, i *bonus una tantum* di 200 euro e di 150 euro, la decontribuzione di 0,8 punti da gennaio a giugno 2022 e di 2 punti da luglio a dicembre 2022 e la rivalutazione di 2 punti percentuali delle pensioni[15].

La figura 3.2 illustra l'impatto sulle famiglie italiane, distinte per decili di capacità di spesa[16], della crescita dei prezzi e delle misure di sostegno nei diciotto mesi intercorsi tra giugno 2021 e dicembre 2022. Le barre in rosso rappresentano i contributi alla crescita della spesa dei prezzi dei beni energetici (carburanti, elettricità e gas) e degli altri beni, che si sarebbe verificata in assenza delle politiche di sostegno. Le barre in blu rappresentano invece l'effetto delle diverse misure di sostegno (sempre espresse in termini di contributi alla crescita). L'impatto netto sulle famiglie è indicato con i pallini in bianco ed è calcolato come saldo tra l'effetto degli incrementi dei prezzi e quello delle politiche di sostegno.

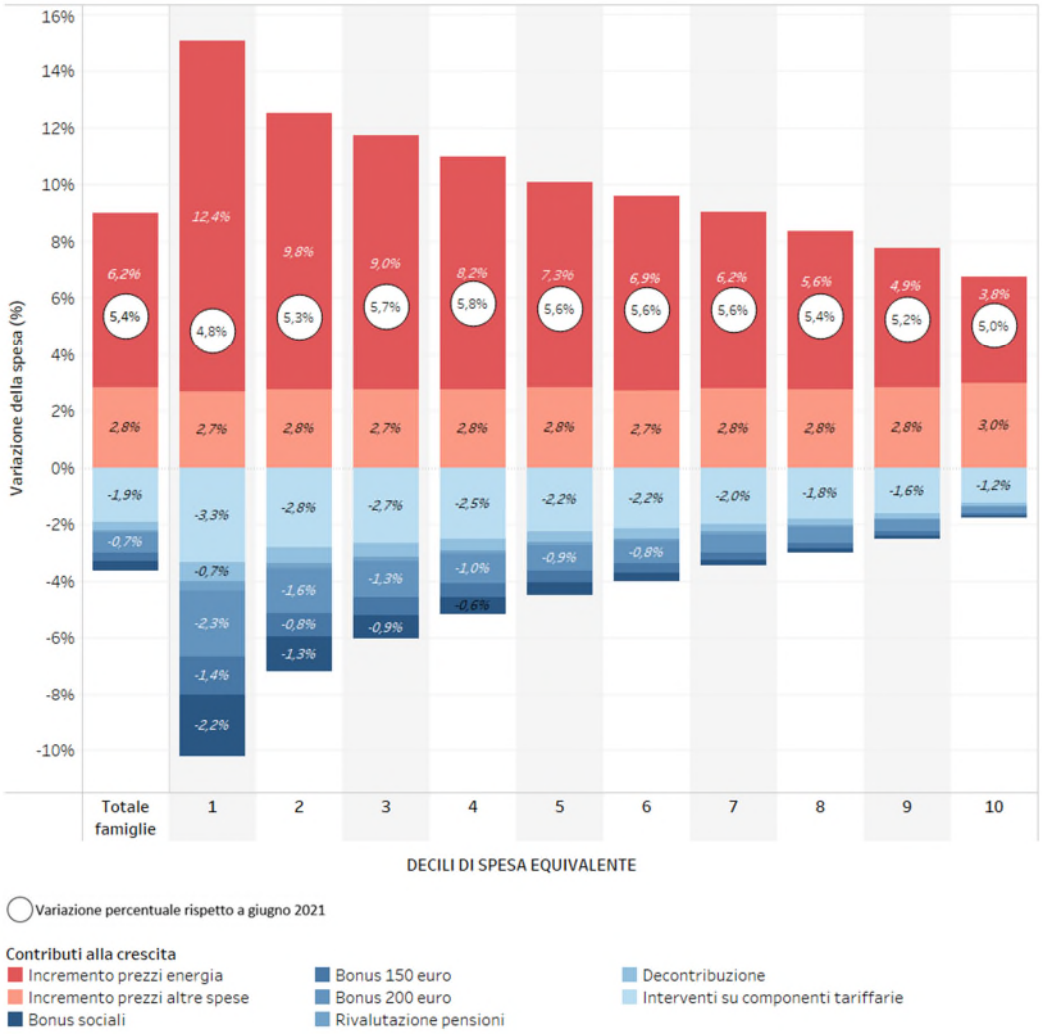
Nella simulazione si valuta un impatto netto sulle famiglie del 5,4 per cento nel corso dei diciotto mesi considerati. Le politiche di sostegno attuate nel periodo hanno contribuito ad alleviare l'onere, che altrimenti sarebbe stato pari a circa 9 punti percentuali, di circa 3,6 punti. Rispetto al periodo giugno 2021 – settembre 2022, analizzato nel Flash UPB n. 2/2022, l'effetto derivante dalla dinamica dei prezzi è cresciuto di circa 2,1 punti percentuali e quello delle politiche di sostegno di circa 0,4 punti, determinando un incremento dell'aggravio netto di circa 1,7 punti.

L'analisi distributiva conferma il netto profilo regressivo dell'impatto della crescita dei prezzi sulla spesa, che vale circa il 15 per cento per il primo decile e il 6,8 per il decimo. La maggiore concentrazione delle politiche di sostegno sulle famiglie più povere consente di compensare tale squilibrio, garantendo un impatto netto sul primo decile inferiore a quello medio, ma pari a un livello superiore a quello riscontrato alla fine del terzo trimestre 2022 (4,8 per cento riscontrato a dicembre, contro l'1,3 per cento a settembre 2022).

Le attese di un raffreddamento dell'inflazione media annua per il 2023 (prevista dall'UPB in calo di circa tre punti percentuali dall'8,4 al 5,4) lasciano presagire un miglioramento del quadro appena delineato nei prossimi mesi. Il DDL di bilancio prevede interventi di sostegno (e quindi di compensazione della regressività dell'impatto inflazionistico sulle famiglie) fino al 31 marzo 2023. Entro quella data, plausibilmente in fase di

[15] Per i dettagli tecnici dell'esercizio di simulazione si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie", Flash n. 2.
[16] Spesa monetaria familiare (al netto dei fitti figurativi) rapportata alla scala di equivalenza ISEE.

Fig. 3.2 – Variazione della spesa per effetto della dinamica dei prezzi tra giugno 2021 e dicembre 2023 per decili di spesa equivalente al lordo e al netto degli interventi di sostegno



predisposizione del Documento di economia e finanza, si delineerà uno di due possibili scenari. Nel primo, auspicabilmente, vi sarà un rallentamento della corsa dei prezzi e quindi potrebbe essere necessario valutare una riduzione graduale delle misure di sostegno, per evitare effetti bruschi sulle condizioni economiche di famiglie e imprese. Nel secondo, l'inflazione potrebbe risultare più persistente e di conseguenza risultare necessario valutare la riproposizione di tutte o alcune delle misure. In entrambi i casi, nuovi interventi da parte del Governo nel corso dell'anno dovranno prevedere sia una più decisa concentrazione degli aiuti sulle famiglie e le imprese maggiormente bisognose, sia adeguate coperture per evitare aumenti inattesi di disavanzo.

3.1.2 Il credito di imposta per le spese energetiche delle imprese

Tra le misure a favore delle imprese emerge la proroga e il potenziamento dei crediti di imposta già previsti nel 2022 per compensare i maggiori costi, determinati dal rincaro dei prezzi, effettivamente sostenuti per il consumo di energia e di gas naturale nel primo trimestre del 2023. In particolare, per le imprese a elevata intensità di consumo di elettricità (imprese energivore) e per tutte le imprese che acquistano gas naturale, l'aliquota è elevata dal 40 al 45 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel trimestre; mentre per le imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW diverse dalle imprese energivore l'aliquota è aumentata dal 30 al 35 per cento, mantenendo le differenze di trattamento già presenti nei crediti del 2022. Il credito spetta solo se il prezzo per kWh o quello di riferimento del gas, calcolati sulla base della media del quarto trimestre 2022, hanno subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019.

La spesa agevolata non include quella per gli usi termoelettrici e, per le imprese gasivore, è esclusa la spesa per il gas naturale consumato per la generazione di energia elettrica tenuto conto dei benefici fiscali già previsti a favore di questi consumi.

Complessivamente per questi crediti la Relazione tecnica stima un onere finanziario pari a 9,8 miliardi che corrisponde a circa la metà delle risorse già impegnate allo stesso fine nel 2022. D'altra parte, i crediti di imposta sono stati inizialmente attribuiti alle sole imprese a elevata intensità energetica e le aliquote sono aumentate progressivamente nel tempo.

La tabella 3.4 riporta in sintesi le aliquote dei crediti di imposta per le diverse categorie di imprese (alta e bassa intensità di elettricità e gas) e la stima ufficiale degli oneri collegati alla loro erogazione con riferimento ai diversi periodi agevolati del 2022 e al primo trimestre del 2023. La diversa incidenza del contributo nei diversi trimestri dipende, oltre che dall'aliquota, anche dalle ipotesi sottostanti relative all'andamento dei consumi e ai prezzi medi delle forniture energetiche. Con riferimento a questi ultimi la Relazione tecnica stima un livello ancora elevato (305 euro e 119 euro per MWh in media, rispettivamente, per l'elettricità e per il gas naturale) rispetto a quello dei primi 9 mesi del 2022 (rispettivamente, 230 e 100 euro).

Per quanto riguarda la fruizione, si ricorda che i crediti di imposta relativi ai primi due trimestri del 2022 possono essere utilizzati in compensazione o ceduti (per intero) ad altri soggetti entro il 31 dicembre 2022, quelli del terzo e del quarto trimestre 2022 fino al 30 giugno 2023 e quelli del primo trimestre 2023 entro il 31 dicembre del 2023.

Sulla base delle informazioni disponibili al 22 novembre, le imprese hanno utilizzato in compensazione 2,7 dei 4,3 miliardi attesi nelle Relazioni tecniche per il primo semestre del 2022 (circa il 63 per cento del totale; tab. 3.5). Allo stato attuale, è ancora presto per valutare se le stime ufficiali dei costi associati all'erogazione dei crediti di imposta nel

primo semestre 2022 saranno realizzate o anche superate. Sebbene la scadenza sia molto vicina, le imprese hanno avuto la possibilità di compensare ancora con gli acconti per le imposte dirette e per l'Imu che erano tenute a versare entro il 30 novembre. Per il terzo trimestre la percentuale rispetto alle stime è inferiore e supera appena il 33 per cento (con altri sette mesi di tempo per la loro utilizzazione), ma emerge un incremento delle cessioni dei crediti che passano dal 12 per cento del totale per il primo semestre al 17,2 per cento nel terzo. Una compensazione inferiore alle attese a partire dal terzo trimestre potrebbe derivare, oltre che da prezzi diversi rispetto a quelli utilizzati in sede di Relazione tecnica e da un possibile aumento dell'efficienza energetica delle imprese, da una loro capacità limitata di utilizzarli (incapienza) e, soprattutto, di cederli al settore bancario, già sotto pressione per i crediti riferiti ai *bonus* edilizi.

Tab. 3.4 – Riepilogo dei crediti di imposta per il consumo di energia
(aliquote e milioni di euro)

	I trimestre 2022	II trimestre 2022	III trimestre 2022	IV trimestre 2022	**Totale credito 2022**	I trimestre 2023	**Totale credito 2023**
Energia elettrica							
Imprese energivore (1)	20	25	25	40	**5.657**	45	**2.273**
Altre	-	15	15	30	**6.279**	35	**3.142**
Gas							
Imprese gasivore (2)	10	25	25	40	**6.020**	45	**2.675**
Altre	-	25	25	40	**2.306**	45	**1.756**
Totale credito	**967**	**3.292**	**3.373**	**12.630**	**20.262**		**9.847**

Fonte: elaborazioni su prospetti finanziari riepilogativi dei diversi provvedimenti legislativi che hanno introdotto, prorogato e potenziato i crediti di imposta (DDLL 4, 17, 21, 50, 115, 144 e 176 del 2022 e DDL di bilancio per il 2023).
(1) Per la definizione di queste imprese, si veda l'elenco pubblicato dalla CSEA. – (2) Il Decreto del MITE n. 541/2021 stabilisce che sono considerate gasivore le imprese che superano una certa soglia di consumo (quantitativo di gas naturale per usi energetici non inferiore al 25 per cento del volume di gas naturale indicato all'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto, al netto dei consumi di gas naturale impiegato per riscaldamento). In particolare, sono considerate imprese a forte consumo di gas naturale quelle che hanno un consumo medio di gas naturale, calcolato per il periodo di riferimento, pari ad almeno 1 GWh/anno (ovvero 94.582 Sm^3/anno), considerando un potere calorifico superiore per il gas naturale pari a 10,57275 kWh/Sm^3.

Tab. 3.5 – Crediti d'imposta per i consumi energetici delle imprese: stime ufficiali e importi effettivamente usufruiti nel 2022
(milioni di euro)

	I e II trim.	III trim.	Totale
Credito complessivo (RT)	4.259	3.373	7.632
Totale compensato (al 22 novembre 2022)	2.684	1.119	3.803
Cessione (% del totale)	12,0	17,2	13,5

Fonte: dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

3.2 Le misure riguardanti la tassazione

3.2.1 Le modifiche al regime forfettario

Il DDL di bilancio modifica il regime di tassazione delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi, estendendo ulteriormente l'applicabilità del regime forfettario ai soggetti con ricavi o compensi tra 65.000 e 85.000 euro. Il nuovo limite si applica a partire dal periodo d'imposta 2023, ovvero potranno applicare il regime forfettario nel 2023 i contribuenti che nel 2022 non hanno superato la soglia e soddisfano gli altri requisiti di legge. La nuova disposizione introduce inoltre una clausola antielusiva che modifica la disciplina di cessazione del regime. Stabilisce infatti che il contribuente che superi il limite degli 85.000 euro possa rimanere nel regime per un anno – uscendo a partire dall'anno successivo – solo se i ricavi o compensi rimangono inferiori a 100.000 euro. In caso di ricavi maggiori di 100.000 euro, invece, il regime cessa già a partire dall'anno stesso in cui avviene il superamento del limite. In quest'ultimo caso, il reddito è determinato con modalità ordinarie, mentre l'IVA è dovuta a partire dalle operazioni che comportano il superamento della soglia[17]. Per la disposizione in esame, la Relazione tecnica stima a regime minori entrate pari a 404 milioni: in particolare, a fronte di un'imposta sostitutiva di 378 milioni, sono attese riduzioni di Irpef, IVA e contributi sociali di, rispettivamente, 629, 81 e 25 milioni.

La norma in esame sembrerebbe quindi andare nella direzione di generalizzare sempre più, per le partite IVA, un regime d'imposta speciale che sottrae redditi alla progressività dell'Irpef.

Il regime forfettario attualmente in vigore – introdotto dalla legge di bilancio per il 2015 e successivamente ampliato e modificato dalle leggi di bilancio per il 2019 e per il 2020 – interessa i soggetti Irpef con ricavi non superiori a 65.000 euro e che abbiano sostenuto spese per un importo complessivo inferiore a 20.000 euro lordi per lavoro accessorio, lavoro dipendente o compensi a collaboratori. Questi contribuenti determinano il reddito imponibile applicando, all'ammontare dei rispettivi ricavi o compensi, un coefficiente di redditività differenziato in base al settore di attività[18]. Il reddito risultante è quindi tassato a un'aliquota pari al 15 per cento (5 per cento per le nuove attività). Non sono dovute le addizionali regionale e comunale all'Irpef né l'IRAP, quando applicabile. I soggetti aderenti sono inoltre esclusi dal regime IVA (ovvero non addebitano l'IVA in fattura e non detraggono l'IVA sugli acquisti, non liquidano l'imposta e non la versano). Se iscritti alla Gestione INPS Artigiani e Commercianti, possono godere inoltre di uno sconto contributivo

[17] Si noti che con riferimento all'esenzione IVA riservata ai soggetti in regime forfettario, l'innalzamento a 85.000 euro della soglia dei ricavi tiene conto della direttiva UE 2020/285 – relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto – che a sua volta modifica la direttiva UE 2006/112. La nuova disciplina europea introduce alcune semplificazioni volte a ridurre gli oneri amministrativi e i costi di *compliance* delle piccole imprese al fine di creare un contesto fiscale per loro più vantaggioso, prevedendo che, a partire dal 1° gennaio 2025, gli Stati possano ammettere al regime di esenzione IVA soggetti con un volume di ricavi e compensi non superiore a 85.000 euro (il regime di esenzione cessa di applicarsi in caso di superamento della soglia di 100.000 euro nel corso dell'anno). Prima del 1° gennaio 2025 l'innalzamento della soglia fino a 85.000 euro è subordinato al rilascio di una specifica deroga da parte delle autorità europee. La richiesta, presentata il 4 novembre 2022 per la disposizione inserita nel DDL di bilancio, è attualmente al vaglio delle autorità europee.

[18] Il coefficiente di redditività è pari al: 40 per cento per le attività del commercio (54 per cento per gli ambulanti), di ristorazione e le industrie alimentari; 62 per cento per gli intermediari del commercio; 78 per cento per le attività professionali, 86 per cento per le costruzioni e attività immobiliari. Per gli alti settori il coefficiente è pari al 67 per cento.

pari al 35 per cento. È previsto che il contribuente che superi la soglia dei 65.000 euro di ricavi o compensi possa rimanere nel regime per un anno, uscendo a partire dall'anno successivo.

Sono esclusi dal regime: i soggetti che effettuano operazioni di cessione di fabbricati o porzioni di fabbricato, di terreni edificabili o mezzi di trasporto nuovi; gli esercenti attività di impresa, arti o professioni che partecipano contemporaneamente a società di persone, associazioni professionali o imprese familiari o che controllano, anche indirettamente, società a responsabilità limitata con attività riconducibili a quelle svolte individualmente; le persone fisiche la cui attività sia esercitata prevalentemente nei confronti di datori di lavoro con cui sono in corso (o erano in corso nei due precedenti periodi d'imposta) rapporti di lavoro; coloro che nell'anno precedente abbiano percepito redditi da lavoro dipendente di importo superiore a 30.000 euro, ad eccezione del caso in cui il rapporto di lavoro dipendente nell'anno precedente sia cessato.

Come si è accennato, le regole attualmente in vigore sono il risultato di una modifica di quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2015 (così come modificata dalla legge di bilancio per il 2016). Il regime forfettario originario – in vigore fra il 2015 e il 2018 – prevedeva infatti la determinazione del reddito imponibile applicando al fatturato, se inferiore a una certa soglia, dei coefficienti di redditività (soglie e coefficienti erano differenziati per settore di attività). All'imponibile così determinato era applicata una aliquota del 15 per cento (5 per cento per le nuove attività a partire dal 2016). Questo regime era riservato essenzialmente a imprese e lavoratori autonomi non solo con un ammontare di ricavi contenuto (fra 25.000 e 50.000 euro a seconda del settore), ma anche con una struttura produttiva "minimale", ovvero un costo del personale inferiore a 5.000 euro, immobilizzazioni (non immobiliari) inferiori a 20.000 euro e eventuali redditi da lavoro dipendente o pensione inferiori a 30.000 euro.

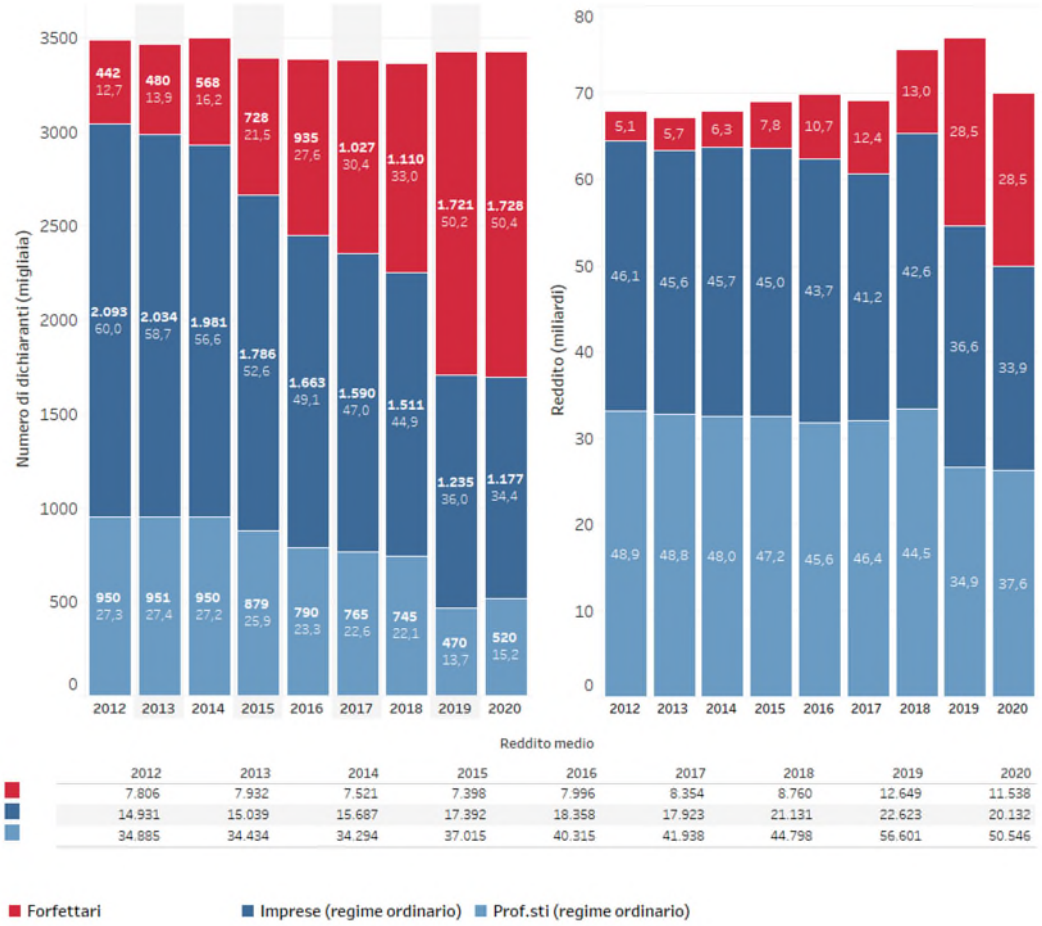
I regimi precedenti – il regime dei minimi e il regime di vantaggio, riservati a contribuenti con fatturato inferiore a 30.000 euro – sono stati introdotti fra il 2008 e il 2012 e sostituiti dal regime in vigore a partire dal 2015.

I regimi agevolati hanno coinvolto un numero sempre crescente di soggetti e di base imponibile. La figura 3.3 riporta il numero di dichiarazioni e il reddito per l'universo delle imprese individuali (in contabilità ordinaria e semplificata) e dei professionisti, suddivisi per soggetti aderenti a regimi agevolati e a regimi ordinari. I contribuenti aderenti ai primi sono passati dal 12,7 per cento del 2012 al 33 per cento nel 2018. Il numero di nuovi aderenti al regime forfettario è aumentato in modo significativo fra il 2018 e il 2019, superando il 50 per cento: in corrispondenza del cambio di regime introdotto dalla legge di bilancio per il 2019, infatti, non è solo stata innalzata la soglia di ricavi o compensi a 65.000 euro ma sono stati anche rimossi altri vincoli di legge che impedivano l'accesso al sistema[19].

È corrispondentemente aumentata anche la percentuale di reddito tassato in base al regime forfettario, dal 5 per cento del 2012 a oltre il 28 per cento nel 2019 e nel 2020.

[19] Il numero di nuovi soggetti aderenti al regime forfettario fra il 2018 e il 2019 è superiore alla riduzione del numero di contribuenti in regime ordinario nello stesso periodo. Dai dati si osserva dunque un complessivo incremento di lavoratori autonomi e imprese individuali. Per valutare correttamente i nuovi ingressi e le transizioni da un regime all'altro sarebbe necessario poter osservare gli stessi soggetti nel tempo. Si può comunque ritenere che le semplificazioni introdotte nel 2019 per i forfettari possano aver stimolato l'ingresso di nuovi soggetti.

Fig. 3.3 – Contribuenti e reddito nei regimi forfettario e ordinario



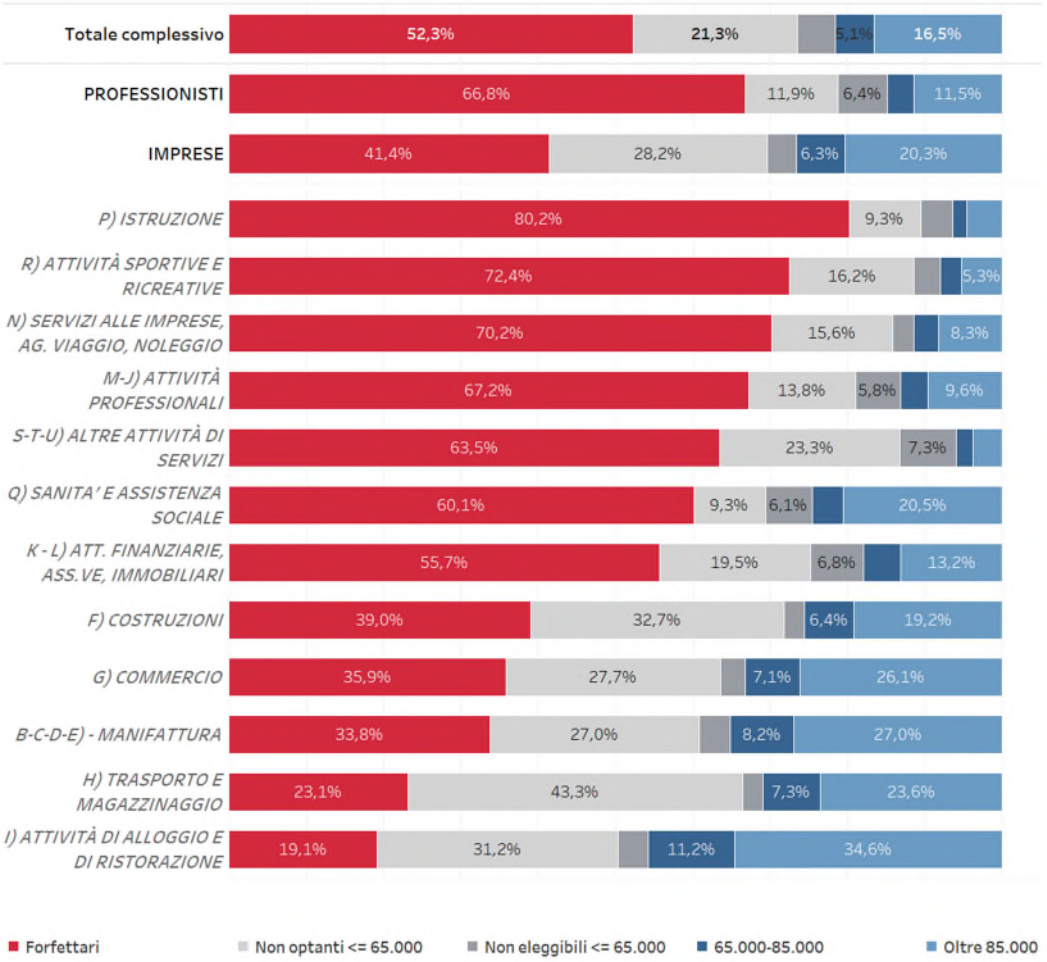
Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle Finanze.

Anche in questo caso è significativo il passaggio che si osserva in corrispondenza dell'ultimo cambio di regime (dal 13 per cento del 2018 al 28,5 per cento del 2019). La figura riporta inoltre il reddito medio delle diverse tipologie di soggetti: fra il 2018 e il 2019 si osserva in particolare un incremento del reddito medio per i forfettari (dovuto all'incremento della soglia) e per i professionisti (sono rimasti in regime ordinario essenzialmente i contribuenti con fatturato elevato).

La figura 3.4 presenta la distribuzione di professionisti e imprese individuali in contabilità semplificata[20] nei regimi ordinario e forfettario in vigore: poco più del 52 per cento dei contribuenti aderisce al regime forfettario. La proporzione è più elevata per i professionisti (quasi 67 per cento) rispetto alle imprese (oltre 41 per cento) e in alcuni settori (istruzione, attività sportive e ricreative, servizi alle imprese, attività professionali).

[20] Le imprese in contabilità ordinaria sono prevalentemente imprese con volume di affari superiore al limite del regime forfettario (sia quello in vigore sia il nuovo).

Fig. 3.4 – Distribuzione dei soggetti nei regimi forfettario e ordinario nel 2019



Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

Dei non aderenti, circa il 12 per cento dei professionisti e il 28 per cento delle imprese non opta pur rientrando sia nei limiti di fatturato sia nei vincoli di legge: sono dunque soggetti che non traggono beneficio dal passaggio al regime forfettario. Questa proporzione è particolarmente elevata per le attività di alloggio e ristorazione, la manifattura e il commercio. Inoltre circa il 6 per cento dei professionisti e il 4 per cento delle imprese, pur soddisfacendo il vincolo di fatturato, non rispettano gli altri criteri di legge e quindi non possono essere ammessi nel regime forfettario. Il 6,3 per cento delle imprese e il 3,4 dei professionisti rientra nella fascia di ricavi 65.000-85.000, i rimanenti soggetti hanno ricavi superiori a 85.000 euro.

Le analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB alimentato dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni d'imposta 2019 e 2020 consentono di individuare la platea dei contribuenti potenzialmente destinatari della disposizione introdotta dal DDL di bilancio e di selezionare, sulla base del complesso degli effetti su imposte e contributi, i soggetti che hanno convenienza ad aderirvi. La simulazione permette di valutare congiuntamente per ogni contribuente del campione

rappresentativo gli effetti: 1) del passaggio del reddito da lavoro autonomo dal regime dall'Irpef all'imposta sostitutiva (gli altri redditi continuano a essere tassati nell'ambito dell'imposta progressiva); 2) delle diverse modalità di calcolo dei contributi; 3) dell'esenzione dal regime IVA.

Dei circa 170.000 soggetti con ricavi o compensi compresi fra 65.000 e 85.000 euro – il 5 per cento dei professionisti e delle imprese individuali in contabilità semplificata – è stimabile che circa 30.000 non possano aderire perché non soddisfano gli altri requisiti di legge. Riguardo ai rimanenti, l'ingresso nel regime agevolato sarebbe vantaggioso per circa 60.000 contribuenti. Questi soggetti rappresentano circa il 33 per cento degli appartenenti alla classe di fatturato interessata e circa il 40 per cento dei potenziali beneficiari.

Per valutare la convenienza dell'adesione al regime forfettario di un soggetto ammissibile è utile scomporre i diversi effetti sul reddito disponibile dovuti all'uscita dal regime ordinario. In primo luogo, è necessario confrontare l'Irpef dovuta nel regime ordinario con la nuova imposta sostitutiva. La differenza fra vecchia e nuova imposta (positiva quando il passaggio al regime forfettario è vantaggioso) dipende sostanzialmente da due fattori: 1) dal livello del reddito e 2) dalla redditività effettiva del contribuente (reddito su ricavo) in relazione alla redditività attribuita forfettariamente.

Con riferimento al primo aspetto, a redditi più alti corrispondono aliquote Irpef più elevate per effetto della progressività e quindi un maggiore risparmio.

Con riferimento al secondo, va considerato che nel regime forfettario, l'imposta è determinata assoggettando a un'aliquota del 15 per cento un reddito determinato applicando ai ricavi un coefficiente di redditività fissato settorialmente. L'aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva (il rapporto tra imposta sostitutiva e reddito effettivo) è pari all'aliquota standard del 15 per cento moltiplicata per il rapporto fra redditività forfettaria ed effettiva. Se la redditività effettiva è uguale a quella determinata forfettariamente, l'aliquota dell'imposta sostitutiva è del 15 per cento e il confronto fra il regime forfettario e quello ordinario si riduce sostanzialmente al confronto fra questa aliquota legale e l'aliquota media effettiva dell'Irpef. Ma se la redditività effettiva è inferiore (superiore) a quella determinata forfettariamente si ottiene di fatto un aumento (una riduzione) della aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva. Ad esempio se la redditività effettiva risultasse la metà di quella forfettaria, l'aliquota dell'imposta sostitutiva varrebbe il 30 per cento del reddito effettivo. Questo rende il confronto fra i due regimi, in termini di imposta diretta, fortemente dipendente dalla redditività del soggetto.

Si deve inoltre considerare che se il contribuente che aderisce al regime forfettario percepisce anche altri redditi il beneficio può essere ancora più elevato. In effetti, in questo caso il reddito da lavoro autonomo del contribuente, anche se di modesta entità, potrebbe essere sottoposto ad aliquote marginali Irpef elevate e il vantaggio dell'uscita

dal sistema progressivo sarebbe maggiore. D'altra parte, i restanti redditi dei soggetti forfettari continuano a essere tassati nell'ambito dell'imposta progressiva e questo consente di beneficiare ancora di eventuali detrazioni di imposta (ad esempio, per oneri).

Per quanto riguarda i contributi sociali, con l'adesione al regime forfettario anche l'aliquota contributiva è applicata al reddito determinato forfettariamente. Anche in questo caso, quindi, a parità di aliquota, una maggiore redditività effettiva rispetto a quella forfettaria determina un vantaggio in termini di riduzione dei contributi versati. Peraltro, i contribuenti che svolgono attività soggette all'obbligo di iscrizione alla Gestione INPS Artigiani e Commercianti possono richiedere una riduzione dei contributi pari al 35 per cento della quota di contributi sia fissi sia variabili[21].

Infine, i contribuenti che aderiscono al regime forfettario non applicano l'IVA alle vendite e non compensano l'IVA pagata sugli acquisti di beni e servizi intermedi. Dunque, se il lavoratore autonomo (o l'imprenditore individuale) applica un prezzo di vendita pari al prezzo lordo dell'IVA praticato in precedenza potrà di fatto incrementare i propri ricavi, dal momento che, non dovendo più versare l'imposta, potrà trattenere la differenza fra il prezzo lordo e il prezzo netto. D'altra parte, il contribuente forfettario non potrà più compensare l'IVA pagata sugli acquisti, che rimarrà a suo carico. Il saldo fra queste due componenti costituisce il guadagno (o la perdita) derivante dall'esclusione dal regime IVA ed è determinato dalla combinazione di diversi fattori.

Dal lato dell'IVA sulle vendite, il vantaggio può essere tanto maggiore quanto più alte sono le aliquote IVA sui beni e servizi venduti. In secondo luogo, dato il reddito, un soggetto con una redditività più bassa avrà un fatturato più elevato e dunque, data l'aliquota, un vantaggio maggiore in termini di IVA sulle vendite. Infine, il regime di esclusione dall'IVA è tanto più vantaggioso quanto maggiore è la quota di beni venduti a consumatori finali (operazioni *business-to-consumer,* B2C): i soggetti con una elevata quota di vendite B2C possono infatti presumibilmente continuare a vendere beni e servizi a prezzi invariati trattenendo però la componente IVA[22]; d'altra parte, in caso di operazioni *business-to-business* (ovvero vendite a partite IVA) è plausibile che il soggetto forfettario non possa praticare un prezzo superiore a quello netto dell'imposta sul valore aggiunto, dal momento che chi acquista può compensare l'IVA pagata.

Dal lato dell'IVA sugli acquisti sono avvantaggiati i soggetti che acquistano beni e servizi gravati da aliquote IVA più basse e quelli che presentano una redditività maggiore (ad

[21] Nel caso in cui con lo sconto del 35 per cento il soggetto non arrivi a versare la quota di contributi fissi, i mesi accreditati ai fini pensionistici risulteranno tuttavia inferiori.

[22] Si noti che il soggetto forfettario potrebbe anche applicare al consumatore finale un prezzo di poco inferiore al prezzo lordo dell'IVA. Questo gli consentirebbe di trattenere comunque la differenza positiva fra il prezzo applicato e quello netto dell'IVA (e incrementare i propri ricavi), sfruttando il vantaggio competitivo creato dalla modalità di tassazione diversa da quella applicata ai soggetti non forfettari. Questo aspetto può assumere particolare rilevanza quando i contribuenti che possono aderire al regime opzionale non abbiano più la natura di "minimi".

esempio i professionisti, che a parità di fatturato tendenzialmente impiegano meno beni e servizi intermedi rispetto alle imprese).

Un caso particolare sono infine i soggetti già esenti dal regime IVA (ad esempio quelli che effettuano prestazioni sanitarie). Per questi, infatti, il passaggio al regime forfettario sarà neutrale rispetto alla componente relativa all'IVA[23].

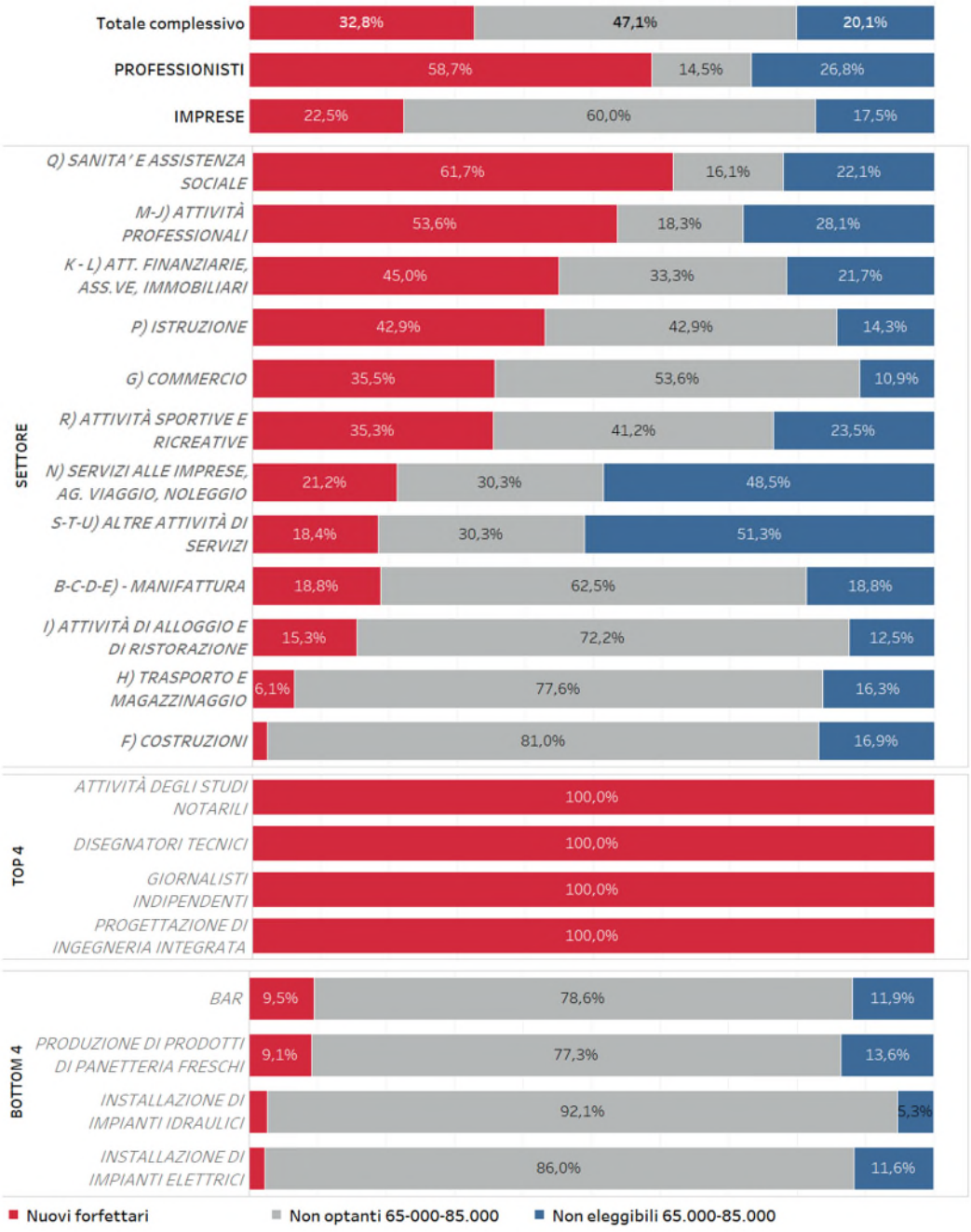
I risultati della simulazione compiuta valutando congiuntamente tutti questi effetti fiscali permettono di individuare i soggetti avvantaggiati dal passaggio al regime forfettario e così stimare il numero di nuovi ingressi determinati dall'estensione del regime. Questi possono essere valutati osservando la distribuzione dei contribuenti aderenti, non optanti e non eleggibili all'interno delle categorie dei professionisti e delle imprese e per settore di attività (fig. 3.5). A fronte di una percentuale media di nuovi aderenti del 33 per cento e di non optanti del 47,1, i professionisti hanno un tasso di adesione decisamente più elevato (58,7 per cento) rispetto alle imprese (22,5 per cento). Coerentemente i tassi di adesione sono molto più elevati nei settori in cui sono presenti in prevalenza professionisti (in particolare sanità, attività professionali, finanziarie e immobiliari e di servizi alle imprese); sono invece piuttosto bassi nella manifattura, nelle attività di alloggio e ristorazione e di trasporto e nelle costruzioni. L'ultima parte del grafico presenta quattro principali sottosettori con un tasso di adesione del 100 per cento e quattro sottosettori rappresentativi con il tasso di adesione più basso (sebbene positivo).

Si osserva infine che il beneficio medio complessivo dei soggetti aderenti è pari a circa 7.700 euro, di cui circa 5.900 derivano dal passaggio dall'Irpef alla tassazione sostitutiva, circa 1.050 dalla riduzione dei contributi e circa 750 dall'esenzione dal regime IVA. La figura 3.6 mostra la distribuzione del vantaggio medio per tipologia di contribuenti (professionisti e imprese): a fronte del menzionato beneficio medio di circa 7.700 euro, i professionisti guadagnano in media circa 9.600 euro contro i 5.600 delle imprese. Inoltre, il 25 per cento dei professionisti ha un beneficio superiore a 13.264 euro.

Dall'analisi appare pertanto evidente che nella determinazione del beneficio derivante dal passaggio al regime forfettario entrano in gioco numerose componenti – prima fra tutte la redditività – che, combinandosi fra loro, possono dare origine a situazioni articolate e differenziate. Questi aspetti possono essere messi efficacemente in evidenza attraverso una procedura di *clustering* che raggruppa i potenziali beneficiari della nuova estensione del regime forfettario sulla base di alcune variabili: aliquota IVA sulle vendite e sugli

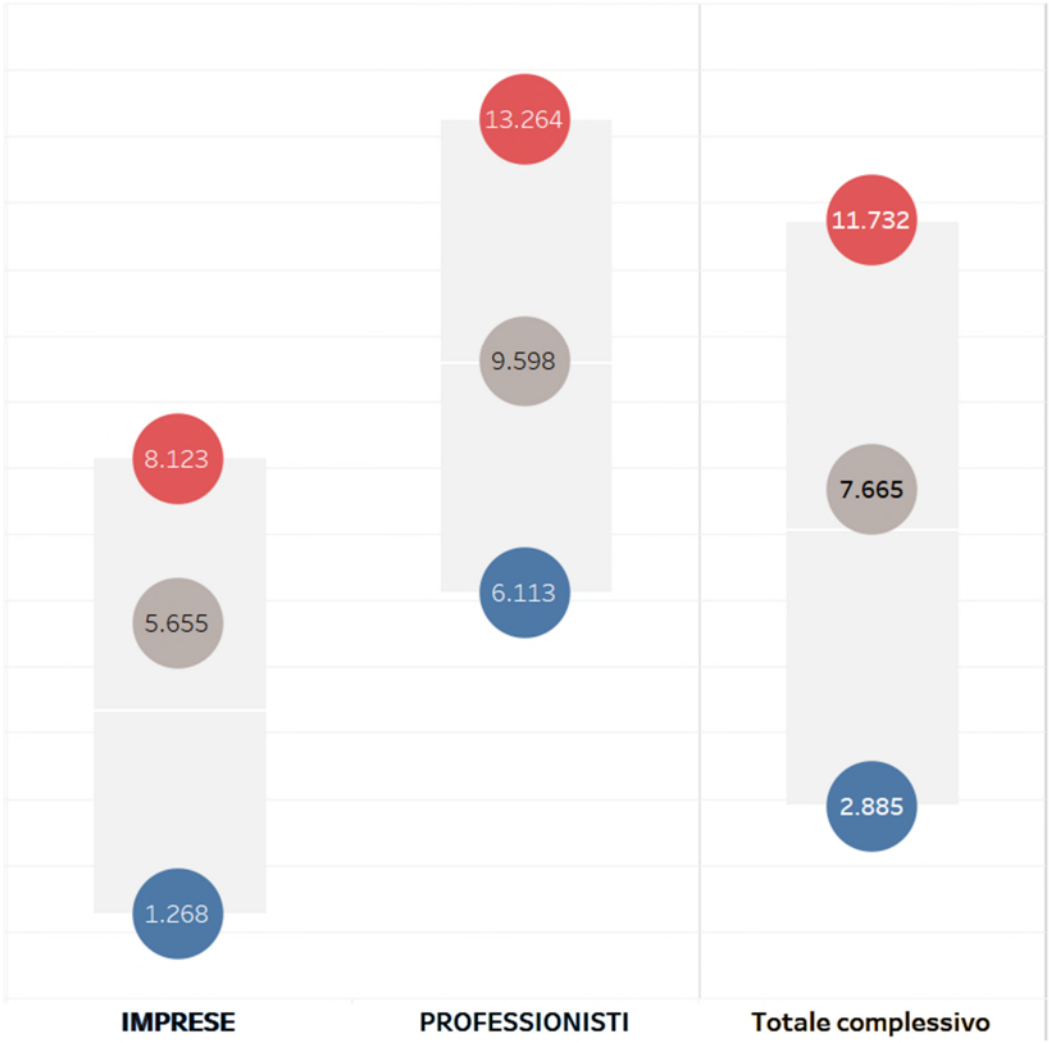
[23] Le tre componenti che concorrono al beneficio (o alla perdita) del singolo contribuente – differenza fra Irpef dovuta e imposta sostitutiva, risparmio dei contributi sociali e differenza fra guadagno e perdita IVA – formano in aggregato il beneficio (o la perdita) per il complesso dei soggetti. A questo beneficio (o perdita) aggregato corrisponde, specularmente, la perdita (o il maggior gettito) per lo Stato. In particolare, per quanto riguarda la terza componente, quando il soggetto forfettario è B2C, l'IVA che questi riesce a trattenere corrisponde al minor gettito per lo Stato. Quando invece il forfettario è B2B, la somma del suo guadagno e della perdita del soggetto a valle (che non può scaricare l'IVA) corrisponde al guadagno dello Stato, dovuto sostanzialmente a una doppia imposizione del valore aggiunto.

Fig. 3.5 – Beneficiari dell'estensione del regime forfettario alla classe di ricavi 65.000-85.000 euro per tipologia di soggetti e settori di attività



Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

Fig. 3.6 – Distribuzione del beneficio medio



Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione UPB.

acquisti, quota di vendite B2C, redditività effettiva, distanza fra la redditività effettiva e quella forfettaria, natura del soggetto (professionista o impresa) e incidenza del reddito da lavoro autonomo sul totale dei redditi. Il *clustering* definisce otto gruppi di soggetti (tre di soggetti che mediamente vincono dal passaggio e i rimanenti – riuniti nel gruppo 4 – che mediamente perdono), di cui la tabella 3.6 riporta i valori medi.

Nel primo *cluster* sono inclusi prevalentemente i professionisti: sono i contribuenti che, in media, traggono il maggior beneficio dal passaggio al regime forfettario e in effetti la quota di soggetti che transitano al regime forfettario rispetto al totale dei soggetti appartenenti al *cluster* è superiore al 90 per cento. Il loro vantaggio è elevato in particolar modo in termini di imposte dirette, grazie a una redditività alta sia in termini assoluti che rispetto al coefficiente di legge. Il vantaggio in termini di IVA è positivo ma non particolarmente elevato (la bassa quota di vendite imponibili B2C è dovuta in particolare alla presenza di soggetti – attivi soprattutto nel settore sanitario, come ad esempio medici, psicologi, fisioterapisti – già esenti dal regime IVA).

Tab. 3.6 – *Cluster*: beneficio dall'ingresso nel regime forfettario e caratteristiche *(euro e percentuali)*

Cluster	1	2	3	4	**Totale**
Soggetti beneficiati (%)	92	78	66	6	**41**
Beneficio medio in termini di imposta diretta (Irpef-imposta sostitutiva)	7.924	5.067	1.229	-2.802	**1.019**
Beneficio medio in termini contributivi	337	1.908	-377	-3.644	**-1.700**
Beneficio medio in termini di IVA	551	-2.109	957	-2.202	**-1.222**
Beneficio medio complessivo	8.812	4.866	1.809	-8.799	**-1.859**
Aliquota IVA sulle vendite	14,5	17,1	11,6	13	**13,7**
Aliquota IVA sugli acquisti	9,8	15,8	16,4	16,2	**14,7**
Quota di vendite *B2C*	22,8	5,7	80,3	65,4	**50,2**
Redditività	79,6	70,5	43	21,9	**43**
Differenza fra redditività effettiva e redditività forfettaria	2,4	5,9	-8,6	-35,9	**-19,1**
Quota di fatturato da quadro RE (professionista) sul totale	79,4	0	0,7	2,5	**19,1**
Incidenza del reddito da lavoro autonomo sul totale dei redditi	95,1	97,2	93,2	85,1	**90**
Aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva	14,5	13,7	18	39,7	**21,6**

Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

Nel secondo *cluster* sono invece presenti le imprese che traggono beneficio in termini di Irpef grazie a una redditività elevata e superiore a quella forfettaria. Questi soggetti guadagnano in modo significativo anche in termini di contributi (rispetto ai professionisti hanno la possibilità di richiedere lo sconto contributivo) ma perdono sull'IVA. Sia questo gruppo sia il precedente hanno una aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva di poco inferiore al 15 per cento.

Il terzo *cluster* raggruppa imprese con una redditività più bassa e leggermente inferiore a quella forfettaria (l'aliquota effettiva è pari a circa il 18 per cento). Questi soggetti in media guadagnano moderatamente in termini di imposta diretta, perdono in termini di contributi e guadagnano sull'IVA, grazie in particolare a un'elevata quota di vendite B2C.

La quarta colonna della tabella 3.6 raggruppa infine i soggetti che in media perdono dal passaggio al regime forfettario (solo il 4 per cento trarrebbe un vantaggio dall'adesione). Sono prevalentemente imprese con una redditività sensibilmente inferiore a quella forfettaria, tanto da subire un'aliquota effettiva nel regime sostitutivo di circa il 40 per cento. In media questo gruppo presenta una perdita anche in termini di IVA, nonostante la quota abbastanza elevata di vendite B2C (sono qui inclusi molti settori di commercio al dettaglio).

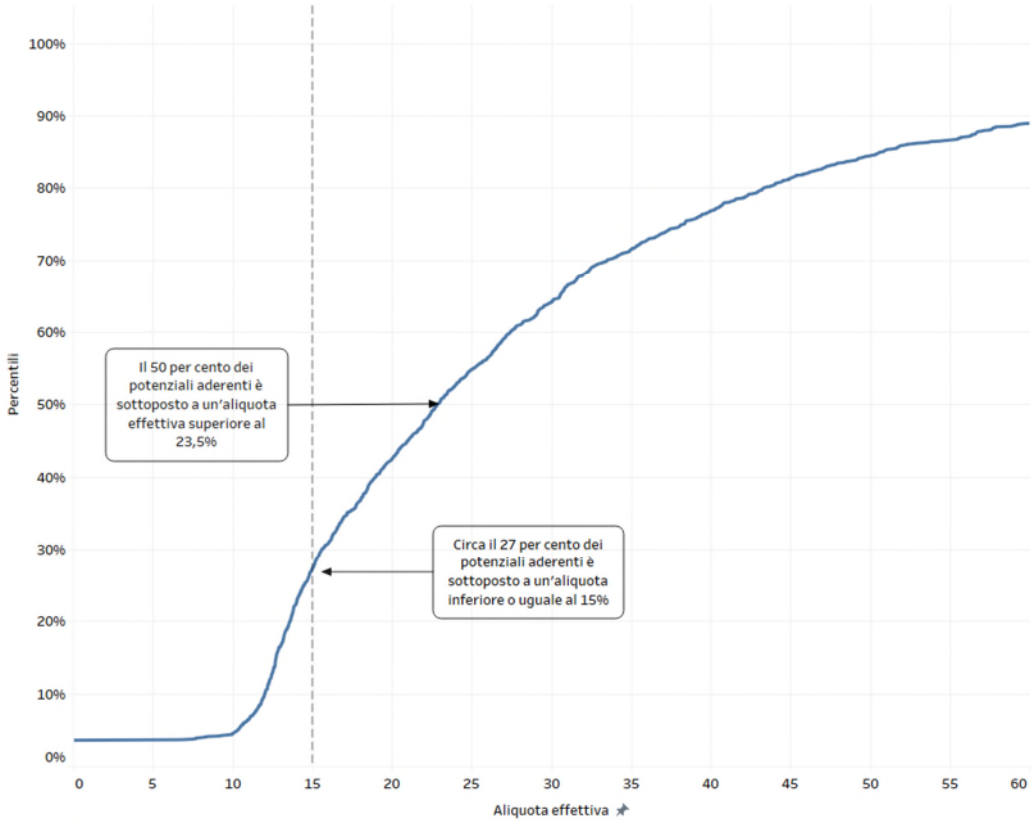
3.2.1.1 Considerazioni di equità e di efficienza

Dall'analisi condotta emerge che l'estensione del regime forfettario disposta dal DDL di bilancio coinvolge di fatto un numero piuttosto limitato di contribuenti e un ammontare contenuto di risorse (come quantificato dalle valutazioni ufficiali, sul cui ordine di grandezza si attestano anche le valutazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB). Tuttavia, la disposizione sembra andare nella direzione di ridisegnare l'assetto complessivo della tassazione del lavoro autonomo, seguendo il percorso che – con questo obiettivo – era stato avviato con la legge di bilancio per il 2019. In effetti, i precedenti regimi agevolati erano riservati essenzialmente alle piccole attività, con l'obiettivo di sgravarle di costi legati alla gestione amministrativa che, in caso di dimensioni ridotte, possono essere effettivamente onerosi. Il processo iniziato nel 2019 sembra invece mirare al raggiungimento di un regime che sia alternativo a quello della progressività dell'Irpef ma generale per i redditi di professionisti e imprese individuali. A tale proposito, sulla base dei risultati dell'analisi condotta, sono opportune alcune considerazioni in termini di equità e di efficienza del sistema che si viene delineando.

Per quanto riguarda l'equità, si è osservato che le componenti che determinano la convenienza o meno del passaggio dal regime ordinario a quello forfettario sono diverse e possono combinarsi generando un trattamento eterogeneo dei contribuenti – non giustificato da ragioni di capacità contributiva – all'interno della stessa categoria dei lavoratori autonomi. Per cogliere questo aspetto si può riprendere la definizione di aliquota effettiva – data dal rapporto fra imposta sostitutiva e reddito effettivo – pari all'aliquota legale del 15 per cento applicata al rapporto fra redditività forfettaria e redditività effettiva. La figura 3.7 mostra che, di tutti i nuovi potenziali aderenti al regime forfettario grazie all'estensione disposta dal DDL di bilancio – quindi soggetti con fatturato compreso fra 65.000 e 85.000 euro e che rispettano i requisiti di legge – solo il 27 per cento circa sarebbe sottoposto a un'aliquota effettiva pari o inferiore al 15 per cento, mentre il 50 per cento è soggetto a un'aliquota superiore al 23,5 per cento.

La figura 3.8 mostra la distinzione dell'aliquota effettiva per tipologia di soggetti – professionisti e imprese – e per settore di appartenenza. A fronte di una mediana pari al 23,5 per cento, l'aliquota effettiva è inferiore per i professionisti (con una mediana pari al 14,8 per cento) rispetto alle imprese (29,5 per cento) ed è quindi generalmente più bassa nei settori in cui i professionisti sono in prevalenza (sanità, attività professionali, finanziarie, immobiliari e di servizi alle imprese). Il settore del commercio – in cui i sottosettori degli agenti e rappresentanti, che hanno di fatto caratteristiche non dissimili da quelle dei professionisti, convivono con i sottosettori del commercio al dettaglio – ha un valore mediano leggermente più alto, pari al 26,5 per cento. Valori superiori si osservano nei settori in cui operano soprattutto soggetti con struttura di impresa, per i quali peraltro il valore dell'aliquota effettiva presenta una maggiore variabilità.

Fig. 3.7 – Eterogeneità dell'aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva



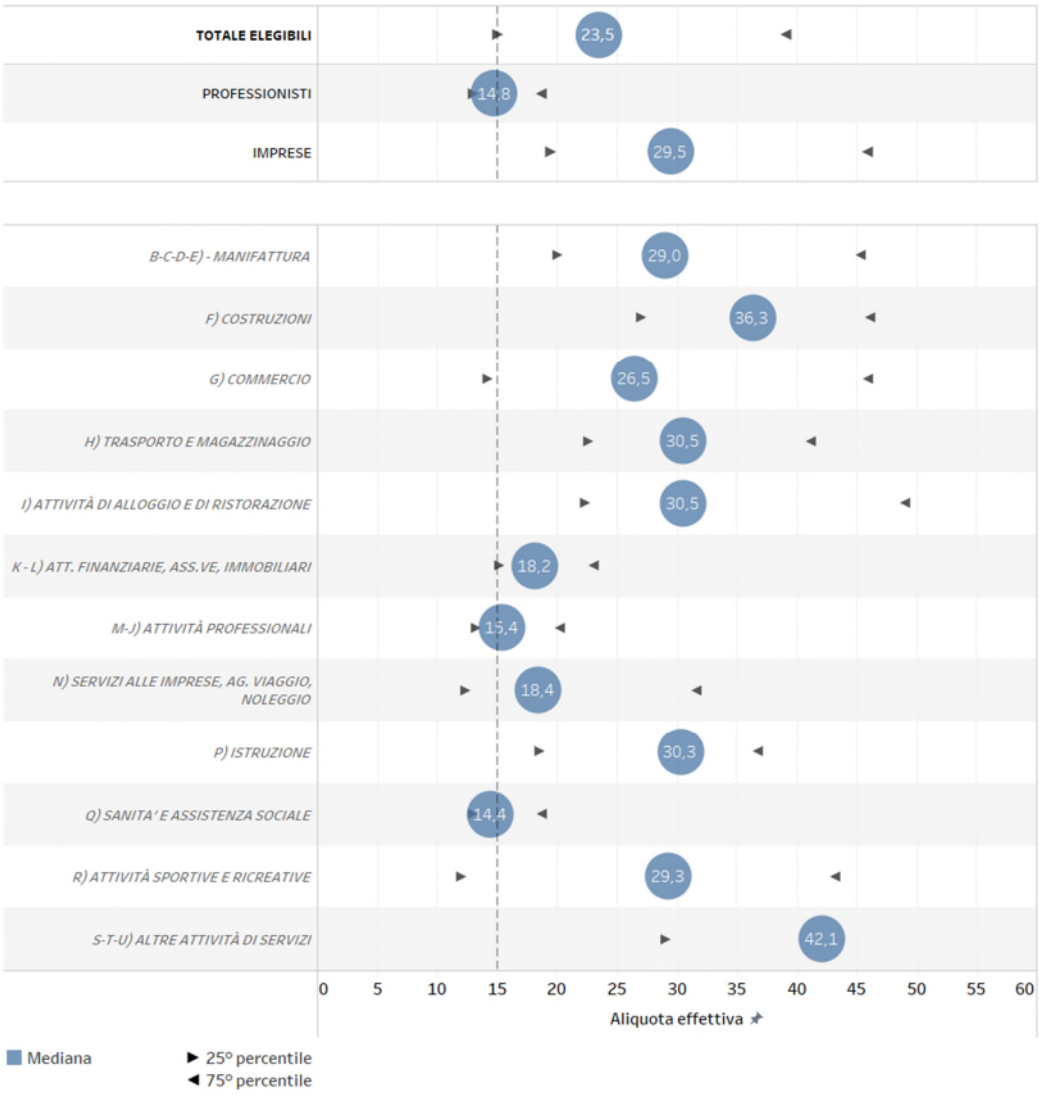
Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

In generale, quando il reddito è determinato forfettariamente possono emergere degli effetti distorsivi, che sono tuttavia trascurabili quando i soggetti coinvolti hanno dimensioni ridotte. In questo caso, infatti, le eventuali distorsioni sono tendenzialmente compensate dalla riduzione dei costi di *compliance* e dalle semplificazioni amministrative garantite dal regime forfettario. Questo è il caso dei regimi opzionali antecedenti al 2019 o dell'attuale regime forfettario per i contribuenti più piccoli. Quando però sono coinvolti soggetti con volumi d'affari più elevati questi aspetti non possono essere ignorati.

L'ampliamento del regime forfettario pone dunque problemi di equità all'interno dello stesso segmento dei lavoratori autonomi.

Bisogna peraltro considerare che l'assetto che si va progressivamente delineando per questi contribuenti si configura come un sistema di tassazione alternativo che interessa un numero sempre maggiore di soggetti – con l'estensione prevista dal DDL di bilancio i potenziali beneficiari del regime forfettario nel suo complesso (contribuenti con ricavi o compensi non superiori a 85.000 euro e che soddisfano gli altri requisiti di legge) rappresentano il 74 per cento del totale – e che sussiste in parallelo al regime dell'imposta

Fig. 3.8 – Aliquota effettiva dell'imposta sostitutiva per tipologia di soggetti e settori



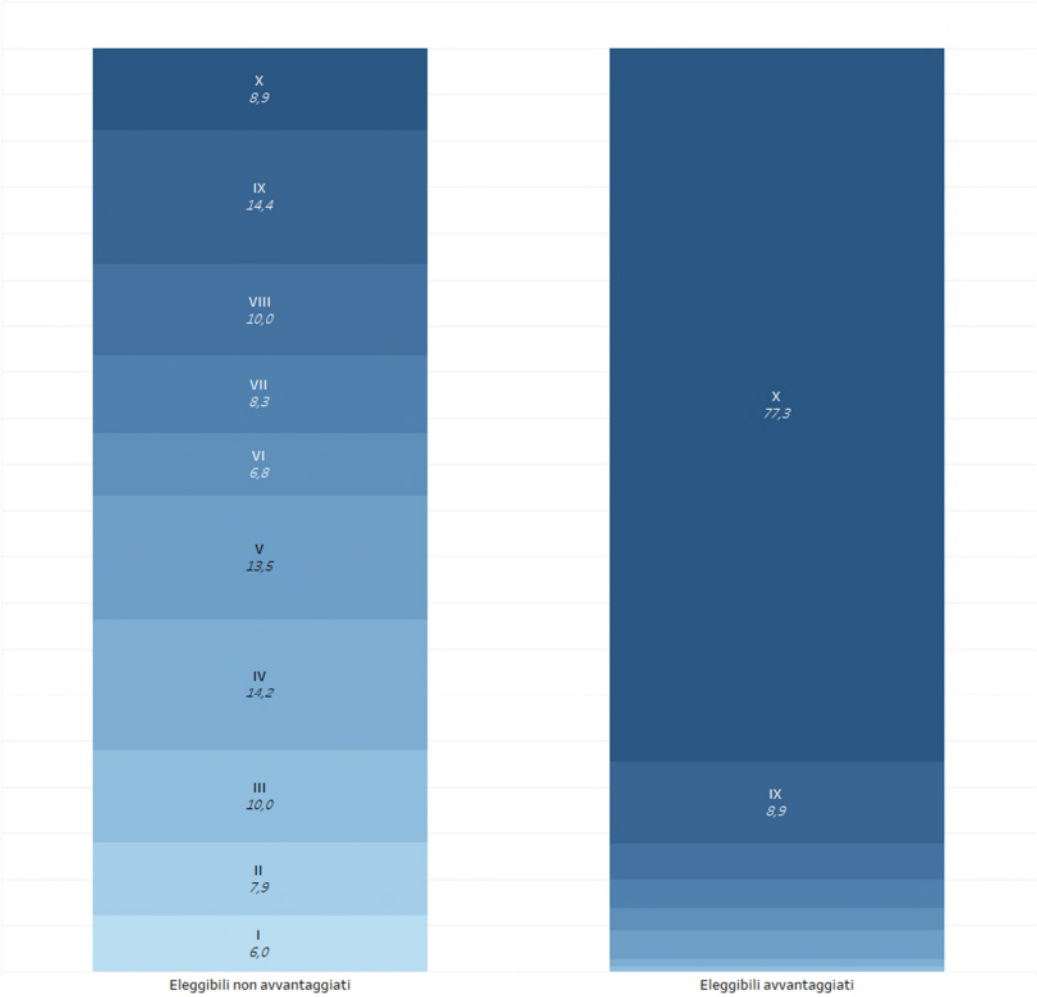
Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

progressiva, al quale continuano a essere sottoposte altre categorie di lavoratori, in particolare dipendenti e pensionati[24]. La coesistenza di questi due regimi è difficilmente giustificabile sulla base dei principi di equità orizzontale del prelievo, tenendo anche conto del fatto che nel regime Irpef ordinario la discriminazione qualitativa fra redditi da lavoro dipendente e autonomo opera in senso opposto, garantendo detrazioni maggiori ai dipendenti il cui reddito imponibile è lordo dei costi.

Si tenga inoltre presente che i criteri impliciti derivanti dall'applicazione del regime determinano una selezione tale per cui i soggetti che aderiscono appartengono per oltre il 77 per cento al 10 per cento dei contribuenti con reddito da lavoro più elevato (fig. 3.9).

[24] Il regime Irpef continua a interessare anche gli autonomi non coinvolti nel regime forfettario, i quali tuttavia nel 2023 potranno beneficiare della *flat tax* incrementale (si veda il paragrafo 3.2.2).

Fig. 3.9 – Distribuzione dei soggetti eleggibili per decili di reddito complessivo, con riferimento all'insieme dei lavoratori dipendenti e autonomi – Anno 2019



Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

Per questi soggetti il guadagno rispetto all'imposta progressiva è generalmente molto elevato: la metà di essi risparmia più di 7.500 euro di Irpef e un quarto più di 9.500. D'altra parte gli eleggibili non avvantaggiati sono più equamente ripartiti fra i decili della distribuzione. Ciò significa che l'ulteriore estensione di un sistema inizialmente introdotto per la semplificazione degli adempimenti di soggetti marginali coinvolge oggi prevalentemente i contribuenti più ricchi, quelli per cui la disparità di trattamento orizzontale rispetto ai lavoratori dipendenti con stesso livello di reddito è più elevata.

Per quanto riguarda invece l'efficienza, l'innalzamento del limite da 65.000 a 85.000 euro, riducendo in modo sensibile l'aliquota marginale effettiva, crea un incentivo – sebbene limitato – all'attività lavorativa dal momento che la differenza fra la nuova soglia e la precedente è di soli 20.000 euro. Tuttavia, esso determina un nuovo effetto soglia in corrispondenza del nuovo limite di fatturato. Con l'introduzione, a partire dal 1° luglio 2022, dell'obbligo di fatturazione elettronica anche per i forfettari che nell'anno

precedente abbiano percepito ricavi o compensi superiori a 25.000 euro (DL 36/2022) si attenua il rischio di sottodichiarazione nei casi in cui l'evasione avvenga senza consenso della controparte. Permane, tuttavia, un forte disincentivo alla crescita, dal momento che al superamento della soglia tutto il reddito viene sottoposto a tassazione ordinaria.

Si deve inoltre considerare che un'imposta basata sui ricavi e non sul reddito può avere conseguenze sull'impiego dei fattori di produzione. A parità di reddito, infatti, i soggetti che hanno costi di produzione più elevati e una struttura produttiva più articolata (tipicamente le imprese) sono meno beneficiati. Questo aspetto può essere trascurabile quando i soggetti sono piccoli, ma quando nel sistema sono inclusi contribuenti con volumi di ricavo elevati si possono generare effetti distorsivi. Inoltre, l'esclusione dal regime IVA può determinare una distorsione anche nelle scelte allocative dei fattori di produzione, dal momento che l'acquisto di beni, a differenza dell'impiego di lavoro, è gravato da un'imposta che non è più neutrale per l'impresa.

3.2.2 La flat tax *incrementale*

Il DDL di bilancio introduce la cosiddetta *flat tax* incrementale opzionale per i titolari di reddito d'impresa e i lavoratori autonomi. La disposizione stabilisce che per il solo 2023 l'eccedenza di reddito rispetto all'importo più elevato fra quelli dichiarati nel 2020, 2021 e 2022 – nel limite massimo di 40.000 euro – è soggetta a tassazione agevolata con un'aliquota del 15 per cento (l'imposta sostituisce l'Irpef e le relative addizionali regionale e comunale). Se l'eccedenza di reddito supera i 40.000 euro, la differenza rimane soggetta all'Irpef. È prevista inoltre una franchigia pari al 5 per cento dell'importo più elevato dichiarato negli anni dal 2020 al 2022, che resta assoggettata regolarmente all'Irpef. L'eccedenza sottoposta a tassazione sostitutiva è comunque considerata per la determinazione di deduzioni, detrazioni e benefici anche di natura non tributaria.

Nella Relazione tecnica, per valutare l'onere della disposizione in esame – quantificato in 803 milioni per il 2024 – gli importi dei redditi da lavoro autonomo e di impresa per l'ultimo anno disponibile sono stati confrontati con il più alto tra quelli dichiarati nei tre anni precedenti[25]. Le differenze positive sono state quindi cumulate per determinare la base imponibile incrementale, escludendo dalla platea potenzialmente interessata al provvedimento i contribuenti che aderiranno al regime forfettario in seguito all'estensione della soglia.

La quantificazione della misura è problematica per due ordini di ragioni. In primo luogo è difficile prevedere quali possano effettivamente essere gli incrementi di reddito da lavoro autonomo e di impresa nel 2023, considerato che gli anni precedenti sono stati condizionati dagli effetti sia della pandemia sia della crisi energetica. Nel corso dell'anno

[25] Non è stato comunque utilizzato come anno di riferimento il 2020 per evitare di cogliere gli effetti dell'anno della crisi sanitaria.

potrebbero in effetti verificarsi significativi aumenti di reddito che beneficerebbero della tassazione ad aliquota agevolata. In secondo luogo, il fatto che il beneficio sia limitato a un solo periodo di imposta potrebbe dare luogo a comportamenti opportunistici sia di posticipo al 2023 di fatturazioni relative agli ultimi mesi del 2022 sia di anticipo di fatturazioni relative al 2024 e dunque incrementare il reddito che fruirebbe dell'agevolazione.

Le finalità della norma non sono espresse nella relazione illustrativa ed è problematico individuarle. In generale, una tassazione agevolata di natura temporanea dei maggiori redditi di lavoro autonomo e di impresa, rispetto al lavoro dipendente, potrebbe trovare giustificazione nella recente fase congiunturale che – determinando forti riduzioni di reddito nel periodo della pandemia e incrementi durante la ripresa del 2021 e del 2022 – ha accentuato la irregolarità che caratterizza questa categoria di redditi. In questa prospettiva la norma potrebbe essere letta nell'ottica di mitigare l'effetto della progressività delle aliquote. In questo caso, tuttavia, essa sarebbe stata probabilmente più efficace nel 2022, quando le imprese e i professionisti hanno effettivamente ripreso le attività. Inoltre non sembra trovare giustificazione l'applicazione di un'aliquota significativamente inferiore a quella corrispondente al primo scaglione dell'Irpef o a quella a cui sono assoggettati i redditi da capitale.

Dal punto di vista distributivo, la misura presenta delle criticità. Il funzionamento del meccanismo introdotto dalla norma implica in primo luogo un problema di equità orizzontale: due contribuenti che, nel 2023, conseguono lo stesso reddito, l'uno incrementando il reddito dell'anno precedente e l'altro mantenendo un livello di reddito invariato, sono sottoposti a una diversa tassazione, senza che questo sia giustificato da una diversa capacità contributiva. Per lo stesso motivo si altera in modo erratico il profilo di progressività dell'imposta. Se si considerano due individui con redditi diversi che hanno realizzato lo stesso incremento il guadagno prodotto dall'incrementale dipenderà da due fattori. Da un lato il guadagno del contribuente con il reddito più elevato tende a essere più alto in quanto la differenza fra l'aliquota Irpef e l'aliquota sostitutiva del 15 per cento è maggiore. Dall'altro, a parità di incremento, il contribuente con il reddito più elevato avrà una franchigia maggiore e pertanto la differenza di aliquote sarà applicata a una base minore riducendo il guadagno. Gli effetti redistributivi sono quindi difficilmente valutabili a priori.

Sotto il profilo dell'efficienza, dal momento che la misura è limitata a un solo anno di imposta, difficilmente potrà modificare in modo strutturale le scelte dei soggetti coinvolti in termini di possibili incentivi all'attività economica o di emersione di basi imponibili (un recupero di gettito dato dall'emersione di base potrebbe tuttavia verificarsi nel 2023). Da questo punto di vista, si ricorda peraltro che nel caso di regimi permanenti di detassazione come la cedolare secca è stato dimostrato[26] che lo stimolo all'emersione della base imponibile – ovvero l'aumento della probabilità di contrarre e dichiarare un contratto di

[26] Dipartimento delle Finanze (2022), "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2022".

locazione – non è stato sufficiente ad assicurare la copertura delle minori entrate derivanti dalla riduzione dell'imposizione sulla base già esistente producendo complessivamente una perdita di gettito.

3.2.3 I contributi straordinari a carico del settore dell'energia

Il DDL di bilancio introduce due nuovi contributi straordinari sul settore dell'energia: il primo si configura come una sorta di prelievo sui ricavi che eccedono un determinato tetto; il secondo, il contributo di solidarietà temporaneo per il 2023, come una sovraimposta sui profitti di impresa eccedenti la media dei quattro anni precedenti. Entrambi danno attuazione al Regolamento del Consiglio UE 2022/1854 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (artt. 6-7 e 14-18)[27].

Tali interventi trovano giustificazione nelle esigenze, da un lato, di finanziare le misure di sostegno a imprese e famiglie a fronte dello straordinario aumento dei prezzi – soprattutto dell'energia – già a partire dalla seconda parte del 2021 e, dall'altro, di compensare gli effetti asimmetrici che questo ha comportato sui bilanci delle imprese e sul potere di acquisto delle famiglie. In particolare, il settore dell'energia ha beneficiato di un forte incremento dei propri ricavi e della propria profittabilità prevalentemente in ragione dell'aumento dei prezzi dei propri prodotti. Qualche evidenza al riguardo può essere ricavata dai dati di bilancio di queste società per il 2021 e dai dati di fatturazione elettronica del primo semestre 2022. Nella figura 3.10 sono riportati gli andamenti dei ricavi di bilancio e degli utili lordi nel periodo 2016-2021, separando i settori dell'energia potenzialmente interessati (settore ATECO 6, 19 e 35) da tutti gli altri settori, da cui emerge la significativa divaricazione degli andamenti dei ricavi e dei profitti già nel 2021 nelle due aggregazioni di settori[28]. Per i ricavi è stato anche possibile separare, nell'ambito del settore dell'energia, le imprese che producono elettricità da fonti rinnovabili (FER). La tendenza alla divaricazione potrebbe risultare ancora più accentuata nel 2022 se si considera l'andamento dei dati aggregati settoriali di fatturazione elettronica forniti dalla Agenzia delle entrate che evidenziano un incremento tra il primo semestre 2021 e il corrispondente periodo del 2022 del 160 per cento circa.

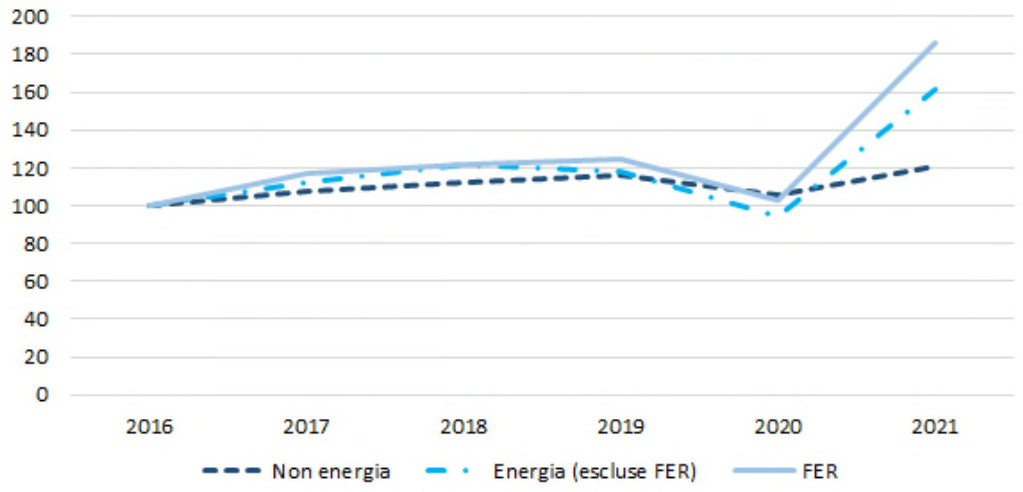
Il prelievo sui ricavi eccedenti il tetto. – Dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2022 è prevista l'applicazione di un tetto – fissato pari a 180 euro per MWh – ai ricavi di mercato dei produttori o dei loro intermediari ottenuti dalla produzione e dalla vendita di energia

[27] Il Regolamento, del 6 ottobre 2022, dà attuazione alla Comunicazione della Commissione europea dell'8 marzo 2022 "RePowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili" in cui si afferma che per finanziare le misure di emergenza in favore di imprese e privati consumatori di energia "gli Stati membri possono prendere in considerazione misure temporanee di carattere fiscale sui proventi straordinari".

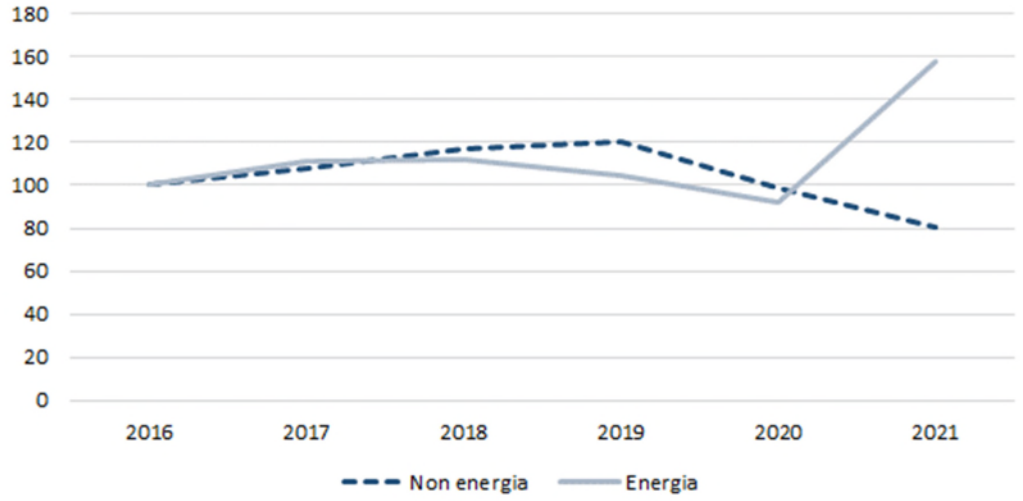
[28] I dati fanno riferimento a un panel di imprese attive nell'intero periodo che rappresenta circa il 70 per cento del totale delle società di capitale (attive) e oltre il 92 per cento dei corrispondenti ricavi.

Fig. 3.10 – Incremento dei ricavi e degli utili lordi nel periodo 2016-2021 (2016=100)
(numeri indice, 2016 = 100)

Ricavi



Utile lordo



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

elettrica. Si prevede quindi un meccanismo di compensazione (a "una via") per cui l'eventuale differenza negativa tra il tetto fissato e il prezzo di mercato calcolato sulla base di specifici parametri dal Gestore dei servizi energetici (GSE) deve essere restituita al GSE e riversata nel Bilancio dello Stato fino a concorrenza dell'importo complessivo di 1,4 miliardi e utilizzato a copertura di eventuali maggiori oneri derivanti dai crediti di imposta per le spese energetiche (le eventuali maggiori entrate sono comunque accantonate in un Fondo del Ministero dell'Ambiente). La disposizione non si applica all'energia prodotta da impianti di potenza fino a 20 Kw e agli impianti da fonti rinnovabili (FER) che già rientrano

nel campo di applicazione del DL 4/2022 (art. 15 bis)[29] e per i quali è già previsto un tetto ai ricavi con un meccanismo di compensazione simmetrico ("a due vie").

Il DL 4/2022 stabilisce che il GSE riconosce al produttore di energia elettrica la differenza, se positiva, tra un prezzo di riferimento – compreso tra 56 e 75 euro per MWh a seconda dell'area geografica (allegato al DL 13/2022) – e il prezzo di mercato dell'energia elettrica (zonale orario). Se la differenza è negativa, il produttore, come nel caso del nuovo tetto, deve restituire la differenza. Dalla misura sono attesi proventi per 3,8 miliardi per il 2022 che il GSE deve riversare all'entrata del bilancio dello Stato.

Si può osservare che il nuovo prelievo sui ricavi definisce un perimetro di applicazione soggettivo complementare a quello del DL 4/2022, per cui tutti gli impianti di produzione dell'elettricità risultano assoggettati a un tetto sui ricavi. Tuttavia, i due gruppi di imprese – le FER del DL 4/2022 e tutte le altre – scontano un trattamento molto differenziato sia per il periodo di applicazione sia per la definizione della misura del tetto. Per quanto riguarda il primo aspetto, c'è piena sovrapposizione con riferimento al 2023, mentre nel 2022 per le imprese interessate dalla norma in esame il tetto è applicato per il solo mese di dicembre, mentre per le altre vale per undici mesi. Per quanto riguarda il secondo aspetto, per le imprese interessate dalla misura in esame il tetto è fissato a 180 euro/MWh nel regolamento UE e corrisponde a quasi tre volte quello fissato per le altre imprese (FER). Nella Relazione illustrativa si afferma che sotto il profilo giuridico non si pongono questioni di ingiustificata discriminazione, dato che la differenziazione del limite di prezzo trova fondamento nella diversità delle condizioni di redditività attribuibili ai diversi soggetti[30].

Il contributo di solidarietà temporaneo. – Il secondo prelievo, il contributo di solidarietà temporaneo per il 2023, ha una platea potenziale di soggetti più ampia, costituita da tutte le imprese che producono, importano o vendono energia elettrica (interessate anche dal tetto ai ricavi), da quelle che producono, importano o vendono gas naturale e che producono, importano, distribuiscono o vendono prodotti petroliferi[31]. Il contributo straordinario è pari al 50 per cento della variazione del reddito (nella norma viene specificato "reddito complessivo") del 2022 che eccede di almeno il 10 per cento la media

[29] Imprese che operano con impianti fotovoltaici di potenza superiore a 20 kW che beneficiano di tariffe fisse derivanti dal meccanismo del conto energia (non dipendenti dai prezzi di mercato) e agli impianti di potenza superiore a 20 kW alimentati da fonte idroelettrica, geotermoelettrica ed eolica che non accedono a meccanismi di incentivazione ma che sono entrati in esercizio in data antecedente al 1° gennaio 2010.

[30] La Relazione illustrativa precisa che per gli impianti individuati dal DL 4/2022 si può ravvisare un extraprofitto maggiore in quanto incentivati secondo i meccanismi del conto energia con un ammontare fisso a cui si aggiungono i proventi della vendita a prezzi di mercato. Inoltre, quando si tratta di impianti in esercizio da prima del 2010 e non incentivati, questi hanno generalmente già ammortizzato i costi di investimento e, in quanto alimentati da fonti rinnovabili, non esibiscono costi variabili dipendenti dalla materia prima del combustibile.

[31] Vengono esclusi i soggetti che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti e le piccole imprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione (codice ATECO 473000).

degli anni 2018-2021. Il prelievo non può comunque superare il 25 per cento del patrimonio netto del 2021.

Complessivamente si può osservare che nel 2022 e nel 2023 le imprese sono assoggettate a tre diversi prelievi temporanei e si possono fare alcune prime considerazioni di tipo qualitativo e quantitativo.

1) Il nuovo contributo di solidarietà, con un gettito complessivo atteso pari a circa 2,6 miliardi nel 2023, si affianca (in termini di cassa) e in parte si sovrappone (in termini di base imponibile) al contributo straordinario introdotto con l'articolo 37 del DL 21/2022 e poi modificato dal DL 50/2022[32].

Per quanto riguarda la possibile sovrapposizione tra i due tributi, il contributo straordinario istituito per il 2022, a carico dello stesso gruppo di contribuenti potenziali (circa 7.000 società nel settore dell'energia secondo la Relazione tecnica), è calcolato con una aliquota del 25 per cento su una base imponibile – saldo tra operazioni attive e passive al netto dell'IVA e delle accise – che da un punto di vista economico approssima il valore aggiunto della produzione e di conseguenza risulta potenzialmente più ampia (includendo oltre, ai profitti, la remunerazione degli altri fattori della produzione) di quella definita nel nuovo contributo di solidarietà. In entrambi i casi si considera la sola quota incrementale di base imponibile ma con un riferimento temporale che si sovrappone solo parzialmente: nel caso del nuovo tributo si confronta il profitto dell'intero 2022 con la media dei quattro anni precedenti mentre nel tributo precedente il confronto avviene fra la variazione del valore aggiunto tra ottobre 2021 e aprile 2022 rispetto alla variazione che si è realizzata fra gli stessi mesi del 2020 e 2021. Di conseguenza, una parte del valore aggiunto potrebbe diventare profitto tassabile per entrambi i prelievi ed essere assoggettato a una aliquota complessiva del 75 per cento (25 per cento per il vecchio contributo e 50 per il nuovo).

2) Il tetto sui ricavi potrebbe essere in grado di estrarre completamente e in modo più appropriato la rendita determinata dal solo incremento dei prezzi con riferimento al tetto e al parametro utilizzato per la definizione del prezzo di mercato. Le imprese interessate per la maggior parte coincidono con quelle dei due contributi temporanei, ma le diverse misure possono affiancarsi ma non sovrapporsi. Questo prelievo infatti si configura come un aumento dei costi dell'impresa e viene escluso sia dal valore aggiunto sia dai profitti delle imprese.

3) Da un punto di vista quantitativo, l'onere complessivo nel biennio 2022-23 per le imprese del settore dell'energia potrebbe risultare elevato, sebbene inferiore alle stime ufficiali di 13,1 miliardi (dati dalla somma degli importi stimati per i due contributi). In particolare, ai 2,6 miliardi attesi dal nuovo contributo di solidarietà, si aggiungono i 3,2 miliardi di quello straordinario già accertati nel 2022 sulla base degli acconti versati tra

[32] Per una valutazione di questo contributo straordinario si veda l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022 del 30 maggio 2022.

giugno e settembre e le ulteriori somme che, dato anche il rigetto da parte del TAR del ricorso di incostituzionalità, saranno versate entro la fine dell'anno, comprensive delle considerevoli sanzioni previste per il ritardato versamento. A questi importi si somma il gettito previsto dal prelievo sui ricavi pari a 5,2 miliardi (3,8 miliardi nel 2022 e 1,4 nel 2023).

4) La stima del gettito atteso dal nuovo contributo di solidarietà presenta, tuttavia, alcuni elementi di incertezza. In primo luogo, il cambiamento della base imponibile (il passaggio dal valore aggiunto ai profitti e da questi alla base imponibile) deciso nella parte finale dell'anno attraverso un provvedimento ampiamente anticipato nei mesi precedenti, si presta ancora a pratiche elusive da parte delle imprese non quantificabili a priori. In secondo luogo, l'incertezza deriva dalla formulazione stessa della norma e dalla metodologia adottata per la quantificazione. In particolare, nel definire la base imponibile si fa riferimento al "reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società" e, sebbene sia presumibile il riferimento alla base imponibile (anche per il richiamo esplicito al Regolamento UE), si tratta di una definizione non utilizzata nelle dichiarazioni dei redditi delle società[33] Questo aspetto risulta ancora più incerto con riferimento alla Relazione tecnica che per la stima utilizza esplicitamente il reddito o la perdita prima delle deduzioni relative alle perdite pregresse e all'ACE. L'utilizzo di una grandezza – la base imponibile – o dell'altra – il reddito o la perdita – non determina necessariamente lo stesso risultato in termini di gettito e non è chiaro se nelle quantificazioni ufficiali se ne sia tenuto conto.

5) Sul piano contabile, l'onere per le imprese per questi tributi è quasi tutto a carico delle basi imponibili di competenza del 2022 e, considerate le aliquote di imposta, potrebbe rappresentare una quota rilevante dei maggiori profitti realizzati nel 2022 che potrebbero anche non derivare dal solo incremento dei prezzi.

6) Il contributo di solidarietà è stato disegnato seguendo lo schema del Regolamento UE, ma è più ampio sotto alcuni aspetti. In particolare, l'aliquota è stata fissata al 50 per cento, 17 punti al di sopra del minimo previsto dal Regolamento (33 per cento) e la profittabilità in eccesso rispetto alla media è stata fissata al 10 per cento (rendendo tassabili il 90 per cento dei maggiori profitti imponibili), anziché al 20 per cento.

Seppure giustificato dalle esigenze di gettito e da finalità redistributive (esplicitamente richiamate nel Regolamento UE), si può osservare che lo schema di tassazione che ne risulterà per le imprese del settore dell'energia appare molto complesso e per alcuni aspetti poco chiaro rendendo difficile valutarne l'effettiva incidenza. Nel 2022 e nel 2023, la maggior parte delle imprese del settore dell'energia sembrerebbe infatti potenzialmente interessata da tre forme di prelievo straordinario con tempi, basi imponibili e aliquote effettive molto differenziati: il contributo sui ricavi, quello sul valore aggiunto e quello sugli extraprofitti. Inoltre sembra completamente assente un

[33] La nozione di reddito complessivo è utilizzata solo nel quadro delle società che afferiscono al consolidato fiscale.

coordinamento tra i diversi tributi che risulta anche compromesso dalla loro indeducibilità dalle imposte dirette.

Infine, rimane aperta la questione di un'efficace tutela dei consumatori rispetto alle possibili traslazioni dei prelievi che, seppur prevista nella versione del prelievo introdotto con DL 21/2022, non compare nell'attuale formulazione del prelievo ex articolo 28.

3.3 Il Reddito di cittadinanza

Il DDL di bilancio interviene sul Reddito di cittadinanza (RdC)[34] modificando in senso restrittivo le norme che ne regolano l'erogazione con riferimento al 2023 e stabilendone l'abrogazione dal 1° gennaio 2024, nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva di cui, a oggi, non si conoscono né i tratti caratterizzanti né le tempistiche.

In particolare, nel 2023 l'attuale beneficio sarà corrisposto per l'intero anno a tutti i nuclei con disabili, minori o persone con almeno 60 anni e per otto mensilità (fino ad agosto 2023) a tutti gli altri. Viene, pertanto, ridefinito il *target* dei nuclei in povertà da sostenere. Quest'ultimo risulta legato non solo all'assenza di un certo livello di reddito ma alla presenza di disabilità o specifiche condizioni di età (meno di 18 e più di 60 anni).

Il DDL di bilancio prevede per i soggetti attualmente in età lavorativa tenuti alla sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro[35] la partecipazione obbligatoria, per un periodo di sei mesi, a corsi di formazione e/o di riqualificazione professionale, la cui mancata frequenza comporta la decadenza dal beneficio. Viene, inoltre, disposto che: la decadenza dal beneficio[36] scatta dopo il rifiuto della prima offerta congrua e non più dopo le due attualmente previste; il maggior reddito percepito con contratti di lavoro stagionale o intermittente non concorre alla determinazione del beneficio, entro il limite massimo di 3.000 euro; tutti i percettori del RdC destinati ai progetti utili alla collettività[37] (non più soltanto un terzo di essi) devono essere impiegati in dette attività.

Si ricorda che il Rdc è una misura di sostegno al reddito volto a contrastare la povertà, accompagnato da interventi per l'attivazione sul mercato del lavoro e l'inserimento sociale dei beneficiari. L'erogazione del beneficio è soggetta a condizionalità relative sia alla situazione economica sia alla cittadinanza. Con riguardo alla prima: 1) l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) deve essere inferiore a 9.360 euro annui; 2) il reddito familiare (opportunamente moltiplicato per la scala di equivalenza[38]) deve essere inferiore a specifiche soglie determinate sulla base dell'età e del possesso dell'abitazione; 3) il patrimonio immobiliare (diverso dall'abitazione) e quello mobiliare non possono essere superiori, rispettivamente a 30.000 e 6.000 euro[39];4) i componenti del nucleo non devono essere intestatari di autoveicoli o motoveicoli (con specifiche caratteristiche), di navi o imbarcazioni da diporto. Il beneficio economico viene differenziato in funzione dell'età dei componenti e della proprietà o meno della

[34] Introdotto con DL 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. 26/2019.
[35] Come regolata dall'art. 4 del DL 4/2019.
[36] Come definita dall'art. 7 c. 5 del DL 4/2019.
[37] Come definiti dall'art. 4 c. 15 del DL 4/2019.
[38] La scala di equivalenza, diversa da quella utilizzata per altre misure assistenziali, attribuisce un peso pari a 1 al richiedente, a 0,4 a ogni membro maggiorenne della famiglia diverso dal richiedente e a 0,2 a ogni minorenne, con un tetto di 2,1.
[39] La soglia del patrimonio mobiliare è accresciuta di 2.000 euro per ogni componente della famiglia oltre il primo fino a un massimo di 10.000 euro, incrementati di 1.000 euro ulteriori per ogni figlio successivo al secondo; si aggiungono 5.000 euro per ogni disabile.

casa di abitazione. L'erogazione del beneficio ha una durata di 18 mesi e può essere rinnovato dopo un mese di sospensione.

Inoltre, l'attuale disciplina del RdC dispone che i nuclei familiari siano ripartiti in due gruppi, a seconda dell'occupabilità[40] o meno dei componenti. I nuclei privi di componenti occupabili percepiscono il sussidio economico senza essere sottoposti agli obblighi previsti dai percorsi di integrazione. Per gli altri nuclei ("occupabili"), le politiche di integrazione prevedono una serie di interventi, accompagnati da obblighi e condizionalità. Questi nuclei sono distribuiti, secondo opportune caratteristiche[41], in due canali: i Centri per l'impiego, per stipulare il Patto per il lavoro, oppure il Comune, per il Patto per l'inclusione sociale.

Appare utile ricordare che con l'introduzione del RdC l'Italia si allineava alla maggioranza degli altri paesi europei che prevedevano già simili forme di sostegno. Al riguardo, nell'Appendice 3.1 viene proposta una ricognizione delle principali caratteristiche delle forme di sostegno al reddito *means-tested* previste negli altri paesi europei. Tale confronto mira a evidenziare i principali aspetti comuni ed elementi di differenziazione tra questi programmi, facendo emergere alcune delle principali problematiche che si presentano nel disegno delle misure di sostegno, cui ogni paese ha offerto una propria risposta.

Le modifiche apportate all'erogazione del RdC comportano, secondo la Relazione tecnica, risparmi di spesa nel 2023 per 785 milioni (che diventano 776 milioni al netto del conseguente incremento automatico dell'assegno unico universale, AUU, per figli a carico[42]). Circa 404.000 nuclei percepirebbero per otto mesi un beneficio mensile medio di 543 euro.

I risparmi derivanti dall'abolizione dal 2024 del RdC (sempre al netto degli aumenti di spesa relativi all'AUU) sono invece accantonati in un apposito Fondo (Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione lavorativa istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) in attesa che venga introdotta una riforma organica dello strumento. Ne risulterebbe tuttavia un definanziamento di circa un miliardo.

---

[40] Il criterio principale di selezione individua i componenti maggiorenni che non sono occupati, né frequentano un regolare corso di studi o formazione. Secondariamente possono essere esonerati coloro che hanno carichi di cura relativi a componenti del nucleo con età inferiore a tre anni o con disabilità grave o non autosufficienza.

[41] Sono convocati dai Centri per l'impiego i beneficiari nella cui famiglia vi è almeno un componente soggetto alle "condizionalità" e in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti: 1) assenza di occupazione da non più di due anni; 2) beneficiario della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; 3) aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio, ancora in corso di validità, presso i Centri per l'impiego; 4) a condizione che non abbiano sottoscritto un progetto personalizzato ai sensi del D.Lgs 147/2017, art. 6.

[42] Per i percettori di RdC, il beneficio complessivo dell'AUU è determinato sottraendo, dall'importo teorico, la quota di RdC relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare. Pertanto, il venir meno del RdC comporta l'erogazione della quota aggiuntiva dell'AUU precedentemente assorbita nel RdC (D.Lgs 230/2021, art. 7, c. 2).

Dalla Relazione tecnica emergono risparmi annui complessivi, al netto dell'aumento automatico dell'AUU, pari a poco più di 8 miliardi a decorrere dal 2024. Nel nuovo Fondo vengono tuttavia appostati importi dell'ordine di 7 miliardi l'anno.

Diverse sono le criticità che si sono manifestate sin dall'introduzione del RdC, in particolare con riferimento al sostegno di coloro che non riescono a collocarsi nel mercato del lavoro. La previsione di una riforma organica è coerente con l'ampio dibattito sulla necessità di interventi correttivi per renderlo più efficace come mezzo sia di contrasto della povertà sia di sostegno a chi non riesce a trovare un'occupazione. Tuttavia, anche alla luce del fatto che il RdC costituisce un LEP sarebbe stato opportuno prevederne l'abolizione contestualmente all'introduzione di un nuovo strumento.

3.3.1 I potenziali esclusi dal RdC nel 2023

Come già anticipato, le modifiche apportate dal DDL di bilancio per il 2023 comportano la divisione degli attuali nuclei beneficiari in due gruppi complementari: nel primo rientrano quelli con specifiche caratteristiche (presenza di disabili, di minori, di persone con almeno 60 anni), nel secondo tutti gli altri. Per questi ultimi il tempo di fruizione del beneficio è ridotto in modo significativo (8 mesi rispetto ai 12 del primo gruppo). Tale modifica ha un impatto significativo nella ridefinizione della platea dei nuclei, e di coloro che li compongono, e conseguentemente sui benefici percepiti. Nel seguito si delineeranno le principali caratteristiche dei due gruppi.

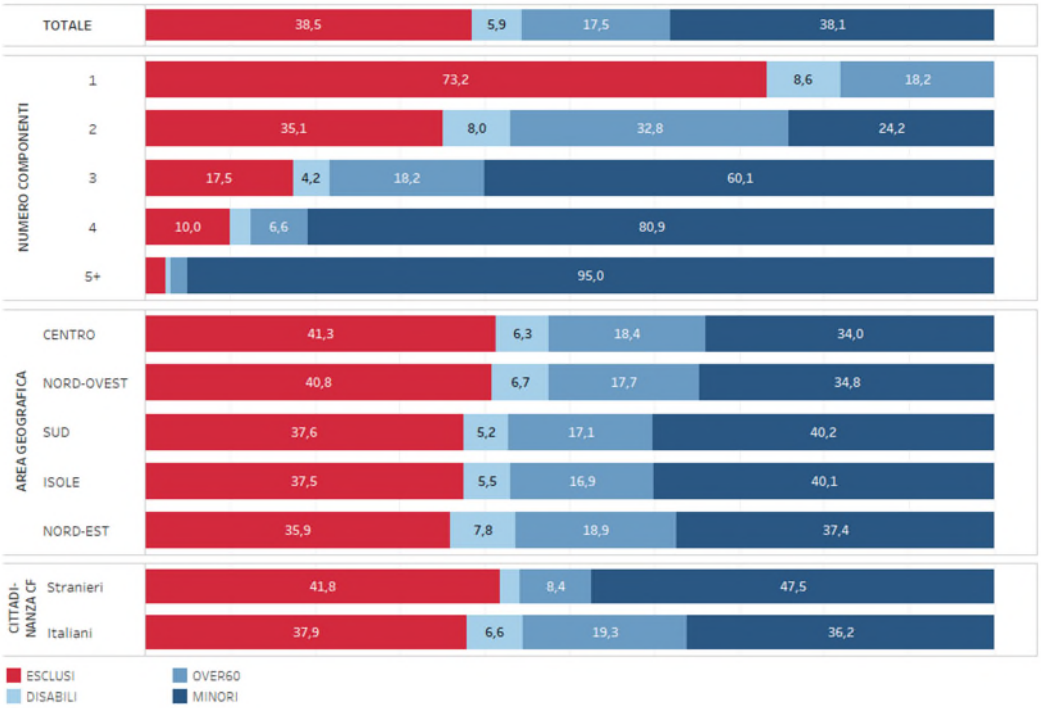
L'analisi è ottenuta con simulazioni condotte sulla base delle dichiarazioni ISEE (DSU) presentate nel 2020[43]. Complessivamente il 38,5 per cento degli attuali nuclei beneficiari sarà potenzialmente escluso, dopo agosto 2023, dalla fruizione del RdC. I restanti nuclei, che percepiranno il sostegno per 12 mesi, sono stati suddivisi secondo le tre categorie indicate nel testo in esame: i nuclei con minori (38,1 per cento), i nuclei senza minori ma con persone con più di 60 anni (17,5 per cento) e i nuclei con soli disabili (5,9 per cento) (fig. 3.11).

Tra i nuclei monocomponente circa tre beneficiari su quattro rientrano tra gli esclusi. Al crescere del numero dei componenti si riduce la quota degli esclusi per effetto della struttura familiare: ad esempio, solo il 95 per cento dei nuclei con più di cinque individui non è escluso dal RdC grazie alla presenza di un minore.

Incidendo in misura differente sui nuclei e sui singoli beneficiari, le misure del DDL di bilancio modificano la composizione della platea rispetto alla situazione attuale e quindi determinano una redistribuzione di risorse tra nuclei familiari. In particolare, se allo stato attuale i nuclei monocomponente sono i maggiori beneficiari dei sostegni (36,6 per cento), con l'entrata in vigore del DDL di bilancio la loro quota si ridurrà drasticamente

[43] Ultima annualità a disposizione dell'UPB al momento della redazione del testo.

Fig. 3.11 – Composizione percentuale dei nuclei beneficiari potenzialmente esclusi dal RdC nel 2023



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni ISEE (DSU) di fonte INPS.

(al 15,9 per cento), determinando così una sostanziale redistribuzione delle misure di sostegno a favore di quelli con un numero più elevato di componenti (fig. 3.11). Ad esempio, i nuclei con tre componenti beneficiari di RdC passerebbero dal 17,6 al 23,6 per cento, quelli con quattro componenti dal 15,3 al 22,4 (fig. 3.12).

La quota di esclusi è sostanzialmente costante all'interno delle ripartizioni geografiche con quote leggermente maggiori nel Centro e nel Nord-Ovest (rispettivamente 41,3 e 40,8 per cento) (fig. 3.11). Dato che il RdC è prevalentemente fruito nel Mezzogiorno, ne consegue che la maggior parte degli esclusi sarà residente in quell'area. Come si evince dalla figura 3.12, il provvedimento non modifica in modo sostanziale la composizione della platea per area geografica.

I nuclei con capofamiglia straniero sono marginalmente più colpiti dall'intervento (41,8 per cento di esclusi) rispetto agli italiani (37,9 per cento): la maggiore presenza di nuclei con minori viene compensata dalla ridotta quota di nuclei con over 60 ed è minore la quota di nuclei con disabili (fig. 3.11).

Passando dai nuclei ai beneficiari, emerge che saranno esclusi dalla fruizione del RdC solo il 22,9 per cento di individui (fig. 3.13). Ciò è spiegato dal fatto che sono i nuclei monocomponenti a essere maggiormente coinvolti dagli effetti delle misure in esame. Vi è una lieve prevalenza degli uomini (25,2 per cento) sulle donne (20,7 per cento), che risultano più tutelate prevalentemente per la presenza di figli a carico. La quota degli

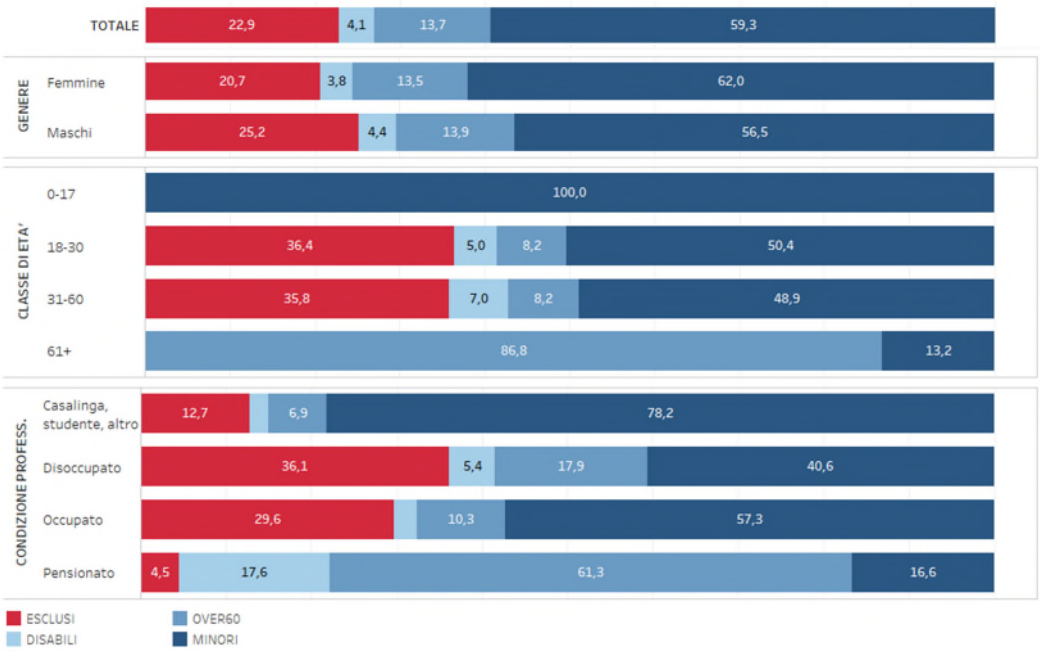
esclusi si concentra, come da norma in esame, sulle fasce di età compresa tra i 18 e i 59 anni. Relativamente alla condizione professionale, risultano esclusi il 36,1 per cento dei disoccupati e meno di un occupato su tre. Con riferimento a questi ultimi, vale la pena di sottolineare che si tratta di soggetti con salari molto ridotti (cosiddetti *working poors*) di cui sarebbe auspicabile tenere conto nel ridisegno dello strumento di sostegno alla povertà e all'inclusione attiva.

Scendendo nel dettaglio dell'analisi a livello provinciale, le esclusioni appiano tendenzialmente inferiori nel Nord-Ovest e nel Centro. Tuttavia sono presenti differenze significative – che dipendono dalla composizione degli attuali fruitori del RdC – sia all'interno delle macro-aree che in ambito regionale che non consentono facili generalizzazioni: ad esempio, la più elevata percentuale di esclusi nella provincia di Milano rispetto a quella di Napoli. (fig. 3.14).

Fig. 3.12 – Effetti potenziali di ricomposizione della platea del RdC per ampiezza del nucleo e area geografica

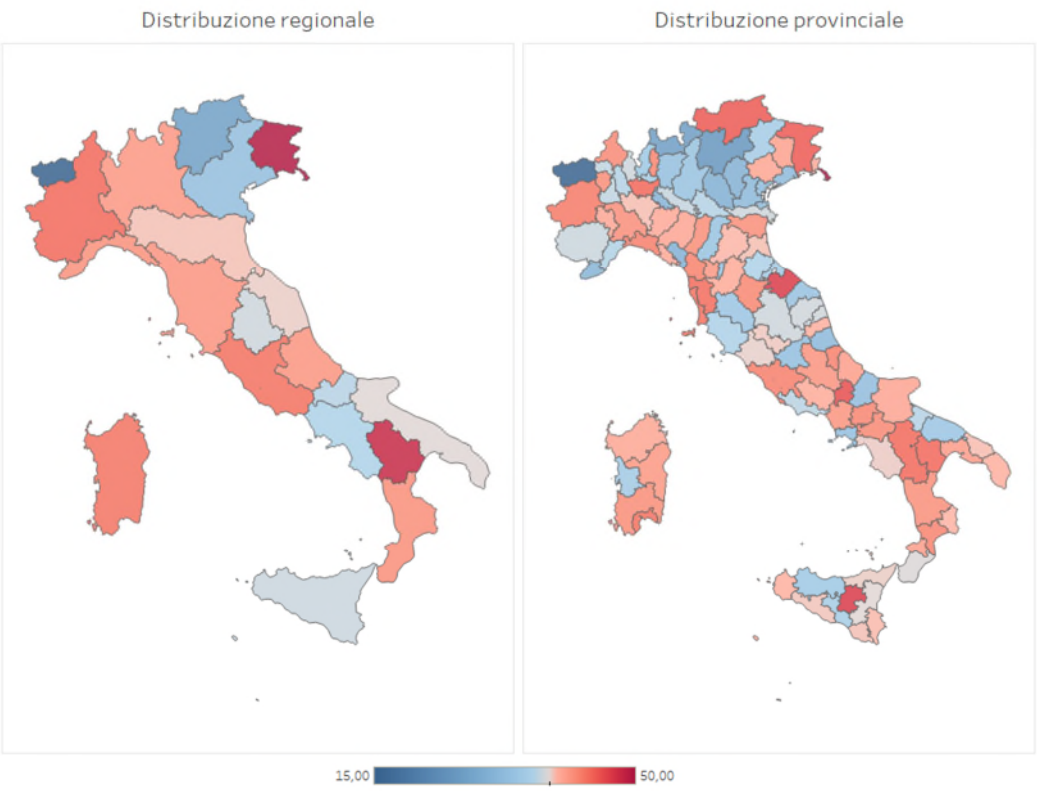
Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni ISEE (DSU) di fonte INPS.

Fig. 3.13 – Composizione percentuale degli individui beneficiari potenzialmente esclusi dal RdC nel 2023



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni ISEE (DSU) di fonte INPS.

Fig. 3.14 – Distribuzione territoriale dei potenziali esclusi dal RdC – Percentuale di nuclei esclusi



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni ISEE (DSU) di fonte INPS.

3.4 Le misure in materia pensionistica

Il DDL di bilancio contiene cinque misure riguardanti le pensioni: l'introduzione del canale di pensionamento "Quota 103" (Q103), il rinnovo dell'"APE sociale" (APE) e quello di "Opzione Donna" (OD), gli incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa e la modifica dello schema di indicizzazione degli assegni ai prezzi.

Le prime tre misure hanno l'obiettivo di agevolare temporaneamente l'accesso al pensionamento prima dei requisiti ordinari per vecchiaia e anzianità, in attesa della revisione organica del sistema verso regole di pensionamento più flessibili e finanziariamente sostenibili. Q103 è la misura più significativa per numero di lavoratori coinvolti e relativa spesa (paragrafo 3.4.1), APE e OD sono rinnovi, in alcuni casi con modifiche, di misure già in vigore negli anni scorsi.

In particolare, l'APE è un istituto assistenziale selettivo, rivolto a lavoratori rientranti in precisate condizioni di bisogno, che permette ad almeno 63 anni con una anzianità contributiva pari, a seconda dei casi, a 30, 32 o 36 anni, di lasciare il lavoro e ricevere un assegno "ponte" sino al compimento dei più vicini requisiti per il pensionamento ordinario[44]. La proroga di OD permette il pensionamento alle lavoratrici che al 31 dicembre 2022 hanno almeno 35 anni di anzianità contributiva e almeno 60 anni di età[45], purché accettino il ricalcolo dell'assegno con regole integralmente contributive. Il requisito di età si riduce di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni. Diversamente dai precedenti rinnovi (la misura era già presente nella L. 335/1995), questa volta la misura diventa più selettiva, rivolgendosi a tre categorie di bisogno (*caregivers*, invalide e licenziate)[46].

L'incentivo al prolungamento dell'attività, alla luce soprattutto della limitatezza della platea coinvolta e della connessa spesa (paragrafo 3.4.2), appare misura di corredo a Q103 e alle precedenti "Quota 100" (Q100) e "Quota 102" (Q102)[47], concorrendo a circoscriverne il raggio di azione in una fase, avviata nel 2019, in cui l'attivazione di canali temporanei di pensionamento a requisiti ridotti continua ad avvenire in assenza di revisioni delle regole di calcolo degli assegni e deve, per giunta, scontare difficoltà di reperimento delle coperture finanziarie acuite dalla crisi economica. La revisione del

---

[44] L'importo è pari alla pensione calcolata al momento del pensionamento con l'APE, con un tetto di 1.500 euro lordi al mese. Nelle stime della Relazione tecnica, la proroga ha un costo di 134 milioni nel 2023, 260 milioni nel 2025, 235 milioni nel 2025, 175 milioni nel 2026, 100 milioni nel 2027, 8 milioni nel 2028.

[45] Sono previste finestre mobili di 12 mesi per le dipendenti e di 18 mesi per le autonome.

[46] La Relazione tecnica stima maggiori spese nette di 20,8 milioni nel 2023, 57,9 milioni nel 2024, 95,4 nel 2025, 99,6 nel 2026, 75,3 milioni nel 2027, 38,1 milioni nel 2028 e 12,4 milioni nel 2029.

[47] Si ricorda che Q100 (avviata nel 2019) permette il pensionamento se si possono vantare almeno 62 anni di età e almeno 38 anni di contribuzione al 31 dicembre 2021. Q102 (avviata nel 2022) ha esteso la platea di riferimento a coloro che potevano contare almeno 64 anni di età e almeno 38 di contribuzione al 31 dicembre 2022. Rispetto a Q100, Q102 ha coinvolto coloro che, al 31 dicembre 2021, erano pronti o più che pronti con il requisito di età ma difettavano in quello di anzianità contributiva. Adesso Q103 si rivolge, invece, a quelli che al 31 dicembre 2021 più che soddisfacevano il requisito di anzianità ma erano distanti da quello di età. Q102 e Q103 aggiungono porzioni di contorno alla platea inizialmente individuata da Q100.

meccanismo di indicizzazione (paragrafo 3.4.3) risponde proprio all'esigenza di reperire fonti di copertura per la manovra di bilancio.

3.4.1 Le misure di flessibilità in uscita

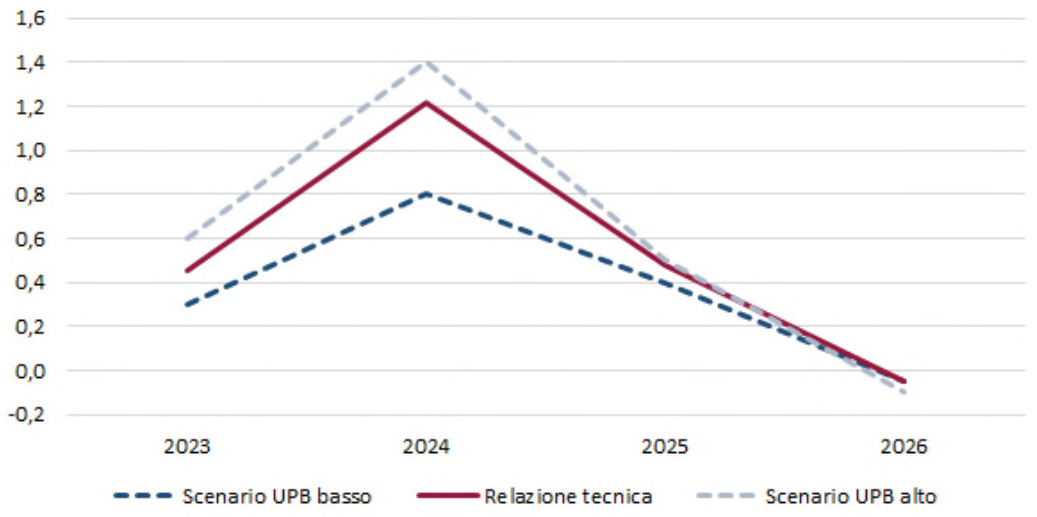
Il DDL di bilancio introduce la cosiddetta "Quota 103" (Q103), un canale di pensionamento anticipato temporaneo (requisiti da soddisfare entro il 31 dicembre 2023) che si aggiunge a quelli ordinari, per vecchiaia e anzianità, e agli altri due canali anticipati temporanei avviati nel 2019 (Q100) e nel 2022 (Q102). La finalità è la medesima delle precedenti Quote (i cui termini per l'acquisizione del diritto si sono chiusi rispettivamente a fine 2021 e a fine 2022 ma che sono ancora utilizzabili per gli aventi diritto), ovvero ampliare le possibilità di pensionamento in attesa di potere sostituire con schemi più flessibili le attuali soglie di età per l'uscita per vecchiaia (67 anni) e di anni di contribuzione per quella per anzianità (41 anni e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini).

Q103 permette il pensionamento a coloro che entro il 31 dicembre 2023 soddisferanno il doppio requisito di almeno 62 anni di età e almeno 41 anni di anzianità contributiva[48]; tale diritto può essere esercitato da subito o anche successivamente. Inoltre, essa condivide molte delle caratteristiche delle precedenti due Quote: possono aderirvi i lavoratori dipendenti e gli autonomi[49] (non i liberi professionisti), con esclusione del personale delle Forze Armate e dei Corpi di Guardia di finanza, Polizia e Vigili del fuoco; si prevede una finestra mobile di tre mesi per i lavoratori privati e di sei per i pubblici; se i requisiti sono già soddisfatti entro il 31 dicembre 2022, la pensione può decorre da aprile 2023 per i lavoratori privati e da agosto 2023 per i pubblici[50]; sino al compimento del requisito di età per l'uscita di vecchiaia, la pensione è cumulabile solo con redditi da lavoro autonomo occasionale entro il tetto di 5.000 euro. Dalla decorrenza sino al compimento dei primi requisiti ordinari utili per l'uscita per vecchiaia o per anzianità, l'importo lordo mensile dell'assegno ottenibile con Q103 non può eccedere cinque vote il trattamento minimo INPS (2.818,7 euro).

Nella Relazione tecnica del DDL di bilancio si stima che con Q103 si pensioneranno 41.100 individui nel 2023, ulteriori 29.200 nel 2024 e ulteriori 4.000 nel 2025 per un onere complessivo lordo in termini di disavanzo pari a 0,451 miliardi nel 2023, 1,219 nel 2024, 0,476 nel 2025. Nel 2026 è attesa una marginale riduzione di spesa (fig. 3.15). Non vengono tuttavia forniti dettagli sulle ipotesi sottostanti tali stime, in particolare sui tassi di adesione. Per valutare la stima ufficiale, l'UPB ha stimato due diversi scenari sul

[48] È possibile cumulare gratuitamente i periodi contributivi presso tutte le gestioni pensionistiche afferenti l'INPS, purché cronologicamente non sovrapposti.
[49] Artigiani, coltivatori diretti e mezzadri, commercianti.
[50] Si aggiunge la usuale finestra fissa per i dipendenti della scuola e degli istituti di formazione che, pur compiuti i requisiti, non possono pensionarsi durante l'anno scolastico.

Fig. 3.15 – Stime di spesa per Q103 a confronto
(miliardi di euro)



campione degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2021 (rilasciato dall'INPS). Nel primo (scenario alto, di massima prudenza) si ipotizza che tutti coloro che possono accedere a Q103 lo facciano (tasso di adesione o *take up rate* al 100 per cento), mentre nel secondo (scenario basso) si ipotizza che i *take up* siano quelli, distinti per sesso, gestione pensionistica e stato[51], stimati sui dati dei pensionamenti con Q100 nel corso del triennio 2019-2021[52]. Entrambi gli scenari condividono le stesse ipotesi economiche (inflazione, tasso di crescita del PIL, dinamiche retributive) e demografiche (il tasso di mortalità per sesso ed età); inoltre, in entrambi gli scenari, sono compresenti tutte le possibilità di pensionamento attualmente disponibili (quelle già citate più il canale OD nei suoi quattro rinnovi del 2019, 2020, 2021 e 2022[53]).

Nello scenario alto le maggiori pensioni in pagamento a fine anno sarebbero oltre 56.400 nel 2023, circa 40.800 nel 2024 e poco meno di 6.400 nel 2025. Gli utilizzatori di Q103 sarebbero soprattutto uomini (circa l'85 per cento); meno del 10 per cento sconterebbe il tetto del quintuplo del trattamento minimo; poco più del 13 per cento proverrebbe dal comparto pubblico; nel settore privato, circa il 65 per cento sarebbe costituito da lavoratori dipendenti (FPLD), poco meno del 24 per cento da lavoratori autonomi e la

[51] Attivi, contribuenti volontari, mobilitati e disoccupati, silenti "freddi" (senza contribuzione da almeno un anno), silenti "caldi" (con almeno una contribuzione nel corso dell'ultimo anno ma senza contribuzione a dicembre).

[52] Si veda il lavoro congiunto di UPB e INPS (2022), "Un bilancio di "Quota 100" a tre anni dal suo avvio", Nota di lavoro n. 1.

[53] L'ulteriore rinnovo di OD, tra le misure pensionistiche del DDL di bilancio, ha acquisito selettività rispetto alle versioni precedenti e coinvolge una platea molto limitata (si veda oltre). Nell'albero decisionale, l'uscita con OD è quella di cui viene vagliata la praticabilità solo dopo tutte le altre, poiché il ricalcolo contributivo integrale la rende meno conveniente sul piano economico. Come *take-up* di OD si adotta la media osservata negli scorsi anni del rapporto tra i pensionamenti in questa modalità e la platea eligibile (solo per OD e non per altri canali di pensionamento) nel complesso di tutti i rinnovi di volta in volta disponibili (così stimato, il *take up* risulta inferiore al 20 per cento).

restante parte da parasubordinati, iscritti alle gestioni a contabilità separata, lavoratori dello spettacolo (iscritti all'ex ENPALS). Rilevati nel 2023 e nel 2024, gli anni di maggiore flusso di pensioni con Q103, gli assegni ammonterebbero rispettivamente a circa 27.400 e 28.800 euro all'anno per gli uomini e a circa 22.400 e 24.100 per le donne. Sulla base di questi riscontri, Q103 costerebbe circa 0,6 miliardi nel 2023, poco meno di 1,4 miliardi nel 2024, circa 0,5 miliardi nel 2025, per poi generare minori spese per poco più di 0,1 miliardi nel 2026 (fig. 3.15).

Passando allo scenario basso, le maggiori pensioni in pagamento a fine anno sarebbero poco più di 29.700 nel 2023, poco più di 26.000 nel 2024 e circa 2.900 nel 2025. Gli utilizzatori di Q103 si confermerebbero uomini (circa l'87 per cento); poco meno dell'11 per cento sconterebbe il tetto del quintuplo del trattamento minimo; circa il 10,4 per cento proverrebbe dal comparto pubblico; nel settore privato, poco meno del 70 per cento sarebbe costituito da lavoratori dipendenti (FPLD), quasi il 18 per cento da lavoratori autonomi e la restante parte da parasubordinati, iscritti alle gestioni a contabilità separata, lavoratori dello spettacolo (iscritti all'ex ENPALS). Rilevati nel 2023 e nel 2024, gli anni di maggior flusso di pensioni con Q103, gli assegni ammonterebbero rispettivamente a circa 28.400 e 28.900 euro all'anno per gli uomini e a circa 22.500 e 23.800 per le donne. Sulla base di questi riscontri, Q103 costerebbe circa 0,3 miliardi nel 2023, poco più di 0,8 miliardi nel 2024, circa 0,4 miliardi nel 2025, per poi generare minori spese per circa 0,05 miliardi nel 2026 (fig. 3.15).

I tassi di adesione dello scenario basso sono plausibilmente una sottostima di quelli che effettivamente emergeranno dalle adesioni a Q103, alla luce del più elevato requisito di anzianità rispetto a Q100 (tre anni in più) che implica anche un più elevato grado di stanchezza/usura. Corrispondentemente, adottare un tasso di adesione al 100 per cento come fatto nello scenario alto potrebbe comportare un errore di stima opposto, se si considerano almeno tre elementi: a disincentivare l'adesione ci sono sia la cumulabilità molto ridotta della pensione con redditi da lavoro, sia il tetto alle pensioni di importo superiore a cinque volte il trattamento minimo, ma soprattutto gli anticipi permessi da Q103 sono significativamente più contenuti rispetto a quelli possibili con Q100, e questo potrebbe fare optare per attendere il naturale proseguimento del lavoro sino alla soglia della anzianità ordinaria[54].

Le stime della Relazione tecnica, sia per il numero di nuove pensioni che per la relativa spesa, si collocano sicuramente all'interno della forchetta sopra tracciata, indicando che probabilmente i *take up* ipotizzati si collocano all'interno di quelli massimi e minimi

[54] Guardando ai requisiti di pensionamento *tout court,* con Q103 le donne e gli uomini possono anticipare il pensionamento, rispettivamente, al massimo di 10 mesi e di 1 anno e 10 mesi. Se si considerano anche le finestre mobili e fisse, tali anticipi teorici andrebbero ridotti di almeno 3 mesi per i lavoratori privati e di almeno 6 per i pubblici. Nello scenario basso, nel 2023 gli uomini anticipano mediamente di poco più di 0,7 anni se la loro pensione è al di sotto del quintuplo del trattamento minimo e di 0,64 anni se la pensione eccede questo tetto; nello stesso anno, le donne anticipano mediamente di 0,2 e 0,22 anni. Nello scenario alto le durate degli anticipi non sono molto diverse. La combinazione di finestre fisse e mobili e di anticipi teorici molto contenuti spiega la quota di dipendenti pubblici relativamente bassa a confronto con le uscite con Q100.

assunti dall'UPB. Il picco di maggiore spesa (2024) è leggermente più vicino al corrispondente valore dello scenario alto che a quello dello scenario basso. Si può pertanto valutare che le stime della Relazione tecnica siano adeguatamente prudenti.

3.4.2 L'incentivo a restare al lavoro

Per tutti coloro che, entro il 31 dicembre 2023, soddisfino il requisito congiunto di almeno 62 anni di età e 41 anni di contribuzione (gli stessi requisiti di Q103), il DDL di bilancio amplia le possibilità di scelta tra pensionamento e lavoro, permettendo di rimanere al lavoro e contemporaneamente chiedere che la contribuzione pensionistica a proprio carico (mediamente pari a poco più del 9 per cento della retribuzione lorda) non venga corrisposta dal datore di lavoro all'INPS, ma venga riconosciuta in busta paga. La misura si rivolge ai lavoratori dipendenti e agli autonomi (sono esclusi i liberi professionisti). In assenza di ulteriori dettagli, si presume che la contribuzione a carico del datore di lavoro (mediamente pari a poco meno del 24 per cento) continui a essere corrisposta all'INPS a incremento del montante contributivo; si presume, altresì, che i contributi a carico del lavoratore corrisposti in busta paga godano di esenzione di imposta[55].

Il meccanismo intende stimolare il posticipo del pensionamento sino ai requisiti ordinari per l'uscita di vecchiaia o di anzianità, seguendo l'esempio del cosiddetto *bonus* "Maroni" del 2004 in vigore nel periodo 2004-07[56], che in via sperimentale permetteva di ricevere in busta paga e in esenzione di imposta la contribuzione altrimenti dovuta all'INPS. Tuttavia, allora gli incentivi erano molto più forti, per una molteplicità di ragioni che di seguito si sintetizzano.

In primo luogo, nel 2004 i requisiti di pensionamento erano significativamente inferiori agli attuali[57] e, di conseguenza, in media le condizioni psico-fisiche erano più favorevoli alla permanenza in attività.

In secondo luogo, era previsto che in busta paga, e in piena esenzione di imposta, fosse riconosciuta sia la contribuzione a carico del lavoratore che quella a carico del datore di lavoro (circa il 33 per cento della retribuzione lorda).

In terzo luogo, per chi allora si affacciava alla scelta, le pensioni erano calcolate integralmente con il criterio retributivo che, per sua natura, rendeva conveniente sul

---

[55] Per le modalità di attuazione si rimanda a successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2023.

[56] Uno dei tasselli della riforma delle pensioni "Maroni" (L. 243/2004 e D.Lgs. 252/2005).

[57] Il pensionamento di vecchiaia poteva avvenire con almeno 65 anni per gli uomini e 60 per le donne (in presenza di almeno 20 anni di anzianità contributiva). La pensione di anzianità era invece accessibile con almeno 38 anni di contribuzione oppure (ulteriore canale) con almeno 35 anni di contribuzione e almeno 57 anni di età. Era previsto che tali requisiti aumentassero nel tempo di pari passo con l'allungamento della vita attesa.

piano attuariale l'uscita anticipata perché, oltre una certa anzianità contributiva, l'incremento della rendita pensionistica ottenibile prolungando di anno in anno il lavoro era più che compensato dai versamenti contributivi dovuti nell'anno in più di lavoro[58]. Adesso, invece, tutti i lavoratori hanno almeno la parte finale della carriera (gli anni dal 2012 in poi) ricompresa, ai fini pensionistici, nelle regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale (le regole "Dini"); per questi soggetti, riduzioni dei versamenti contributivi comportano dirette riduzioni del montante che sarà trasformato in rendita e, corrispondentemente, le uscite anticipate non danno più quei vantaggi che potevano essere sfruttati nel 2004[59].

Infine, va considerato un aspetto di natura più macroeconomica. Nel 2004 non c'erano le tensioni inflattive che si stanno manifestando adesso[60] e, di conseguenza, neppure il rischio che la maggiore liquidità ottenibile in busta paga potesse essere subito erosa in termini reali. Questo rischio va confrontato con la automatica copertura all'inflazione che hanno i contributi che si aggiungono al montante pensionistico in maturazione, che viene annualmente rivalutato al tasso medio di variazione del PIL nominale del quinquennio precedente[61].

Le considerazioni sopra esposte lasciano presumere che difficilmente la misura potrà risultare particolarmente attrattiva. È plausibile che la scelta resti sostanzialmente dicotomica, con i lavoratori stanchi che preferiscono il pensionamento e quelli che si sentono ancora in condizione di prolungare l'attività che lo fanno senza avvalersi dell'incentivo in busta paga. L'unica ristretta platea che, forse, potrebbe avvantaggiarsene è formata da quei lavoratori che, soffrendo di razionamento di liquidità (e di limitato accesso al credito), troverebbero temporaneo sollievo nella disponibilità immediata dei contributi.

In chiave prudenziale, la Relazione tecnica individua in 6.500 il numero dei soggetti che decideranno di usare l'incentivo, per una riduzione delle entrate contributive che, al netto dell'effetto fiscale e dei minori importi di pensione prospettici, è stimato in 10,4 milioni nel 2023, 21,8 milioni nel 2024, 10,4 milioni nel 2025, per poi tradursi nel 2026 in un contenuto risparmio di spesa (1,8 milioni).

---

[58] Si tratta della cosiddetta tassa implicita sul lavoro (la tassa *à la* "Gruber e Wise") che è insita nelle regole di calcolo retributive e riguarda soprattutto le carriere di lavoro continue e dinamiche. In una versione alternativa, il calcolo della tassa implicita considera anche la cosiddetta "penosità" del lavoro (o, simmetricamente, il vantaggio del tempo libero), la cui quantificazione incide sul calcolo attuariale di convenienza a pensionarsi o prolungare l'attività.

[59] Per un lavoratore neoassunto dopo il 1995, rientrante integralmente nel calcolo contributivo, le regole pensionistiche sono di fatto "immuni" dalla tassa implicita sul prolungamento del lavoro.

[60] L'euro era nato da poco e l'inflazione non troppo discosta dal *target* di Maastricht.

[61] Il tasso di inflazione al consumo è diverso dal deflatore del PIL, ma le due grandezze evolvono insieme durante congiuntura e ciclo. Ancorché non perfetta anno per anno, questa indicizzazione permette che valori alti e anomali del tasso di inflazione si riverberino in rivalutazioni del montante pensionistico anche negli anni successivi.

Sulla scorta del *dataset* INPS dei contribuenti attivi al 31 dicembre 2019, è possibile definire la platea di coloro che, nel 2023, sono ancora attivi pur avendo i requisiti per una delle tre Quote (Q100, Q102 e Q103)[62]. I beneficiari dell'incentivo stimati dalla Relazione tecnica corrisponderebbero a meno del 10 per cento della platea che, pur potendo, non si avvale delle Quote, un *take up* molto basso (molto inferiore, solo per fare un esempio, a quello di OD citato precedentemente) che ben rispecchia le condizioni di scarsa convenienza dell'incentivo.

3.4.3 Le modifiche all'indicizzazione delle pensioni

Per il biennio 2023-24, il DDL di bilancio modifica in senso restrittivo le regole di indicizzazione delle pensioni e utilizza i conseguenti risparmi di spesa per la copertura finanziaria di altri provvedimenti della manovra di bilancio. In particolare, viene riproposto un meccanismo per fasce[63] analogo a quello in vigore nel biennio 2020-21 al posto di quello per scaglioni[64] che era rientrato in vigore, dopo ripetute deroghe, dal 2022.

Nel biennio 2020-21, l'indicizzazione si basava su sei fasce di redditi e corrispondenti aliquote: sino a quattro volte il trattamento minimo (TM), 100 per cento; tra quattro e cinque volte il TM, 77 per cento; tra cinque e sei volte il TM, 52 per cento; tra sei e otto volte il TM, 47 per cento; tra otto e nove volte il TM, 45 per cento; oltre nove volte il TM, 40 per cento (tab. 3.7). Dal 2022 sarebbe dovuta rientrare stabilmente in vigore, dopo anni di deroghe e con alcune modifiche, l'indicizzazione su tre scaglioni: sino a quattro volte il TM, 100 per cento; tra quattro e cinque volte il TM, 90 per cento; oltre cinque volte il TM, 75 per cento. Nel biennio 2023-24 l'indicizzazione sarà invece basata su sette fasce di redditi da pensione: sino a quattro volte il TM, 100 per cento; tra quattro e cinque volte il TM, 80 per cento; tra cinque e sei volte il TM, 55 per cento; tra sei e otto volte il TM, 50 per cento; tra otto e dieci volte il TM, 40 per cento; oltre dieci volte il TM, 35 per cento.

Inoltre, per le pensioni di importo sino al TM (IVS, assegni sociali e di invalidità civile), viene prevista un'integrazione *una-tantum* dell'indicizzazione pari all'1,5 per cento nel 2013 e al 2,7 nel 2024. Ne consegue che la corrispondente percentuale di indicizzazione sale a circa il 120 per cento nel 2023 e a circa il 150 per cento nel 2024[65].

---

[62] Si presume che siano questi i lavoratori potenzialmente interessati, mentre si esclude che possano esserlo quelli che soddisfano i requisiti ordinari che sono alti sia in termini di età che di anzianità. Oltretutto, per prolungare il lavoro oltre i requisiti ordinari sarebbe generalmente necessario l'assenso dell'attuale datore di lavoro o l'interruzione del rapporto di lavoro in essere e la sottoscrizione di nuovo contratto.

[63] Con l'indicizzazione per fasce (o "secca") si applica all'intero importo dell'assegno pensionistico la percentuale a esso corrispondente.

[64] Il meccanismo dell'indicizzazione per scaglioni (o "progressiva") è equivalente a quello utilizzato per l'imposta sul reddito delle persone fisiche: si applicano aliquote diverse alle porzioni di assegno pensionistico ricadenti in ciascuno scaglione.

[65] Ai fini della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2023 e 2024, i redditi da pensione devono essere considerati al netto delle due *una-tantum* che hanno natura transitoria. La prima cessa i suoi effetti al 31 dicembre 2023, mentre la seconda al 31 dicembre 2024.

Tab. 3.7 – Schemi di indicizzazione delle pensioni IVS a confronto *(percentuali*

Fasce di importo dei redditi pensionistici (1)	Biennio 2020-21	2022 e *post* 2024 (2)	Biennio 2023-24
Sino a TM	100,0	100,0	120,0 - 150,0
Tra TM e 4 volte TM	100,0	100,0	100,0
Tra 4 e 5 volte TM	77,0	98,9	80,0
Tra 5 e 6 volte TM	52,0	95,9	55,0
Tra 6 e 8 volte TM	47,0	91,4	50,0
Tra 8 e 9 volte TM	45,0	88,5	40,0
Tra 9 e 10 volte TM	40,0	87,1	40,0
Oltre 10 volte TM	40,0	85,5	35,0

(1) Le fasce sono espresse in multipli del trattamento minimo INPS (TM), pari nel 2022 a 525,38 euro mensili (6.829,94 euro annui) e rideterminato in via provvisoria per il 2023 in 563,73 euro (7.328,4 euro annui). – (2) Indicizzazione media nella fascia, ottenuta come media ponderata delle percentuali di indicizzazione per scaglioni progressivi. Come importo dell'assegno pensionistico si ipotizza il valore medio degli estremi dello scaglione, tranne che per l'ultimo scaglione (oltre 10 volte il TM) per il quale si ipotizza un valore medio pari a 11 volte il TM.

Utilizzando la distribuzione dei redditi da pensione per fasce di importo fornita dall'INPS (estrazione del casellario dei pensionati a novembre 2022) è possibile calcolare l'elasticità della spesa aggregata per pensioni IVS al tasso di inflazione all'interno dei tre schemi di indicizzazione: si passa da poco più dell'80 per cento per lo schema valido sino al 2021, a oltre il 97 per cento per quello valido nel 2022 (e che a meno di altre modifiche, rientrerà in vigore dal 2025) e a circa l'81 per cento per quello del biennio 2023-24.

Sulla scorta di queste evidenze, le stime della Relazione tecnica trovano conferma. Nel 2023, con un tasso d'inflazione da riconoscere del 7,3 per cento (come da DM del 9 novembre 2022), la modifica comporta una minore spesa, al netto degli effetti fiscali, di oltre 2,1 miliardi. Nel 2024, con un tasso da riconoscere pari al 5,9 per cento[66], la minore spesa netta è attesa attestarsi poco al di sotto di 4,1 miliardi[67]. Le due *una-tantum* genererebbero maggiore spesa per 210 milioni nel 2023 e 379 nel 2024.

La misura disposta dal DDL di bilancio si presta a due ordini considerazioni.

In primo luogo, la portata del cambiamento. Lo schema di indicizzazione per il prossimo biennio è molto meno favorevole di quello vigente nel 2022 soprattutto per i redditi pensionistici oltre cinque volte il TM (tab. 3.7). Tuttavia, se confrontato con lo schema in vigore nel 2021, esso risulta più favorevole per i redditi pensionistici sino a otto volte il TM e leggermente meno favorevole per quelli al di sopra. Se l'indicizzazione per fasce del 2021 (anch'essa una deroga a quella per scaglioni previgente) non ha fatto sollevare obiezioni di costituzionalità, è plausibile che anche la deroga del prossimo biennio non abbia elementi di eccepibilità costituzionale. Oltretutto, quest'ultima deroga mostra

[66] Il 5,4 per cento come variazione del FOI nel 2023 più il recupero dello 0,5 per cento risultante dallo scarto tra il 7,3 per cento riconosciuto in via provvisoria l'anno prima e la stima più aggiornata di quale potrebbe essere il dato di consuntivo della variazione del FOI del 2023.

[67] Negli anni successivi la minore spesa netta si attesta poco al di sotto dei 4 miliardi.

un'attenzione alla difesa dei redditi bassi (soprattutto quelli al di sotto del TM) che nel 2021 era assente.

Il secondo gruppo di considerazioni ha carattere più generale e riguarda le conseguenze di cambiamenti, ripetuti nel tempo e con carattere subitaneo, nelle modalità di indicizzazione delle pensioni. Rispetto alle persone in età attiva, i pensionati hanno possibilità molto più ridotte di adottare scelte di immunizzazione o di recupero della dinamica inflattiva e, pertanto, il mantenimento del potere di acquisto dei loro redditi è affidato quasi esclusivamente allo schema di indicizzazione. Ne porta conferma il fatto che la capacità di difendere la pensione dall'inflazione è uno dei vantaggi comparati fondamentali di un sistema pubblico a ripartizione rispetto a uno basato su contratti assicurativi privati: nel primo caso, la migliore capacità dei redditi degli attivi di tenere il passo dell'inflazione va anche a vantaggio dei pensionati, le cui pensioni sono pagate con i contributi raccolti da quei redditi; nel secondo caso, una costante copertura dall'inflazione su archi temporali lunghi, come quelli pensionistici, risulta, a oggi, molto costosa da acquistare sul mercato o generalmente di proporzioni non sufficienti.

A queste considerazioni valide per tutti i redditi da pensione se ne affiancano altre riguardanti nello specifico le pensioni basate su regole di calcolo attuariali, come quelle contributive ad accumulazione nazionale introdotte in Italia con la riforma del 1995 (la "Dini"). Se è vero che, sino a una quindicina di anni fa, la quasi totalità delle pensioni in essere era calcolata per intero con le relativamente generose regole retributive e questo poteva indurre a considerare il rallentamento o il congelamento *pro-tempore* dell'indicizzazione come una sorta di correttivo *ex post*[68], adesso questa condizione non è più vera. Dal 2011 le pensioni retributive di nuova decorrenza contengono almeno una quota calcolata con le regole contributive. Inoltre, hanno già cominciato a decorrere pensioni miste calcolate con le regole contributive per gli anni di anzianità successivi al 1995 e, sia pure con entità marginale, tra le nuove decorrenti sono già presenti pensioni contributive (per esempio da lavoro in para-subordinazione avviato in età avanzata o da ripresa di lavoro dopo il pensionamento, ecc.). Per le quote di pensioni calcolate con le regole contributive (che nei prossimi anni cresceranno fisiologicamente), il rallentamento o il congelamento, anche *pro-tempore,* dell'indicizzazione ha la natura sostanziale di un'imposta, perché va a intaccare la corrispettività attuariale tra contributi versati nel corso della carriera e valore atteso della rendita pensionistica. Infatti, all'interno delle regole contributive ad accumulazione nozionale, il montante contributivo è trasformato in rendita su basi reali, adottando un tasso di rendimento reale del'1,5 per cento ipotizzato costante durante tutta la vita attesa *post* pensionamento. Se viene indebolita la regolare indicizzazione ai prezzi anno per anno, viene indebolita anche la neutralità attuariale (un caposaldo della riforma pensionistica del 1995) e il pensionato riceve, come rendita, meno di quanto gli spetterebbe.

[68] Correttivo sommario e anche fonte di discriminazioni perché, ad esempio, anche quando di importo elevato, le pensioni retributive, se supportate da storie contributive sufficientemente lunghe, non sono da ritenersi generose o sproporzionate rispetto allo sforzo contributivo.

Queste ultime osservazioni portano a sottolineare la criticità di modifiche frequenti all'indicizzazione con la finalità di recuperare risorse a copertura di altri interventi, interni o esterni al sistema pensionistico. Le regole di indicizzazione dovrebbero auspicabilmente costituire un tassello il più possibile stabile del sistema, parte di quel nuovo assetto strutturale delle pensioni la cui definizione, non a caso, è rimandata nel tempo e supplita con interventi a corto raggio ma costosi per le finanze pubbliche come Q100, Q102 e adesso Q103.

3.5 Le misure in campo sanitario

Il DDL di bilancio destina 650 milioni, per il prossimo anno, al fondo per l'acquisto dei vaccini e dei farmaci contro il COVID-19 e dispone un incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale (SSN) per il triennio di programmazione pari a 2,15 miliardi per il 2023 (di cui 1,4 rivolti a contribuire alla copertura dei maggiori costi provocati dall'aumento dei prezzi delle fonti energetiche), 2,3 miliardi per il 2024 e 2,6 a decorrere dal 2025. Tali importi si aggiungono a quelli indicati dalla legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) laddove prevedeva un finanziamento in crescita per 2 miliardi l'anno nel triennio 2022-2024, rispetto ai 122,061 miliardi del 2021, e una stabilizzazione in seguito. Il livello complessivo del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per il triennio di programmazione non è tuttavia indicato dal DDL di bilancio.

Inoltre, viene disposto che, nell'ambito dei finanziamenti disponibili per il SSN, siano incrementati, dal 2024, i limiti di spesa per la specifica indennità rivolta al personale operante nei servizi di pronto soccorso, nella misura di 200 milioni (di cui 60 milioni per la dirigenza medica e 140 per il personale del comparto sanità). Tale indennità era stata introdotta dalla legge di bilancio per il 2022, che ne indicava il costo in 100 milioni a partire dall'anno in corso (di cui 27 per la dirigenza medica e 63 per il personale del comparto) e rinviava alla contrattazione nazionale per l'attuazione della norma. Si ricorda che, mentre per il personale del comparto il contratto riferito al triennio 2019-2021 è stato siglato nel novembre scorso e ha disciplinato l'erogazione di tale indennità, il rinnovo contrattuale della dirigenza medica non è stato ancora realizzato.

Ulteriori misure previste dal DDL di bilancio, da finanziare con le risorse per la realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, riguardano il Piano di contrasto dell'antimicrobico-resistenza 2022-25 (40 milioni annui nel triennio) e la conferma della remunerazione aggiuntiva in favore delle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Servizio sanitario nazionale (150 milioni annui), introdotta in via sperimentale dal 2021 (DL 41/2021, convertito con L. 69/2021). Inoltre, si interviene sulla tempestività dei pagamenti per la formazione dei medici specialisti, aumentando tra l'altro la percentuale di anticipazioni consentite alle università.

3.5.1 L'evoluzione del finanziamento e della spesa del SSN

Per comprendere la dinamica del finanziamento del SSN sottesa al DDL di bilancio si prova a ricostruirne l'evoluzione a partire dal 2021 (tab. 3.8). Innanzitutto va ricordato che la legge di bilancio per il 2022 integrava gli importi cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo con risorse aggiuntive per i farmaci innovativi e per l'aumento dei contratti di formazione specialistica, al netto di una lieve riduzione volta a dare copertura alla proroga

Tab. 3.8 – Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025
Fabbisogno sanitario nazionale standard 2021	122.061				
Incremento finanziamento LB 2022 per garantire incremento 2 miliardi annui (1)		*2.000*	*3.232*	*4.218*	*4.218*
Fabbisogno sanitario nazionale standard 2022-25 con incremento LB 2022 per garantire crescita finanziamento		124.061	126.061	128.061	128.061
Ulteriore incremento da LB 2022 per Fondo farmaci innovativi		*100*	*200*	*300*	*300*
Ulteriore incremento da LB 2022 per aumento contratti formazione specialistica (2)		*194*	*319*	*347*	*425*
Riduzione da LB per finanziamento proroga Fondo per l'accesso ai servizi psicologici		*-10*			
Fabbisogno sanitario nazionale standard dopo LB 2022		124.345	126.580	128.708	128.786
Incremento Fondo per erogazione contributi statali alle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza COVID anno 2021 (DL 4/2022 e DL 17/2022) (3)		*800*			
Incremento del finanziamento del SSN per aumento prezzi fonti energetiche e spese COVID (assestamento di bilancio, DL 50/2022, DL 144/2022)		*1.600*			
Bonus *psicologo (DL 115/2022)*		*15*			
Fabbisogno sanitario nazionale standard definito precedentemente al DDL di bilancio per il 2023 (al netto dell'incremento del Fondo contributi spese collegate a emergenza COVID anno 2021)		125.960	126.580	128.708	128.786
Incremento finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard da DDL di bilancio per il 2023			*2.150*	*2.300*	*2.600*
Fabbisogno sanitario nazionale standard dopo DDL di bilancio 2023		125.960	128.730	131.008	131.386
Fabbisogno sanitario nazionale standard dopo DDL di bilancio 2023, al netto dei contributi per l'aumento dei prezzi dell'energia		124.360	127.330	131.008	131.386
In percentuale del PIL	*6,8%*	*6,5%*	*6,4%*	*6,3%*	*6,1%*

Fonte: disposizioni normative in vigore e DDL di bilancio per il 2023.
(1) Per il 2025, non essendo riportato nella legge di bilancio per il 2022, è stato indicato lo stesso importo del 2024. – (2) L'importo aumenta negli anni successivi fino a 543 milioni a regime dal 2027. – (3) Le Regioni hanno espresso parere favorevole sul riparto degli 800 milioni per le ulteriori spese collegate all'emergenza COVID con la richiesta di poter utilizzare il contributo per l'emergenza sanitaria anche a copertura delle spese già sostenute nell'esercizio 2021, in modo da salvaguardare gli equilibri dei SSR.

del Fondo per favorire l'accesso ai servizi psicologici. L'ammontare complessivo di queste voci risulta di poco inferiore a 300 milioni nel 2022 ed è via via crescente fino a poco più di 700 milioni nel 2025. Queste risorse non vengono assorbite dall'incremento previsto con il DDL di bilancio per il 2023, che è posto integralmente a incremento dell'indebitamento netto nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

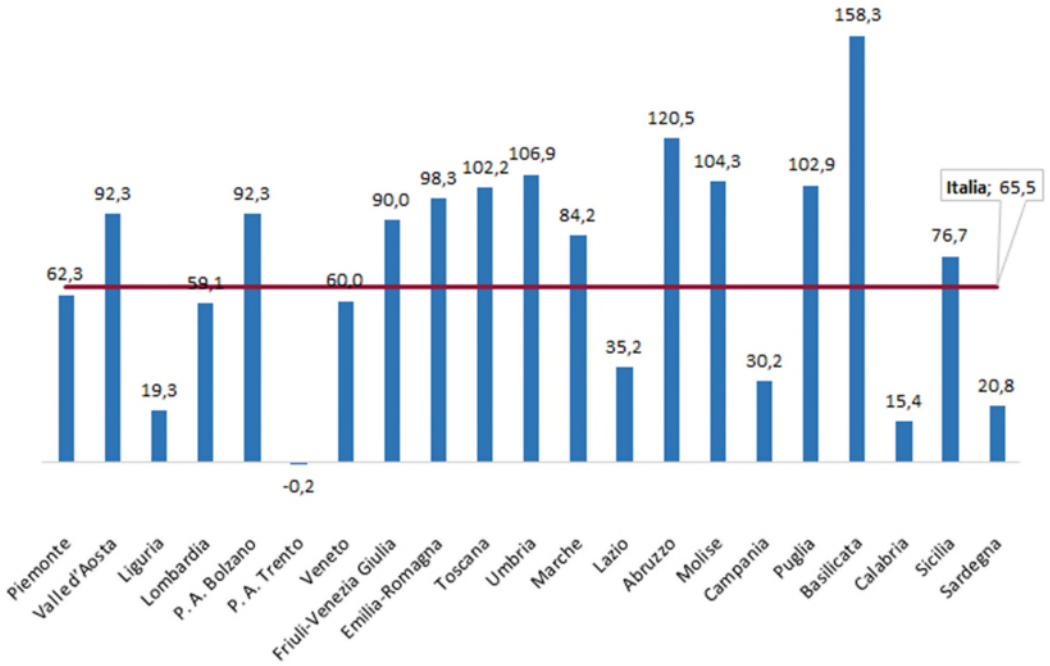
Inoltre, si deve tenere conto di una serie di interventi adottati nel corso del 2022, pure riportati in tabella. In particolare, il DL 4/2022 e il DL 17/2022 hanno incrementato la dotazione del fondo già istituito dal DL 146/2021 per il contributo statale a titolo definitivo alle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza nell'anno 2021 nella misura di 800 milioni, che pur essendo contabilizzati a incremento dell'indebitamento netto del 2022 possono essere utilizzati anche a copertura delle spese già sostenute nell'esercizio 2021, onde favorire la salvaguardia degli equilibri dei Servizi Sanitari Regionali (SSR), in base ad una specifica richiesta delle Regioni, espressa nell'ambito dell'intesa sul riparto. Inoltre, tramite l'assestamento di bilancio e i DL 50/2022 e 144/2022 sono stati resi disponibili

ulteriori 1,6 miliardi per l'anno in corso, volti ad affrontare le spese per l'aumento dei prezzi delle fonti energetiche e gli effetti della pandemia da COVID-19, mentre il DL 115/2022 ha incrementato di 15 milioni il contributo per il cosiddetto "*bonus* psicologo".

Per quanto riguarda i maggiori costi dell'energia, i finanziamenti spettano a tutte le Regioni, anche quelle a statuto speciale che normalmente provvedono autonomamente al finanziamento del proprio SSR (la Sicilia solo in parte). Inoltre, si ricorda che il DL 144/2022, convertito con L. 175/2022, stabiliva che da parte delle Regioni potesse essere concesso, nell'ambito dei finanziamenti destinati a far fronte all'incremento dei prezzi dell'energia (comprendendo quanto assegnato con l'assestamento di bilancio), un contributo *una tantum* alle strutture private accreditate, entro il limite massimo dello 0,8 per cento del tetto di spesa assegnato per il 2022, a condizione che l'equilibrio del SSR venisse assicurato. Il DDL di bilancio non interviene su questo aspetto.

I dati disponibili più recenti sui bilanci degli enti del SSN (modello di conto economico) sono riferiti al primo semestre 2022 e mostrano che l'incremento delle spese per utenze di elettricità era già al 66,5 per cento rispetto all'anno precedente, mentre per il riscaldamento si registrava una crescita del 64,3 per cento. Complessivamente, nel primo semestre del 2022 si registra un incremento della spesa per le due voci superiore a 400 milioni. La situazione era comunque molto differenziata tra le Regioni, come mostra la figura 3.16 con riferimento alla somma delle due voci. Le differenze dipendono plausibilmente in larga misura dalla diversa composizione tra pubblico e privato nei diversi SSR.

Fig. 3.16 – Incremento delle spese per elettricità e riscaldamento nei bilanci degli enti del SSN – Primo semestre 2022



Fonte: elaborazioni sui modelli di conto economico.

Tenendo conto di tutti gli elementi sopra ricordati, l'incremento del finanziamento del SSN nel 2023 rispetto all'anno precedente risulta pari a circa 2,8 miliardi, escludendo per il 2022 gli 800 milioni che potrebbero essere utilizzati dalle Regioni per coprire i disavanzi del 2021 (poco meno di 2 miliardi se si contabilizza tale importo). Al netto anche di tutti gli importi assegnati in corso d'anno per il 2022 e con il DDL di bilancio per il 2023 per contribuire a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia e alle ulteriori spese per contrastare il COVID-19, l'incremento complessivo nel 2023 risulterebbe pari a circa 3 miliardi. Seguirebbero, nel biennio successivo, ulteriori aumenti per circa 3,7 e 0,4 miliardi, rispettivamente.

In rapporto al PIL tuttavia il finanziamento, anche al netto dei contributi per far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia, risulta in diminuzione di 4 decimi di punto tra il 2022 e il 2025, in parte riflettendo il previsto esaurimento delle risorse complessive volte a coprire le spese straordinarie per contrastare la pandemia (tab. 3.9).

La tabella 3.9 mostra anche una ricostruzione degli andamenti programmatici della spesa sanitaria della PA, ottenuta integrando le previsioni tendenziali contenute nella NADEF, nella versione rivista e integrata del 4 novembre scorso, con incrementi pari ai maggiori finanziamenti concessi (nell'ipotesi che vengano interamente utilizzati). Si evidenzia che la spesa programmata in rapporto al PIL oltre a ridursi rispetto ai livelli particolarmente elevati registrati a seguito dell'emergenza sanitaria, sarebbe a fine periodo pari al 6,1 per cento, risultando inferiore anche rispetto al 2019, quando si collocava al 6,4 per cento (rispetto a una media UE27 del 7,9 per cento).

L'andamento del finanziamento e la dinamica della spesa sanitaria attesa riflettono l'esaurirsi delle misure straordinarie per far fronte alla pandemia e un allentamento dell'inflazione. Anche l'importo previsto per coprire l'aumento dei prezzi dell'energia nel 2023 è infatti inferiore a quello complessivo dell'anno in corso. Inoltre nel 2022 dovrebbe essere computato il costo degli incrementi a regime derivanti dal contratto collettivo nazionale 2019-2021 del comparto e dei relativi arretrati, mentre nel 2023 si presume verrà chiuso il contratto dei dirigenti medici, anche in questo caso con un effetto di scalino sulla spesa legato alla corresponsione degli arretrati. Per i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta nel 2022 è stato raggiunto solo l'accordo relativo alla convenzione per gli anni 2016-18, anche se in parte gli incrementi erano stati già pagati (DL 23/2020). Le convenzioni successive e i contratti 2022-24 e 2025-27 del personale dipendente dovrebbero essere finanziati con le risorse assegnate alla sanità, che eventualmente potrebbero essere riviste in futuro.

Tab. 3.9 – Evoluzione della spesa sanitaria
(milioni di euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Spesa sanitaria (in previsione: tendenziale NADEF – Versione rivista e integrata)	115.661	122.721	127.834	133.998	131.724	128.708	129.428
In percentuale del PIL	*6,4*	*7,4*	*7,2*	*7,0*	*6,6*	*6,2*	*6,0*
Aumento spesa DDLB 2023					2.800	2.300	2.600
Incremento FSN					*2.150*	*2.300*	*2.600*
Incremento Fondo vaccini e farmaci COVID					*650*		
Spesa sanitaria dopo DDLB 2023					134.524	131.008	132.028
In percentuale del PIL					*6,7*	*6,3*	*6,1*

Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2022), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 9; NADEF 2022, Versione rivista e integrata; DDL di bilancio per il 2023.

3.5.2 Le criticità, i rischi e gli impegni da affrontare nei prossimi anni con le risorse a disposizione

Nell'orizzonte della programmazione finanziaria non sembra essere previsto un rafforzamento del sistema sanitario, dato che l'incidenza sul PIL della spesa sanitaria programmatica, come sopra stimata, scende al di sotto dei livelli pre-pandemia.

La diffusione del COVID-19 ha contribuito ad aggravare alcuni problemi del SSN[69], a partire dall'insufficienza delle attività di prevenzione, dallo squilibrio tra assistenza ospedaliera e cure fornite sul territorio, dalle carenze di personale. Se l'impegno assicurato durante l'emergenza sanitaria ha permesso di fare alcuni passi avanti, ad esempio, sulla prevenzione, con la costruzione di sistemi capillari di raccolta delle informazioni e l'organizzazione della campagna vaccinale, questi sforzi, concentrati sulla pandemia, dovrebbero essere oggi estesi agli altri problemi di salute, che in questa fase sono stati in parte trascurati, con sacrificio delle attività di prevenzione e cura. A questo proposito, tra l'altro, si ricorda che è ancora in atto l'impegno per recuperare le prestazioni non erogate negli scorsi anni, attraverso i piani operativi delle Regioni per abbattere le liste d'attesa.

La questione del personale poi assume oggi i contorni di un'emergenza nazionale. Il problema riguarda soprattutto gli infermieri e alcune categorie di medici, tra cui anestesisti e specialisti di emergenza-urgenza. La situazione dei servizi di pronto soccorso, da tempo preoccupante e divenuta ancora più seria con la diffusione del COVID-19, in congiunzione nelle stagioni invernali con i virus influenzali e para-influenzali, è ormai difficilmente sostenibile. Il personale sanitario soffre di *burn-out*[70] e le remunerazioni dei medici, come già detto, non sono state adeguate nel tempo. Non può essere ancora

[69] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Lo stato della sanità in Italia", Focus tematico n. 6, dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Rapporto sulla politica di bilancio 2022", dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti", Focus tematico n. 4, agosto.

[70] Per qualche evidenza si veda Quotidianosanità.it, lavoro e professioni, "Dai disturbi del sonno all'ansia fino alla paura: sempre più medici vittime di burnout", 20 aprile 2022.

nemmeno riconosciuta l'indennità specifica per il pronto soccorso. L'estensione del regime forfettario per i lavoratori autonomi, previsto dal DDL di bilancio, rafforza l'incentivo a una scelta per la libera professione. Si diffondono forme contrattuali diverse dal lavoro dipendente, mediate da cooperative, utilizzate soprattutto nei servizi di pronto soccorso per far fronte alla domanda (tanto che si è parlato di medici "a cottimo"), con costi – e guadagni immediati per i medici – anche più elevati e un maggiore disordine nell'organizzazione dei servizi. Di fronte a questa situazione, la mancanza di indicazioni su una pronta chiusura dei contratti già scaduti e di quelli successivi e la previsione di un aumento dell'indennità di pronto soccorso disponibile solo dal 2024 fanno dubitare che la capacità attrattiva del SSN possa essere rafforzata. Ne potrebbe derivare la necessità di adottare nuovi interventi, anche nel corso del 2023.

Per quanto riguarda i costi dell'emergenza sanitaria, va osservato che attualmente sono ancora in corso, malgrado l'effetto protettivo dei vaccini, importanti ondate di contagi, con conseguenze significative sulla salute e sull'uso dei servizi sanitari, e non è noto quale sarà l'evoluzione della pandemia nei prossimi mesi e anni. Se comunque i costi dell'emergenza sanitaria, come auspicabile, si andranno esaurendo nel tempo, potrebbero lasciare qualche spazio per interventi diversi e strutturali.

Tra gli altri motivi che potrebbero incidere sulla spesa nel periodo di programmazione, va ricordato che è ancora sospesa l'applicazione generalizzata dei nuovi livelli essenziali delle prestazioni, introdotti nel 2017, relativamente all'assistenza specialistica ambulatoriale e a quella protesica, subordinata alla pubblicazione dei decreti sulle tariffe massime, che non sono stati ancora emanati.

Infine, l'attuazione della missione salute del PNRR, con la realizzazione dei relativi investimenti, implica la necessità di accrescere la spesa corrente per assicurare la gestione delle nuove strutture e il rafforzamento delle attività di quelle esistenti. Nell'ambito del finanziamento previsto si dovrà far fronte anche a queste spese[71].

[71] Fino al 2026 il PNRR tuttavia coprirà anche una parte delle spese correnti, in particolare con riguardo all'assistenza domiciliare. Per le stime degli oneri correnti legati all'attuazione del PNRR, che appaiono soggette a qualche incertezza, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), *op. cit.*

3.6 Le misure riguardanti la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni

Il DDL di bilancio contiene alcune disposizioni finalizzate alla completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo alla concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, oltre che del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni. A tal fine si delineano le procedure per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) – cui la realizzazione della cosiddetta "autonomia differenziata" resta subordinata nelle materie o ambiti di materie riferibili a tali diritti – da effettuare in linea di massima entro un anno dall'approvazione del DDL di bilancio.

Viene peraltro riconosciuto che i LEP svolgono più ampie funzioni nell'ambito del federalismo fiscale, al di là di quella di passaggio obbligato per l'attuazione dell'autonomia differenziata, su cui al momento è concentrata l'attenzione (legate all'erogazione delle prestazioni di natura fondamentale, allo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie territoriali e al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali) e ai fini dell'allocazione delle risorse del PNRR.

3.6.1 Dal federalismo "simmetrico" a quello "asimmetrico"

Fino a oggi la legislazione relativa ai LEP ha riguardato l'attuazione del federalismo "simmetrico" (art. 119 della Costituzione), relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutti gli Enti territoriali.

La riforma costituzionale che ha riscritto il Titolo V (legge costituzionale 3/2001), superando il concetto di interesse nazionale, ha posto i LEP a presidio dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per la cui tutela possono essere tra l'altro attivati i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione. Inoltre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2021, peraltro citata dalla Relazione illustrativa del DDL di bilancio, ha sottolineato come il ritardo nella determinazione dei LEP rappresenti un ostacolo sia alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, sia al completo superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali. La stessa Relazione illustrativa del DDL di bilancio ricorda che i LEP sono spesso considerati in funzione di garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento oltre che di una compiuta attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Nell'ambito del lungo percorso di realizzazione della riforma del Titolo V va ricordato che, da un lato, con riguardo alle Regioni, il federalismo fiscale simmetrico previsto dal D.Lgs. 68/2011 non è stato attuato e, dall'altro lato, l'applicazione della perequazione comunale è stata ostacolata dalla mancanza dei LEP.

Il DDL di bilancio, tuttavia, nel definire la nuova disciplina sulla determinazione dei LEP, non fa riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, relativo all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, ma piuttosto all'articolo 116, terzo comma, pur citando l'articolo 117, che prevede la determinazione dei LEP da garantire su tutto il territorio nazionale tra le materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

La disciplina contenuta nel DDL di bilancio accelera la determinazione dei LEP, ma la corsia privilegiata è assicurata nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata[72]. I diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sembrano assumere un ruolo ancillare rispetto all'obiettivo della concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Tra l'altro, l'applicazione della Costituzione nella parte concernente l'attribuzione a Regioni diverse da quelle a statuto speciale di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sembra venire anticipata rispetto alla attribuzione a tutte le Regioni di una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Infatti, con altra norma del DDL di bilancio, viene contestualmente rinviata la definizione dei meccanismi di finanziamento del complesso delle spese delle Regioni a statuto ordinario dal 2023 (scadenza prevista dal D. Lgs. 68/2011, come modificato da ultimo dal DL 137/2020) al primo quadrimestre del 2027 – anche se è contemplata la possibilità che il risultato venga raggiunto più rapidamente ove ricorrano le condizioni di cui allo stesso DL 68/2011 –, in coerenza con la programmazione del PNRR. Questo infatti ha fissato come *milestone* (obiettivo qualitativo) il completamento del quadro normativo di riferimento per il federalismo fiscale regionale entro il primo quadrimestre del 2026. La Relazione illustrativa del DDL di bilancio ricorda anche che per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard è stata individuata la scadenza di dicembre 2025, sia pure come obiettivo intermedio nazionale (non richiesto dal PNRR). Si suppone che questa scadenza resti in vigore per le materie già di competenza regionale.

Sembra dunque essere riconosciuta una priorità all'obiettivo dell'attuazione del federalismo asimmetrico e rispetto a quella del federalismo simmetrico e non è chiaro come il primo, posto su una corsia privilegiata, si debba raccordare con il secondo.

3.6.2 Le criticità nella definizione dei LEP

Nella legislazione vigente i LEP sono i livelli di servizi o prestazioni minimi da garantire su tutto il territorio nazionale. La loro determinazione precede logicamente quella del fabbisogno standard, che rappresenta invece il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali e viene stimato a volte sulla base del costo standard, anche se il livello essenziale da garantire deve tenere conto delle disponibilità di bilancio. La legge

[72] Tutte le materie di legislazione concorrente, oltre all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009, volta all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione) ha adottato un approccio graduale, stabilendo che, fino alla determinazione per legge, sono considerati LEP quelli già fissati in base alla legislazione statale, ma al contempo prevedendo un percorso di convergenza attraverso obiettivi intermedi (obiettivi di servizio) ai LEP e alle funzioni fondamentali, da realizzare attraverso norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica proposte dal Governo, nell'ambito della manovra di bilancio, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

Il DDL di bilancio qualifica i LEP come "soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale", riassorbendo il concetto di LEP in quello di fabbisogno, mentre la giurisprudenza costituzionale più chiaramente evidenzia (si veda la recente sentenza n. 220 del 2021) che i LEP "*indicano* la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il *nucleo invalicabile di garanzie minime*» per rendere effettivi tali diritti" (corsivo nostro), che una volta identificato con legge non può essere finanziariamente condizionato (sentenza n. 142 del 2021).

Per approfondire questo aspetto si deve entrare nei dettagli del meccanismo di determinazione dei LEP previsto dal DDL di bilancio, la cui interpretazione non appare peraltro banale.

Innanzitutto è prevista l'istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie), a cui partecipano, oltre a diversi Ministri, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quello dell'Unione Province d'Italia (UPI) e quello dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) o loro delegati. Nei primi sei mesi la Cabina di regia, con il supporto delle amministrazioni competenti, dovrà: effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie sulle quali potrebbe essere esercitata l'autonomia differenziata e una ricognizione della spesa storica a carattere permanente sostenuta nell'ultimo triennio dallo Stato in ciascuna Regione per le stesse materie e per ogni funzione esercitata dallo Stato[73]; individuare le materie e gli ambiti di materie riferibili ai LEP; determinare gli stessi LEP, che devono essere finanziati dagli stanziamenti già previsti a legislazione vigente. Gli ultimi due compiti devono essere svolti dalla Cabina di regia sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) (L. 208/2015), che andranno predisposte dalla stessa Commissione in base al procedimento e alla metodologia previsti per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (D.Lgs. 216/2010)[74]. Successivamente, allo stesso modo, la CTFS dovrebbe trasmettere alla Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nelle sole materie potenzialmente oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sulla base delle ricognizioni e delle attività della stesa Cabina sopra elencate. Nel secondo semestre inoltre la Cabina di regia dovrà predisporre degli schemi di DPCM con cui

[73] Per quanto riguarda le ricognizioni dell'esistente, va ricordata quella effettuata a livello regionale (escluse le Regioni a statuto speciale) dalla SOSE, in collaborazione con l'Istat e con il CINSEDO, sulle prestazioni effettivamente erogate dai governi locali e sui relativi costi per i servizi sociali, quelli complementari di istruzione e la componente infrastrutturale del trasporto pubblico locale.

[74] Le ipotesi tecniche sono elaborate con il supporto della Società soluzioni per il sistema economico (SOSE), dell'Istat e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni.

saranno determinati, anche distintamente, i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard nelle materie che interessano ai fini dell'autonomia differenziata, che saranno adottati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su cui si dovrà ottenere l'intesa in Conferenza Unificata. In caso di ritardi, alla scadenza di un anno sarà nominato un Commissario che procederà con l'istruttoria e le proposte. La Cabina di regia e il Commissario saranno supportati dal Nucleo PNRR Stato-Regioni (istituito dal DL 152/2021, come convertito con L. 233/2021), con funzioni di segreteria tecnica.

La normativa proposta sembra riecheggiare quanto stabilito dal D.Lgs. 68/2011 a proposito delle modalità di definizione dei LEP e dal D.Lgs. 216/2010 per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, ma se ne discosta radicalmente per l'assenza di una disposizione che preveda la definizione di un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP, da determinare con legge. Dunque tutta l'operazione sembra limitarsi a sistematizzare l'esistente, assumendo come LEP i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio e rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard. Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP.

Sul piano tecnico occorre poi ricordare che il D.Lgs. 216/2010 e il D.Lgs. 68/2011 consideravano competenze già attribuite alle Regioni e agli Enti locali per le quali la ricognizione dei livelli e dei costi dei servizi offerti era volta a far emergere le differenze ammissibili (ovvero giustificate, ad esempio, perché legate a condizioni territoriali sfavorevoli) e non ammissibili (in quanto espressione di inefficienza) tra i costi unitari di enti diversi. Non è chiaro in che misura il richiamo a tali metodologie sia utile nel caso di materie attualmente di competenza centrale, e che quindi dovrebbero seguire criteri allocativi uniformi sul territorio.

3.6.3 Il mancato riferimento al riequilibrio

La Relazione illustrativa del DDL di bilancio sottolinea che con la metodologia adottata vengono valorizzate le esperienze finora maturate, in base alla normativa vigente, con riguardo alla disciplina dei LEP riferiti alle Regioni. Differenze rispetto allo *status quo* potrebbero discendere probabilmente da una valutazione dei costi standard per le prestazioni già fornite diversa dalla spesa storica e, dunque, da una stima del fabbisogno delle diverse Regioni che si distanzi dalla misura attuale della spesa. Eventualmente ci si potrebbe aspettare un qualche esito in termini di chiarificazione sulla normativa statale e sulle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni, che potrebbe spingere a una riconsiderazione dell'attuale livello di erogazione dei servizi sui territori. Ma non sembra che, ad esempio, le esperienze più avanzate possano essere estese alle Regioni in ritardo, dal momento che un ampliamento complessivo dei servizi non viene finanziato (a meno di ridurre i livelli delle prestazioni nei territori che a oggi garantiscono più prestazioni). In altri termini, a differenza del D.lgs. 68/2011 che prevedeva un graduale percorso di convergenza ai LEP tramite la fissazione di obiettivi di servizio – peraltro rimasto inattuato per le competenze regionali – non sembra contemplato alcun meccanismo di

superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali, in quanto non possono essere determinati – né tantomeno finanziati – livelli di prestazioni che non siano già erogati.

È pertanto sull'istantanea dell'esistente che si baserebbe la valutazione delle risorse da trasferire in funzione della richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte di alcune Regioni. Tra l'altro non viene chiarito come possa essere armonizzata la disciplina dei LEP inserita nel DDL di bilancio con altre disposizioni che prevedono un percorso di progressiva convergenza, in particolare con il processo di riequilibrio nell'offerta di servizi per l'infanzia previsto dalla legge di bilancio dello scorso anno e dal PNRR.

Va anche ricordato che tra le materie a legislazione concorrente nell'ambito delle quali potrebbero essere concesse ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è inclusa la tutela della salute, un settore in cui i LEP sono stati declinati già da tempo in termini di livelli essenziali di assistenza (LEA) e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard è stata già disciplinata dal D.Lgs. 68/2011.

In conclusione, la concezione di LEP che emerge dal DDL di bilancio non sembra corrispondere pienamente al ruolo e alla valenza costituzionale di tale strumento. Non si affronta la questione centrale alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, ovvero la necessità di finanziare il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali se non si intende redistribuire le risorse disponibili a favore dei territori meno attrezzati. Peraltro, va osservato che, qualora non si trattasse semplicemente di individuare i LEP attraverso una ricognizione dell'esistente, non sarebbe probabilmente ammissibile compiere questa operazione attraverso DPCM, con Intesa in Conferenza Unificata, senza un passaggio parlamentare volto almeno a fissare principi e criteri da rispettare o indicazioni che ne prefissino il contenuto.

3.7 Le misure in materia di riscossione

Il DDL di bilancio contiene provvedimenti che introducono misure fortemente agevolative con riferimento sia al momento del controllo e del contenzioso, sia a quello della riscossione coattiva. Tra le prime rientrano misure sulla regolarizzazione, la definizione, l'adesione e la conciliazione degli accertamenti e delle controversie tributarie. Tra le seconde, vengono introdotte novità in termini di carichi affidati all'agente della riscossione e in materia di comunicazioni di inesigibilità con l'obiettivo, da un lato, di consentire ai contribuenti di fronteggiare meglio eventuali crisi di liquidità connesse al perdurare del periodo inflattivo innescato dall'aumento dei prezzi energetici e dall'altro, di permettere una migliore gestione dei crediti inesigibili all'agente della riscossione. Nel complesso delle misure in materia di accertamento e riscossione, il DDL di bilancio, oltre a riproporre provvedimenti già approvati anche in anni passati, introduce elementi, anche temporanei, che andrebbero meglio collocati all'interno di una riforma organica delle procedure di accertamento fiscale, del regime sanzionatorio, della riscossione e della gestione del magazzino dei carichi residui. Questa considerazione si applica anche alla luce degli interventi che hanno interessato la riscossione durante il periodo dell'emergenza pandemica[75]. Complessivamente, dalla Relazione tecnica emergono minori entrate nette per 1,1 miliardi nel 2023 e maggiori incassi per 0,9 e 0,7 miliardi nel 2024 e nel 2025 (tab. 3.10).

Tab. 3.10 – Effetti sull'indebitamento netto delle misure in materia di accertamento, contenzioso e riscossione
(milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

Misure	Caratteristiche dell'agevolazione	Effetti sull'indebitamento netto		
		2023	2024	2025
Misure in materia di accertamento, contenzioso e riscossione		**-1.141**	**868**	**737**
Definizione agevolata delle somme dovute a seguito di controllo automatizzato delle dichiarazioni - Anni di imposta 2019, 2020 e 2021	Riduzione delle sanzioni dal 30 al 3%	-387	-388	-325
Ravvedimento speciale delle violazioni tributarie	Riduzione delle sanzioni a 1/18 del minimo	-120	963	0
Definizione agevolata delle controversie tributarie	Pagamento di una percentuale della controversia differenziata in base allo stato del giudizio al momento della richiesta di definzione	166	221	221
Rinuncia agevolata dei giudizi tributari pendenti in Cassazione	Possibilità di rinuncia al ricorso e riduzione delle sanzioni a 1/18 del minimo	166	-	-
Stralcio dei carichi fino a 1.000 euro, affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015	Annullamento dell'imposta e delle altre somme dovute	-182	-47	-13
Definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022	Pagamento della sola quota capitale della cartella senza versare interesse di mora e sanzioni, gli interessi di ritardata iscrizione a ruolo e l'aggio	-784	119	854

Fonte: elaborazione sui dati del prospetto finanziario del DDL di bilancio per il 2023.

[75] Per un dettaglio degli interventi in materia di riscossione approvati per far fronte all'emergenza pandemica, si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 dell'8 aprile 2021.

Tra gli interventi a beneficio dei contribuenti, viene introdotta una nuova forma di definizione agevolata (Rottamazione quater) dei debiti contenuti nei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022. La misura prevede il pagamento della sola quota capitale e delle spese per eventuali procedure esecutive e di notifica, senza corresponsione degli interessi di mora e delle sanzioni inclusi nella cartella, degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e delle somme maturate a titolo di aggio. Il pagamento può essere effettuato in un'unica soluzione ovvero rateizzato in un massimo di 18 rate trimestrali. Sono ricompresi anche i debiti relativi ai carichi affidati e per i quali il contribuente ha aderito a precedenti forme di definizione agevolata[76] e per i quali sia decaduto dal beneficio per mancato pagamento di una rata o dell'importo dovuto. Questa misura ripropone schemi agevolativi introdotti già a partire dal 2016 che hanno consentito al contribuente di definire i propri debiti con il pagamento di parte[77] delle somme richieste oltre alla quota capitale, prevedendo come ulteriore agevolazione anche lo sconto degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e delle somme a titolo di aggio[78].

Tra gli interventi a beneficio sia dei contribuenti che dell'agente della riscossione con riferimento al magazzino dei crediti residui, vi è una misura che, tra le altre cose, ha effetto sulla gestione anche dei crediti inesigibili. Essa prevede l'annullamento dei debiti[79] di importo residuo fino a 1.000 euro[80] risultanti dai singoli carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2015, anche se ricompresi nelle forme di definizione agevolata (Rottamazione ter, definizione agevolata delle risorse proprie UE e saldo e stralcio) riferite ai debiti affidati dal 2000 al 2017. Questa misura ricalca analoghi provvedimenti contenuti: nella L. 228/2012 che ha stabilito l'annullamento dei crediti fino a 2.000 euro iscritti a ruolo fino al 31 dicembre 1999; nel DL 119/2018 con l'annullamento dei debiti di importo residuo fino a 1.000 euro; nel DL 41/2021 con lo stralcio dei debiti di importo residuo fino a 5.000 euro[81] rivolto, tuttavia, esclusivamente alle persone fisiche che nel 2019 avevano percepito un reddito imponibile non superiore a 30.000 euro.

A partire dal 2016, l'attività di riscossione è stata caratterizzata da ripetuti interventi che hanno consentito ai contribuenti di definire in maniera agevolata i carichi con l'agente della riscossione. Un primo intervento è rappresentato dalla cosiddetta "Rottamazione" delle cartelle che prevede

---

[76] Rottamazione ter e saldo e stralcio introdotti dal DL 119/2018 e con la legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) che hanno interessato i carichi affidati all'agente di riscossione tra il 2000 e il 2017.

[77] Nelle edizioni di rottamazione precedentemente introdotte (Rottamazione, Rottamazione bis, Rottamazione ter) sono esclusi dal pagamento gli interessi di mora e le sanzioni.

[78] È necessario ricordare che la legge di bilancio per il 2022 ha modificato il meccanismo di remunerazione dell'agente di riscossione ponendo i corrispondenti oneri di funzionamento e la copertura dei costi a carico del bilancio dello Stato ed eliminando contestualmente l'istituto dell'aggio e degli oneri di riscossione sui carichi affidati a partire dal 1° gennaio 2022.

[79] Al pari dell'analoga misura di annullamento dei debiti fino a mille euro approvata con il DL 119/2018 e con il DL 41/2021, sono escluse: le somme dovute per recupero di aiuti di Stato dichiarati illegali; i crediti da condanna della Corte dei Conti; le multe, le ammende e le sanzioni a seguito di sentenze penali di condanna; le risorse proprie tradizionali della UE; l'IVA riscossa all'importazione.

[80] Comprensivi di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

[81] Debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, anche se ricompresi nelle forme di definizione agevolata (Rottamazione ter, definizione agevolata delle risorse proprie UE e saldo e stralcio).

la possibilità per il contribuente di escludere dal pagamento le sanzioni e gli interessi di mora. Erano comunque dovuti, oltre alle imposte e altri tributi (quota capitale della cartella), gli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, le somme a titolo di aggio (calcolate solo sul capitale e sugli interessi), le spese per le procedure esecutive e le spese di notifica della cartella. Il pagamento di quanto dovuto poteva essere effettuato con un numero di rate inferiore a quello concesso con altre forme ordinarie e straordinarie di rateizzazione[82]. Il mancato o tardivo pagamento di una delle rate comportava il decadere dell'agevolazione. Il DL 193/2016 ha per primo introdotto la "Rottamazione" delle cartelle affidate dagli enti creditori fino a fine 2016. Successivamente, il DL 148/2017, introducendo la "Rottamazione bis", ha anche previsto la riapertura della definizione agevolata per i carichi affidati nel 2016 se non ricompresi nella prima rottamazione e l'estensione anche ai carichi affidati fino al 30 settembre 2017. Il decreto fiscale DL 119/2018 e la legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) hanno introdotto un pacchetto di misure in materia di cosiddetta "pace fiscale"[83], tra le quali la "Rottamazione ter", la "Definizione agevolata delle risorse proprie UE", il "Saldo e stralcio" e lo "Stralcio delle mini-cartelle" entro i 1.000 euro. La "Rottamazione ter" ha riaperto la possibilità di definire in modo agevolato i carichi già ricompresi nella "Rottamazione" e nella "Rottamazione bis" prevedendo l'estensione ai carichi fino a fine 2017. Il DL 119/2018 ha anche differito i termini di pagamento legati alla "Rottamazione bis" per renderli coerenti con la "Rottamazione ter" che prevede un numero più elevato di rate. Il "Saldo e stralcio" prevede la possibilità, per le sole persone fisiche caratterizzate da una grave e comprovata situazione di difficoltà economica[84], di effettuare un pagamento ridotto del capitale e degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo[85] (in percentuali che dipendono dall'ISEE familiare)[86], e di beneficiare dell'annullamento di sanzioni e interessi di mora. Rientrano nel "Saldo e stralcio" i carichi affidati all'agente della riscossione tra il 2000 e il 2017. Il DL 119/2018 ha previsto anche l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino ai 1.000 euro ("Stralcio mini-cartelle"), comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2010. Infine, il DL 41/2021 ha previsto la cancellazione automatica dei singoli carichi di importo residuo fino ai 5.000 euro per soggetti con reddito imponibile inferiore a 30.000 euro nel 2019. L'attività di riscossione è inoltre stata fortemente condizionata nel corso della gestione dell'emergenza pandemica con numerosi interventi di sospensione dei pagamenti, di spostamento dei termini di pagamento delle rate e remissione nei termini per soggetti decaduti dalle agevolazioni. I termini per l'adesione alla "Rottamazione ter" e al "Saldo e stralcio" sono infatti stati ulteriormente riaperti e prorogati fino al 9 dicembre 2021 (DL 34/2019, DL 124/2019, DL 34/2020, DL 41/2021, DL 146/2021 e L. 215/2021).

Tra i provvedimenti che agevolerebbero l'agente di riscossione nella gestione dei carichi non riscossi, il DDL di bilancio prevede misure in materia di comunicazioni di inesigibilità, introducendo una tempistica di presentazione delle comunicazioni che parte dalle

---

[82] Potevano arrivare anche a 72 o, nei casi straordinari, a 120 rate mensili.

[83] Oltre a norme inerenti alla riscossione, rientrano nella "pace fiscale" anche quelle che introducono definizioni agevolate per diversi atti di accertamento o controllo, per i processi verbali di constatazione, per le cosiddette "liti pendenti" e per le irregolarità formali.

[84] Possono aderire al "Saldo e stralcio" le persone fisiche che rientrano in queste due casistiche: a) presentano un valore ISEE riferito al proprio nucleo familiare non superiore a 20.000 euro; b) alla data di presentazione della dichiarazione di adesione, risulta già presentata la procedura di liquidazione di cui all'art. 14-ter della L. 3/2012.

[85] Rientrano nel "Saldo e stralcio" i debiti relativi a omessi versamenti dovuti in autoliquidazione in base alle dichiarazioni annuali e ai contributi previdenziali spettanti alle casse professionali o alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi Inps.

[86] A seconda del valore dell'ISEE del nucleo familiare, le percentuali di pagamento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi di ritardata iscrizione a ruolo sono: 16 per cento, con ISEE fino a 8.500 euro; 20 per cento, con ISEE da 8.500,01 a 12.500 euro; 35 per cento, con ISEE da 12.500,01 a 20.000 euro. Per quei soggetti per i quali la situazione di grave e comprovata difficoltà economica è confermata dalla già avvenuta apertura della procedura di liquidazione, è previsto il pagamento di una quota pari al 10 per cento delle somme dovute a titolo di capitali e interessi di ritardata iscrizione.

annualità più remote fino a quelle più recenti e prevedendo la possibilità, in determinate casistiche, che l'inesigibilità possa essere comunicata all'ente creditore anche anticipatamente.

Nel loro complesso, le misure previste in tema di riscossione e di annullamento dei debiti comporterebbero oneri per minori entrate pari a 1 miliardo nel 2023, parzialmente recuperate nel 2024 e nel 2025. A tale riguardo, la valutazione contenuta nella Relazione tecnica relativa alla Rottamazione quater che considera un tasso di adesione incrementato rispetto alle precedenti rottamazioni rischia di sottostimare l'effetto che reiterati interventi agevolativi e di stralcio dei crediti potrebbero avere sulla riscossione, sia ordinaria sia da definizione agevolata.

I provvedimenti legislativi che si sono susseguiti a partire dal 2016 hanno significativamente modificato l'attività dell'agente di riscossione. Da un lato, i progressivi interventi, compresi quelli del DDL in esame, trovano giustificazione nell'intento di venire incontro ai contribuenti nel pagamento dei debiti, con la previsione di differenti definizioni agevolate e con vere e proprie forme di condono. Dall'altro, gli interventi sono stati motivati dalla necessità di agevolare l'attività dell'agente di riscossione nello smaltimento della mole di cartelle nel tempo affidate. Dall'analisi delle sole norme disciplinanti le forme di definizione agevolata emerge infatti quanto complessa sia la loro gestione non solo da parte dei contribuenti ma anche dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione e quanto il complicato stratificarsi di previsioni normative, di forme diverse di riscossione e di piani di rateizzazione sempre più lunghi abbia allontanato l'attività dell'Agenzia dalla funzione propria di riscossione ordinaria e l'abbia avvicinata a svolgere un ruolo di supporto alla liquidità dei contribuenti anche a fronte di crediti di dubbia esigibilità[87]. L'iterazione, inoltre, di forme di agevolazioni sempre maggiori e di annullamento dei crediti potrebbe avere effetti negativi sia sulla già scarsa efficienza del sistema di riscossione, sia sulla fedeltà fiscale contribuendo ad alimentare l'aspettativa che il mancato pagamento dei tributi possa essere sanato o condonato in maniera progressivamente più agevolata. A tale proposito, è necessario ricordare che la riduzione del *tax gap* rappresenta una riforma abilitante del PNRR[88] e che i *target* quantitativiM1-C1-107 fissato per il quarto trimestre 2025 e MI-C1-121 per il secondo trimestre 2026 prevedono che la propensione all'evasione debba essere nel 2023 e nel 2024 inferiore, rispettivamente, del 5 e del 15 per cento del valore di riferimento del 2019. Politiche dunque non rigorose nella lotta all'evasione e nell'incentivo all'adeguamento spontaneo potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano.

---

[87] Analoghe conclusioni emergono dalla Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2019 e 2021 e dal Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica 2021 della Corte dei Conti. In particolare, un contribuente con scarsa liquidità potrebbe trovare convenienza a non pagare l'imposta, ricevere la cartella esattoriale e successivamente, viste le difficoltà economiche, accedere a forme di definizione agevolata (peraltro con la cancellazione di interessi e sanzioni) o a piani di rateizzazione relativamente lunghi.

[88] Missione 1, Componente 1, "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA", la riforma abilitante "Riduzione del *tax gap*" e la riforma del sistema fiscale.

Ai fini della valutazione degli obiettivi delle misure introdotte con il DDL di bilancio, è possibile fornire alcune evidenze sui carichi riscossi, condonati e residui.

Relativamente ai primi, la relazione sui risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nel 2021 mostra che, dei 7 miliardi riscossi, 2,5 derivano dalle forme di definizione agevolata, di cui 2,3 da "Rottamazione ter" e 0,2 dal "Saldo e stralcio". La tabella 3.11 mostra due aspetti: 1) la sospensione della riscossione durante il periodo pandemico ha fortemente influenzato gli incassi anche nell'anno di ripresa dell'attività; 2) prima della sospensione a una riscossione ordinaria pressoché stabile, si affiancava un gettito da definizione agevolata in calo, anche significativo, rispetto ai volumi riscossi nel 2017, anno di introduzione delle definizioni agevolate. Si fa presente inoltre che le riscossioni da definizione agevolata, seppure in ripresa nel corso del 2021, sono significativamente inferiori rispetto alle attese formulate dall'Agente di riscossione[89]. Questo è collegabile al fatto che se, da un lato, la definizione agevolata va incontro a esigenze dei contribuenti in difficoltà nel pagamento dell'intero importo della cartella, dall'altro, a queste agevolazioni e al loro stratificarsi sono anche collegati mancati introiti. Vi è, infatti, una numerosa casistica di contribuenti che dopo l'accesso alla definizione agevolata (e quindi il pagamento delle prime rate) omettono poi di completare il pagamento dell'intero importo dovuto. In generale, vi è il rischio che l'introduzione di forme di definizione agevolata, che, in alcuni casi, costituiscono vere e proprie forme di condono, possa comportare in prospettiva anche una riduzione della riscossione ordinaria. Da una parte, infatti, viene progressivamente a svuotarsi l'ammontare dei crediti riscuotibili in riscossione ordinaria e, dall'altra, il contribuente fa affidamento sull'introduzione di nuove o reiterate misure di agevolazione sul dovuto non pagato in forma ordinaria. A tale riguardo, ad esempio, la Relazione tecnica del DDL di bilancio stima nel periodo 2023-2032 a fronte di un gettito atteso da rottamazione quater di 12,4 miliardi una perdita di gettito da riscossione ordinaria di 13,1 miliardi oltre a 0,4 miliardi di perdita di entrate da rottamazione ter[90].

Con riferimento ai carichi condonati, va osservato che, in analogia ad altre precedenti cancellazioni e differentemente da quanto stabilito da ultimo nell'ambito del DL 41/2021,

Tab. 3.11 – Incassi da riscossione
(milioni di euro)

Riscossioni	2017	2018	2019	2020	2021
Totale	12.701	10.008	9.863	6.113	6.955
Definizione agevolata	6.512	3.906	3.544	1.597	2.524
Riscossione ordinaria, di cui:	6.188	6.102	6.319	4.516	4.431
Rateazione	*3.275*	*2.811*	*2.535*	*2.331*	*2.366*
Incidenza definzione agevolata su riscossione totale	*51,30%*	*39,00%*	*35,90%*	*26,10%*	*36,30%*

Fonte: MEF e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni.

[89] Di circa 750 milioni come emerge dal Rapporto di Verifica – ADER del 2021.
[90] Oltre a 0,3 miliardi di minore quota di aggio.

non è previsto un limite di reddito massimo entro il quale il contribuente debba collocarsi per poter usufruire del beneficio, rendendo difficoltoso giustificare il collegamento della misura con necessità legate a forme di crisi di liquidità del beneficiario.

Dalla tabella 3.12 si evince che in tutti gli anni considerati (2017-2021) la fascia fino a 1.000 euro di debito cumulato è anche quella dove si è riscosso di meno[91]. Vanno tuttavia considerati diversi aspetti: in primo luogo, considerando le componenti di sanzioni e interessi per ritardata iscrizione a ruolo, su debiti di importo massimo fino a 1.000 euro la quota capitale di ruoli relativi a imposte non pagate, specie per cartelle relativamente vecchie, può essere molto bassa; in secondo luogo, il riferimento ai singoli carichi comporta che potenzialmente per un contribuente con più debiti sotto soglia la misura determina la cancellazione anche di somme rilevanti; in terzo luogo, l'assenza di una condizionalità sul reddito del soggetto beneficiario implica l'annullamento di carichi anche di importo rilevante a un numero molto elevato di soggetti, presumibilmente non tutti in crisi di liquidità; in quarto luogo, le fasce di debito cumulato più basse sono anche quelle che sono state maggiormente oggetto in questi anni di definizioni agevolate e annullamenti, quindi sono anche quelle sulle quali i contribuenti hanno potuto nutrire aspettative di futuri condoni. Tale ultima considerazione nasce anche dal fatto che, come per lo stralcio disposto dal DL 41/2021, potrebbero essere oggetto di annullamento somme rateizzate definite con rottamazione ter e saldo e stralcio sulle quali si può ancora ritenere vi siano aspettative di una piena riscossione. Lo stralcio proposto dal DDL in esame, pertanto, rappresenta una misura a beneficio dei contribuenti debitori configurandosi come un vero e proprio condono.

Lo stralcio, tuttavia, è anche finalizzato a una più efficace attività di riscossione. Sempre dalla tabella 3.12 emerge l'elevata inefficienza della riscossione su fasce di debito basse. L'agente di riscossione per ciascun debito sotto soglia – anche quelli a cui è connessa un'elevata probabilità di inesigibilità – sarebbe infatti tenuto a esperire ogni attività necessaria per il recupero, con i tempi che ciò comporta e con le relative conseguenze in

Tab. 3.12 – Percentuale di riscosso per fasce di debito cumulato

Fasce di debito cumulato per contribuente	2017	2018	2019	2020	2021
Da 0 a 1.000 euro	1,4	1,8	1,8	1,2	0,6
Da 1.001 a 5.000 euro	5,0	5,8	5,9	5,9	3,1
Da 5.001 a 10.000 euro	4,9	5,0	4,8	5,3	3,4
Da 10.001 a 50.000 euro	21,8	20,9	19,4	21,8	17,7
Da 50.001 a 100.000 euro	12,0	11,4	11,6	12,1	11,9
Oltre 100.000 euro	54,9	55,0	56,5	53,7	63,3

Fonte: MEF e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni.

[91] È necessario notare che la tabella mostra i dati per debito cumulato. In base alla misura contenuta nel DDL di bilancio sono annullati i singoli carichi entro i 1.000 euro. Potrebbe quindi accadere che per singolo contribuente con diversi carichi affidati, il debito cumulato possa essere ben oltre il tetto dei 1.000 euro.

termini di accumulo del magazzino delle cartelle. La cancellazione di debiti a fronte dei quali la percentuale di recupero sarebbe relativamente bassa consentirebbe all'agente di riscossione di concentrarsi sulle cartelle sulle quali sono più alti i tassi di riscossione.

Con riferimento ai carichi residui, forme di definizione agevolata e cancellazione dei carichi più vetusti consentono di alleggerire il cosiddetto "magazzino ruoli" e di potenziare l'efficienza dell'agente di riscossione. La tabella 3.13 mostra la composizione del magazzino dei carichi pendenti affidati dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2021 per tipologia di debito e di soggetti debitori, al fine di fornire un quadro della lavorabilità dei carichi residui, ossia delle attività che possono essere esperite per la riscossione e la relativa probabilità di riscuotere almeno parte del credito[92]. Il valore del carico contabile residuo, considerando le somme già riscosse e quelle oggetto di sgravio o di annullamento anche per effetto di provvedimenti normativi simili a quelli previsti nel DDL di bilancio, ammonta a 999 miliardi (tab. 3.13, lettera d) dei quali l'Agenzia delle entrate-Riscossione stima in solo 84,6 miliardi, poco più dell'8 per cento, il "magazzino netto" (lettera n), ossia l'ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo magazzino ruoli. Il carico iscritto nelle altre categorie, al netto di quello oggetto di rateazione non revocata (lettera m), non esclude la possibilità che l'agente di riscossione possa procedere con ulteriori azioni di recupero che però presentano un elevato grado di complessità – spesso associato a procedure amministrative e giurisdizionali che richiedono tempi lunghi per il completamento – e una ridotta aspettativa di recupero[93].

Tab. 3.13 – Magazzino dei crediti affidati alla riscossione
(miliardi di euro)

	Rilevazione al 31/12/2021	Rilevazione al 31/12/2020	Variazione
a) Carico ruoli affidato	**1.597,1**	**1.424,0**	**173,1**
b) Sgravi per indebito e quote annullati per provvedimenti normativi	357,0	301,5	55,5
c) Riscosso	141,1	123,4	17,7
d) Carico ruolo contabile (a-b-c)	**1.099,0**	**999,1**	**99,9**
e) Carico residuo contabile Sicilia	77,30		77,30
f) Carico sospeso	50,4	52,6	103,0
g) Soggetti falliti	148,8	152,2	301,0
h) Soggetti deceduti e ditte cessate	145,7	133,1	278,8
i) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	120,6	115,8	4,8
l) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	445,3	445,0	0,3
m) Rate a scadere su dilazioni non revocate	18,6	15,7	2,9
n) Magazzino residuo lordo (d-e-f-g-h-i-l-m)	**92,4**	**84,6**	**7,8**

Fonte: Corte dei Conti (2022) "Relazione al Rendiconto generale dello Stato 2021", 24 giugno.

[92] Gli importi indicati in tabella sono già al netto delle quote annullate per singoli carichi di importo fino a 1.000 euro in base a quanto stabilito dal DL 119/2018 e dello stralcio dei carichi fino ai 5.000 euro disposto dal DL 41/2021.

[93] Si pensi alle difficoltà procedurali per il recupero di somme da soggetti falliti o cessati (specie se persone giuridiche) o da soggetti deceduti.

Particolarmente rilevante è la voce dei carichi per i quali l'agente della riscossione ha già svolto almeno un'azione di recupero con esito infruttuoso.

In termini di numero di crediti è da considerare che il valore del magazzino residuo è composto di 231 milioni di crediti contenuti in 145 milioni di cartelle. È dunque auspicabile che alla cancellazione di crediti di importo basso si colleghino risultati significativi in termini di riduzione del numero di cartelle giacenti che consentano quindi all'agente di riscossione di concentrare in modo più efficace l'azione di riscossione sulle partite di importo più elevato e numericamente inferiori, per le quali anche i tassi di riscossione risultano maggiori.

Considerazioni sulla gestione del magazzino dei carichi residui coinvolgono dunque numerosi aspetti che attengono alla natura dei crediti e dei soggetti debitori, all'importo e al numero dei crediti e delle cartelle, alle possibili azioni esperibili per la riscossione, alla possibilità di utilizzare al meglio tutto il potenziale informativo per una migliore analisi del rischio credito, alla tempistica di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità[94], alla vetustà dei debiti e alla generale efficacia dell'azione di riscossione. Tutti questi aspetti meriterebbero un intervento organico di riforma, come più volte auspicato, che preveda soprattutto, tra le altre cose, l'introduzione di meccanismi di cancellazione automatica dei debiti ormai inesigibili al fine di ridurre il magazzino delle cartelle coerentemente con l'effettiva probabilità di riscossione. Apprezzabile è dunque lo sforzo di intervento sul meccanismo di inesigibilità contenuto del DDL di bilancio. È necessario che a questo si accompagni una generale riforma della riscossione, più volte auspicata[95], nella quale possano trovare una coerente e organica considerazione aspetti sui quali si è più volte intervenuto, comprese le misure contenute nel DDL in esame, ma che hanno avuto l'unico effetto di stratificare previsioni normative e procedimentali che hanno aumentato notevolmente il grado di complessità gestionale della riscossione, creando al contempo disparità di trattamento tra contribuenti[96]. Una riforma organica del meccanismo di riscossione e di discarico dei crediti potrebbe essere realizzata nell'ambito della riforma del sistema fiscale che costituisce una riforma di accompagnamento del PNRR.

Infine, qualsiasi intervento che introduca forme di definizione agevolata o di annullamento dei debiti pregressi non può prescindere da considerazioni in merito agli

---

[94] Sui dettagli sul meccanismo delle dichiarazioni di inesigibilità si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 dell'8 aprile 2021.

[95] Si vedano, tra gli altri, la Relazione al Rendiconto Generale dello Stato 2020 e il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021 della Corte dei Conti, contenente riflessioni per una riforma della riscossione coattiva, i rapporti OCSE "Italy's tax administration - A Review of Institutional and Governance Aspects" e FMI "Enhancing governance and effectiveness of the fiscal agencies" commissionati dal Ministero dell'Economia e delle finanze e presentati il 19 luglio 2016 alle Commissioni Finanze di Camera e Senato e la Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'art. 4, c. 10 del DL 41/2021.

[96] Si pensi, ad esempio, al caso della Rottamazione ter nell'ambito della quale coesistono contribuenti che hanno aderito e pagato il debito in un'unica soluzione e contribuenti che hanno richiesto la rateazione con la possibilità di vedersi condonate alcune delle rate residue.

effetti che misure deflattive e condoni hanno, da un lato, sull'efficacia dell'azione dell'amministrazione finanziaria in termini di accertamento e controllo e di riscossione e, dall'altro, sull'evasione fiscale. Una valutazione più completa di questo tipo di interventi, anche ripetuti, in periodi di tempo relativamente brevi a beneficio di chi non ha onorato i propri debiti non dovrebbe limitarsi solo a valutare gli effetti di gettito derivanti dall'adesione a misure di definizione agevolata. Dovrebbero infatti, essere valutati anche gli impatti indiretti, sui quali c'è ampio accordo nella letteratura economica, che aspettative su futuri condoni determinano sulla riduzione della riscossione coattiva ordinaria e dei versamenti per adeguamento spontaneo. Infine, non dovrebbero essere trascurati anche gli effetti che condoni e cancellazioni hanno sull'equità complessiva del sistema fiscale, in considerazione della diversa distribuzione delle opportunità di non pagare le imposte e della capacità contributiva dei contribuenti a cui sono cancellati i debiti, alimentando l'impatto distributivo dell'evasione fiscale. I contribuenti che beneficiano di forme di definizione agevolata o annullamento dei debiti non sono, infatti, necessariamente soggetti con minore capacità contributiva rispetto sia a chi paga regolarmente le imposte sia a chi, dopo aver ricevuto una cartella, paga l'intero importo richiesto senza attendere future forme di sconto del dovuto.

3.8 L'innalzamento del tetto all'utilizzo del contante

Il DDL di bilancio dispone, in controtendenza rispetto agli ultimi anni, l'innalzamento del tetto delle transazioni che possono essere regolate in contanti da 1.000 a 5.000 euro e dell'importo sotto il quale un esercente può rifiutarsi di accettare un pagamento con mezzi tracciabili senza essere sanzionato (da 30 a 60 euro). Vengono pertanto modificati, in senso meno restrittivo, meccanismi che generalmente affiancano e forniscono ausilio agli strumenti di contrasto dell'evasione fiscale (*split payment*, fatturazione elettronica, invio telematico degli scontrini) e del riciclaggio di denaro.

La modifica della soglia del contante va nella direzione opposta rispetto a quanto richiesto all'Italia nelle Raccomandazioni del Consiglio della UE, ad esempio, del 2018 e del 2019[97]. In entrambe le occasioni si richiedeva di intensificare gli sforzi per ridurre l'evasione fiscale e l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti, che allora erano pari a 3.000 euro.

Nel resto del paragrafo ci si concentra sull'evoluzione normativa del limite all'utilizzo del contante, sulle abitudini di pagamento in Italia e in Europa e sui risultati di alcune recenti analisi sulla relazione tra utilizzo del contante, da un lato, ed evasione e riciclaggio di denaro, dall'altro.

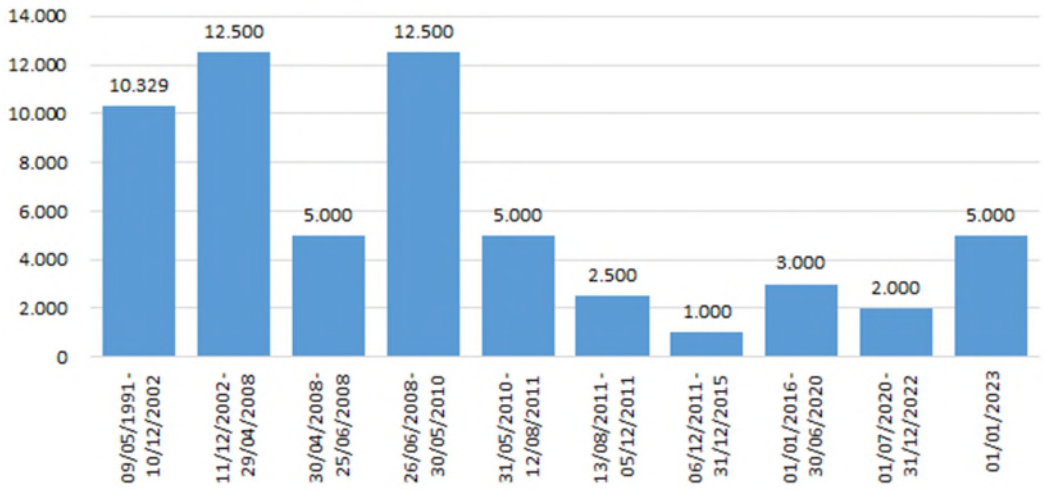
La soglia all'utilizzo del contante stabilisce il valore massimo delle transazioni tra persone fisiche e giuridiche che può essere regolato con pagamento in contanti e si applica sia a operazioni in unica soluzione che a quelle rateali verso lo stesso soggetto. Sono previste sanzioni per la violazione del limite, sia in somma fissa che in percentuale dell'importo trasferito. Sono inoltre previste eccezioni, ad esempio, per gli operatori del commercio al dettaglio e agenzie viaggio nel caso di vendita di beni o servizi a non residenti in Italia (soglia pari a 15.000 euro).

Un tetto relativamente contenuto rientra generalmente in una più ampia strategia anti-evasione e antiriciclaggio, contribuendo a un più efficace monitoraggio fiscale e del riciclaggio di denaro di provenienza illecita e, di conseguenza, attraverso questo, a un maggiore coordinamento, su queste tematiche, con le altre autorità europee di settore.

Il limite all'utilizzo del contante è stato modificato più volte e in direzioni non sempre univoche nel corso degli ultimi venti anni (fig. 3.17). Il primo limite alle transazioni in denaro contante è stato introdotto nel 1991 dal DL 134/1991 e posto pari a 20 milioni di lire, successivamente convertito in 10.329,1 euro con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2002 della moneta unica. La soglia è stata successivamente aumentata a 12.500

[97] Si vedano la Raccomandazione del Consiglio del 23 maggio 2018 sul Programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di stabilità 2018 e la Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di stabilità 2019.

Fig. 3.17 – Evoluzione della soglia alle transazioni in contante



euro dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 17 ottobre 2002 per poi essere abbassata a 5.000 con il D.Lgs. 231/2007 a partire dal 28 aprile 2008 in recepimento di direttive europee in tema di contrasto al riciclaggio di proventi di attività criminose e finanziamento al terrorismo. Poco tempo dopo, nel giugno del 2008, il limite è stato nuovamente riportato a 12.500 euro per poi subire successive revisioni tutte in diminuzione: da maggio 2010 a 5.000 euro (DL 78/2010); da agosto 2011 a 2.500 euro (DL 138/2011) e a partire da dicembre 2011 a 1.000 euro. La legge di stabilità per il 2016 ha rialzato la soglia a 3.000 euro che poi è nuovamente stata diminuita con il DL 124/2019 (Decreto fiscale) che stabiliva un limite di 2.000 euro a partire da luglio 2020 e di 1.000 a partire dal 1° gennaio 2022. Il DL 228/2021 (Decreto Milleproroghe) ha prorogato la validità della soglia a 2.000 euro per tutto il 2022 posticipando al 2023 l'abbassamento a 1.000 euro. Il DDL di bilancio riporta infine la soglia nuovamente a 5.000 euro.

Limiti all'utilizzo del contante sono presenti nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea (14 su 27 paesi; tab. 3.14). Essi risultano molto variegati con differenze nel livello, nella copertura delle transazioni, nell'ambito di applicazione e nel riferimento temporale della soglia.

I limiti variano da un minimo di 500 euro in Grecia a un massimo di 15.000 euro in Slovacchia. I Paesi Bassi sono l'unico paese in cui non è prevista una soglia ma è stato adottato un obbligo di dichiarazione per pagamenti in contante differenziato per settore (2.000 euro per *money transfer* e 15.000 euro per concessionarie di auto). Ci sono paesi che distinguono tra transazioni fatte da residenti e non residenti: ad esempio, in Italia non sono previste limitazioni per i non residenti, mentre in Francia e in Spagna i non residenti possono effettuare transazioni fino a 15.000 euro. In alcuni paesi, l'assenza di soglia per acquisto di beni e servizi in contanti si affianca a limitazioni specifiche per transazioni aventi a oggetto alcune categorie di beni (ad esempio, Malta per gioielli o antiquariato).

Tab. 3.14 – Limiti all'utilizzo del contante nei paesi dell'Unione europea *(euro)*

Paese	Soglia
Belgio	3.000
Bulgaria	5.108
Croazia	15.000
Danimarca	2.689
Francia	1.000
Grecia	500
Italia	2.000
Lettonia	7.200
Portogallo	3.000
Repubblica Ceca	10.509
Romania	2.033
Slovacchia	15.000
Slovenia	5.000
Spagna	1.000
Austria, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Ungheria	Nessuna

Fonte: Eucorys/CEPS/Commissione europea (2017), *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash. Final Report;* European Comsumer Centre France (2022), *Cash payment limitations*, e siti ufficiali dei singoli paesi.

Allo stesso modo, in paesi in cui vige una soglia, vi possono essere eccezioni per transazioni effettuate nei confronti di determinate categorie professionali (in Danimarca, ad esempio, con riferimento agli avvocati). La Romania è tra i pochi paesi in cui la soglia è riferita alle transazioni giornaliere. Anche in altri paesi europei vi sono stati diversi cambiamenti alla soglia del contante. Infine, la maggior parte dei paesi nei quali non è presente limite all'uso del contante sono anche quelli con una minore percentuale di evasione fiscale, come misurata ad esempio dal *gap* IVA[98].

3.8.1 L'utilizzo del contante in Italia e in Europa

L'uso del contante in Italia e più in generale nei paesi dell'area dell'euro è stato oggetto di studio di alcune recenti *survey* condotte dalla BCE: la *Survey on the use of cash by households* (SUCH) del 2016, lo *Study on the payments attitude of consumers in the euro area* (SPACE) del 2019 e la IMPACT del 2020. Le prime due, molto simili tra loro, sono state condotte raccogliendo informazioni sui pagamenti avvenuti in una giornata di riferimento; la terza invece è stata predisposta per valutare l'impatto della pandemia sulle scelte dei metodi di pagamento.

[98] Paesi come Cipro, Finlandia e Paesi Bassi, ad esempio, hanno un tasso di evasione IVA che si colloca al di sotto della mediana dei paesi UE. Per dettagli, si veda Commissione europea (2021), "VAT gap in the EU: report 2021", dicembre.

Dai risultati di SUCH[99] e di SPACE[100] emerge che nel 2019 il contante era ancora lo strumento più utilizzato tanto in Italia quanto in Europa, sebbene in misura minore rispetto al 2016. In particolare, il volume delle transazioni presso i punti vendita e tra persone saldati in contanti è sceso per l'Italia dall'86 all'82 per cento e per il complesso dei paesi dell'area dell'euro dal 79 al 73 per cento. I dati di IMPACT[101] relativi al 2020 mostrano come la pandemia e il distanziamento sociale abbiano rafforzato questa tendenza alla discesa.

Risultati simili si ottengono con riferimento al valore delle transazioni in contanti. Tra il 2016 e il 2019 quest'ultimo è sceso dal 68 al 58 per cento in Italia, rimanendo la forma prevalente, e dal 54 al 48 per cento nell'area dell'euro. La discrepanza tra volumi e valori dipende dal fatto che i pagamenti in contanti diminuiscono in frequenza all'aumentare del valore della transazione. In Italia, nel 2019, più del 90 per cento delle transazioni sotto i 10 euro era regolato in contanti mentre sopra i 100 euro solamente il 40 per cento.

Nella figura 3.18 è riportata la percentuale delle transazioni regolate in contanti nel 2019 per i paesi dell'area dell'euro sia in termini di valore che di volume. In termini di volume sono solo tre i paesi in cui il numero delle transazioni regolate in contanti è inferiore al 50 per cento: i Paesi Bassi con il 33 per cento, la Finlandia con il 35 per cento e l'Estonia con il 48 per cento. All'estremo opposto, i tre paesi in cui il contante è usato con maggiore frequenza sono Malta con l'88 per cento, e Cipro e la Spagna con l'83 per cento. L'Italia si posiziona subito al di sotto con l'82 per cento. La situazione è in parte diversa quando si considera il valore delle transazioni. I tre paesi in cui si fa minore ricorso al contante sono i Paesi Bassi (22 per cento), Lussemburgo (24 per cento) e Francia (25 per cento); all'estremo opposto si trovano sempre Malta (73 per cento), Cipro (73 per cento) e Spagna (66 per cento). L'Italia, in questo caso, si trova al centro della distribuzione, con un valore delle transazioni regolate in contanti del 58 per cento.

Con riferimento all'Italia, si riscontrano differenze a livello territoriale e di caratteristiche individuali. In termini di valore delle transazioni il contante è più usato nelle regioni centrali e meridionali (in particolare in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria), dalle donne, dai giovani, dagli individui con livelli di istruzione più bassi, dagli abitanti delle aree rurali, dai non occupati e da coloro che percepiscono redditi bassi (fino a 1.000 euro mensili)[102].

---

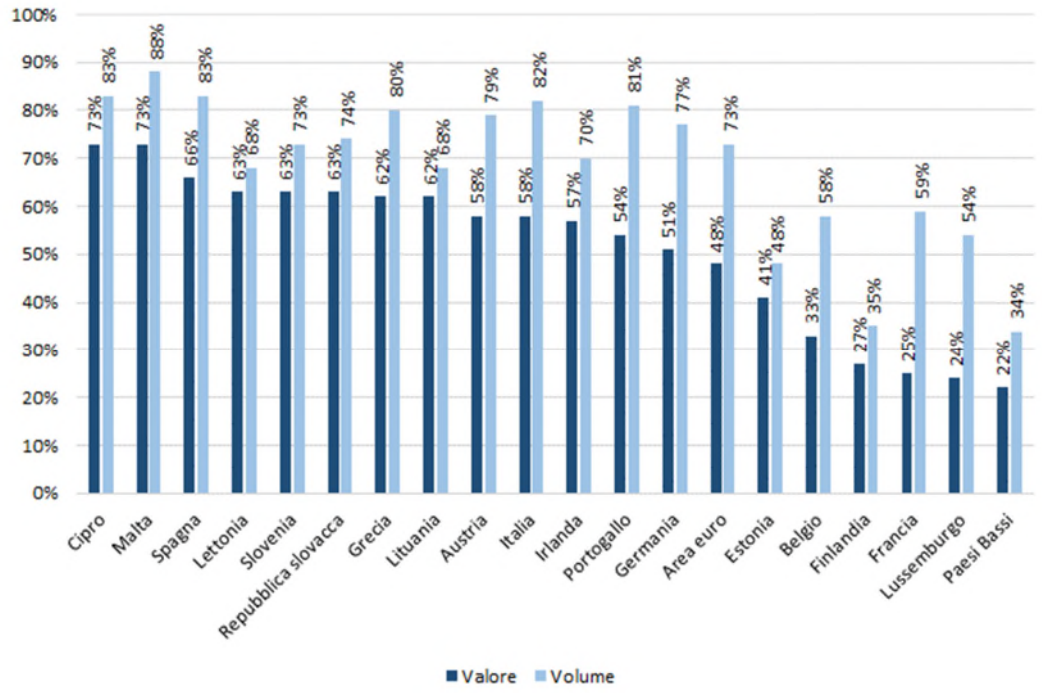
[99] Si vedano Rocco, G. (2019), "L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE Study on the Use of Cash by Household", Bank of Italy Occasional Paper n. 481 e Esselink, H. e Hernàndez, L. (2017), "The use of cash by households in the euro area", ECB Occasional Paper Series n. 201.

[100] Nell'intera area dell'euro sono stati intervistati oltre 41.000 soggetti, di cui poco più di 4.000 in Italia. Si vedano Coletti, G., Di Iorio, A., Pimpini, E. e Rocco, G. (2022), "Report on the payment attitudes of consumers in Italy: results from ECB surveys", Bank of Italy - Markets, Infrastructures, Payment Systems n. 21 e BCE (2020), "Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)".

[101] Si veda Banca centrale europea (2020) *op. cit*.

[102] Per un'analisi più dettagliata, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio 2020", dicembre.

Fig. 3.18 – Percentuale delle transazioni regolate in contanti per i paesi dell'area dell'euro nel 2019



Fonte: BCE, *Study on the payments attitude of consumers in the euro area.*

I dati rilevati sul volume e sul valore delle transazioni in contante sembrano non essere coerenti con il fatto che in Italia il 47 per cento degli intervistati nella *survey* SPACE indica le carte e gli altri strumenti di pagamento diversi dal contante come mezzo di pagamento preferito, contro il 28 per cento che preferisce il contante e il 25 per cento che non ha chiare preferenze. La *survey* IMPACT ha rilevato come la pandemia abbia rafforzato le preferenze per gli strumenti alternativi al contante. L'incongruenza potrebbe essere spiegata in parte dal fatto, sempre rilevato dalla *survey* SPACE, che forme di pagamento alternative al contante non sono sempre rese disponibili. In circa il 40 per cento dei pagamenti regolati in contante non erano accettati altri metodi di pagamento; la percentuale dei pagamenti in cui era possibile regolare il pagamento con metodi alternativi raggiunge livelli minimi per i pagamenti tra persone[103] (8 per cento) e nei negozi di strada (24 per cento). Di Iorio e Rocco (2022)[104], a partire dai risultati della *survey* SPACE, suddividono i fattori che influenzano le scelte di pagamento in tre gruppi: le caratteristiche relative alle transazioni, quelle socio-demografiche di chi effettua il pagamento e le preferenze espresse da questi ultimi riguardo ai mezzi di pagamento. Gli autori, tramite regressioni di tipo logistico, trovano che le caratteristiche relative alle transazioni sono i *driver* più importanti delle scelte di pagamento. Sulle scelte di pagamento pesa più di tutto il fatto che in molte transazioni il contante è l'unico mezzo

[103] I pagamenti tra persone includono tutti i pagamenti effettuati tra due individui, come ad esempio pagamenti per servizi relativi all'abitazione, donazioni di beneficenza e altri pagamenti come paghette e regali.
[104] Di Iorio, A. e Rocco, G. (2022), "Easier said than done: why Italians pay in cash while preferring cashless", Bank of Italy Occasional Paper n. 731.

di pagamento accettato. In secondo luogo risulta che per transazioni di basso valore il contante è spesso utilizzato anche da persone che in genere preferiscono strumenti di pagamento alternativi.

3.8.2 Alcune evidenze sulla relazione tra uso del contante ed economia non osservata

La decisione di introdurre un limite alla circolazione del contante è spesso stata associata alla esigenza di contrastare fenomeni quali l'evasione fiscale, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Con riferimento alla correlazione tra utilizzo del contante e diffusione dell'evasione, pur nella difficoltà di utilizzare dati su larga scala e il più possibile dettagliati sul tasso di evasione, la letteratura economica è pressoché concorde nel ritenere che vi possa essere un legame positivo tra diffusione dell'evasione e utilizzo del contante come mezzo di pagamento. In particolare, essendo non tracciabile, il contante faciliterebbe la cosiddetta evasione "con consenso" nella quale vi è un accordo tra venditore e acquirente nell'occultare parte dei ricavi delle vendite.

È rilevabile una correlazione positiva tra il valore delle transazioni regolate in contanti e la stima dell'evasione dell'IVA (VAT *gap*) dei paesi dell'area dell'euro (fig. 3.19): tendenzialmente paesi con percentuali relativamente più basse di utilizzo del contante in termini di valore delle transazioni sono anche quelli con il VAT *gap* più basso. Tale relazione è, tuttavia, poco marcata (circa 0,2 per cento) perché calcolata con riferimento a paesi indubbiamente diversi dal punto di vista culturale, della *tax morale* e della fiducia nell'operatore pubblico, tutti fattori che determinano una contenuta evasione fiscale[105].

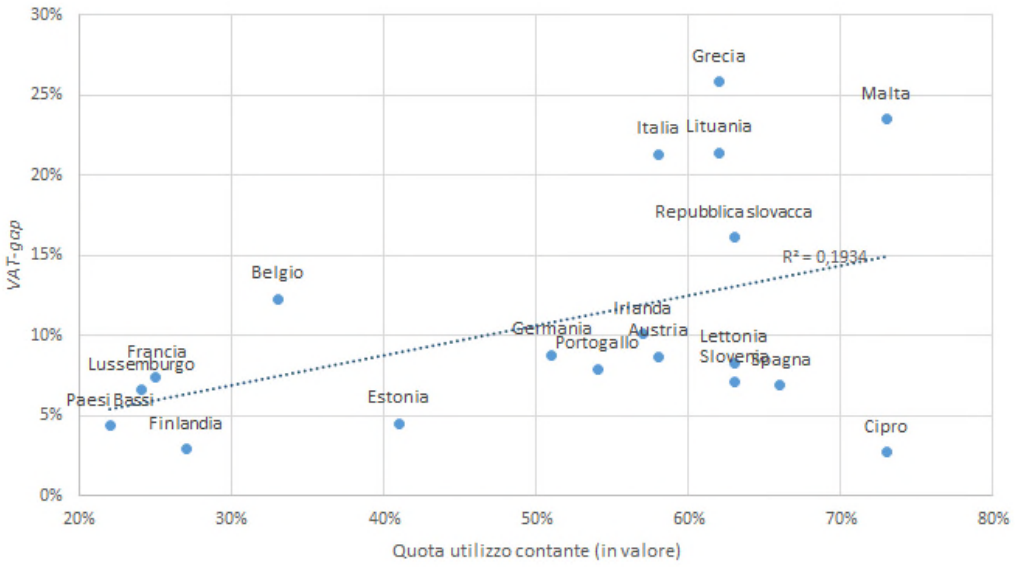
In Italia tale relazione è più robusta. In particolare, con riferimento al 2016 è rilevabile a livello regionale una correlazione positiva appena superiore allo 0,4 per cento tra il valore delle transazioni regolate in contanti e l'incidenza della stima dell'economia non osservata sul valore aggiunto[106], con alcune regioni, soprattutto meridionali, che si caratterizzano per un elevato uso del contante e una rilevante economia non osservata (fig. 3.20). È plausibile che la relazione tra contante ed economia non osservata dipenda in parte dal fatto che il contante è utilizzato soprattutto per acquisti di piccoli importi e per beni e servizi riferibili a settori in cui è più elevata la possibilità di evasione.

A supporto di ciò, vi sono diverse analisi che dimostrano analiticamente l'esistenza in Italia di una relazione tra utilizzo del contante, evasione e/o riciclaggio. Di seguito si forniscono alcuni brevi risultati.

---

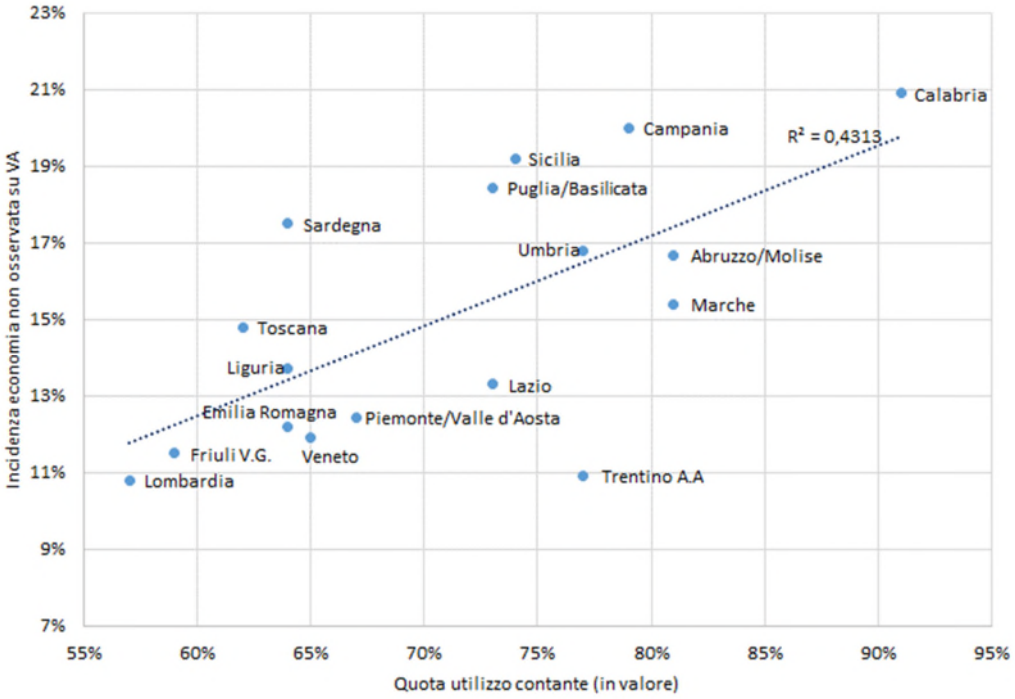
[105] Giammatteo, M., Iezzi, S. e Zizza, R. (2021) "Pecunia olet. Cash usage and the underground economy", Bank of Italy Occasional Paper n. 649.
[106] Si veda UPB (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio 2020", dicembre.

Fig. 3.19 – Relazione tra il valore delle transazioni regolate in contanti e il VAT-*gap* per l'anno 2019



Fonte: BCE, *Study on the payments attitude of consumers in the euro area* e Commissione eurooea, "VAT gap in the EU: report 2021.

Fig. 3.20 – Relazione tra il valore delle transazioni presso i punti di vendita regolate in contanti e la stima dell'economia non osservata (anno 2016)



Fonte: elaborazioni sul campione italiano dell'Indagine *Study on the use of cash by households* della BCE e sui dati della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2019" allegata alla NADEF 2019.

Ardizzi *et al.* (2016)[107], partendo dalla considerazione che i proventi di molti reati sono di solito generati in contanti, propongono un modello econometrico per identificare le anomalie nell'utilizzo di contante a livello comunale potenzialmente riconducibili al riciclaggio. Gli autori trovano che alcuni indicatori di attività criminale al livello comunale, soprattutto quelli che si riferiscono allo scambio di beni e servizi illegali, risultano positivamente correlati con la quota in contanti dei versamenti nei conti correnti bancari. Lo studio di Giammatteo (2019)[108] riprende quello di Ardizzi *et al.* (2016) ma propone un modello econometrico alternativo, più adatto alla rilevazione di potenziali fenomeni di riciclaggio tramite indicatori di rischio. Dal lavoro risulta che le aree caratterizzate dal valore più alto degli indicatori di rischio di riciclaggio (basati su un utilizzo del contante superiore alla media) si sovrappongono ampiamente a quelle in cui si trovano le organizzazioni criminali più attive in Italia. Di maggiore rilevanza rispetto a quelli appena citati è il lavoro di Giammatteo *et al.* (2022)[109], che affronta il tema della relazione causale tra uso del contante ed economia sommersa. Gli autori, come risultato di due diversi esercizi econometrici mostrano, da una parte, che un aumento dell'uso del contante provoca un aumento dell'economia sommersa[110] e, dall'altra, che l'incremento a 3.000 euro della soglia di utilizzo del contante approvato con la legge di bilancio per il 2016 ha avuto l'effetto collaterale di incrementare il perimetro dell'economia sommersa[111]. Immordino e Russo (2018)[112] osservano che l'evasione dell'IVA (VAT *gap*) è correlata negativamente con l'utilizzo di carte di pagamento e positivamente con i prelievi di contante su un panel di paesi dell'Unione europea. Gli autori concludono che al fine di potenziare la lotta all'evasione sono più efficaci politiche di incentivazione all'utilizzo delle carte nei pagamenti e non al loro mero possesso. Infine, Russo (2022)[113] analizza la relativa efficacia di diverse soglie di utilizzo del contante nel contrastare l'evasione fiscale concludendo che l'abbassamento alla soglia di 1.000 ero adottata in Italia a partire dalla fine del 2011 rispetto ai precedenti 5.000, ha avuto un efficace effetto nel ridurre l'evasione, soprattutto nei settori in cui la propensione a evadere è più elevata.

---

[107] Ardizzi, G., De Franceschis, P. e Giammatteo, M. (2016), "Cash payment anomalies and money laundering: An econometric analysis of Italian municipalities", Quaderni dell'antiriciclaggio n. 5.

[108] Giammatteo, M. (2019), "Cash use and money laundering: An application to Italian data at bank-municipality level", Quaderni dell'antiriciclaggio n. 13.

[109] Giammatteo *et al.* (2021) *op. cit*.

[110] Un aumento di 1 punto percentuale nell'uso del contante provoca un aumento della quota di economia sommersa tra 0,8 e 1,8 punti percentuali.

[111] Il passaggio della soglia da 1.000 a 3.000 euro ha aumentato la quota dell'economia sommersa di 0,5 punti percentuali.

[112] Immordino, G. e Russo, F. F. (2018) "Cashless payments and Tax Evasion", European Journal of Political Economy 55(1): 36-43.

[113] Russo, F.F. (2022), "Cash thresholds, cash expenditure and tax evasion", Fiscal Studies, https://doi.org/10.1111/1475-5890.12311.

Appendice 2.1

Gli interventi di mitigazione dell'aumento dei prezzi a favore delle famiglie e delle imprese negli altri principali paesi europei

L'aumento dei prezzi dell'energia e il conseguente aumento dell'inflazione hanno indotto la maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea ad attuare nel corso del 2022, e a prevedere per il 2023, misure di politica di bilancio per mitigare l'impatto sociale ed economico di tali *shock* su famiglie e imprese.

In linea con le raccomandazioni specifiche nell'ambito della finanza pubblica del Consiglio della UE adottate lo scorso luglio[114], la strategia dei singoli Governi nazionali è stata prevalentemente quella di privilegiare misure di natura temporanea con la finalità di alleviare l'impatto del forte aumento dei prezzi energetici sul potere di acquisto delle famiglie e sui costi delle materie prime delle imprese.

In particolare, tali raccomandazioni richiedono che l'orientamento della politica di bilancio debba tenere *"conto delle misure mirate e temporanee a favore delle famiglie e delle imprese più colpite dall'aumento dei prezzi dell'energia e delle misure a favore delle persone in fuga dal conflitto in Ucraina*" e che i vari paesi si "*tengano pronti ad aggiustare la spesa corrente all'evolversi della situazione*".

Nel contesto delle analisi dei DPB 2023, la Commissione europea, al fine di valutare la conformità delle misure adottate dai Governi rispetto alle raccomandazioni relative alla politica di bilancio, ha valutato i provvedimenti posti in essere a livello nazionale per mitigare gli effetti della crisi energetica e dell'inflazione verificando, in particolare, se: 1) gli interventi adottati o programmati fossero o meno di natura temporanea; 2) se le misure fossero effettivamente mirate a favorire le famiglie e aziende più vulnerabili allo *shock* energetico (*targeted*); 3) se le misure fossero in grado di mantenere i giusti incentivi per ridurre la domanda di energia e aumentare l'efficienza del sistema, in linea con le indicazioni del *Green Deal* europeo.

Alla luce di tali premesse, in questa appendice vengono descritti con maggiore dettaglio gli interventi di finanza pubblica adottati nel corso del 2022 e pianificati per il 2023 per mitigare gli aumenti dei prezzi nei principali paesi dell'area euro esclusa l'Italia, ossia in Germania, Francia e Spagna.

Le informazioni circa le singole misure, il loro impatto finanziario e le loro caratteristiche provengono dal dataset opportunamente predisposto dalla Commissione Europea. Per un confronto con gli analoghi interventi messi a punto dal Governo italiano nel 2022 e previsti per il prossimo anno dal DDL Bilancio, si faccia riferimento al paragrafo 3.1.

[114] Si veda a questo riguardo il: Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Una panoramica delle strategie di bilancio nei Programmi di stabilità e di convergenza 2022 dei paesi della UE", Focus tematico n. 5.

Per mitigare gli effetti dell'aumento dei prezzi, nel corso del 2022, il Governo tedesco ha approvato, lo scorso febbraio e lo scorso aprile, specifici provvedimenti normativi (*Relief Packages 1 e 2*). Tali pacchetti prevedono, dal lato delle entrate, la riduzione *una tantum* per 3 mesi dell'accisa sui combustibili con un impatto finanziario pari a 0,08 per cento del PIL di minori introiti e il sovvenzionamento della tassa addizionale per le energie rinnovabili (*EEG surcharge*), precedentemente pagata dalle famiglie e dalle imprese consumatrici di energia elettrica, a valere sul fondo per l'energia e il clima, già a partire dal luglio di quest'anno invece che da gennaio 2023 come precedentemente previsto. L'impatto finanziario di quest'ultima misura ammonta a circa lo 0,2 per cento del PIL di minori entrate. Inoltre, al fine di disincentivare l'uso di autoveicoli privati, il Governo tedesco ha introdotto per i mesi di giugno, luglio e agosto, un abbonamento mensile a tutti i mezzi di trasporto pubblico pari a 9 euro al mese con un impatto finanziario di 0,06 punti percentuali di PIL.

Dal lato della spesa, il Governo tedesco ha stanziato per il 2022 un ammontare pari a 0,3 per cento del PIL per il pagamento *una tantum* di una cifra pari a 300 euro a favore di ciascun contribuente per compensare parzialmente l'aumento dei costi dell'energia. Oltre a ciò, maggiori spese per 0,07 punti di PIL sono state stanziate per finanziare ulteriori interventi a favore di studenti, percettori di prestazioni assistenziali e sussidi sociali, tra cui un versamento *una tantum* di 200 euro. Infine, alle famiglie con figli beneficiarie di assegni familiari è stato destinato un bonus addizionale pari a 100 euro per bambino.

Relativamente agli aiuti destinati alle imprese, le aziende cosiddette 'energivore', ossia quelle con costi legati a fonti energetiche pari almeno al 3 per cento del totale, hanno ricevuto, nel corso del 2022, un sostegno finanziario variabile a seconda delle perdite sostenute a causa degli alti prezzi dell'energia.

Inoltre, a fine settembre, il Governo tedesco ha annunciato un programma a vasta scala per il biennio 2023-2024 con un insieme di misure a sostegno dell'economia (*Economic Defence Shield*) per un ammontare pari a circa 200 miliardi di euro, all'interno del quale è stato anche presentato un terzo e più sostanzioso pacchetto di misure per contrastare il caro energia (*Relief Package 3*).

Dal lato delle entrate, tale pacchetto include, per il periodo ottobre 2022-marzo 2024, la riduzione dell'aliquota IVA sul gas dal 19 al 7 per cento, con un impatto in termini di minori introiti pari a 0,06 punti di PIL per la restante parte dell'anno in corso e a 0,2 per cento del PIL per il 2023. Il previsto aumento della tassazione sulle emissioni inquinanti da CO2 previsto per il 2023 è stato posticipato di un anno, facendo registrare minori entrate per 0,04 punti di PIL. È inoltre prevista la possibilità per i datori di lavoro di corrispondere ai loro dipendenti un *bonus* pari al massimo a 3000 euro totalmente esentasse.

Dal lato della spesa, il Governo tedesco ha rinnovato alcune misure adottate nei precedenti provvedimenti, quali ad esempio, la corresponsione *una tantum* a inizio dicembre di un *bonus* di 300 euro a favore dei pensionati e il pagamento di un sussidio di

200 euro a favore degli studenti. Inoltre, ai titolari degli assegni abitativi è stato riservato un ulteriore sussidio per il pagamento dei costi di riscaldamento.

Infine, le misure più rilevanti nel nuovo pacchetto di aiuti prevedono l'introduzione di un *price cap* sui consumi di gas da parte delle famiglie e delle imprese, con un costo in termini di maggiori spese pari, rispettivamente, a circa l'1 per cento del PIL nell'anno in corso e a 0,5 per cento nel 2023.

Complessivamente, secondo le valutazioni della Commissione Europea riportate nell'Opinione sul DPB tedesco, la Germania ha previsto misure per mitigare gli effetti dell'inflazione a favore di imprese e famiglie pari, rispettivamente, all'1,1 per cento del PIL nel 2022 e all' 1,8 per cento nel 2023. È necessario tuttavia sottolineare che secondo il DBP tedesco alcuni impatti di bilancio sono solo stimati sulla base di presupposti tecnici e che alcune rilevanti misure non incluse nelle quantificazioni del DBP e della Commissione europea sono ancora in fase di discussione nel loro *iter* parlamentare.

In particolare, le risorse destinate all'iniezione di capitale a favore della società di fornitura di gas *Uniper*, pari allo 0,22 per cento del PIL, necessarie alla sua successiva nazionalizzazione, non sono state incluse tra le misure contro il caro energia a sostegno delle famiglie e delle imprese per il 2022.

Inoltre, la stima dell'impatto delle misure per mitigare l'effetto dell'inflazione pianificate per il 2023 contenuta nel DPB tedesco include solo in parte gli effetti del pacchetto da 200 miliardi di euro annunciato dal Governo a fine settembre in quanto gli interventi previsti a partire dal marzo 2023 non sono ancora stati esplicitati[115].

Anche il Governo francese ha adottato diversi provvedimenti per contrastare gli effetti dell'elevata inflazione su famiglie e imprese.

Dal lato delle entrate, la Francia ha introdotto una riduzione della tassa sulle forniture di elettricità da 22,50 euro/MWh a 0,50 euro/MWh, per contenere l'aumento del prezzo dell'energia elettrica al 4 per cento tra febbraio 2022 e gennaio 2023 e al 15 per cento da febbraio 2023 a gennaio 2024. La misura in questione ha come conseguenza minori entrate pari a 0,3 per cento del PIL nel 2022 e 0,4 per cento del PIL nel 2023, anche a causa del più basso gettito IVA.

Sono stati erogati degli indennizzi *ad hoc* a favore dei fornitori di gas e di energia elettrica per compensare le perdite dovute alla limitazione dei prezzi i quali sono stati mantenuti, fino a dicembre 2022, al livello di ottobre 2021 e aumentati del 15 per cento tra gennaio e dicembre 2023. L'impatto finanziario di tali indennizzi ammonta complessivamente a circa 0,7 per cento del PIL nel 2022 e a 1,2 per cento nel 2023. Anche il prezzo dei carburanti è stato controllato rispetto a quello di mercato per il periodo da aprile a

[115] Si veda a questo proposito Sgaravatti et al. (2022), "National fiscal policies responses to the energy crisis", Bruegel (https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices)

dicembre 2022, con la conseguenza di un minore gettito che ammonta a circa 0,3 punti di PIL.

Relativamente agli aiuti destinati alle imprese, le misure predisposte prevedono il sostegno diretto per coprire l'aumento dei costi energetici fino alla fine del 2023 solo in casi specifici e delimitati. Più specificatamente, i requisiti prevedono che le aziende abbiano sostenuto costi di acquisto di energia elettrica e/o gas superiori al 3 per cento del fatturato e abbiano riscontrato costi unitari energetici almeno raddoppiati rispetto alla media 2021. Tuttavia, a partire dallo scorso novembre, le condizioni di ammissibilità a questo programma di aiuti sono state rese meno rigide. Attualmente accedono alle misure di sostegno tutte le grandi e medie imprese che abbiano sperimentato un aumento del 50 per cento dei costi energetici rispetto alla media del 2021. A seconda della situazione dell'impresa, il sostegno è pari ad una percentuale variabile dei costi ammissibili e comunque non superiore a 50 milioni di euro, aumentato a 150 milioni di euro per le industrie energivore.

Il Governo francese ha anche previsto un sostegno diretto alle piccole e medie imprese e alle microimprese che non beneficiano di tariffe elettriche regolamentate, per coprire una parte dell'aumento della bolletta energetica almeno fino alla fine del 2023. Per le imprese con contratti di fornitura elettrica che vanno da 325 a 800 euro/MWh, lo Stato si impegna a contribuire direttamente fino al 50 per cento della parte della bolletta soggetta all'evoluzione del prezzo di mercato. Nel complesso, le misure di sostegno alle imprese generano maggiori spese pari a circa 0,3 per cento del PIL nel 2023.

Relativamente agli interventi destinati alle famiglie, il Governo francese, già nel 2021 ha corrisposto alle famiglie a basso reddito un "Buono energia" a parziale copertura delle bollette. Inoltre, a febbraio 2022, il Governo ha erogato alle famiglie a basso reddito (ossia quelle che percepiscono meno di 2000 euro netti mensili) una specifica indennità contro l'inflazione pari a 100 euro. Un ulteriore indennizzo pari a 100 o a 200 euro (a seconda della composizione e delle condizioni del nucleo familiare) è stato inoltre corrisposto lo scorso novembre ai nuclei familiari a basso reddito che utilizzano combustibile per il riscaldamento. Infine, tutti i beneficiari di prestazioni sociali hanno ricevuto a settembre un'indennità *una tantum*. Nel complesso, le maggiori spese collegate a questi interventi ammontano a circa 0,1 per cento del PIL nel 2022.

I vari provvedimenti per contrastare gli effetti dell'elevata inflazione su famiglie e imprese sono stati in parte finanziati attingendo a extraprofitti derivanti da ricavi sui regimi di sostegno alle fonti rinnovabili e dalla riduzione delle sovvenzioni a favore dei produttori di energie rinnovabili. Ulteriori risorse sono state reperite dalla tassazione degli extraprofitti generati dalle imprese produttrici di energia elettrica. Infine, un'imposta di solidarietà *una tantum* del 33 per cento è stata applicata alle imprese del settore energetico con utili nel 2022 superiori del 20 per cento alla media del periodo 2018-2021. Complessivamente, le maggiori entrate collegate a queste misure ammontano a circa 0,7 per cento del PIL nel 2022 e a 1,3 per cento nel 2023.

Secondo le valutazioni della Commissione europea riportate nell'Opinione sul *Draft Budgetary Plan*, la Francia ha previsto misure per mitigare gli effetti dell'inflazione a favore di imprese e famiglie pari, al netto delle maggiori entrate derivanti dalla tassazione degli extraprofitti delle imprese del settore energetico, rispettivamente, all'1,5 per cento del PIL nel 2022 e al 2 per cento nel 2023.

Anche le misure per contrastare gli effetti dell'elevata inflazione su famiglie e imprese adottate dal Governo spagnolo contemplano un'ampia gamma di interventi di natura temporanea.

Sul lato delle entrate è prevista la riduzione dell'imposta speciale sull'energia elettrica dal 5,11 per cento allo 0,5 per cento. In aggiunta, nel periodo luglio 2021 luglio 2022 l'aliquota IVA per le forniture elettriche fino a 10 kW è stata ridotta dal 21 al 10 per cento e, da luglio 2022 fino al 31 dicembre 2022, ulteriormente ribassata fino al 5 per cento. Infine, l'aliquota IVA sulle forniture di gas è stata ridotta dal 21 al 5 per cento per l'ultimo trimestre del 2022. In ragione di queste misure, si prospettano minori introiti pari a 0,3 per cento del PIL nel 2022 e a 0,04 per cento nel 2023.

In aggiunta, l'imposta del 7 per cento sulla produzione di energia elettrica è stata sospesa e il Governo ha introdotto uno sconto di 0,20 centesimi al litro sul consumo di benzina e combustibili, valido fino al 30 giugno 2022 con relativo rimborso dei mancanti introiti a favore delle stazioni di servizio. L'insieme di queste misure determina un minor gettito pari allo 0,8 per cento del PIL nel 2022 e allo 0,2 per cento nel 2023.

Sul lato dei maggiori oneri, nel primo trimestre del 2022, il Governo ha stanziato ulteriori risorse, pari a circa lo 0,1 per cento del PIL, per finanziare un insieme di misure a favore delle famiglie a basso reddito, tra le quali: un bonus (il cosiddetto *energy social voucher*) pari, in media, a circa 90 euro, a favore delle famiglie lavoratrici a copertura delle spese di riscaldamento; l'erogazione di una somma pari al 15 per cento del reddito minimo di sussistenza; l'aumento del 15 per cento delle pensioni non contributive e la corresponsione di borse di studio addizionali a favore degli studenti. Infine, il Governo ha deliberato, per l'ultimo trimestre del 2022, la riduzione del 30 per cento del prezzo di tutti gli abbonamenti e biglietti multiuso per i servizi di trasporto pubblico metropolitano insieme a una sovvenzione del 50 per cento sui biglietti ferroviari per i treni a breve e media percorrenza[116].

Ulteriori agevolazioni di natura temporanea sono state recentemente deliberate a favore delle famiglie lavoratrici a basso reddito le quali possono ottenere uno sconto del 40 per cento sul costo dell'energia elettrica. L'onere connesso a tale misura è pari a circa lo 0,2 per cento del PIL nel 2022.

[116] Su questi ultimi interventi il governo spagnolo ha annunciato nel DPB che sovvenzionerà il 100 per cento dei biglietti e abbonamenti per il trasporto pubblico metropolitano e ferroviario a breve e media percorrenza.

Inoltre, il Governo spagnolo ha recentemente annunciato l'adozione di un provvedimento per mitigare gli effetti economici del caro energia conseguente alla guerra in Ucraina che contiene un insieme di misure a favore delle imprese per il quale si prevede un impatto finanziario pari a circa lo 0,2 per cento del PIL nel 2022. A questo riguardo, verranno corrisposti specifici sussidi alle industrie energivore a compensazione dei maggiori costi di utilizzo delle energie rinnovabili. Per i settori industriali che si caratterizzano per l'elevata intensità nell'utilizzo di energia elettrica è prevista la riduzione, pari all'80 per cento, nelle commissioni per il trasporto e l'accesso alla rete elettrica. Aiuti simili sono previsti a favore dei settori industriali ad alto consumo di gas e a favore del settore dei trasporti. il Governo spagnolo prevede anche di intervenire a supporto delle imprese operanti in settori dell'economia quali l'agricoltura, la produzione di latte e la pesca erogando un insieme di sussidi per i quali i criteri di ammissione devono ancora essere resi noti. Infine, verrà costituita una specifica linea di credito con un ammontare di garanzie pubbliche pari a 10 miliardi di euro dedicata alle imprese che riscontrano problemi di liquidità a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia. Riguardo a questa misura, si stima che l'impatto sul bilancio pubblico delle passività potenziali per il 2022 sia di 600 milioni di euro.

I vari provvedimenti per contrastare gli effetti dell'elevata inflazione su famiglie e imprese verranno in parte finanziati dall'imposizione *una tantum* di una nuova imposta, da applicare nel 2023 e nel 2024, sugli extraprofitti conseguiti dalle grandi imprese fornitrici di energia e combustibili che dovrebbe garantire un gettito pari a 0,2 punti di PIL l'anno.

Complessivamente, secondo le valutazioni della Commissione europea riportate nell'Opinione sul *Draft Budgetary Plan*, la Spagna ha previsto misure per mitigare gli effetti dell'inflazione a favore di imprese e famiglie pari, rispettivamente, all'1,6 per cento del PIL nel 2022 e, al netto delle maggiori entrate derivanti dalla tassazione degli extraprofitti delle imprese del settore energetico, pari a zero nel 2023. A questo riguardo, occorre sottolineare che il DBP spagnolo presenta per il 2023 due scenari di finanza pubblica. Nel primo, la proroga per il prossimo anno delle misure contro il caro energia adottate nel 2022 non viene contemplata. Nel secondo, il DBP spagnolo ipotizza l'adozione di nuove misure o l'estensione di quelle esistenti. Per questo scenario, il Governo spagnolo, senza fornire ulteriori dettagli sulla composizione degli eventuali interventi, ipotizza che il costo aggiuntivo per contrastare l'impennata dell'inflazione possa essere pari a 0,9 punti di PIL nel 2023[117].

La tabella A2.1.1 presenta una scomposizione delle varie misure adottate o pianificate dai principali paesi dell'area euro nel 2022 e nel 2023. Gli interventi sono stati aggregati in relazione alla categoria destinataria della misura, distinguendo tra famiglie, imprese e imprese e famiglie insieme. Le elaborazioni mostrano come nel 2022, la Germania abbia

[117] Si veda, AIREF (2022), "Informe sobre los proyectos y lìneas fundamentale de los presupuestos de las administraciones pùblicas 2023: comunidades autonomas y corporaciones locales", Informe 52/22.

Tab. A2.1.1 – Le misure per mitigare l'impatto dell'inflazione: un confronto tra i principali paesi dell'area dell'euro
(in percentuale del PIL)

	Germania	Francia	Spagna
Misure adottate nel corso del 2022 a favore di:			
Famiglie	0,7	0,1	0,4
Imprese	0,1	0,1	0,5
Famiglie e Imprese	0,3	0,6	0,7
Ammontare totale	1,1	0,8	1,6
Misure pianificate per il 2023 a favore di:			
Famiglie	1,0	0,0	0,0
Imprese	0,5	0,3	-0,1
Famiglie e Imprese	0,2	0,4	0,1
Ammontare totale	1,7	0,7	0,0

Fonte: elaborazioni sulle tabelle della Commissione europea rese disponibili in occasione della valutazione dei Draft Budgetary Plans del 2023.

privilegiato interventi maggiormente mirati a favorire le famiglie, mentre nel caso di Francia e Spagna i provvedimenti adottati sembrano essere meno mirati in quanto le misure adottate contribuiscono a supportare entrambe le categorie allo stesso tempo.

Per il 2023, la Germania prevede di aumentare l'ammontare di aiuti destinati direttamente alle famiglie e alle imprese riducendo, sebbene solo marginalmente, gli interventi congiunti appannaggio di entrambe le categorie. Per contro, la Francia prevede di aumentare gli interventi direttamente a favore delle imprese riducendo quelli appannaggio di entrambe le categorie.

Secondo le valutazioni della Commissione europea riportate nelle Opinioni sui *Draft Budgetary Plans* 2022, la maggior parte degli interventi adottati dai paesi in analisi non sembra essere specificatamente appannaggio dei soggetti più vulnerabili e le misure messe in campo non vanno completamente nella direzione di permettere la riduzione dei consumi e di garantire una migliore efficienza energetica. Di conseguenza, secondo le stime della Commissione europea, l'ammontare di risorse destinate al sostegno temporaneo e mirato alle famiglie e alle imprese più colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia che possono essere prese in considerazione nella valutazione della conformità con la raccomandazione specifica per paese è pari per la Germania a solo lo 0,3 per cento del PIL nel 2022 e allo 0,1 per cento del PIL nel 2023. Nel caso della Francia, le misure compatibili con la raccomandazione specifica ammontano invece allo 0,2 per cento del PIL sia nel 2022 che nel 2023 mentre nel caso della Spagna l'ammontare è pari a 0,5 per cento nel 2022 e nullo nel 2023.

Nel caso dell'Italia, il complesso delle misure per mitigare gli effetti del caro energia ammonta, secondo quanto riportato nella versione aggiornata del Documento Programmatico di Bilancio 2023, al 3,3 per cento del PIL nel 2022 e all'1,0 per cento nel 2023. Secondo le elaborazioni del Governo, le misure cosiddette *targeted*, esplicitamente

destinate a imprese o famiglie particolarmente vulnerabili e quindi eleggibili ad essere considerate nella valutazione della conformità con la raccomandazione specifica per paese ammontano, rispettivamente, all'1,5 per cento del PIL per il 2022 (pari al 46 per cento del totale degli interventi), e allo 0,4 per cento del PIL per il 2023 (pari al 42 per cento del totale).

Appendice 3.1

Le misure condizionali di sostegno al reddito in Europa

Nell'attuale fase di ripensamento del RdC, con modifiche di impatto rilevante sui percettori che dovrebbero preludere a un intervento di riforma complessivo, appare utile confrontare tale strumento con le forme simili di sostegno al reddito *means-tested* previste negli altri paesi europei. Di seguito si propone una breve ricognizione dei principali aspetti comuni e degli elementi di differenziazione tra questi programmi monetari (importi, durata, obblighi, ecc.), mirando a far emergere alcune delle principali problematiche che si presentano nel disegno delle misure di sostegno, cui ogni paese ha offerto una propria risposta. A tale scopo sono state prevalentemente utilizzate le indicazioni fornite dal Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea (MISSOC), che fornisce informazioni comparabili tra i paesi. Va tuttavia premesso che i risultati dei confronti tra programmi di *welfare* diversi devono essere considerati con la dovuta cautela, sia per le profonde differenze tra i sistemi complessivi in cui le singole misure sono inserite, sia per la difficoltà di assicurare, nel caso di questionari volti a fare luce sugli aspetti istituzionali, l'omogeneità e la facile interpretazione delle risposte.

L'importo mensile della soglia di reddito fino a cui le disponibilità del nucleo familiare sono integrate con il sostegno monetario varia ampiamente tra i paesi, essendo pari a 1.584 euro in Lussemburgo, 109 in Lettonia per una famiglia con un solo componente. Spesso sono forniti anche aiuti per l'alloggio e in alcuni casi per coprire le spese di riscaldamento o altro. Nella tabella A3.1.1 sono riportate informazioni puntuali sull'ammontare del sussidio e anche sull'eventuale presenza di contributi per l'alloggio, con riferimento a cinque paesi: Italia, Francia, Germania, Spagna e Svezia.

L'ammontare del sostegno per una famiglia monocomponente in Italia è sostanzialmente in linea rispetto agli altri paesi considerati, con l'eccezione della Svezia; se si guarda invece a nuclei più ampi, e in particolare alla tipologia riportata in tabella della coppia con due figli, si osserva che tutti i paesi offrono un sussidio superiore a quello italiano. Ovunque è presente anche un contributo per le spese di alloggio, sia pure diversamente regolato, che risulta aggiuntivo in Italia, Germania e Spagna, ma non in Francia e Svezia, dove viene incluso nelle risorse considerate per il *means test*.

Quanto alla durata del sussidio, questa è generalmente illimitata, qualora le condizioni di bisogno persistano e gli obblighi a carico del percettore siano rispettati. In Italia tuttavia è prevista, a legislazione vigente, l'interruzione di un mese dopo un anno e mezzo di percezione del RdC (non applicabile alla pensione di cittadinanza), mentre in Slovenia il sussidio dura tre mesi e può essere rinnovato per altri sei, salvo circostanze particolari.

Tab. A3.1.1 – Importo monetario mensile e aiuti per l'alloggio al 1° gennaio 2022

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Svezia [1]
	Reddito di cittadinanza	Revenu de solidarité active	Hilfe zum Lebensunterhalt	Ingreso mínimo vital	Ekonomiskt bistånd
Monocomponente adulto (euro)	500 [2]	565	449 [3]	492	313
Coppia con due figli (euro)[4]	900	1.187	1.404	1.054	1.272
Contributi per l'alloggio	Componente per affitto fino a 280/mutuo 150 [5]	Indennità inquilini *means tested* [6]. Inclusa nel *means test* del *revenu de solidarité active*	Costi effettivi alloggio e riscaldamento coperti se ragionevoli in base a condizioni locali e numero conviventi	Incremento *Ingreso minimo vital* se l'affitto rappresenta più del 10% del reddito annuo	Indennità per costi di un alloggio adeguato per inquilini e proprietari *means tested*. Va richiesta prima dell'assistenza sociale

Fonte: Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea, MISSOC; Securidad Social, *Ingreso minimo vital*.
(1) Riferito al 2021. – (2) L'importo è diverso nel caso della a pensione di cittadinanza, ad esempio 630 euro per un nucleo monocomponente. – (3) L'importo del sussidio di sussistenza (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) è identico a quelli per gli anziani e le persone con ridotta capacità di lavoro e per le persone in cerca di lavoro. – (4) In questo caso l'età dei figli ipotizzata è 4 e 8 anni. – (5) La componente per l'affitto può arrivare a 150 euro in caso di pensione di cittadinanza. – (6) L'indennità è fissata in base alle risorse, alla zona di residenza, al costo dell'affitto e al numero di soggetti a carico.

Tuttavia, in genere le condizioni che danno diritto all'accesso sono rivalutate periodicamente. In alcuni paesi il sussidio viene ridotto dopo un certo periodo ai beneficiari in grado di lavorare che non lavorano (Repubblica Ceca, Danimarca, Lituania[118]) o a coloro che non adempiono agli obblighi di partecipazione.

Passando ad approfondire i criteri di selezione, si osserva che generalmente all'individuazione di una soglia di reddito, il cui livello viene integrato tramite il sussidio, si affiancano meccanismi di condizionalità basati sul patrimonio, la cui disponibilità è spesso motivo di esclusione, eventualmente oltre determinate franchigie, che possono dipendere dalla composizione del nucleo. L'abitazione di residenza è spesso esclusa dal *means test* (come in Italia, ma anche, ad esempio, in Irlanda e in Ungheria, ma non in Austria, Svezia, Paesi Bassi).

Rispetto al caso dell'Italia, dove per un nucleo monocomponente il livello della franchigia è pari a 30.000 euro per il patrimonio immobiliare diverso dall'abitazione di residenza e a 6.000 per quello mobiliare, in Grecia il tetto è fissato a 90.000 euro per il valore imponibile totale dei beni immobili e a 4.800 per il patrimonio finanziario, mentre nei Paesi Bassi se si possiede una abitazione di residenza di valore netto superiore a 54.900 il sussidio diventa un prestito ed è prevista una soglia di esenzione delle risorse (compresi i beni durevoli come, ad esempio, una automobile) di 6.505 euro. In qualche caso viene esplicitamente considerata la possibilità di vendita del patrimonio[119] (ad esempio in Germania, Croazia, Estonia, Slovacchia, Svezia), che tuttavia può essere esclusa qualora la condizione di bisogno sia valutata come temporanea (Svezia). In Germania vige il

[118] In Lituania, nel caso di disoccupati abili al lavoro, dopo 60 mesi il sussidio viene erogato in natura, piuttosto che in denaro. Le riduzioni non si applicano in alcune circostanze.
[119] O talvolta di affitto nel caso di proprietà immobiliari.

principio di tenere conto di tutti i beni realizzabili, a meno che ciò non sia manifestamente inefficiente; sono comunque esclusi dal *means test* una abitazione con mobili adeguati, un capitale da previdenza privata sovvenzionata e risparmi in contanti limitati (5.000 euro per ogni adulto); inoltre sono previste deduzioni dal patrimonio in base all'età. Se si rileva una discrepanza tra mezzi dichiarati e condizioni di vita possono esservi delle conseguenze: in Francia, ad esempio, si procede a una valutazione forfetaria dei beni posseduti; in Polonia, dove altrimenti il patrimonio non viene considerato, il sussidio può essere rifiutato. Anche alcuni beni durevoli o particolari spese possono compromettere l'ottenimento del beneficio: ad esempio il pagamento di tariffe di scuole private o le spese per colf o autisti (Grecia), oppure il possesso di opere d'arte e gioielli (Francia). Al contrario, determinati beni possono essere esclusi dal *means test*, ad esempio in Austria quelli necessari per il lavoro o per la vita intellettuale/culturale e arredi per la casa adeguati. L'auto è spesso esclusa se usata per motivi di lavoro e, talvolta, in presenza di disabili o bambini.

Oltre alle condizionalità in base alla disponibilità di risorse, sono generalmente previsti altri criteri di selezione dei beneficiari. Solitamente è necessario godere della residenza, eventualmente per un certo periodo. In alcuni casi sono individuati requisiti di età per il beneficiario.

I criteri sono particolarmente restrittivi per gli extracomunitari in Italia (10 anni di residenza, gli ultimi due in modo continuativo) e in Danimarca (almeno 9 anni e due e mezzo di attività lavorativa regolare negli ultimi 10, altrimenti si ha diritto a una forma di sostegno diversa). In genere nella platea dei potenziali percettori sono compresi i rifugiati e talvolta i richiedenti asilo. Per quanto riguarda l'età del richiedente, il requisito, dove presente, è di un'età compresa, solitamente, tra 18 anni e l'età del pensionamento, ma in qualche caso anche i minori possono fare richiesta (ad esempio in Germania, Belgio e, in determinati casi, in Portogallo). I criteri sono invece più restrittivi in Danimarca (30 anni, 18 se completata la formazione professionale, in caso contrario si può ottenere un diverso sussidio), Cipro (28 anni, con eccezioni), Spagna (23 anni per monocomponenti) e Lussemburgo (25 anni).

Possono essere presenti ancora altri obblighi o vincoli. In alcuni paesi, ad esempio, è richiesto che siano stati fatti valere gli obblighi di mantenimento da parte di altre persone (Austria, Belgio e Repubblica Ceca). Particolare è il caso della Bulgaria, che esclude anche coloro che hanno rifiutato di coltivare terreni statali o municipali ceduti loro.

Inoltre, possono essere previste delle esclusioni per chi sia sottoposto a provvedimenti restrittivi della libertà. Ad esempio, in Italia sono richieste la mancata sottoposizione a misura cautelare personale e anche l'assenza di condanne definitive nei dieci anni precedenti la richiesta del RdC per una serie di reati – il cui elenco è stato ampliato con la legge di bilancio per il 2022 (oltre a reati connessi a mafia, terrorismo, strage e truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche, anche ad esempio furto in abitazione e scippo, rapina, ricettazione e riciclaggio, produzione e traffico di stupefacenti). In alcuni casi la pena può risultare inferiore al periodo di interdizione dalla misura. Diverso è il caso della Repubblica Ceca dove, in alcune circostanze, tra cui essere stato rilasciato dalla custodia o dal carcere, avere lasciato un orfanatrofio o avere concluso il trattamento per una dipendenza, sono previste forme di assistenza straordinaria. Evidentemente il dilemma riguarda l'individuazione di un punto di equilibrio tra lo stigma che si intende attribuire a chi abbia compiuto determinati crimini e gli obiettivi concreti del recupero sociale e della limitazione dei casi di recidiva.

Ancora, va ricordato che numerosi altri aspetti complicano i confronti tra paesi. Ad esempio, nel *means test* si può fare riferimento al reddito netto, o al netto dei contributi sociali (Grecia), oppure al reddito lordo (Italia, Danimarca, Spagna e Lussemburgo). Inoltre, può essere previsto un obbligo di richiedere, prima del sostegno al reddito condizionale, gli altri trattamenti cui si ha diritto, che vengono poi considerati nelle risorse disponibili (come gli aiuti per l'alloggio, di cui si è detto sopra, in alcuni paesi). Tuttavia alcune spese, redditi e trattamenti (ad esempio compensazioni indennitarie, borse di studio, aiuti per i figli, sostegni per la cura di persone disabili, spese per l'abitazione, ma i casi sono molti e non uniformi tra i paesi) vengono esclusi dalla valutazione delle risorse per il *means test* (oltre ad alcuni redditi da lavoro, o quote degli stessi, aspetto su cui si tornerà più avanti). Ancora, può essere prevista una incompatibilità con altri trattamenti o condizioni, ad esempio altri sostegni previdenziali, quali assegni per figli a carico (Spagna). Va aggiunto che i sussidi generalmente non sono soggetti a tassazione (sono tassabili in Danimarca e in Lussemburgo) e non sono imponibili a fini contributivi (anche se esistono eccezioni). D'altro canto, in alcuni casi al sostegno al reddito si accompagna la copertura di alcuni contributi (ad esempio quelli sanitari e per la *long term care* in Germania e una parte del dovuto complessivo in Danimarca).

Si può osservare inoltre che in alcuni paesi lo schema è gestito centralmente e in altri a livello decentrato. Ad esempio, in Germania sono coinvolti i *Länder*, la *Federal Employment Agency*, i *job center* e i Comuni; in Svezia lo strumento è organizzato a livello locale; nei Paesi Bassi viene attuato dai Comuni, in Spagna solo di recente è stato introdotto l'*Ingreso mínimo vital*, un programma nazionale.

Infine, in tutti i paesi sono previsti meccanismi di condizionalità e attivazione per il mercato del lavoro, che includono la richiesta di disponibilità al lavoro, di partecipazione a programmi di formazione e attivazione personalizzati e ad attività di lavoro e spesso impongono l'obbligo di accettare proposte di lavoro o fornire attività lavorativa gratuitamente. Tali meccanismi sono stati distinti in due tipologie da uno studio svolto per il Parlamento europeo[120]: quelli a carattere tendenzialmente abilitante, diffusi soprattutto in paesi con forte tradizione di servizi di *welfare* tarati sulla persona; quelli a carattere coercitivo, che contemplano il rischio di perdita del sussidio. Meccanismi del primo tipo sono presenti in Danimarca, dove sono previste sanzioni graduali e proporzionali e la sospensione solo in casi estremi, e in Germania, dove le sanzioni superiori al 30 per cento del sussidio sono state dichiarate incostituzionali in quanto incompatibili con il diritto fondamentale a un livello di sussistenza decente. Meccanismi a carattere tendenzialmente coercitivo, dove sono contemplate la sospensione e anche la revoca del sostegno, sono presenti in Ungheria e in Italia, per quest'ultima almeno "sulla

[120] Raitano M., Gallo G., Jessoula M., Pagnini C. (2021), "Fighting Poverty and Social Exclusion", Dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, studio richiesto dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo, PE 662.932, giugno.

carta". Diversi paesi, tra cui Austria e Francia[121], ammettono comunque la revoca, sia pure come sanzione ultima o eccezionale. In alcuni casi la decisione sulle sanzioni è discrezionale e spetta ai servizi sociali (ad esempio, in Polonia e nei Paesi Bassi).

Un aspetto rilevante, con riguardo alle relazioni tra strumenti di sostegno al reddito condizionali e mercato del lavoro, è il rischio che si verifichino le condizioni perché operi una "trappola della povertà". Questa si determina quando chi gode del sostegno sociale, all'ingresso nel mercato del lavoro, si trova a essere assoggettato a una aliquota marginale effettiva netta (data dall'incremento dell'imposizione e dalla perdita totale o parziale del sussidio) molto elevata, tanto da provocare una riduzione del reddito disponibile rispetto alla situazione precedente, o quantomeno da disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro. Tale problema è aggravato nel caso di bassi salari, perché il vantaggio dato dall'occupazione, rispetto al sussidio, se anche sussiste, resta modesto. Ciò ha portato all'introduzione in molti paesi di incentivi volti a favorire la partecipazione al mercato del lavoro[122], che generalmente prendono la forma di una esclusione parziale e/o temporanea dal meccanismo di calcolo del trasferimento monetario e dalla prova dei mezzi del reddito da lavoro o di compensi legati ad attività particolari (ad esempio quelli originati da autoproduzione o i rimborsi spese per attività di volontariato, oppure i guadagni limitati e occasionali, soprattutto se conseguiti dai giovani).

In Italia, a legislazione vigente, per i percettori di RdC che iniziano un rapporto di lavoro alle dipendenze, è prevista una deduzione del 20 per cento del reddito da lavoro (100 per cento nel mese di avvio) fino al recepimento nell'ISEE dell'intero aumento annuale; per il caso di avvio di una attività di impresa o di lavoro autonomo l'importo del RdC resta immutato per 2 mesi, poi l'incremento di reddito entra progressivamente nel calcolo dell'importo[123].

Per quanto riguarda gli altri paesi, in Germania sono previste la deducibilità dei primi 100 euro di reddito mensile, più il 20 per cento per un reddito compreso tra 100 e 1.000 euro e il 10 per cento tra 1.000 e 1.200 (1.500 per famiglie con figli), e deduzioni dal reddito per determinate spese. In Danimarca è ammessa la deduzione del reddito da lavoro fino a un massimo di 160 ore al mese al netto di un ammontare di 3,85 euro per ora. Nella Repubblica Ceca vi è l'esclusione del 30 per cento del reddito da lavoro dipendente. Nei Paesi Bassi non viene considerato il 25 per cento del reddito da lavoro, fino a 224 euro al mese per sei mesi e oltre solo in casi specifici. In Portogallo è prevista l'esclusione del 20 per cento del reddito da lavoro al netto dei contributi sociali (50 per cento di quanto guadagnato negli ultimi 12 mesi se uno dei membri ricomincia a lavorare mentre riceve il sussidio). In Austria le esenzioni per il ritorno al lavoro sono regolate dal Länd.

Inoltre, per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro, in alcuni paesi (oltre all'Italia, si può ricordare il caso del Belgio) si prevedono anche agevolazioni per i datori che assumono percettori del sussidio.

---

[121] Si veda, ad esempio, Ministère de la Santé et de la Prévention e Ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées (2014), "Le revenu de solidarité active (RSA), Démarches, montants, fonctionnement, droits et devoirs".

[122] La combinazione del sussidio con un reddito da lavoro è generalmente ammessa, almeno in determinate condizioni.

[123] In alternativa per l'avvio di una attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o di una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del Rdc può essere riconosciuto un incentivo una tantum addizionale.

Si ricorda che in Germania, a partire dal prossimo anno, entrerà in vigore una riforma, che introdurrà il Bürgergeld, un nuovo sussidio di cittadinanza, volto a rafforzare l'aspetto abilitante del sistema di garanzia di risorse minime, favorendo un'integrazione duratura nel mercato del lavoro, piuttosto che l'inserimento temporaneo.

Tale strumento è stato in parte rivisto rispetto all'impostazione iniziale onde raggiungere un compromesso nel Bundesrat. Pertanto è stata eliminata l'ipotesi precedente di un periodo di sei mesi in cui le sanzioni non vengono applicate, anche se queste dovrebbero essere comunque indebolite e sarà assicurato un meccanismo di penalizzazione a gradini. Sono stati invece accolti gli aumenti annunciati della misura del sussidio (502 euro al mese per un nucleo monocomponente). Si prevede di introdurre limiti più elevati per il reddito da lavoro e tetti di patrimonio più favorevoli e la copertura delle spese di alloggio (affitto e spese accessorie, non il riscaldamento) sarà concessa a prescindere dall'adeguatezza dell'abitazione per il primo anno (nella proposta si indicavano due anni). L'obiettivo è che i percettori possano concentrarsi sulla ricerca del lavoro senza dover affrontare altre difficoltà. Inoltre sono contemplati un premio mensile di 150 euro per attività di formazione rivolte a ottenere una qualifica professionale (il finanziamento può essere concesso per tre anni, invece di due) e un *bonus* di 75 euro per la formazione continua, anche se non mirata a una qualifica professionale.

Un'ulteriore riflessione richiede la questione, spesso mal compresa, della *target efficiency*, ovvero della capacità delle diverse forme di sostegno al reddito condizionali di raggiungere effettivamente gli individui o i nuclei familiari in condizioni di bisogno. In tutti i paesi, la sovrapposizione tra soggetti individuati tramite gli indicatori di povertà e percettori di sussidi è del tutto parziale. Ad esempio, lo studio per il Parlamento europeo sopra citato confronta la platea dei beneficiari con quella degli individui a rischio di povertà relativa definita a livello europeo[124]. Ne emerge che in Europa tra i soggetti a rischio di povertà relativa la percentuale di coloro che non ricevono i sostegni contro l'esclusione sociale non previdenziali e condizionali oscilla, a seconda del paese, tra il 47 e il 97 per cento, mentre quella dei percettori del sussidio non considerati a rischio di povertà varia tra il 18 e il 77 per cento. Anche guardando a un indicatore di disagio economico più restrittivo, ovvero la grave deprivazione materiale, la percentuale di soggetti in condizione di deprivazione che non ricevono il sostegno resta molto elevata, compresa tra il 29 e il 95 per cento, mentre quella dei beneficiari che non risultano seriamente deprivati risulta collocata tra il 47 e il 95 per cento.

L'incoerenza tra le platee di soggetti in condizione di disagio economico, come individuate attraverso i più comuni indicatori di povertà e deprivazione, e quelle dei percettori di forme di sostegno al reddito condizionali non dipende tuttavia solamente da errori e carenze nel disegno e/o nella gestione dei programmi di aiuto, che potrebbero generare diffusi problemi di *underreporting*, errori di misurazione, abusi, oppure bassi livelli di *take up*[125], ovvero incompleta richiesta del beneficio da parte degli aventi diritto (che a sua

[124] Ovvero i detentori di un reddito equivalente disponibile (dopo i trasferimenti sociali) inferiore alla soglia di povertà, data dal 60 per cento della mediana del reddito equivalente disponibile nazionale (AROP, uno degli indicatori contemplati per il monitoraggio degli obiettivi di Europa 2030).

[125] Le stime hanno mostrato che il *take up* varia generalmente tra il 40 e l'80 per cento nel caso dell'assistenza sociale e dei programmi per l'alloggio (Hernanz V., Malherbet F. e Pellizzari M. (2004), "Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence", OECD social, employment and migration working papers no. 17.

volta può dipendere da percezioni di stigma nel riconoscersi come poveri, da mancanza di informazioni o difficoltà a riempire la domanda, ma anche in alcuni casi dalla volontà di evitare controlli, che potrebbero essere estesi al lato della tassazione, o di evitare gli obblighi connessi alla percezione del sostegno). Una ragione diversa risiede infatti nella mancanza di univocità nella definizione di povertà, ovvero nell'assenza di una concezione comune di quali siano le situazioni in cui è desiderabile intervenire. Da un lato, gli indicatori statistici utilizzano diverse metodiche per individuare la platea dei soggetti in condizione di disagio economico, a seconda degli obiettivi dell'indagine. Ad esempio, valutano la povertà in base al reddito o al consumo, individuano la soglia come percentuale della media o della mediana, oppure in corrispondenza del valore di un paniere di sussistenza, adottano diverse scale di equivalenza per valutare la corrispondenza tra la condizione di famiglie di diversa numerosità, eventualmente differenziano la soglia in presenza di elevati divari territoriali e tra Comuni di diversa ampiezza demografica. Dall'altro lato, le politiche sociali legittimamente individuano l'obiettivo ritenuto più appropriato dai *policy-maker*, disegnando programmi che generalmente si allontanano dal concetto statistico di povertà, nell'individuazione della variabile di riferimento per il *means test* (scegliendo una qualche definizione delle risorse disponibili), ma anche introducendo criteri ulteriori di selezione dei beneficiari, oltre al reddito, quali i requisiti di residenza o di età, il possesso di un patrimonio, l'esclusione/inclusione di alcuni redditi/prestazioni, la condizionalità alla disponibilità di lavorare e/o partecipare ad attività formative. Meno comprensibile appare, nel disegno delle misure, che non si tenga conto delle analisi statistiche effettuate sui costi dei componenti ulteriori oltre al primo e delle scale di equivalenza che ne derivano, per quanto possibile rappresentative delle effettive differenze tra le condizioni economiche di nuclei di diversa numerosità.