



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 2023 E BILANCIO PLURIENNALE  
PER IL TRIENNIO 2023-2025 (A.C. 643)

COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA



Dicembre 2022





# CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 2023 E BILANCIO PLURIENNALE  
PER IL TRIENNIO 2023-2025 (A.C. 643)

DICEMBRE 2022



## Indice

|  |    |
|--|----|
| Premessa   | 3  |
| La composizione della manovra  | 3  |
| La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi                                   | 7  |
| Gli interventi nel settore energia   | 9  |
| Gli interventi in materia di entrate   | 13 |
| La spesa previdenziale e per l'assistenza  | 21 |
| La spesa sanitaria   | 28 |
| Gli interventi in favore dei settori produttivi                                    | 32 |
| Le misure per favorire gli investimenti infrastrutturali                           | 34 |
| Considerazioni conclusive  | 40 |
| Riquadri   | 43 |
| 1. Contributi a favore delle imprese per compensare l'aumento dei costi energetici | 45 |
| 2. Il contributo solidarietà sugli extraprofitti ex d.l. 21/2022                   | 47 |
| 3. Sostegno agli investimenti e al credito delle imprese                           | 49 |



## PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2023–2025. Si tratta di una manovra di ampia portata su cui mi limiterò a rassegnare le nostre prime valutazioni in relazione a quelli che sono i temi principali del provvedimento oggi all’esame del Parlamento.

## LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

### 1.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio si caratterizza per un impatto espansivo, prevalentemente concentrato nel primo anno di previsione. Nel 2023, inglobando gli effetti del d.l. n. 176/2022, essa comporta un maggior indebitamento netto di 20,8 miliardi (pari all’1 per cento del Pil), in attuazione di quanto annunciato nella Nota di aggiornamento del DEF. La portata espansiva della manovra si riduce nel 2024, con la previsione di maggiore *deficit* per 2,3 miliardi, per poi passare ad una *stance* restrittiva nell’ultimo anno di previsione, nel quale si profila una contrazione dell’indebitamento di 4,7 miliardi. Tale percorso appare coerente con il sentiero programmatico di progressiva riduzione del saldo in rapporto al Pil, prefigurato nella Nota di aggiornamento al DEF 2022 (dal 4,5 per cento del 2023 al 3,0 per cento del 2025). In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono negativi per 23,7 miliardi nel 2023, 6,8 nel 2024 e sostanzialmente neutrali nel 2025.

Le divergenze tra i predetti saldi e quelli dell’indebitamento netto sono dovute alle differenze nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità pubblica e quella economica. In particolare, determinano effetti solamente o prevalentemente sul saldo netto da finanziare alcuni interventi di riprogrammazione e rifinanziamento della spesa in conto capitale, nonché gli stanziamenti per il Fondo per l’avvio delle opere indifferibili e di quello per la prosecuzione delle opere.

L’effetto combinato della manovra e della crescita attesa del prodotto interno determina, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione dell’incidenza della spesa primaria e delle entrate complessive rispetto al Pil. La prima passa dal 49,2 per cento del 2023 al 46,1 per cento del 2025; la seconda flette dal 48,8 al 47,1 per cento nel medesimo arco triennale.

La scomposizione della manovra tra impieghi e risorse a copertura (cfr. tavola 1) evidenzia come i primi siano pari, in termini di contabilità economica, ad oltre 46 miliardi

nel primo anno (2,3 punti percentuali di Pil), scendendo poi a 28,1 miliardi nel 2024 (1,3 per cento del Pil) e a 24,8 miliardi nel 2025 (1,1 per cento del Pil).

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA

|                               |   | Composizione % manovra |                 |                 |              |              |              |
|-------------------------------|---|------------------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
|                               |   | 2023                   | 2024            | 2025            | 2023         | 2024         | 2025         |
| D.D.L. bilancio (Sez. I e II) | 1.Maggiori entrate                      | 9.284,9                | 3.636,8         | 2.698,5         | 22,0         | 13,7         | 11,5         |
|                               | 2.Minori spese                          | 11.882,9               | 20.565,8        | 25.434,8        | 28,1         | 77,6         | 108,4        |
|                               | <b>Totale risorse</b>                   | <b>21.167,7</b>        | <b>24.202,7</b> | <b>28.133,3</b> | <b>50,1</b>  | <b>91,3</b>  | <b>120,0</b> |
|                               | 3.Minori entrate                        | 19.328,1               | 7.163,5         | 5.039,0         | 45,7         | 27,0         | 21,5         |
|                               | 4.Maggiori spese                        | 22.963,3               | 19.349,7        | 18.414,8        | 54,3         | 73,0         | 78,5         |
|                               | <b>Totale impieghi</b>                  | <b>42.291,5</b>        | <b>26.513,3</b> | <b>23.453,8</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                               | <b>Aumento indebitamento</b>            | <b>21.123,8</b>        | <b>2.310,6</b>  | <b>-4.679,4</b> | <b>49,9</b>  | <b>8,7</b>   | <b>-20,0</b> |
| D.L. 176/22                   | 1.Maggiori entrate                      | 229,6                  | 364,9           | 128,6           | 5,3          | 23,1         | 9,6          |
|                               | 2.Minori spese                          | 4.409,7                | 1.216,5         | 1.216,5         | 102,0        | 76,9         | 90,4         |
|                               | <b>Totale risorse</b>                   | <b>4.639,3</b>         | <b>1.581,4</b>  | <b>1.345,1</b>  | <b>107,3</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                               | 3.Minori entrate                        | 94,0                   | 273,1           | 151,4           | 2,2          | 17,3         | 11,3         |
|                               | 4.Maggiori spese                        | 4.227,7                | 1.308,3         | 1.193,7         | 97,8         | 82,7         | 88,7         |
|                               | <b>Totale impieghi</b>                  | <b>4.321,7</b>         | <b>1.581,4</b>  | <b>1.345,1</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                               | <b>Riduzione indebitamento</b>          | <b>-317,5</b>          | <b>0,0</b>      | <b>0,0</b>      | <b>-7,3</b>  | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   |
| Totale Manovra                | 1.Maggiori entrate                      | 9.514,4                | 4.001,7         | 2.827,1         | 20,4         | 14,2         | 11,4         |
|                               | 2.Minori spese                          | 16.292,6               | 21.782,3        | 26.651,3        | 35,0         | 77,5         | 107,5        |
|                               | <b>Totale risorse</b>                   | <b>25.807,0</b>        | <b>25.784,1</b> | <b>29.478,4</b> | <b>55,4</b>  | <b>91,8</b>  | <b>118,9</b> |
|                               | 3.Minori entrate                        | 19.422,1               | 7.436,6         | 5.190,4         | 41,7         | 26,5         | 20,9         |
|                               | 4.Maggiori spese                        | 27.191,1               | 20.658,0        | 19.608,5        | 58,3         | 73,5         | 79,1         |
|                               | <b>Totale impieghi</b>                  | <b>46.613,2</b>        | <b>28.094,7</b> | <b>24.798,9</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                               | <b>Aumento indebitamento</b>            | <b>20.806,2</b>        | <b>2.310,6</b>  | <b>-4.679,4</b> | <b>44,6</b>  | <b>8,2</b>   | <b>-18,9</b> |
|                               |   | Valori in % Pil        |                 |                 |              |              |              |
|                               | indebitamento tenden.                   | 68.552,0               | 75.454,0        | 70.116,0        | 3,4          | 3,6          | 3,3          |
|                               | indebitamento progr                     | 89.358,2               | 77.764,6        | 65.436,6        | 4,5          | 3,7          | 3,0          |
|                               | maggiori spese nette                    | 10.898,5               | -1.124,3        | -7.042,8        | 0,5          | -0,1         | -0,3         |
|                               | minori entrate nette                    | 9.907,7                | 3.434,9         | 2.363,4         | 0,5          | 0,2          | 0,1          |
|                               | Spesa primaria tend                     | 971.024,7              | 983.499,0       | 1.002.056,0     | 48,8         | 47,4         | 46,6         |
|                               | Spesa primaria progr                    | 981.923,2              | 982.374,7       | 995.013,2       | 49,2         | 47,0         | 46,1         |
|                               | Entrate compl. Tend                     | 984.031,7              | 988.370,0       | 1.019.038,0     | 49,4         | 47,6         | 47,4         |
|                               | Entrate compl. Progr                    | 974.123,9              | 984.935,1       | 1.016.674,6     | 48,8         | 47,2         | 47,1         |
|                               | <b>Pil nominale tendenziale (mld)</b>   | <b>1.990,1</b>         | <b>2.076,5</b>  | <b>2.151,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
|                               | <b>Pil nominale programmatico (mld)</b> | <b>1.994,5</b>         | <b>2.088,5</b>  | <b>2.159,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegato 3 disegno di legge 2023 e NaDEF 2022

Il contributo alla manovra del d.l. n. 176/2022 si attesta a poco meno di 7,3 miliardi in tutto il triennio (4,3 miliardi sul solo 2023) ed è sostanzialmente riconducibile ad interventi di maggiore spesa (oltre il 90 per cento degli impieghi triennali). Nel primo anno di previsione rileva, *in primis*, lo stanziamento del Fondo da destinare all'attuazione della manovra di bilancio 2023-2025, e, in

particolare, alle misure a favore di famiglie e imprese in relazione alla situazione di crisi energetica (4,1 miliardi). Nei successivi due anni le maggiori spese sono legate: alla proroga per il 2023 del Super bonus per gli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale, nel rispetto di determinate condizioni reddituali (0,9 miliardi annui) e alle ulteriori risorse accantonate nel richiamato fondo per la manovra di bilancio 2023-2025 (0,5 miliardi nel 2024 e 0,3 miliardi nel 2025).

Sul fronte delle coperture, il d.l. n. 176/2022 appronta 7,6 miliardi nel triennio (di cui 4,6 miliardi nel 2023). Conseguentemente, esso determina un effetto netto positivo, generando una riduzione dell'indebitamento nel 2023 per 317,5 milioni. Senza considerare il decreto in discorso il maggiore deficit dovuto alla manovra di bilancio salirebbe a 21,1 miliardi. L'impatto stimato del provvedimento è, invece, neutrale nei due successivi esercizi.

La quota principale delle coperture contenute nel d.l. n. 176/2022 è legata alle minori spese (oltre il 94 per cento su base triennale): tra queste la voce più rilevante è rappresentata dall'effetto della decisione di posticipare al 2023 il termine entro il quale il Gestore dei servizi energetici (GSE) è tenuto alla vendita del gas naturale acquistato ai fini del suo stoccaggio e quello per la restituzione allo Stato delle somme precedentemente trasferite per tali finalità. A ciò si aggiungono le minori spese di parte capitale conseguenti alla decisione di ridurre, dal 110 al 90 per cento, la percentuale di detrazione per le spese di riqualificazione sui condomini sostenute nel 2023 (-1,2 miliardi annui). In merito alle risorse del Fondo da destinare all'attuazione della manovra di bilancio 2023-2025, va sottolineato che per quest'ultimo il disegno di legge di bilancio all'esame prevede un utilizzo parziale: in dettaglio si è attinto alle risorse accantonate sul 2023 per soli 2,6 miliardi. Nella relazione tecnica si precisa, sul punto, che la quota residua delle disponibilità, pari a 1,5 miliardi nel 2023, rimane accantonata, per tener conto delle oscillazioni dei prezzi energetici; essa sarà resa disponibile al momento del versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme incassate dal GSE conseguenti alla vendita del gas.

Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di maggiori spese, per 27,2 miliardi (il 58,3 per cento), di cui 20,1 di natura corrente e 7,1 di parte capitale; come già rilevato nei precedenti cicli di bilancio, le disposizioni di incremento della spesa sono molto frammentate, seppur con un elevato grado di concentrazione nell'allocazione delle risorse. Gli interventi che si traducono in riduzioni di entrata sono complessivamente pari a 19,4 miliardi, di cui 12,5 di natura tributaria.

Al netto del d.l. n. 176/2022, le maggiori spese del 2023 si attestano a poco meno di 23 miliardi; di questi 22,4 miliardi sono ricollegabili agli interventi legislativi della Sezione I, mentre 0,5 miliardi ai rifinanziamenti della Sezione II. In totale, le disposizioni legislative comportanti maggiore spesa ammontano a 134. Di queste, le prime 13 per dimensione finanziaria assorbono circa tre quarti della maggiore spesa; per il resto si rileva un'accentuata polverizzazione degli interventi, 76 dei quali presentano importi uguali o inferiori ai 10 milioni. Le maggiori spese (fatta eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti della Sezione II) riguardano principalmente: gli stanziamenti a fronte dei crediti d'imposta per l'acquisto, da parte delle imprese, di energia elettrica e gas naturale (9,8 miliardi), le somme destinate al Fondo di garanzia PMI (800 milioni), quelle per l'emolumento accessorio *una tantum* (da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio) per i miglioramenti economici del personale statale (1 miliardo), l'incremento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (500 milioni) e la costituzione del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro (500 milioni). In ambito sanitario, presentano importanti stanziamenti aggiuntivi il fondo sanitario nazionale (2,15 miliardi) e quello per l'acquisto di vaccini e farmaci per la cura del Covid-19 (500 milioni).

Anche sul fronte delle entrate gli interventi risultano particolarmente concentrati; rilevano le risorse del settore del lavoro e delle politiche sociali legate alla riduzione del cuneo contributivo (5,9 miliardi) e agli effetti fiscali della revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il periodo 2023-2025 (1,4 miliardi nel 2023 e circa 2,7 annui nei successivi due esercizi). Un peso

consistente rivestono anche i fondi volti a fronteggiare l'emergenza energetica attraverso: l'azzeramento degli oneri generali di sistema dell'energia elettrica e l'invarianza di quelli del gas (in tutto 4,8 miliardi), il bonus sociale elettrico e gas (2,4 miliardi), l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 5 per cento, per il primo trimestre dell'anno 2023, per le somministrazioni di gas metano usato per combustione per usi civili e industriali (833 milioni). Assorbe 600 milioni la scelta di differire di un anno, al 2024, l'entrata in vigore della *plastic tax* e della *sugar tax*. Di minor rilievo nel 2023 (266 milioni), ma in forte crescita nel biennio successivo (1,5 miliardi), sono le minori entrate legate all'estensione a 85.000 euro del regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi.

Nel biennio successivo, la composizione della manovra varia; sale progressivamente l'incidenza delle maggiori spese, passando al 73,5 per cento nel 2024 (20,7 miliardi) e al 79,1 per cento nel 2025 (19,6 miliardi). Le minori entrate si riducono a 7,4 miliardi nel 2024 e a 5,2 miliardi nel 2025.

Nel periodo 2024-2025, le maggiori spese della Sezione I, di parte corrente, mantengono un livello sostanzialmente omogeneo (salgono a 15,9 miliardi nel 2024, per poi attestarsi a 14,8 nel 2025). A ciò si aggiungono 0,5 miliardi annui di misure di rifinanziamento. Diversamente, l'incremento della spesa capitale per gli interventi della Sezione I scende a 1,9 miliardi nel 2024 (cui si sommano 1,1 miliardi di rifinanziamenti e riprogrammazioni), risalendo poi a 2,4 miliardi nel 2025 (oltre a 0,7 miliardi di rifinanziamenti). Ciò è legato al venir meno delle misure straordinarie per il sostegno all'acquisto di gas da parte delle imprese e dei trasferimenti al Fondo di garanzia PMI.

Tra gli oneri principali per dimensione finanziaria, nel biennio 2024-2025, figurano: le risorse per l'istituzione del fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva (7,1 miliardi annui), l'incremento del fondo sanitario nazionale (2,3 miliardi nel 2024 e 2,6 miliardi nel 2025), le disposizioni sul trattamento di pensione anticipata flessibile (1,2 miliardi nel 2024 e 0,5 miliardi nel 2025), l'intervento di esonero contributivo per le assunzioni di giovani (0,8 miliardi annui), l'incremento del Fondo per l'assegno unico universale (0,7 miliardi annui), l'incremento del fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (0,5 miliardi nel 2024) e di quello per l'avvio delle opere indifferibili (con un profilo crescente di 0,5 miliardi nel 2024 e 1 miliardo nel 2025).

Sul fronte delle minori entrate la riduzione del 2024 (-12,2 miliardi) riflette la rimozione di misure aventi carattere temporaneo, quali l'intervento di esonero contributivo relativo al 2023, quelli di contrasto al rialzo dei prezzi energetici, nonché l'entrata in vigore della *plastic tax* e della *sugar tax*, precedentemente oggetto di differimento. Crescono, invece, gli effetti fiscali della revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il periodo 2023-2025 (da 1,4 miliardi nel 2023 a circa 2,7 miliardi nei successivi due esercizi) e di quella del regime della *flat tax*.

Nel 2023 la copertura della manovra è assicurata per 25,8 miliardi da nuove risorse (55,4 per cento degli impieghi) e per 20,8 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (44,6 per cento delle coperture). Le maggiori entrate previste ammontano a 9,5 miliardi; più consistenti le minori spese (16,3 miliardi), di cui 9,8 di parte corrente e 6,5 in conto capitale.

Tra le prime, la gran parte è rappresentata: dal contributo di solidarietà straordinario sotto forma di prelievo temporaneo per l'anno 2023 per i soggetti che producono, importano o vendono energia elettrica, gas naturale, producono, importano, distribuiscono o vendono prodotti petroliferi (con un gettito atteso di 2,6 miliardi); dagli effetti fiscali indotti dalla misura di esonero contributivo (1,7 miliardi); dall'acquisizione all'erario dei proventi derivanti dal meccanismo di compensazione sul prezzo dell'energia elettrica (1,4 miliardi); dal gettito stimato dell'imposta sostitutiva per la rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni (1,2 miliardi).

Sul fronte delle minori spese, le coperture per il 2023 sono, in primo luogo, costituite, come già specificato, dall'effetto della disposizione del d.l. n. 176/2022 di posticipo a tale anno del termine

entro il quale il Gestore dei servizi energetici (GSE) è tenuto alla vendita del gas naturale acquistato ai fini del suo stoccaggio e quello per la restituzione allo Stato delle somme precedentemente trasferite per tali finalità. A ciò si cumulano i risparmi derivanti: dalla revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-2024 (3,5 miliardi) e dall'intervento di limitazione temporale sul reddito di cittadinanza (0,7 miliardi). Ulteriori risorse sono attinte dai fondi di bilancio: 2,6 miliardi da quello costituito con il d.l. n. 176/2022 per l'attuazione della presente manovra e 1,4 da quello per interventi in materia fiscale di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 178/2020. Infine, un contributo alle coperture deriva dai definanziamenti e dalle riprogrammazioni della Sezione II, per complessivi 2,9 miliardi.

Nell'anno successivo si riduce significativamente il ricorso all'indebitamento (-18,5 miliardi), la cui incidenza sul piano delle coperture scende all'8,2 per cento. Ciò è conseguenza, da un lato, della contrazione delle dimensioni della manovra (-18,5 miliardi); dall'altro lato, dell'accentuazione dei risparmi di spesa (+5,5 miliardi), che raggiungono il 77,5 per cento del totale delle coperture, solo parzialmente compensati dalla riduzione delle risorse derivanti da maggiori entrate (-5,5 miliardi, circa il 14,2 per cento delle coperture). Nel 2025 si assiste ad un ulteriore restringimento dei margini della manovra (-3,3 miliardi) e ad un parallelo incremento dei risparmi di spesa (+4,9 miliardi). Prosegue, invece, lungo tutto il triennio la riduzione delle maggiori entrate che passano da 9,5 a 2,8 miliardi. Nell'anno finale di previsione, pertanto, le risorse arrivano a superare gli impieghi, determinando un riassorbimento dell'indebitamento di 4,7 miliardi.

Nel 2024 e 2025 le principali fonti delle crescenti riduzioni di spesa sono costituite, da un lato, dall'abrogazione della misura del reddito di cittadinanza a decorrere dal 1° gennaio 2024, quando sarà compiuta l'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva (-8,8 miliardi annui); dall'altro lato, dalla revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-2024 (-6,8 miliardi nel 2024 e -6,6 miliardi nel 2025). Inoltre, nel 2025 assume dimensioni rilevanti la riduzione di spese legata ai definanziamenti e alle riprogrammazioni della Sezione II (circa 7,7 miliardi complessivi).

Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta delle entrate, pari a 9,9 miliardi nel 2023 (0,5 punti percentuali di Pil) e progressivamente più contenuta nel 2024 (3,4 miliardi, 0,2 punti di Pil) e 2025 (2,4 miliardi, 0,1 punto di Pil); ciò a fronte di un incremento netto di spesa di 10,9 miliardi nel 2023 (0,5 punti di Pil), seguito da una contrazione progressivamente più sensibile, pari, rispettivamente, a -1,1 miliardi nel 2024 (0,1 punti di Pil) e a -7 miliardi nel 2025 (0,3 punti di Pil).

## **LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI**

### **2.**

In linea con la prassi dei precedenti esercizi, la manovra all'esame risulta concentrata su alcune aree di spesa (tavola 2). In dettaglio, oltre l'84 per cento delle risorse del 2023 sono assorbite da interventi riconducibili a cinque gruppi di norme: si tratta di quelle legate all'emergenza energetica, delle misure di riduzione della pressione fiscale, delle politiche del lavoro della famiglia e sociali, degli interventi atti a sostenere la crescita e

gli investimenti delle imprese e le infrastrutture, nonché di quelli relativi alla sanità e alle infrastrutture.

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

| INTERVENTI (EFFETTI NETTI)                                    | 2023                  | 2024          | 2025          | 2023         | 2024         | 2025         |
|---|-----------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|   | Valori assoluti (mln) |               |               | % su totale  |              |              |
| Misure in materia di energia gas e carburanti                 | -18.839               | -535          | -535          | 53,5         | 6,5          | 9,0          |
| Misure fiscali  | -1.971                | -1.606        | -647          | 5,6          | 19,6         | 10,9         |
| Lavoro famiglia e politiche sociali                           | -3.629                | 1.642         | 2.807         | 10,3         | -20,0        | -47,3        |
| <i>Lavoro e politiche sociali</i>                             | -3.172                | 2.277         | 3.463         | 9,0          | -27,8        | -58,3        |
| <i>Famiglia e disabilità</i>                                  | -457                  | -636          | -656          | 1,3          | 7,8          | 11,0         |
| Crescita e investimenti                                       | -2.343                | -1.516        | -1.596        | 6,7          | 18,5         | 26,9         |
| <i>Misure per la crescita e gli investimenti</i>              | -961                  | -631          | -1.151        | 2,7          | 7,7          | 19,4         |
| <i>Misure per l'agricoltura</i>                               | -530                  | -55           | -75           | 1,5          | 0,7          | 1,3          |
| <i>Infrastrutture e trasporti</i>                             | -852                  | -830          | -370          | 2,4          | 10,1         | 6,2          |
| Sanità  | -2.800                | -2.300        | -2.600        | 7,9          | 28,0         | 43,8         |
| Scuola, Università e ricerca                                  | -84                   | -257          | -257          | 0,2          | 3,1          | 4,3          |
| Turismo, sport e informazione                                 | -172                  | -157          | -177          | 0,5          | 1,9          | 3,0          |
| Difesa e sicurezza nazionale                                  | -96                   | -100          | -137          | 0,3          | 1,2          | 2,3          |
| <i>Misure per la difesa</i>                                   | -6                    | -13           | -28           | 0,0          | 0,2          | 0,5          |
| <i>Misure per la sicurezza nazionale</i>                      | -90                   | -87           | -109          | 0,3          | 1,1          | 1,8          |
| Misure in materia di ambiente                                 | -27                   | -44           | -53           | 0,1          | 0,5          | 0,9          |
| Misure per la partecipazione all'UE e altri organismi intern. | -29                   | -62           | -23           | 0,1          | 0,8          | 0,4          |
| Misure in materia sisma                                       | -349                  | -84           | -90           | 1,0          | 1,0          | 1,5          |
| Regioni e EELL  | -19                   | -30           | -41           | 0,1          | 0,4          | 0,7          |
| Giustizia   | -5                    | -35           | -55           | 0,0          | 0,4          | 0,9          |
| Riprogrammazioni  |                       | -700          |               | 0,0          | 8,5          | 0,0          |
| Rifinanziamenti   | -542                  | -837          | -1.190        | 1,5          | 10,2         | 20,0         |
| <b>Totale interventi netti (allegato 3)</b>                   | <b>-30.906</b>        | <b>-6.621</b> | <b>-4.593</b> | <b>87,7</b>  | <b>80,7</b>  | <b>77,3</b>  |
| <i>DL 176/2022</i>  | <i>-4.322</i>         | <i>-1.581</i> | <i>-1.345</i> | <i>12,3</i>  | <i>19,3</i>  | <i>22,7</i>  |
| <b>Totale interventi netti manovra</b>                        | <b>-35.227</b>        | <b>-8.202</b> | <b>-5.938</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>COPERTURE (EFFETTI NETTI)</b>                              | <b>2023</b>           | <b>2024</b>   | <b>2025</b>   | <b>2023</b>  | <b>2024</b>  | <b>2025</b>  |
| Disposizioni in materia di entrate                            | 4.783                 | 306           | 286           | 13,6         | 3,7          | 2,7          |
| Misure di sostegno per il contribuente                        | -1.141                | 868           | 737           | -3,2         | 10,6         | 6,9          |
| Altre misure fiscali  | 85                    | 0             | 0             | 0,2          | 0,0          | 0,0          |
| Fondi   | 3.056                 | 798           | 592           | 8,7          | 9,7          | 5,6          |
| Altre coperture   | 95                    | 68            | 38            | 0,3          | 0,8          | 0,4          |
| Definanziamenti   | 2.604                 | 2.270         | 4.473         | 7,4          | 27,7         | 42,1         |
| Riprogrammazioni  | 300                   |               | 3.147         | 0,9          | 0,0          | 29,6         |
| Incremento disavanzo  | 20.806                | 2.311         |               | 59,1         | 28,2         | 0,0          |
| <b>Totale coperture nette (allegato 3)</b>                    | <b>30.588</b>         | <b>6.621</b>  | <b>9.272</b>  | <b>86,8</b>  | <b>80,7</b>  | <b>87,3</b>  |
| <i>DL 176/2022</i>  | <i>4.639</i>          | <i>1.581</i>  | <i>1.345</i>  | <i>13,2</i>  | <i>19,3</i>  | <i>12,7</i>  |
| <b>Totale coperture nette manovra</b>                         | <b>35.227</b>         | <b>8.202</b>  | <b>10.617</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2023

Nella Tavola 2 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che diversamente dalla tavola precedente i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, i benefici risultano calcolati sottraendo le eventuali misure di riduzione della spesa o di aumenti di entrate riconducibili direttamente all'obiettivo esaminato. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra. Nella tavola, inoltre, gli effetti del d.l. n. 176/2022 sono riportati scindendo gli impieghi di risorse dalle relative coperture. Si tratta naturalmente di una semplificazione richiesta dalla necessità di valutare la composizione delle misure che, approvata la legge di bilancio, diventeranno operative da inizio 2023.

Il livello elevato di concentrazione nella distribuzione delle risorse trova peraltro conferma anche nel biennio successivo, nel quale, tuttavia, si assiste ad una ricomposizione degli interventi. Oltre al venir meno delle misure di mitigazione dell'impatto della crescita dei prezzi energetici, a partire dal 2024 l'area di spesa legata al lavoro e alle politiche sociali inizia a generare risorse di copertura; ciò è il riflesso della decadenza degli effetti della misura annuale di esonero contributivo e delle minori spese in ragione della revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni e dell'eliminazione del reddito di cittadinanza. Nel biennio si eleva, invece, in misura significativa l'impatto finanziario netto delle politiche per la crescita dei settori produttivi e della spesa sanitaria, oltre che delle risorse per i rifinanziamenti, la cui incidenza sale progressivamente (dall'1,5 per cento del 2023 al 20 per cento del 2025).

Le coperture sono principalmente assicurate, come già ricordato, dal ricorso all'indebitamento nel 2023; nei successivi esercizi, invece, cresce il peso delle risorse generate dalle misure fiscali e, soprattutto, dai definanziamenti e dalle riprogrammazioni della Sezione II.

## GLI INTERVENTI NEL SETTORE ENERGIA

### 3.

Il titolo I del DLB reitera per il primo trimestre dell'anno alcuni provvedimenti adottati dal precedente governo nel corso del 2022, focalizzando le risorse sui crediti di imposta per le imprese, la sterilizzazione degli oneri di sistema e i bonus sociali energia.

TAVOLA 3

|   | 2022          | 2023          |
|---|---------------|---------------|
| Crediti di imposta per acquisti gas e elettricità                                 | 20,265        | 9,847         |
| Riduzione oneri sistema e riduzione Iva gas usi civili e industriali              | 14,585        | 6,132         |
| Riduzione accise carburanti, IVA Ggas autotrazione e interventi per autotrasposto | 10,438        |               |
| Bonus sociale e altri interventi settoriali                                       | 4,091         | 2,689         |
| <b>TOTALE</b>   | <b>49,378</b> | <b>18,667</b> |

|                                      | 2022        | 2023        |
|--------------------------------------|-------------|-------------|
| Famiglie                             | 7%          | 13%         |
| Imprese                              | 52%         | 54%         |
| Non attribuibili: imprese e famiglie | 42%         | 33%         |
| <b>TOTALE</b>                        | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

La tavola 3 presenta la ripartizione per categorie di intervento dei principali provvedimenti previsti nel disegno di legge di bilancio 2023 a confronto con quelli introdotti nel 2022, selezionati tra quelli più direttamente ricollegabili all'impatto su famiglie e imprese<sup>1</sup>. L'articolo 2 del DLB proroga per il primo trimestre del 2023 il contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, volto ad attutire l'impatto della crescita dei prezzi dei beni energetici sui costi delle imprese. Il credito di imposta è parametrato alla spesa sostenuta per l'acquisto di elettricità e gas nel primo trimestre 2023, a condizione che il prezzo di riferimento unitario, calcolato sulla base della media del quarto trimestre 2022 e al netto delle imposte e degli eventuali sussidi, abbia subito un incremento del costo superiore al 30 per cento relativo al medesimo periodo dell'anno 2019. Le aliquote in vigore per il credito di imposta del primo trimestre 2023 sono del 45 per cento per gli acquisti di gas naturale di tutte le imprese e gli acquisti di elettricità delle cosiddette imprese energivore e del 35 per cento per gli acquisti di elettricità di tutte le altre imprese; quindi, potenziate rispetto a quelle in essere a fine 2022. L'articolo 11, inoltre, estende al primo trimestre 2023 il contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, al settore agricolo e della pesca con un'aliquota pari al 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del carburante, con un costo stimato in 174 milioni. Il regime dei crediti di imposta ha subito dalla sua introduzione (d.l. 4/2022) diverse modifiche sia in relazione alle tipologie di impresa (inizialmente solo energivore e gasivore), sia alle aliquote, sia alle scadenze con cui possono essere portati in compensazione i crediti di imposta maturati<sup>2</sup>. La spendibilità di questi crediti potrebbe però essere meno facile del previsto. L'ammontare dei crediti accumulati è infatti diventato consistente, anche tenendo conto del cumulo di agevolazioni e della possibilità di cessione limitata, anche in relazione alla saturazione delle cessioni collegate al bonus per l'efficientamento energetico.

Gli interventi sugli oneri di sistema delle bollette di elettricità e gas sono regolati negli articoli 3,4 e 6 del DLB. Gli articoli 3 e 4 estendono il contenimento degli oneri di sistema al primo trimestre 2023 rispettivamente per l'elettricità (annullamento per i soli usi civili o industriali in bassa tensione) e per il gas (con invarianza delle aliquote). Il costo di questi interventi è stimato in circa 5 miliardi. All'intervento sugli oneri di sistema si aggiunge l'estensione della riduzione dell'aliquota IVA per il primo trimestre sul gas naturale per usi civili e industriali (dal 10 al 5 per cento), con un costo stimato di 834 milioni. L'articolo 6 provvede invece a eliminare definitivamente dal computo degli oneri di sistema delle bollette elettriche i costi del decommissioning degli impianti nucleari, in ottemperanza all'impegno preso nell'ambito delle riforme del PNRR (milestone M1C2-7). Per compensare il finanziamento precedente, previsto con gli oneri di sistema, l'articolo 6 ha destinato 400 milioni al definitivo smantellamento delle centrali nucleari non più in uso. Tra i provvedimenti più rilevanti, con un impegno di risorse di oltre 2,5 miliardi, l'articolo 5 del DLB 2023 conferma e rafforza il regime "potenziato" dei bonus sociali energia e gas, introdotto a partire dalla seconda metà del 2021. In particolare, l'articolo 5 estende al 2023 la maggiorazione degli importi già prevista nel 2022 per il bonus legato al disagio sia fisico sia economico e per quest'ultimo alza la soglia ISEE fino a 15000 euro (il bonus per disagio fisico non prevede una soglia ISEE).

I soli provvedimenti che hanno un effetto immediato su famiglie e imprese superano i 18 miliardi, ammontare molto elevato considerando che copre solo il primo trimestre del 2023 e che non comprende una riproposizione dell'intervento di contenimento sulle

<sup>1</sup> I provvedimenti sono considerati per il loro impatto diretto, senza dunque gli effetti di retroazione sui tributi che riguardano i sostegni alle imprese.

<sup>2</sup> I crediti maturati il primo trimestre del 2023 dovranno essere portati in compensazione entro la fine dell'anno, mentre quelli maturati nel secondo semestre del 2022 avranno come termine il 30 giugno 2023. Per ulteriori dettagli, si veda il Riquadro 1.

accise dei carburanti per autotrazione. Qualora i prezzi dei beni energetici, pur al momento lontani dai picchi raggiunti ad agosto 2022, non mostreranno segni di stabilizzazione, l'ammontare necessario a rifinanziare tutti gli interventi per l'intero anno potrebbe diventare particolarmente ingente, tanto più se si volesse intervenire anche per sterilizzare la perdita di potere di acquisto generale. Diventa dunque necessario spingere per una maggiore selettività degli interventi a favore dei soggetti – famiglie e imprese – più vulnerabili e più esposti alle pressioni competitive.

#### 4.

Con la manovra sono introdotti due nuovi prelievi a parziale copertura degli oneri per attenuare gli effetti dei rincari energetici sulle famiglie e le imprese, che, anche in relazione a quanto previsto dal Regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022, modificano e affiancano i prelievi straordinari del 2022. Il primo, previsto dall'articolo 9, va a estendere la platea delle imprese soggette al prelievo parametrato al tetto sui ricavi, già introdotto dal d.l. 4/2022; il secondo intervento (articolo 28) introduce un nuovo prelievo sugli extraprofitti delle imprese che operano in campo energetico che va ad affiancarsi a quello introdotto con il d.l. 21/2022, che esaurisce i suoi effetti con il versamento previsto per il 30 novembre 2022. Complessivamente, le imprese del settore dell'energia nel 2022 e nel 2023 si trovano assoggettate a un sistema di 4 prelievi, con strutture e basi imponibili diverse, che si sovrappongono sia in termini temporali, sia per i soggetti passivi e che hanno già creato nei mesi scorsi diversi dubbi interpretativi e un gettito parzialmente inferiore alle attese.

L'articolo 9 introduce un nuovo prelievo legato all'istituzione di un tetto ai ricavi su una platea di imprese che esclude esplicitamente quelle soggette al meccanismo "a due vie" introdotto con il d.l. 4/2022. Il nuovo prelievo è basato su un meccanismo di compensazione "a una via" e modifica il valore del *cap* che diventa 180 euro/MWh (in luogo dei 60MWh medi previsti per il sistema a due vie)<sup>3</sup> in attuazione del regolamento Ue 2022/1854 e che si applicherà dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2023. I soggetti passivi sono le imprese titolari di impianti, con potenza superiore a 20Kw, non Fer individuati dal regolamento europeo (nucleare, comunque assente in Italia, impianti a rifiuti, a prodotti petroliferi, a lignite o torba), e gli impianti a rinnovabili che non sono toccati dalla norma varata dal decreto 4/2022. Da questo prelievo è atteso un gettito di 1,4 miliardi nel 2023.

L'articolo 28 del DLB 2023 riscrive il prelievo straordinario introdotto dal d.l. 21/2022 - la cui base era costituita dalla variazione del valore aggiunto in uno specifico arco temporale – disegnando un prelievo sulla variazione del "reddito complessivo" tra il 2022 e la media degli anni 2018-2021 in eccesso al 10 per cento. I soggetti passivi sono quelli che producono, importano o vendono energia

---

<sup>3</sup> Il tetto di 180€/MWh può essere modificato in alto dall'ARERA per le tipologie di generazione con costi di produzione più elevati.

elettrica, gas naturale, producono, importano, distribuiscono o vendono prodotti petroliferi<sup>4</sup>. L'aliquota è stata fissata al 50 per cento, ma è previsto che il contributo straordinario non possa essere superiore al 25 per cento del patrimonio netto.<sup>5</sup> Da questo prelievo, previsto solo con riferimento all'anno di imposta 2022, è atteso un gettito di 2,6 miliardi nel 2023. Anche in questo caso, la norma dà attuazione al Regolamento UE 2022/1854 (art. 14) che ha tracciato le linee di un prelievo di solidarietà coordinato a livello europeo, dando così corpo alla comunicazione RePowerEU, in cui si suggeriva di finanziare le misure di emergenza in favore di imprese e consumatori vulnerabili europei con misure fiscali straordinarie e temporanee sulle imprese operanti nei settori dell'energia. In particolare, l'articolo 15 del Regolamento<sup>6</sup> indica la variazione degli imponibili fiscali in eccesso a una profittabilità normale (identificata nel 20 per cento) come base imponibile e un'aliquota non inferiore al 33 per cento. Si può osservare che il nuovo prelievo si discosta in parte dal Regolamento UE: a) l'aliquota del contributo è 17 punti sopra il minimo previsto dal regolamento dell'Unione e b) l'incremento di profittabilità normale è fissato al 10 invece che al 20 per cento.

Dal prelievo sugli extraprofitti delle imprese era atteso un gettito, che nelle relazioni tecniche dei provvedimenti, era stimato superiore ai 10 miliardi; lo stesso doveva essere versato in due rate (giugno-agosto e novembre 2022), ma i versamenti relativi al primo acconto sono stati largamente inferiori alle attese (1,2 miliardi a ottobre 2022). I limitati versamenti sembrano essere ricollegabili, da un lato, alla presunzione di incostituzionalità del prelievo (anche in relazione all'esperienza della c.d. Robin Tax in vigore tra il 2008 fino alla dichiarazione di incostituzionalità del 2015), dall'altro all'incertezza nella determinazione della base imponibile<sup>7</sup>.

Per quanto le esigenze di finanza pubblica richiedano di incrementare le fonti di copertura, andando a individuare, in particolare, i settori che possono aver beneficiato delle oscillazioni dei prezzi dell'energia, il sistema che ne deriva è certamente complesso. Tutte le imprese che operano nei settori energetici sono soggette a un tetto sui ricavi (con meccanismo “a una via” o a “due vie”) che opererà fino a giugno 2023. Il nuovo contributo straordinario sugli extraprofitti del 50 per cento - riferito alla variazione rispetto all'intero di anno di imposta 2022 - è inoltre richiesto a tutte le imprese che operano nei settori energetici senza che ne sia prevista la deducibilità da altri tributi e senza che sia richiamato un esplicito coordinamento con i prelievi legati ai *cap* sui prezzi. Inoltre, rimane aperta la questione di un'efficace tutela dei consumatori rispetto alle

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Questo tetto al contributo, da applicare sulla singola impresa, appare tuttavia molto elevato. Basti pensare che per il complesso delle imprese interessate il 25 per cento del capitale netto può essere quantificato, a bilanci 2020, in 26 miliardi.

<sup>6</sup> L'articolo 15 prevede che “Il contributo di solidarietà temporaneo per le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, comprese quelle che fanno parte di un gruppo consolidato unicamente a fini fiscali, è calcolato sugli utili imponibili — determinati in base alla normativa fiscale nazionale, nell'esercizio fiscale 2022 e/o nell'esercizio fiscale 2023 e per tutta la rispettiva durata — che eccedono un aumento del 20 per cento degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, nei quattro esercizi fiscali che iniziano il 1o gennaio 2018 o successivamente. Qualora la media degli utili imponibili di tali quattro esercizi fiscali sia negativa, ai fini del calcolo del contributo di solidarietà temporaneo l'utile imponibile medio è pari a zero.”

<sup>7</sup> Per ulteriori dettagli si veda il Riquadro 2.

possibili traslazioni dei prelievi che, seppur prevista dal d.l. 21/2022, non compare nell'attuale formulazione del prelievo ex articolo 28.

## **GLI INTERVENTI IN MATERIA DI ENTRATE**

### **5.**

Il titolo 3 del DLB contiene misure di riduzione della pressione fiscale (capo I), disposizioni varie (capo II) tra cui quelle che introducono la regolamentazione fiscale delle crypto-attività e un articolato insieme di misure in materia di riduzione e cancellazione dei carichi fiscali (capo III).

Le disposizioni di riduzione della pressione fiscale consolidano e accentuano la frammentazione del prelievo tra diverse categorie di contribuenti e anche all'interno di medesime categorie. In particolare, l'art. 12 apporta modifiche al regime forfetario previsto dalla legge 190/2014, innalzando il limite di applicazione a 85 mila euro di ricavi, con la conseguente applicazione dell'aliquota del 15 per cento sui corrispondenti redditi (determinati attraverso coefficienti di redditività diversificati per categorie di attività e applicati ai ricavi).

Tale imposta è sostitutiva dell'IRPEF, delle addizionali IRPEF regionali e comunali e dell'IRAP. A differenza di quanto previsto in precedenza, si prevede poi che il regime forfetario cessi a partire dall'anno stesso in cui i ricavi o i compensi superino i 100 mila euro. I limiti previsti sono aggiornati tenendo conto della Direttiva UE 2020/285 relativa al regime speciale dell'IVA per le piccole imprese applicabile a partire dal 2025; resta al momento la necessità che tali soglie siano autorizzate in deroga da parte delle autorità europee. Sul piano dell'efficacia della disposizione, le nuove soglie previste nell'art. 12 impediscono l'inclusione nel forfetario dell'intero ammontare dei ricavi nell'anno di superamento della soglia.

Dal punto di vista della struttura del prelievo sui redditi, si indebolisce così ulteriormente il ruolo dell'IRPEF e se ne accentua la specialità sui redditi di lavoro dipendente e di pensione. Elementi che depongono per il riavvio del percorso di riforma fiscale complessivo previsto dal Governo.

Nella stessa direzione sembra muovere la Flat tax incrementale (e opzionale) prevista dall'art. 13 per il solo anno 2023.

Essa prevede l'applicazione – per i redditi di lavoro autonomo e di impresa non inclusi nel forfetario – di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali con aliquota del 15 per cento su una base imponibile, comunque, non superiore a 40 mila euro e costituita dalla differenza tra la base imponibile del 2023 e il maggior reddito conseguito nel triennio 2020–2022. La base imponibile così ottenuta viene poi decurtata per un valore pari al 5 per cento del maggior reddito del triennio precedente.

Trattandosi dell'applicazione di un'aliquota del 15 per cento ad una porzione di reddito incrementale, la struttura di questa imposta – per la parte incrementale – diviene regressiva, poiché l'aliquota marginale del 15 per cento è comunque inferiore anche alla prima aliquota marginale dell'IRPEF. Ovviamente, il beneficio maggiore si ottiene per incrementi di reddito che ricadono nell'aliquota marginale massima del 43 per cento. Inoltre, poiché l'eventuale eccedenza rispetto ai 40 mila euro sarebbe comunque assoggettata all'ordinaria progressività dell'IRPEF, il profilo delle aliquote medie nel tratto corrispondente risulterebbe decrescente per la parte incrementale, e poi nuovamente crescente in corrispondenza dell'eccedenza di reddito.

Un effetto analogo, ma di entità minore, è determinato anche dalla previsione, di cui all'art. 15, della riduzione al 5 per cento dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato di ammontare variabile erogati ai lavoratori dipendenti e sulle somme erogate in forma di partecipazione agli utili di impresa, entro il limite dei 3 mila euro (o 4 mila euro in caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori) e applicabile a redditi di lavoro dipendente non superiori a 80 mila euro.

Un ulteriore elemento di svuotamento della progressività del prelievo è infine determinato dalla previsione, di cui all'art. 20, della proroga dell'esenzione IRPEF – introdotta nel 2017 (legge 232/2016) – dei redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

## 6.

Nel capo II oltre agli interventi volti a prevedere uno specifico trattamento per le cripto-attività e a disporre una specifica sanatoria su tali attività, sono di specifica rilevanza le disposizioni contenute nell'art. 28, di cui si è già detto, e nell'art. 29 con cui sono previsti un contributo di solidarietà temporaneo e la revisione del sistema di tassazione dei prodotti a base di tabacco.

Per le cripto attività è previsto un trattamento assimilabile a quello in essere per le valute estere, laddove detenute in regime di impresa, con conseguente irrilevanza fiscale delle componenti positive e negative derivanti dalla valutazione, e assimilabile a quello stabilito per i titoli negli altri casi, ricomprendendo tra i redditi diversi di natura finanziaria le plusvalenze e gli altri proventi realizzati mediante rimborso o cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di cripto-attività, non inferiori complessivamente a 2.000 euro nel periodo d'imposta. Viene previsto l'assoggettamento di tali redditi all'imposta sostitutiva sui redditi diversi di natura finanziaria di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 461/1997 e la possibilità di fruire, anche per tali attività, dei regimi del risparmio amministrato e del risparmio gestito. Per l'applicazione di tali regimi viene previsto che il rapporto di amministrazione o di gestione venga attivato con intermediari che dovrebbero essere inclusi nella lettera *i-bis* dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 231/2007 che, tuttavia, opportunamente non viene modificato dalla disposizione, non consentendo pertanto l'operatività dei previsti regimi.

Viene, inoltre, prevista la possibilità di rivalutare con aliquota del 14 per cento (le stessa aliquota prevista anche per la rivalutazione di immobili e partecipazioni, estesa, per la prima volta, dagli artt. 25 e 26 anche alle partecipazioni in società quotate e ai terreni agricoli, alle quote di OICR e alle polizze assicurative) le cripto-attività detenute alla data del 1° gennaio 2023, oltre all'assoggettamento all'imposta di bollo, tramite imposta sostitutiva, da applicarsi con regime analogo a quello previsto per l'Ivafe<sup>8</sup>.

L'articolo 34 prevede una specifica sanatoria su tali attività consentendo alle persone fisiche, agli enti non commerciali e alle società semplici ed equiparate che non hanno ottemperato agli obblighi di monitoraggio fiscale delle cripto-attività (art. 4 d.l. 167/1990) di presentare una dichiarazione di emersione che sarà approvata con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Si tratta di una "*voluntary disclosure sui generis*" che non prevede che si debbano fornire chiarimenti in merito alla provenienza delle attività che si intendono regolarizzare.

La regolarizzazione prevede per i soggetti che nel periodo di detenzione non abbiano realizzato redditi la possibilità di sanare la violazione di omesso monitoraggio delle attività detenute all'estero con una sanzione pari allo 0,5 per cento per anno degli importi "regolarizzati" (le sanzioni previste sono normalmente variabili tra il 3 e il 15 per cento per le attività detenute in paesi collaborativi e dal 6 al 30 per cento per quelle detenute in paesi non collaborativi). Nel caso in cui nel periodo di riferimento si siano realizzati redditi, la regolarizzazione è ammessa con il pagamento di una imposta sostitutiva con aliquota del 3,5 per cento da applicare sul valore delle attività detenute a fine anno o alla data di realizzo, oltre alla sanzione dello 0,5 per cento.

La sanatoria tuttavia non copre la regolarizzazione delle violazioni, anche di natura tributaria, con cui è stata costituita la provvista che ha consentito l'acquisizione delle attività, venendo previsto che "Fermo restando la dimostrazione della liceità della provenienza delle somme investite, la regolarizzazione produce effetti esclusivamente sui redditi relativi alle attività di cui al comma 1 e sulla non applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227."

All'art. 29 si prospetta una revisione dell'attuale sistema di tassazione dei prodotti a base di tabacco, che prevede la contemporanea presenza di un'accisa specifica, di un'accisa ad valorem e dell'IVA.

La disciplina di questa forma di tassazione è oggetto di una Direttiva europea del 2011 (2011/64/UE), ed è attualmente in revisione. Per molto tempo, l'Italia si è caratterizzata, in ambito europeo, per una composizione della tassazione molto sbilanciata verso la componente ad valorem; la disposizione in esame tende a riequilibrare il peso della tassazione verso la componente specifica aumentando progressivamente, dal 2023 al 2025, sia la misura fissa del prelievo commisurata a 1.000 sigarette, sia l'onere fiscale minimo, un parametro che impedisce che i prodotti a base di tabacco possano essere venduti al di sotto di una soglia minima di prezzo in ragione del disincentivo al consumo che dovrebbe essere garantito dal sistema di tassazione. Si semplifica inoltre anche il calcolo della componente ad valorem, che è rideterminata in ribasso e con applicazione direttamente sul prezzo di vendita al pubblico. In relazione ai prodotti da inalazione senza combustione, la tassazione delle sostanze liquide contenenti o meno nicotina è rideterminata in riduzione rispetto all'attuale sistema, nella misura del 15 per cento dell'accisa che graverebbe su un quantitativo equivalente di sigarette, se le sostanze liquide contengono nicotina, o del 10 per cento nel caso di sostanze liquide non contenenti nicotina.

Complessivamente, si tratta di una norma che avvicina la struttura del sistema italiano di tassazione a quello medio europeo. La differenziazione verso il basso di questi prodotti

---

<sup>8</sup> Imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero di cui all'articolo 19, commi da 18 a 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni.

risponde teoricamente al principio che il livello delle accise dovrebbe avere una corrispondenza con l'entità del danno sociale determinato dal consumo di tali prodotti.

## 7.

Nel capo III si interviene in materia di riduzione o di cancellazione dei carichi fiscali. In particolare, l'articolo 38 prevede modalità definitorie particolarmente agevolate per i debiti che scaturiscono dai controlli automatizzati delle dichiarazioni dell'ultimo triennio e per tutte le rateazioni in corso inerenti agli stessi controlli automatizzati anche se di periodi d'imposta precedenti.

L'agevolazione consiste nella riduzione delle sanzioni al solo 3 per cento (in luogo dell'ordinario 10 per cento) dell'imposta dovuta e nella più ampia possibilità di rateazione, fino ad un massimo di cinque anni (venti rate trimestrali), anche nei casi in cui l'attuale disciplina prevede un massimo di otto rate.

Al di là dell'onere che la disposizione comporta (1,58 miliardi per il periodo 2023-2030), si deve segnalare il rischio che la tenuità della sanzione prevista possa aggravare ulteriormente il fenomeno da tempo segnalato dalla Corte, delle imposte dichiarate e non versate<sup>9</sup>.

Con l'art. 40 si consente la regolarizzazione delle violazioni non ancora contestate dietro versamento di 1/18 della sanzione minima, mentre gli articoli dal 41 al 44 contengono disposizioni finalizzate all'attenuazione degli importi oggetto di accertamento o di controversia in un'ottica fortemente orientata alla prevenzione o alla chiusura delle vertenze anche in presenza di comportamenti fiscali tutt'altro che lineari.

L'articolo 40 interviene per la definizione delle violazioni diverse da quelle di cui agli articoli 38 e 39 riguardanti le dichiarazioni dei periodi di imposta 2021 e precedenti. Ai fini della regolarizzazione si richiede il versamento di 1/18 della sanzione minima irrogabile e degli interessi al tasso legale oltre che di quanto dovuto per la rimozione delle irregolarità od omissioni e con possibilità di rateizzare gli importi dovuti in otto rate trimestrali (la rateazione è solitamente esclusa per il ravvedimento operoso).

Va ricordato a questo riguardo come l'istituto del ravvedimento, in origine precluso dopo l'inizio di indagini e controlli, dopo le modifiche apportate dall'articolo 1, comma 637, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), è sempre possibile fino a quando non siano notificati atti di liquidazione o di accertamento con riduzioni delle sanzioni, normalmente previste in funzione del tempo trascorso tra la commissione della violazione e il ravvedimento, comprese tra 1/10 e 1/5 applicate nei minimi edittali.

Tale nuova possibilità ha inciso non poco sul rapporto tributario, sminuendo inevitabilmente il rilievo assunto dal momento dichiarativo, anche in considerazione del contenuto ammontare delle sanzioni dovute.

---

<sup>9</sup> Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021, vol. I, tomo I, paragrafo 2.1.14, pag. 88.

Andrebbe, pertanto, valutato l'effetto che un'ulteriore riduzione delle sanzioni dovute potrà avere sui comportamenti fiscali relativi ad annualità che devono ancora formare oggetto di dichiarazione.

La possibilità di regolarizzare mediante “il versamento integrale della sola imposta” gli omessi o carenti versamenti dovuti a seguito di rateazioni attivate per definire, anche mediante adesione, mediazione e conciliazione, avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate quando non è stata ancora notificata la cartella di pagamento (articolo 45), di fatto, introduce una possibile disparità di trattamento rispetto ai contribuenti che hanno rateazioni in corso che e stanno onorando regolarmente.

L'articolo 46 del d.d.l. prevede l'annullamento automatico dei singoli carichi fino a mille euro relativamente agli anni 2000-2015.

La disposizione proposta costituisce il quarto provvedimento di annullamento automatico dei carichi iscritti a ruolo adottato nell'ultimo decennio. Un primo intervento è avvenuto con l'art. 1 della legge n. 228 del 2012 che ha stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20, del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528), nonché l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527).

Successivamente, con l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, è stato previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Ancora, con l'art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto, l'annullamento d'ufficio dei singoli carichi di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro.

Secondo quanto a suo tempo riferito dall'Amministrazione<sup>10</sup>, la cancellazione delle partite fino a mille euro disposta con il d.l. n. 119 del 2018 ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti per un complessivo valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari al 3,5 per cento del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere).

A sua volta, sempre secondo le informazioni comunicate dall'Amministrazione<sup>11</sup>, una prima sommaria valutazione degli effetti del provvedimento del 2021, che non teneva conto dei limiti di reddito previsti dalla disposizione, portava a stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. È, pertanto, presumibile che l'effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che hanno formato oggetto di cancellazione si aggiri intorno ai 20 miliardi di euro.

Secondo quanto emerge dalla R.T. all'articolo 46 vengono attribuite minori entrate nel periodo 2023-2032 per complessivi 1.649 milioni di euro.

La norma, cui vengono ascritte minori entrate per 1.649 milioni, che appaiono sottostimati, fa espresso riferimento ai “singoli carichi”. Ciò porta a riproporre le perplessità già espresse in passato: anche questa volta il riferimento ai singoli casi

<sup>10</sup> Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2019, Vol. I, Tomo I, pag. 123.

<sup>11</sup> Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2021, Vol. I, Tomo I, pag. 130.

comporterà la cancellazione di molte “singole partite” dovute da uno stesso debitore per importi complessivi in molti casi ben superiori alla soglia fissata, nonché di situazioni nelle quali le partite inferiori alle soglie coesisteranno con partite di importo unitario ben superiore per le quali l’azione di riscossione resta dovuta e, come già è avvenuto per il provvedimento del 2021, perfino la rinuncia alla riscossione di posizioni “vive” in quanto interessate a procedure di rateazione in essere per “rottamazione”.

In questo modo, in assenza di qualsiasi valutazione sulla effettiva situazione di disagio del debitore, si finisce per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti.

Va ancora sottolineato come il susseguirsi di provvedimenti di cancellazione unilaterale dei crediti iscritti a ruolo conferma le gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici ed evidenzia l’indispensabile necessità di un’organica revisione dell’intero sistema della riscossione al fine di individuare soluzioni idonee a potenziare l’efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l’interesse patrimoniale dello Stato rendendo incisiva e credibile la sua azione<sup>12</sup>.

Con l’art. 47 del d.d.l. si prevede una nuova rottamazione dei ruoli (rottamazione *quater*) anche in questo caso indipendentemente dall’effettivo disagio economico in cui si trova il debitore.

La norma consente la definizione anche rateale del debito versando unicamente le somme dovute a titolo di sorte capitale, di rimborso delle spese esecutive e di notifica della cartella per i ruoli emessi dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022. Stimando un tasso di adesione dell’1,84 per cento la RT stima l’incasso atteso in 12,37 miliardi di euro. A fronte di ciò l’impatto sulla riscossione ordinaria è valutato in oltre 13 miliardi. Pur non essendo agevole valutare gli effettivi esiti di tali procedure di definizione agevolata, si rileva che, in base ai dati forniti dall’Amministrazione in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021, per la prima rottamazione (d.l. n. 193 del 2016) a fronte di un introito previsto di circa 17,8 miliardi erano stati riscossi nei termini soltanto poco meno di 8,4 miliardi.

Si tratta di misure che vanno valutate in relazione all’intero sistema tributario finalizzato all’adempimento spontaneo da parte dei contribuenti attraverso il binomio “dichiarazione-versamento” e nel quale l’azione di controllo dell’amministrazione fiscale e le procedure di riscossione non spontanea costituiscono complementi dell’incremento della *tax compliance*.

Il rischio, dunque, è quello di attenuare l’effetto deterrente esercitato dalle attività di controllo e di riscossione, inducendo in molti contribuenti, anche non gravemente colpiti

---

<sup>12</sup> Per un’analisi della situazione e per l’indicazione di possibili interventi riformatori si veda il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva, pag. 139 e segg.

dalla crisi indotta dalla lunga pandemia e dall'eccezionale aumento dei costi dei prodotti energetici, il convincimento che il sottrarsi al pagamento dei tributi possa essere notevolmente vantaggioso.

A ciò si aggiunga che gran parte delle misure proposte fa riferimento a comportamenti pregressi, posti in essere in tempi non interessati da particolari criticità.

Con l'art. 48 vengono emanate disposizioni in materia di comunicazioni per inesigibilità, consentendo, in particolare, la loro presentazione anticipata in presenza di talune specifiche situazioni.

Tra queste ipotesi rientra anche "l'assenza di beni del debitore, risultante alla data dell'accesso al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze in qualunque momento effettuato dall'agente della riscossione".

Al riguardo, tenuto conto del lungo tempo in molti casi trascorso, sembrerebbe opportuno aggiornare il momento dell'accesso al sistema informativo anche al fine di poter effettuare una valutazione delle consistenze finanziarie e creditizie del debitore sulla base di dati aggiornati e tenendo conto che per effetto di quanto previsto nell'art. 19, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 112 del 1999, nel testo da ultimo modificato dall'art. 23, comma 34, lett. c), del d.l. n. 98 del 2011, non costituisce causa di perdita del diritto al discarico il mancato svolgimento dell'espropriazione mobiliare, nella quale rientrano l'omessa espropriazione di un veicolo o di una partecipazione societaria del debitore o anche di un deposito bancario. Tale ultima disposizione, infatti, potrebbe aver concorso in modo significativo a determinare l'inefficacia delle procedure di riscossione coattiva dell'ultimo decennio.

## 8.

Notevoli implicazioni di carattere tributario presenta anche l'art. 69 relativo ai mezzi di pagamento.

La disposizione prevede, alla lettera b) del comma 1, l'innalzamento da 1.000 e 5.000 euro del tetto all'utilizzo del denaro contante e, al comma 2, l'applicazione della sanzione prevista per la mancata accettazione di un pagamento mediante carta elettronica solo quando l'importo corrisposto per la prestazione sia superiore a 60 euro.

Secondo quanto si legge nella Relazione Illustrativa al d.d.l., a giustificazione di quest'ultima misura viene adottata l'esigenza di assicurare la proporzionalità tra l'entità della sanzione irrogabile (in ogni caso non inferiore a 30 euro) e l'importo del pagamento rifiutato e, di tenere conto della crisi di liquidità e degli incrementi dei costi produttivi, gestionali e operativi, prodotti in capo agli operatori economici dall'inflazione e dall'aumento dei costi dei prodotti energetici, nonché dal ripristino, a far data dal 1° luglio 2022, della misura ordinaria del 30 per cento del credito di imposta sulle commissioni bancarie per le transazioni effettuate mediante strumenti di pagamento elettronico.

Sempre dalla relazione tecnica non vengono ascritti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Quanto all'innalzamento della soglia di utilizzazione del denaro contante, va ricordato come la limitazione sia prevista dall'articolo 49 del d.lgs. n. 231 del 2007, emanato in attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione. La soglia di utilizzo del contante non è imposta uniformemente a livello UE ma ogni Stato membro può fissarne la misura. Tale libertà di scelta dovrebbe, comunque, sottintendere una coerenza con la gravità dei fenomeni criminosi presenti in ciascuno Stato membro che le citate direttive e le correlate norme interne (articolo 2 del d.lgs. n. 231/2007) intendono contrastare.

Una riduzione dell'uso del denaro contante, il cui trasferimento – per definizione – non è tracciabile, potenzia l'azione di controllo e, ancora prima, rende le attività criminose più difficili da compiere. Di converso la diffusione dei pagamenti elettronici, oltre a garantire la libertà di scelta dei consumatori, costituisce un presupposto fondamentale per semplificare gli adempimenti fiscali e amministrativi, nonché concorre all'emersione delle basi imponibili segnatamente in quei settori rivolti al consumatore finale ove più diffusi sono i fenomeni evasivi.

A questo riguardo si ricorda che secondo la recente Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, nell'anno 2019 a fronte di un'incidenza sul valore aggiunto complessivo dei flussi generati dall'economia sommersa pari all'11,4 per cento, i settori in cui tale incidenza è più elevata sono gli Altri servizi alle persone (35,6 per cento) il Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (21,9 per cento), seguiti da quelli delle Costruzioni (20,8 per cento), dell'Agricoltura (17,3 per cento) e dei Servizi professionali (13,8 per cento)<sup>13</sup>. Si tratta, è importante sottolinearlo, di settori dell'economia direttamente interessati al pagamento tracciato e all'uso delle carte elettroniche ai fini dell'introito dei corrispettivi e compensi.

Va a questo proposito ricordato che tra le misure che hanno fortemente incentivato, negli ultimi anni, l'uso della moneta elettronica vi è stato il c.d. *cashback*, anche se la sua applicazione sostanzialmente indiscriminata ha determinato effetto distorsivi che pure la Corte ha avuto modo di segnalare<sup>14</sup>. Inoltre, essendo il pagamento elettronico di per sé “intermediato” da un operatore finanziario istituzionale, va considerato come esso possa consentire di introdurre sistemi di ritenuta fiscale alla “fonte”, similmente a ciò che avviene in fase di erogazione degli stipendi ai lavoratori dipendenti: un esempio pratico è rappresentato dalla ritenuta a titolo d'acconto che oggi viene applicata dalle banche sulle somme incassate dagli operatori IVA mediante bonifico “parlante” previsti per le spese di ristrutturazione e manutenzione edilizia. Tale meccanismo non solo riduce a monte la possibilità di evasione, ma determina una semplificazione degli adempimenti dichiarativi.

In un'ottica di lungo periodo la diffusione dei pagamenti elettronici potrebbe consentire di sviluppare – da parte dell'amministrazione finanziaria e anche di altre pubbliche amministrazioni – servizi in grado di ridurre drasticamente gli adempimenti di cittadini e imprese.

<sup>13</sup> Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2022, pag. 12.

<sup>14</sup> Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo - Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021, Gli incentivi all'uso della moneta elettronica, pag. 147 e segg.

Quanto all'argomentazione che i pagamenti elettronici comportano una maggiore onerosità rispetto all'uso del contante, tale affermazione trascura i costi pubblici e privati connessi all'utilizzazione delle banconote e delle monete che le analisi della Banca d'Italia hanno messo in evidenza.

Da ultimo va segnalato come l'innalzamento del tetto dei pagamenti e, in particolare, la non sanzionabilità dei rifiuti ad accettare pagamenti elettronici di un determinato importo possano risultare non coerenti con l'obiettivo di contrasto all'evasione fiscale previsto nel PNRR e, segnatamente, con la riforma 1.12 del PNRR ("Riforma dell'Amministrazione fiscale"), nell'ambito della quale la Missione 1 prevede specifiche misure volte, a "contrastare l'evasione fiscale".

#### **LA SPESA PREVIDENZIALE E PER L'ASSISTENZA**

##### **9.**

Di spiccato rilievo, quantitativo e qualitativo, sono le norme in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali (Titolo IV, Capi I e II). In tale ambito, il DLB propone misure di decontribuzione a sostegno dei redditi più bassi, rfinanzia il fondo per l'occupazione, rafforza l'assegno unico universale e le norme a tutela della genitorialità. Soprattutto, torna a dedicare attenzione ai temi delle pensioni e del reddito di cittadinanza (RdC), due cruciali voci della spesa per prestazioni sociali già al centro delle politiche di bilancio negli ultimi anni e la cui evoluzione presenta notevoli aspetti di delicatezza per i saldi di finanza pubblica.

Le valutazioni ufficiali degli effetti finanziari dei 16 articoli complessivamente dedicati alle materie di cui ai Capi I e II del Titolo IV, indicano, per il 2023, una maggiore spesa lorda pari a 3 miliardi in termini di indebitamento netto, un importo che sale a 8,1 miliardi in termini di saldo netto da finanziare considerato il ruolo significativo che giocano le norme di decontribuzione, le quali si traducono in maggiori esborsi del bilancio dello Stato verso gli enti di previdenza.

Gli effetti in termini di saldi si cifrano in 3,6 miliardi in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (sui circa 21 miliardi complessivamente ascrivibili al DLB (Sezione I e II) e in 8,7 miliardi (sui circa 23) in termini di saldo netto da finanziare. A partire dal 2024 gli importi lordi tendono a crescere soprattutto a motivo del ruolo giocato dalla cancellazione dei fondi per l'RdC mentre l'effetto netto sui saldi cambia di segno garantendo al complessivo bilancio pubblico apporti di fondi.

Per quel che concerne il settore previdenziale, molte delle scelte compiute hanno il carattere della temporaneità. In Italia - sin dal 2019, cioè da quando si scelse di derogare, con Quota 100, alle norme introdotte dalla legge 214/2011 - uno dei temi di maggiore rilievo nel dibattito sull'assetto del sistema pensionistico è quello relativo a come

accrescere su base strutturale la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. La limitata disponibilità di tempo per la predisposizione del DLB 2023 porta il nuovo Esecutivo ad optare, in maniera non dissimile dal precedente, per una soluzione ponte. Così, con l'art. 53 dell'articolato ora al vaglio del Parlamento, viene disposto che per il 2023 l'uscita dal lavoro possa avvenire quando in possesso del requisito anagrafico dei 62 anni e di almeno 41 anni di anzianità contributiva. Rispetto alla vigente quota 102, con la nuova quota 103 si abbassa di 2 anni l'età minima di quiescenza e contestualmente si aumenta di 3 anni il requisito di contribuzione. Mentre non sembrano riscontrarsi elementi di novità relativamente alla consueta disciplina di contorno e dettaglio delle misure pensionistiche (si conferma la sostanziale non cumulabilità con attività lavorative, per le decorrenze si fissano le usuali finestre di uscita, più severe, come da tradizione, per il comparto pubblico, ecc), due innovazioni ben segnalano la consapevolezza dell'importanza di innalzare, in Italia, l'età effettiva di pensionamento la quale resta tra le più basse in ambito Ocse: la prima consiste in un tetto posto all'importo del trattamento (cinque volte quello minimo); la seconda riguarda un incentivo economico alla permanenza in servizio per i possessori dei requisiti di quota 103, consistente nella "fiscalizzazione" dei contributi sociali a carico del lavoratore con beneficio diretto in termini di retribuzione netta. Quanto al predetto incentivo restano da chiarire gli effetti complessivi dell'eventuale scelta di permanere in servizio sull'importo della futura pensione.

## 10.

Sul fronte pensionistico, alla norma principale e più attesa, relativa alla ora denominata "*pensione anticipata flessibile*", si aggiungono le proroghe dell'Ape sociale (Anticipo pensionistico) e di Opzione donna, istituti che, nati a fini sperimentali, hanno visto continuamente posposta la data terminale di vigenza con taluni aggiustamenti nei requisiti richiesti per la loro attivazione.

Per quel che riguarda l'anticipo (art. 55), il DLB si limita a prevederne la proroga fino al 31 dicembre 2023 a invarianza di condizioni. Si tratta di uno strumento che la Corte dei conti ha valutato favorevolmente sin dalla sua introduzione, per la prima volta con la legge di bilancio per il 2017. Il positivo apprezzamento riposa sulla sua natura mirata; trattasi, infatti, di istituto che senza mettere in discussione i principi portanti della legge 214/2011 è finalizzato al circoscritto obiettivo di favorire specifiche categorie di pensionandi ritenute meritorie e per le quali i requisiti della legge Fornero possono

effettivamente risultare troppo stringenti. La lettura dei dati relativi alle domande nel tempo presentate, dà ben conto della rilevanza dello strumento anche quale canale di ammortizzazione sociale, una funzione che è venuta nel tempo rafforzandosi con l'allargamento dei requisiti e l'estensione del beneficio a lavoratori di nuovi settori produttivi.

Nel periodo 2017-2021 sono state accolte dall'INPS circa 81 mila domande; la composizione dei soggetti che hanno acquisito il diritto al beneficio mette in luce la preponderanza di persone che hanno perso il lavoro in età molto avanzata e non sono riusciti a ritrovarlo: negli ultimi anni circa il 70 per cento delle domande (il 60 nel 2017) ha riguardato una platea di lavoratori disoccupati, con una età intorno ai 63 anni di età e più o meno equamente distribuiti tra uomini e donne.

Per quanto attiene a Opzione donna (art. 56), il DLB ne dispone la proroga introducendo novità legate alle condizioni personali/familiari delle optanti: viene infatti consentito di uscire dal lavoro, sempre con un trattamento calcolato su base integralmente contributiva, in presenza di 35 anni di anzianità (come nella legislazione vigente) e, alternativamente, di 58 anni di età se con due figli, 59 anni se con 1 figlio e 60 nel caso di assenza di figli. Ma l'elemento che conferisce alla misura una nuova connotazione è che le menzionate caratteristiche saranno sufficienti ma solo se si versa in condizioni di fragilità, per molti aspetti non dissimili da quelle che disciplinano l'accesso all'anticipo pensionistico (*caregiver*, disoccupato, ecc). La novità non è priva di rilievo. Sotto il profilo della prospettiva dei conti previdenziali, "opzione donna" presenta un suo intrinseco equilibrio dal momento che offre all'optante un trattamento strettamente correlato al montante contributivo e alla speranza di vita e sotto tale aspetto è stata sempre favorevolmente valutata dalla Corte dei conti. Al contempo, la Corte non ha mancato di sottolineare come l'istituto non contribuisse a disegnare un sistema previdenziale semplice, ispirato a criteri il più possibile uniformi e con limitate e ben giustificate deroghe. Da ultimo è stata al riguardo sollecitata una riflessione sulla opportunità di mantenere differenziazioni nell'accesso al pensionamento basate sul solo genere, dopo che il legislatore, anche sulla spinta di raccomandazioni europee, ha disposto da tempo il pieno allineamento dell'età di quiescenza tra uomini e donne. Le modifiche ora proposte sembrano dunque andare nella giusta direzione e riflettere profili toccati anche dalla Corte allorquando ci si è chiesti (cfr. *Audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2022*) se non fosse più opportuno garantire uniformità di trattamento tra uomini e donne ed, eventualmente,

“dare maggiore spazio alle considerazioni di genere [...] nell’ambito degli altri istituti di deroga esistenti”.

## 11.

In un contesto caratterizzato da sostanziosi impulsi inflazionistici, si presenta poi di rilevante portata quanto disposto dall’articolo 58 del DLB relativamente al meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici per il biennio 2023-24. Discostandosi dalla vigente normativa che dopo anni di modifiche ed andamenti a *stop and go* puntava ad una semplificazione e stabilizzazione del meccanismo di indicizzazione ai prezzi, il legislatore rinuncia ai tre scaglioni di reddito pensionistico che avrebbero determinato, in una logica di progressività/regressività, gli adeguamenti degli assegni e dispone un meccanismo articolato su sei fasce di reddito, con una copertura decrescente fino ad un minimo del 35 per cento del tasso di inflazione (il 7,3 per cento, quello relativo al 2022 temporaneamente stabilito). In considerazione del pronunciato rincaro dei beni energetici, per i percettori del trattamento minimo viene assicurato un recupero di 1,5 punti in più (2,7 nel 2024) rispetto allo standard. I menzionati cambiamenti della normativa vigente portano ad una marcata redistribuzione di risorse a svantaggio degli assicurati di fascia di reddito pensionistico medio e medio-alto.

In materia pensionistica le scelte degli ultimi anni potrebbero dare l’impressione che si stia rinunciando a costruire un sistema previdenziale imperniato su regole stabili, certe, di lunga durata; quasi come se si preferisse intervenire di volta in volta con provvedimenti *ad hoc*, tarati sulla base di specifiche circostanze e condizionati, spesso e inevitabilmente, dalla congiuntura macro-finanziaria. E che non si contrasti adeguatamente l’idea di un sistema che considera i pensionati non tanto come assicurati aventi diritto a predeterminate prestazioni calcolate in funzione dei premi versati, quanto piuttosto quasi come “dipendenti” delle Amministrazioni pubbliche ai quali di volta in volta si decide o di concedere benefici che si iscrivono, sostanzialmente, nell’alveo delle politiche assistenziali (nei lustri scorsi è stato il caso della quattordicesima mensilità, solo per fare un esempio<sup>15</sup>) o, al contrario, di tagliare le prestazioni in maniera abbastanza scollegata da sottostanti diritti (è stato più volte il caso dell’eliminazione o decurtazione

---

<sup>15</sup> Il tema è stato oggetto di attenzione, qualche anno fa, anche da parte del Fondo monetario internazionale.

dell'adeguamento ai prezzi per categorie che hanno alle loro spalle sostanziose contribuzioni).

Sarebbe importante che l'annunciato intervento di riforma strutturale dissipasse tali dubbi. Per la tutela della finanza pubblica, a cui la dinamica della spesa pensionistica grandemente contribuisce, sembra importante superare la fase di incertezza che si è determinata dopo l'introduzione di Quota 100 intervenendo anche sui limiti della legge 214/2011 in materia di flessibilità in uscita, una legge che consente di accedere alla pensione a 64 anni ai cosiddetti "contributivi puri", mentre non offre opzioni praticabili a coloro i quali sono nel sistema misto e che devono attendere i 67 anni. Andrebbe valutato se non sia opportuno convergere in tempi rapidi verso un'età di uscita uniforme per le due platee di pensionandi, richiedendo, però, che, per i "misti", la componente retributiva dell'assegno sia decurtata in funzione della speranza di vita (correzione attuariale). Oltre a quella relativa al calcolo del trattamento pensionistico di prima liquidazione, gioverebbe offrire una disciplina più stabile e rigorosa anche al meccanismo di perequazione. Regole più stabili e meno soggette a cambiamenti improvvisi potrebbero anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie incidendo sulle aspettative circa il loro reddito disponibile futuro.

## 12.

In campo assistenziale, il DLB reca importanti innovazioni per quel che riguarda le politiche a contrasto della povertà e per l'inclusione lavorativa (art. 59). Nelle more di un'organica rivisitazione, prevede l'abolizione del reddito di cittadinanza (RdC) dal 2024 e anticipa la distinzione degli obiettivi che la misura, sin dall'origine, intendeva perseguire. Il regime transitorio, infatti, si propone di accelerare la possibilità d'inserimento lavorativo dei percettori mediante la frequenza ad un corso di formazione o di riqualificazione professionale per un periodo di sei mesi. Segue la riduzione delle somme per il 2023 (a cui corrisponde un ampliamento delle risorse da destinare all'assegno unico universale) e l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito capitolo denominato «Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva».

La Corte, sin dal decreto istitutivo (in occasione dell'audizione sul d.l. 4 del 2019 e successivamente nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 e 2020) ha, da un lato, sottolineato l'importanza dell'introduzione, anche in Italia, di uno strumento

universale di lotta contro la povertà dall'altro, espresso perplessità in merito all'efficacia di un istituto che, volendo rispondere sia ad esigenze di contrasto dell'esclusione sociale che di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro), recava in sé il rischio di affrontare, con un unico schema, problematiche molto diverse.

La distinzione dei due percorsi è quindi apparsa sin da subito necessaria ed è fortemente condivisibile; tuttavia, occorre sottolineare alcuni aspetti che meriterebbero considerazione nella fase di ridisegno del programma e che riguardano sia il suo pilastro di assistenza che di politica attiva del lavoro.

Sul lato assistenziale, la povertà, intesa come fenomeno multidimensionale, necessita di un quadro definitorio sul versante delle posizioni che vanno assicurate, al fine di garantire un perimetro di azione che renda efficace la misura adottata e che possa evitare i due rischi opposti che i programmi di questo tipo sempre presentano: quello di aiutare persone non realmente bisognose, e, per altro verso, quello di escludere persone che hanno effettive esigenze. Al momento, il tasso di coinvolgimento (*take up*) della misura, infatti, non è necessariamente uguale alla quota dei poveri che lo ricevono, in quanto i requisiti per accedere al beneficio possono essere diversi da quelli che determinano la condizione di povertà assoluta. Ulteriore aspetto di criticità attiene alla difficoltà di coniugare i dati sulla "povertà amministrativa" (termine coniato dalla Commissione Saraceno ai fini dell'RdC) con quelli tradizionalmente monitorati dall'Istat, quali la povertà assoluta e relativa.

Talune caratteristiche problematiche dell'architettura disegnata con il d.l. 4/2019 sono ben note: dalla conformazione della scala di equivalenza, che si traduce in una scarsa considerazione relativa dei nuclei più numerosi, all'omogeneo trattamento di realtà territoriali molto differenziate tra loro. Di questi e molti altri aspetti tecnici ampiamente emersi dal dibattito e dall'esperienza applicativa di questi anni sarebbe opportuno tener conto. Resta fondamentale, per affrontare con successo le sfide in campo, il ruolo dei servizi sociali di prossimità e il coinvolgimento dell'expertise di cui sono portatrici gli enti del terzo settore.

Sul versante occupazionale, il DLB accede ad una nozione di occupabilità non più individuale, ma familiare; gli occupabili, infatti, sono definiti genericamente, *in via negationis*, come coloro che non risiedono con persone vulnerabili quali minori, ultrasessantenni e portatori di *handicap*. All'esigenza di una maggior chiarezza

definitoria del concetto di “occupabilità” si aggiunge quella di proseguire il percorso di riqualificazione dei Centri per l’Impiego (CpI), il cui ricorso è limitato al 21,9 per cento (in diminuzione rispetto al 2018 dove era del 23,3 per cento), con significative differenze sia nella distribuzione territoriale (il 29,2 per cento al Nord, il 16,8 per cento nel Mezzogiorno) che nella composizione della platea (i soggetti che maggiormente si rivolgono ai CpI sono gli stranieri e quelli con un’età superiore ai 50 anni). L’ANPAL, del resto, sottolinea che la categoria dei “convocabili” esprime fragilità con riferimento al *profiling* dei percettori di RdC rispetto al bagaglio di competenze necessarie per risultare pienamente occupabili.

Si tratta, allora, di costruire con meticolosità il percorso occupazionale anche attraverso un adeguato coinvolgimento delle agenzie per l’impiego ed essendo consapevoli dell’importanza di un tessuto economico in grado di assorbire la forza lavoro; obiettivo questo che, però, richiede tempi lunghi per essere strutturato e monitorato. Una grande sfida rimane quella di riuscire a trasmettere al percettore del Reddito di cittadinanza competenze “appetibili” per il mercato del lavoro.

In sintesi, la definizione a regime potrà muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all’esclusione sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere, investendo, al contempo e significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, così come peraltro previsto dal PNRR.

Le norme del Titolo IV incidono in maniera importante su un comparto di spesa pubblica, quello delle prestazioni sociali in denaro, che nel nostro Paese assume un forte rilievo. L’aggregato in questione già nel 2018, cioè prima dell’introduzione di Quota 100 e dell’RdC, assorbiva in Italia, 4,3 punti in più di Pil rispetto alla Germania e alla Spagna ed era su livelli comunque superiori a quelli della Francia. Successivamente, con i nuovi programmi di spesa e, nel 2020, con la pandemia, l’incidenza sul prodotto è ulteriormente cresciuta. Le tendenze prospettate nella NADEF per il triennio 2023-25 evidenziavano considerevoli pressioni. Le misure ora disposte dal DLB correggono considerevolmente tali tendenze per il biennio 2024-25; ciò rappresenta un fatto positivo, anche se l’effetto riflette soprattutto la temporanea cancellazione della spesa per il reddito di cittadinanza. Pesa, per il resto, la misura sul sistema di perequazione dei trattamenti pensionistici.

## LA SPESA SANITARIA

### 13.

Con gli articoli dal '93 al '97 il disegno di legge interviene in campo sanitario disponendo l'aumento di 2 miliardi dei fondi destinati al finanziamento della spesa sanitaria; a tale intervento si accompagnano misure specifiche relative ad aree di particolare rilievo riguardanti il personale di pronto soccorso, le farmacie, il finanziamento di interventi per ridurre l'antibiotico resistenza oltre che l'acquisto dei vaccini.

La manovra destina 200 milioni ad incrementare, a partire dal 2024, l'indennità per il personale del pronto soccorso. Un importo che è a valere sul Fondo sanitario nazionale e la cui corresponsione è demandata alla contrattazione collettiva. Altri 40 milioni sono riservati dal 2023 all'attuazione delle misure e degli interventi previsti nel Piano di contrasto all'Antimicrobico-Resistenza. Alle farmacie è poi riconosciuta, a decorrere dal marzo 2023, una remunerazione aggiuntiva di 150 milioni annui per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Servizio sanitario nazionale. Una misura che è stata introdotta in via sperimentale dal 2021. Viene inoltre incrementato di 650 milioni di euro per il 2023 il fondo presso il Ministero della Salute destinato all'acquisto dei vaccini anti Sars-CoV-2 e dei farmaci per la cura dei pazienti con Covid.

La previsione della spesa sanitaria in termini di contabilità economica raggiungerebbe i 133,8 miliardi, ponendosi in tal modo solo poco al di sotto di quella prevista per il 2022 (133,9 miliardi).

Nonostante l'aumento disposto, il profilo della spesa in termini di prodotto è confermato in riduzione nel prossimo biennio (-1,1 per cento in media all'anno). Il rapporto fra la spesa sanitaria e Pil si porta su livelli inferiori a quelli precedenti alla crisi sanitaria già dal 2024 (al 6,3 per cento), per ridursi ancora di un decimo di punto nell'anno terminale. Con l'incremento previsto di 2 miliardi l'importo riconosciuto per la copertura del fabbisogno sanitario nazionale cresce a 128,2 miliardi nel 2023 e a 130,4 e 133,5 nel biennio successivo. La crescita rispetto al 2022 è limitata (2,1 per cento) ed è destinata in gran parte a compensare gli aumenti legati al caro energia (1,4 miliardi sono vincolati a tale obiettivo).

Il disegno di legge di bilancio per il 2022 ne aveva disposto un incremento di due miliardi, portandolo a 124,1 miliardi nel 2022 e a 126,1 nel 2023 (128,1 nel 2024). Tali importi erano poi stati aumentati durante l'esame parlamentare per garantire il rimborso alle Regioni delle spese sostenute per l'acquisto dei farmaci innovativi (+100 milioni nel 2022, +200 nel 2023 e + 300 a partire dal 2024) e per potenziare la spesa per i contratti di formazione specialistica dei medici (194 milioni nel 2022, 319 nel 2023, 347 nel 2024 fino a 543 milioni dal 2027)

Nel corso dell'esercizio sono stati disposti ulteriori aumenti: 200 milioni dal d.l. 50/2022 e 1.400 milioni dal d.l. 144/2022 per i maggiori costi riconducibili al settore energetico, a cui va ad aggiungersi l'incremento destinato ad un potenziamento dell'assistenza a tutela della salute mentale (bonus per l'assistenza psicologica, 15 milioni). Erano rimasti invariati, invece, gli importi previsti per il 2023 e seguenti.

Su tale andamento incide soprattutto il venir meno o il ridursi nel 2023 di alcuni finanziamenti per interventi finalizzati (è il caso, ad esempio, di quello per il concorso agli interventi del d.l. 34/2020, -500 milioni) o di interventi vincolati (-500 milioni per le liste d'attesa).

#### 14.

Dopo l'emergenza che ha caratterizzato lo scorso triennio si ripropone quindi il *gap* mai risolto tra le risorse dedicate nel nostro Paese al sistema sanitario e quelle dei principali partner europei. Una differenza resa più grave dagli andamenti demografici: già oggi l'Italia è caratterizzata da una quota di popolazione anziana superiore agli altri paesi, quota destinata a crescere in misura significativa nei prossimi anni; elevato è poi il rapporto tra pensionati e occupati: un tasso di dipendenza che si riflette naturalmente anche sulla sostenibilità complessiva del nostro sistema di welfare (e soprattutto su quello pensionistico).

Sono molteplici le necessità che caratterizzano la gestione sanitaria: rilevanti i fabbisogni di personale riconducibili a carenze strutturali e, in prospettiva, alla riforma dell'assistenza territoriale; permangono le necessità per il riassorbimento delle liste d'attesa cresciute con la pandemia; va data attuazione effettiva ai nuovi Lea, mentre continuano a persistere differenze nell'assistenza offerta a livello territoriale.

Sono ben 14 le Regioni che presentano performance peggiori di quelle del 2019 nel caso degli interventi cardio vascolari caratterizzati da maggiore urgenza (classe A) che dovrebbero essere eseguiti entro 30 giorni. Solo di poco migliore l'andamento per quanto riguarda i tumori maligni: sono 12 le Regioni che hanno peggiorato le loro performance.

Anche le prestazioni di specialistica ambulatoriale non hanno recuperato i livelli del 2019: nel primo semestre 2022 le prestazioni erogate risultavano in media nazionale inferiori del 12,8 per cento a quelle dello stesso periodo del 2019 e 13 Regioni si collocavano al di sotto della media (di cui 7 segnavano cali superiori di oltre 6 punti percentuali).

Rischiano di incidere, infine, sulle gestioni regionali le incertezze in relazione a meccanismi di controllo della spesa come i tetti alla spesa per i farmaci e i dispositivi medici.

Una situazione che richiede la assunzione di scelte impegnative per consentire, in mancanza di spazi finanziari maggiori, di recuperare risorse attraverso un più efficace processo di programmazione e razionalizzazione della spesa, ma anche di orientare adeguatamente il contributo che può venire dal Piano nazionale di Ripresa e resilienza.

Si tratta innanzitutto di procedere con rapidità alla definizione di modelli di gestione dei fabbisogni sanitari più mirati che consentano di ottimizzare le risorse disponibili. Di questi è previsto lo sviluppo nel PNRR, sulla base di un attento utilizzo delle informazioni rese accessibili anche con il Fascicolo sanitario elettronico.

Al fine di meglio rappresentare il reale bisogno di salute nelle diverse Regioni italiane, è proseguita nell'ultimo biennio l'attività diretta a consentire l'interconnessione tra i dati dei flussi sanitari e l'incrocio con le informazioni reddituali disponibili nell'anagrafe tributaria, corrette con i coefficienti familiari. Un sistema di rilevazione analitico e basato su evidenze oggettive consentirebbe lo sviluppo di metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione, attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi su base individuale del SSN, ivi incluso il Fascicolo sanitario elettronico (FSE), con i sistemi informativi gestiti da altre amministrazioni pubbliche. Il progetto "Analisi dei fattori di produzione per resilienza e sviluppo del Servizio sanitario nazionale", inserito nel PNRR, ha la finalità di realizzare un "Modello previsionale" per l'analisi dei principali trend evolutivi in atto, in termini di fabbisogni, prestazioni, risorse umane ed economiche, ed i relativi impatti sulle diverse componenti del SSN e del Welfare nel loro complesso. È diretto, inoltre, a consentire l'analisi dei livelli di efficacia e di efficienza operativa delle aziende sanitarie, supportandole nell'individuazione delle criticità, nell'erogazione dell'assistenza, anche attraverso il *benchmark* con le altre aziende operanti sul territorio regionale e nazionale.

I rilevanti investimenti resi possibili dal Piano di ripresa e resilienza dovranno puntare a recuperare un più efficiente assetto organizzativo più che ad accrescerne le strutture.

Se la spesa corrente rimarrà in percentuale al PIL sui livelli attualmente previsti, a fronte di una popolazione sempre più anziana e dunque esposta a cronicità e non autosufficienza, gli investimenti dovranno consentire un miglioramento della qualità dei servizi disegnandoli sulle effettive esigenze degli utenti.

Per la realizzazione della riforma territoriale sarà poi indispensabile definire il ruolo che dovranno avere i medici di medicina generale, per i quali dovrà essere definito il nuovo accordo convenzionale e agevolato il ricambio generazionale.

Progressi significativi sono stati fatti sul fronte della carenza di medici di medicina generale - lamentata in molti Comuni, soprattutto, del Nord - ampliando ulteriormente il numero di borse disponibili: dalle 1.075 borse del triennio 2017/2020 si è passati a 2.046 per il 2020/2023. Il contingente risulta sostanzialmente raddoppiato nel triennio 2021/2024 anche grazie alle maggiori risorse stanziare nell'ambito del PNRR.

L'aumento delle borse per medici di famiglia e specialisti pone le condizioni per il superamento del fabbisogno di personale sperimentato nella sua gravità nel corso della pandemia; manca ancora, tuttavia, la maturazione di una modifica degli accessi e un riconoscimento delle professionalità che permetta di trattenerne e "accrescerne" l'esperienza nell'ambito delle strutture pubbliche con adeguate prospettive professionali.

## 15.

Come è noto, al di là dei fabbisogni di personale legati anche alla riforma dell'assistenza territoriale, sono comunque rilevanti le necessità che emergono già nella condizione

attuale e che riguardano soprattutto il personale medico di alcune specializzazioni (medicina di urgenza, anestesia e rianimazione, etc.) e quello infermieristico, pesantemente sottodimensionato in molte aree e nel confronto con standard europei. Sul tema della “fuga dai pronto soccorsi” interviene la legge di bilancio prevedendo uno specifico contributo (ma da attribuire nel 2024) a medici ed infermieri.

Per quanto opportuno, appare difficile che una tale misura possa fornire una risposta sufficiente ad un disagio che trova fondamento anche nelle condizioni in cui medici e infermieri si trovano ad operare. La disaffezione è spesso collegata all’utilizzo improprio delle strutture di PS, chiamate a rispondere a carenze dell’assistenza territoriale che vanno al più presto affrontate. Basti pensare all’assoluta preminenza tra i casi trattati nella condizione attuale di quelli più semplici, che potrebbero trovare una soluzione più adeguata in ambito ambulatoriale (i codici bianchi o verdi rappresentano, rispettivamente, circa il 15 e il 61 per cento del totale degli accessi).

## 16.

Di rilievo sono, infine, le misure previste per il finanziamento degli interventi per il contrasto dell’antibiotico-resistenza e per le farmacie. Nel primo caso si tratta di individuare le risorse per finanziare la nuova strategia nazionale per il 2022-25, di cui è attesa l’approvazione dalla Conferenza Stato-Regioni. È un tema di particolare rilievo proprio per i forti impatti collegati al fenomeno: la resistenza agli antibiotici si stima sia responsabile in Europa a circa 33.000 decessi annui e di costi sanitari e perdite di produttività per 1,5 miliardi.

Nell’ambito del contrasto dell’antibiotico-resistenza, prorogato con Intesa 25 marzo 2021 a fine dicembre 2021 il precedente Piano 2017-2020, nel corso del 2021 è stata predisposta la bozza della nuova Strategia e del Piano nazionale (SePNCAR) 2022-2025, che affronta il problema in un’ottica *One health*, con una maggiore integrazione tra settore umano, animale e ambientale. Il Piano indica per ogni area, gli obiettivi specifici, le azioni e gli indicatori, ed è pertanto destinato principalmente agli operatori di settore.

La bozza è stata trasmessa al Coordinamento interregionale a fine dicembre. Con l’Intesa del 25 marzo 2021 è stato inoltre previsto uno stanziamento di fondi vincolati alle Regioni per gli interventi a sostegno dell’implementazione del PNCAR pari a 40 milioni annui a decorrere dal 2021, mediante utilizzo delle risorse destinate alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale.

Positivo è, infine, il finanziamento previsto al fine di salvaguardare la rete di prossimità rappresentata dalle farmacie italiane, riconoscendone il ruolo di centri sociosanitari polifunzionali a servizio delle comunità (le farmacie sono poco meno di 20.000 e servono in media circa 3000 residenti). La pandemia, pur rallentando il processo di

sperimentazione avviato con la legge di Bilancio del 2018, ha visto l'ampliamento e la diffusione dell'area dei servizi offerti: le farmacie hanno potuto erogare in regime convenzionato nuovi servizi strategici come i tamponi e, soprattutto, le vaccinazioni; finita la fase emergenziale, si stanno ampliando i servizi forniti con prezzi competitivi e tempi di attesa limitati. Sviluppi dell'assistenza territoriale che dovranno trovare un raccordo con le reti assistenziali previste dal PNRR.

Nel 2018 la Legge di Bilancio ha stanziato 36 milioni di euro per sperimentazione di servizi delle farmacie in 9 Regioni. La Legge di Bilancio 2020 ha prorogato al biennio 2021-2022 la sperimentazione, estendendola a tutte le Regioni a statuto ordinario, grazie a un finanziamento di 50,6 milioni di euro. A giugno 2022 erano ancora incerti i risultati della sperimentazione prevista per le farmacie di comunità.

Sempre nell'ambito del rafforzamento dei servizi territoriali il d.l. 137/2020 ha previsto un credito di imposta per l'acquisto di apparecchiature da utilizzare nelle farmacie operanti in Comuni con meno di 3.000 abitanti. Il 15 dicembre 2021 è stato pubblicato in GU il decreto del Ministro della salute, di concerto con il MEF che specifica i "Criteri e modalità di attribuzione del contributo, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle farmacie per favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani, nel rispetto del limite di spesa previsto per l'anno 2021". Al 15 gennaio 2022 erano state acquisite 399 istanze presentate da parte delle farmacie che sono in fase di esame per la verifica dei requisiti previsti dalla norma. A fronte di disponibilità per 10,7 milioni gli importi fatturati presentati per l'agevolazione hanno raggiunto per ora solo 1,1 milioni per un credito di imposta concedibile di 459 mila euro. Le istanze presentate riguardano per il 55,1 per cento farmacie delle Regioni del Nord. Nel centro e nel sud si collocano rispettivamente il 15,3 e il 29,6 per cento delle istanze. Considerando che il numero di abitanti per farmacia è di circa 3.100 abitanti e considerando che i Comuni con meno di 3.000 abitanti sono circa 4.400, il numero delle farmacie che finora hanno trasmesso una istanza è inferiore al 10 per cento del potenziale.

## **GLI INTERVENTI IN FAVORE DEI SETTORI PRODUTTIVI**

### **17.**

Ai settori produttivi sono destinate risorse complessivamente pari a 17,9 miliardi nel triennio, in termini di indebitamento, di cui 15,7 miliardi riferiti al 2023. Al netto degli stanziamenti finalizzati alla mitigazione dell'impatto della crescita dei prezzi energetici di cui si è detto in precedenza (circa 14,8 nel 2023, il 94 per cento del totale dell'anno), le misure orientate alla crescita appaiono più contenute, sia sotto il profilo della numerosità che delle relative dimensioni finanziarie.

Esse consistono, sul fronte delle politiche di incentivo agli investimenti, nel rifinanziamento dello strumento dei contratti di sviluppo (circa 230 milioni nel triennio di previsione, in termini di indebitamento netto), e, sul fronte dell'accesso al credito, nell'estensione a tutto il 2023 del regime speciale di operatività del Fondo di garanzia delle PMI, in coerenza temporale con la recente proroga del quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di stato da parte della Commissione europea. La dotazione finanziaria del

Fondo viene di conseguenza incrementata di 800 milioni (in merito all'operatività dello strumento cfr. Riquadro 3).

I contratti di sviluppo rappresentano il principale strumento di sostegno ai grandi investimenti produttivi nei settori industriale, turistico, commerciale, della tutela ambientale, TPA – trasformazione di prodotti agricoli e Ricerca e Sviluppo. La misura, la cui gestione è affidata ad Invitalia, è stata introdotta nell'ordinamento dall'articolo 43 del d.l. n. 112/2008, ed è attualmente regolata dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 9 dicembre 2014 e s.m.i.

L'importo minimo dell'investimento, previsto ai fini di accesso alla misura agevolativa, che può avere la forma del contributo conto impianti, del contributo a fondo perduto spesa, del finanziamento agevolato o del contributo in conto interessi, è di 20 milioni, ma può variare a seconda della finalità: 50 milioni per progetti strategici e di impatto rilevante, 7,5 milioni per trasformazione prodotti agricoli, 7,5 milioni per progetti turistici localizzati nelle aree interne del Paese o che recuperano/riqualificano strutture edilizie dismesse.

Con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 8 novembre 2016 è stata introdotta una specifica procedura per il finanziamento e la valutazione dei programmi di sviluppo di rilevanti dimensioni finalizzata alla sottoscrizione da parte del Ministero, di Invitalia, dell'impresa proponente e delle eventuali Regioni cofinanziatrici, di Accordi di Sviluppo (c.d. procedura fast track); la procedura è attivabile su istanza delle imprese proponenti e consente una riduzione dei tempi per la valutazione del programma ed un maggior coinvolgimento delle amministrazioni coinvolte.

Nel 2021 sono state integralmente impegnate ed erogate le somme (470,4 milioni) stanziare per tale strumento (cap. 7343, pg. 1, 4 e 5). I contratti di sviluppo approvati alla fine del 2021 hanno superato la soglia di 200, per complessivi 3 miliardi di agevolazioni concesse (di cui 1,4 erogati), a fronte di investimenti da attivare per oltre 7 miliardi.

Nel 2022 (dati aggiornati al 1° novembre) i contratti finanziati raggiungono il numero di 227, per complessivi 3,5 miliardi di agevolazioni concesse, a fronte di investimenti da attivare per 8 miliardi.

Viene anche istituito un fondo dedicato a sostenere le politiche industriali in favore delle filiere produttive del *Made in Italy*, con una dotazione triennale di 100 milioni, le cui concrete modalità operative e i relativi settori di intervento sono rimessi all'adozione della regolamentazione attuativa. Al riguardo, va sottolineato che la scelta di introdurre nuovi strumenti di intervento, in luogo del rifinanziamento di quelli già esistenti e caratterizzati da finalità analoghe, espone al rischio di ritardare l'impatto delle risorse stanziante, a causa dei tempi necessari per la relativa attuazione amministrativa.

Il disegno di legge di bilancio non interviene, invece, sul sistema dei crediti d'imposta del piano Transizione 4.0; i benefici fiscali per gli investimenti delle imprese, pertanto, proseguiranno secondo quanto stabilito a legislazione vigente, con percentuali più contenute rispetto a quelle in essere nel 2022, fatta eccezione per i crediti d'imposta per i beni strumentali ordinari e per le attività di formazione che, allo stato, non risultano prorogati al termine del 2022. Non vengono altresì previsti rifinanziamenti della misura Nuova Sabatini che si è mostrata efficace nell'aiuto al finanziamento degli investimenti privati, in particolare in quelli utili alla trasformazione digitale.

Completano le politiche in favore dei comparti produttivi alcuni interventi di carattere settoriale che investono le attività agricole e quelle del turismo. Nel primo ambito, è prevista la costituzione di due fondi: quello per la sovranità alimentare (con una dotazione triennale di 75 milioni), finalizzato a rafforzare il sistema agricolo e agroalimentare nazionale, anche attraverso interventi di riduzione dei costi di produzione per le imprese agricole, al sostegno delle filiere agricole, nonché alla gestione delle crisi di mercato garantendo la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti; quello per l'innovazione in agricoltura in chiave di incremento di produttività (con una dotazione di 75 milioni annui), che potrà operare con varie formule agevolative (voucher, contributi a fondo perduto, garanzie su finanziamenti, nonché sottoscrizione di quote o azioni di uno o più fondi per il *venture capital*).

Con riguardo al settore turistico, vengono destinate risorse alle imprese esercenti attività di impianti di risalita a fune e di innevamento artificiale, per interventi di ristrutturazione, ammodernamento e manutenzione (150 milioni). Al riguardo, si istituisce nello stato di previsione del Ministero del turismo uno specifico Fondo con una dotazione di 30 milioni per l'anno 2023, 50 milioni per l'anno 2024, 70 milioni per l'anno 2025 e 50 milioni per il 2026. L'obiettivo che si dovrebbe raggiungere è quello di garantire adeguati standard di sicurezza degli impianti, nonché incentivare, soprattutto nel periodo invernale, l'attrattività turistica nelle zone montane. Si ritiene opportuno evidenziare la necessità che le risorse assegnate siano indirizzate a interventi e a progetti che tengano conto degli effetti generati dalla crisi climatica e che, nei contesti naturali, si eviti il consumo di spazi illimitati, tenendo conto degli equilibri della natura e della complessità che la stessa presenta. Si rileva da analisi e studi una situazione problematica, soprattutto con riferimento alle proposte di impiantistica a quote basse, in cui gli inverni sono sempre più brevi; ciò impone che le risorse disponibili siano indirizzate in modo che sia garantita la tutela delle aree di pregio naturalistico. Al tema del turismo, sebbene non nelle forme del sostegno degli operatori di settore, sono dedicati il fondo per lo sviluppo del turismo sostenibile (25 milioni nel triennio) e quello per i piccoli comuni a vocazione turistica (34 milioni i tre anni). Quest'ultimo fondo è destinato a finanziare progetti di valorizzazione dei comuni classificati dall'ISTAT a vocazione turistica, con meno di 5.000 abitanti, al fine di incentivare interventi innovativi di accessibilità, mobilità, rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale. I comuni a vocazione turistica con meno di 5.000 abitanti rappresentano il 50 per cento del totale dei comuni (circa il 72 per cento degli enti fino tale soglia demografica), mentre la loro popolazione (circa 7,7 milioni di abitanti) costituisce il 12,7 per cento del totale della popolazione italiana. La quota maggiore si presenta in Piemonte (circa un quinto dei comuni, pari al 13 per cento della popolazione di riferimento), seguita dalla Lombardia (17 per cento di comuni, con una quota del 18 per cento della popolazione).

## **LE MISURE PER FAVORIRE GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI**

### **18.**

L'insieme delle disposizioni destinate a rafforzare gli investimenti infrastrutturali per il prossimo triennio, contenute nel capo III del Titolo V "Crescita e investimenti", risente, anche quest'anno, del bisogno di dare risposte alle emergenze. Gli obiettivi di crescita economica nella cui direzione si è iniziato a lavorare nella fase post-pandemica, infatti, sono stati messi a rischio dal generalizzato rincaro dei prezzi. Il quadro, fortemente condizionato dalle avversità congiunturali, comporta che la maggior parte delle risorse sia drenata dalla necessità di fronteggiare gli extra costi a carico dell'avvio e dell'esecuzione degli appalti e ne consegue una erosione dei margini finanziari da destinare alla pianificazione e programmazione di interventi incisivi per una ripresa degli investimenti pubblici.

Complessivamente le risorse messe a disposizione per favorire gli investimenti infrastrutturali (ricomprendendo oltre a quelle incluse nel capo III, anche l'intervento per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali da costruzione di cui all'art. 68 e i contributi ai comuni per spese di progettazione di cui all'art. 138) ammontano a 2,1 miliardi nel 2023, 2,2 miliardi nel 2024 e 2,8 miliardi nel 2025 e, di queste, il 77 per cento nel 2023 e oltre il 60 per cento nel biennio successivo è destinato a prorogare e rafforzare le misure adottate in via d'urgenza nell'ultimo anno per fronteggiare l'emergenza prezzi (v. tavola 4).

TAVOLA 4  
(in milioni di euro)

| Interventi a favore degli investimenti infrastrutturali  | norma DLB 2023-2025 | SNF          |              |              |
|--|---------------------|--------------|--------------|--------------|
|  |                     | 2023         | 2024         | 2025         |
| Misure per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali per le opere pubbliche - dotazione fondo opere indifferibili   | art. 68             | 500          | 1.000        | 2.000        |
| Disposizioni in materia di revisione prezzi - incremento dotazione fondo prosecuzione opere  | art. 79             | 1.100        | 500          |              |
| Unificazione degli strumenti residuali di pianificazione e programmazione delle infrastrutture secondo criteri di rendimento - FIAR  | art. 80             | 100          | 60           |              |
| tratto 1 e 2 della Metro C Roma Capitale   | art 81, comma 2     | 50           | 50           | 50           |
| collegamento stabile tra la Sicilia e il continente  | art 82              | 50           |              |              |
| Olimpiadi invernali 2026 Milano-Cortina  | art. 84             |              | 120          | 140          |
| Olimpiadi invernali 2026 Milano-Cortina - impiego del Fondo opere indifferibili  | art. 84             |              | -120         | -140         |
| Finanziamento terzo lotto costruttivo Torino-Lione - rifinanziamento Sez. II   | art. 86             |              | 91           | 120          |
| Finanziamento tratte nazionali di accesso al tunnel di base Torino-Lione   | art. 87             |              | 50           | 100          |
| Strada Statale 106 Jonica  | art 88              | 50           | 50           | 100          |
| Strade sismi   | art. 89             | 50           | 100          | 100          |
| Strada Statale n. 4 Salaria  | art. 90             | 50           | 100          | 100          |
| Corridoio Reno-Alpi  | art. 91             | 22           |              |              |
| Peschiera  | art. 92             | 50           | 50           | 100          |
| Contributi ai Comuni per spesa di progettazione relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e assistenza tecnica per progetti PNRR | art. 138, comma 1   | 60           | 110          | 110          |
| <b>TOTALE</b>  |                     | <b>2.082</b> | <b>2.161</b> | <b>2.780</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 DLB 2023-2025

Le risorse incrementali destinate al fondo opere indifferibili e al fondo prosecuzione opere (rifinanziato dall'art. 79 alla concessione di contributi per i maggior costi derivanti dall'applicazione dei nuovi prezzi regionali a favore delle stazioni appaltanti che non hanno avuto accesso ai fondi nel 2022) ammontano nel triennio di programmazione a 4,8 miliardi cui si aggiungono altri 6,5 miliardi per le annualità successive fino al 2027.

Considerando anche le risorse previste a legislazione vigente, dette misure di soccorso arrivano nel 2023 a 4 miliardi, per scendere a 3,2 nel 2024 e 2 miliardi nel 2025. (v. tavola 5).

TAVOLA 5

| <i>Fondi emergenza prezzi</i>                   | <i>Previsioni normative</i> | 2022         | 2023         | 2024         | 2025         | <i>Annualità successive</i> |
|---|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|
| Fondo opere indifferibili                       | D.L. 50/2022                | 1.500        | 1.700        | 1.500        |              |                             |
|   | D.L. 115/2022               | 180          | 240          | 245          | 195          | 440                         |
|   | DLB 2023 - art. 68          |              | 500          | 1.000        | 2.000        | 6.500                       |
|   | DLB 2023 - art. 84          |              |              | - 120        | -140         | -140                        |
| <b>Totale</b>                                   |                             | <b>1.680</b> | <b>2.440</b> | <b>2.625</b> | <b>2.055</b> | <b>6.800</b>                |
| Fondo per l'adeguamento prezzi                  | L.B. 2022                   | 100          |              |              |              |                             |
|   | D.L. 17/2022                | 150          |              |              |              |                             |
|   | D.L. 21/22                  | 120          |              |              |              |                             |
|   | D.L. 50/2022                | 500          | 550          |              |              |                             |
| <b>Totale</b>                                   |                             | <b>870</b>   | <b>550</b>   |              |              |                             |
| Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche | L.B. 2022                   | 30           | 30           | 30           |              |                             |
|   | D.L. 4/2022                 | 40           | 20           | 20           |              |                             |
|   | D.L. 21/2022                | 200          |              |              |              |                             |
|   | D.L. 50/2022                | 1.000        | 500          |              |              |                             |
|   | DLB 2023 - art. 79          |              | 1.100        | 500          |              |                             |
| <b>Totale</b>                                   |                             | <b>1.270</b> | <b>1.650</b> | <b>550</b>   |              |                             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 DLB 2023-2025

L'art. 68 dispone l'incremento di risorse per garantire l'avvio delle opere indifferibili (finanziate nell'ambito del PNRR e del PNC) prorogando la misura introdotta dal d.l. 50/2022 anche per i lavori avviati nel corso del 2023 e prevedendo altresì l'aggiornamento semestrale dei prezzi regionali e la disciplina di una procedura semplificata per gli enti locali, sul modello di quella precedentemente disciplinata dall'articolo 7 del dPCM 28 luglio 2022 e dall'articolo 29 del d.l. n. 144/2022.

Con riferimento alle procedure di affidamento avviate o da avviarsi nel 2022, è stato adottato il 18 novembre 2022 il Decreto del Ragioniere Generale dello Stato n. 160 con il quale è stato approvato l'elenco di interventi ammessi ai contributi del fondo. A fronte di una dotazione complessiva di 8,8 miliardi, le richieste ammesse e le preassegnazioni hanno raggiunto l'ammontare di circa 8 miliardi, di cui quasi 5,7 per interventi, non appartenenti agli enti locali, che ricadono nel PNRR e interventi gestiti da Commissari straordinari ex art. 4, d.l. n.32/2019, e 453,8 milioni per interventi che interessano il PNC.

Dei suddetti interventi in ambito PNRR, circa la metà degli importi riguarda i *Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci* (i sub-investimenti M3C1I1.1.2 - Palermo-Catania che ricomprende CUP per il 25 per cento del totale e M3C1I1.1.3 - Salerno-Reggio Calabria per il 14,6 per cento) e *Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud* (misura M3C1I1.7, per il 10,3 per cento). In effetti, approssimativamente l'80 per cento del valore degli interventi beneficiari del contributo ricadenti nel PNRR vede RFI come soggetto attuatore, e ben il 96 per cento degli interventi gestiti da Commissari straordinari. Questa predominanza di RFI tra i beneficiari permette di approfondire le caratteristiche dei CUP corrispondenti, integrando le informazioni con i dati presenti sulla Banca dati BDAP-MOP. Da questo incrocio emerge che i due terzi del valore dei CUP risale ad anni precedenti al 2020 e risulta possibile ricostruire il valore dei finanziamenti ad essi relativi. Le cifre riconosciute nel Decreto del RGS sono circa il 12 per cento rispetto al finanziamento, mentre sono

circa il 25 per cento per quanto riguarda gli interventi commissariati. In generale, queste proporzioni sono piuttosto variabili, e, per i tre investimenti visti sopra, l'incremento prospettato incide per il 31 per cento del valore finanziato per la Palermo-Catania, il 5,6 per cento per la Salerno-Reggio Calabria e il 16,31 per cento per la misura M3C1I1.7. Calcolando il grado di realizzazione, misurato tramite il rapporto tra somma dei pagamenti intervenuti e il finanziamento, esso si attesta a circa il 14 per cento per le opere commissariate e al 3,3 per cento per quelle su PNRR, dimostrando che il contributo assegnato a valere sul fondo opere indifferibili offre certamente un contrasto alla situazione emergenziale, ma lascia irrisolta la questione di fondo relativa alla scarsa dinamicità della spesa finale.

L'art. 79 introduce integrazioni all'articolo 26 del d.l. n. 50/2022 finalizzate innanzitutto a rendere più agevole la procedura per la presentazione delle istanze da parte delle stazioni appaltanti le quali dovranno documentare i maggiori importi dovuti per il rialzo dei prezzi dei materiali attraverso un prospetto da allegare in luogo del SAL; ciò al fine accelerare le procedure di pagamento a valere sulle risorse del Fondo per l'adeguamento dei prezzi di cui all'articolo 1-septies, c. 8, del d.l. n. 73/2021. Si provvede altresì a disciplinare il meccanismo di compensazione a favore delle stazioni appaltanti che, in conseguenza dell'obbligatorietà delle clausole di revisione prezzi operanti nel 2023, si vedessero costrette al pagamento di somme maggiorate di un importo superiore al 10 per cento del valore contrattuale. Per i soggetti attuatori che non siano in grado di rinvenire nell'ambito dei quadri economici delle opere aggiudicate le risorse necessarie al pagamento degli extra costi, potrà essere riconosciuto, per lavorazioni effettuate nel corso del 2023, un contributo a valere sul Fondo prosecuzione opere, a tal fine incrementato, nell'ipotesi in cui le stesse stazioni appaltanti non abbiano già avuto accesso nel 2022 a uno dei fondi attivati per il caro prezzi.

Le restanti autorizzazioni di spesa, per un ammontare complessivo di 482 milioni nel 2023, 661 milioni nel 2024 e 780 nel 2025, sono finalizzate ad assicurare finanziamenti per l'avvio di nuovi lotti relativi a specifiche opere infrastrutturali stradali, ferroviarie, idriche e per il trasporto rapido di massa.

Si tratta perlopiù di interventi funzionali e complementari a progetti già inclusi in precedenti strumenti programmatori (Olimpiadi invernali 2026 Milano-Cortina, terzo lotto costruttivo della linea ferroviaria Torino-Lione, tratte nazionali di accesso al tunnel di base Torino-Lione, Strada Statale 106 Jonica, strade statali delle aree dei crateri sismici, Strada Statale n. 4 Salaria, nuovo tronco dell'acquedotto del Peschiera, progettazione della linea Chiasso-Monza lungo il corridoio europeo Reno-Alpi, completamento della tratta T1 e realizzazione della tratta T2 della metropolitana C di Roma, collegamento stabile tra la Sicilia e il continente).

Per quanto riguarda il fabbisogno residuo del Piano complessivo delle opere relative ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026, la copertura degli oneri era già prevista a legislazione vigente a valere sulla dotazione aggiuntiva del "Fondo avvio opere indifferibili" di cui all'art. 26, comma 7-quater del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che non risulta essere stato utilizzato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in relazione alle opere olimpiche, non interessate da procedure di affidamento di lavori dal 18 maggio 2022 al 31 dicembre 2022. Con riferimento invece al finanziamento del terzo lotto costruttivo della linea Torino-Lione, la dotazione di risorse aggiuntive è assicurata attraverso la Sezione II del disegno di legge per un importo complessivo pari a 1,2 miliardi di rifinanziamenti di cui 211 nel biennio 2024-2025.

Rileva, nelle disposizioni relative a tali specifici interventi, l'attenzione posta alla definizione di una procedura finalizzata alla individuazione puntuale dei singoli progetti, alle modalità di erogazione delle risorse e della loro eventuale revoca in risposta all'esigenza di censire il quadro completo e aggiornato dei lotti in corso di realizzazione e da realizzare, dello stato progettuale o esecutivo e delle risorse già disponibili. Ciò a

conferma del carattere complementare e funzionale degli interventi rispetto a progetti complessi già programmati e autorizzati in precedenza. La procedura ha il suo punto cardine nei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, rendendo pertanto imprescindibile non solo il meccanismo di aggiornamento tempestivo e costante dei dati da parte dei soggetti attuatori degli interventi, come previsto dalle disposizioni stesse, ma, auspicabilmente, anche un puntuale monitoraggio dell'affidabilità ed attendibilità del patrimonio informativo disponibile.

Tra le misure di rilancio economico e di completamento della rete infrastrutturale primaria, l'art. 82 prevede il riavvio dell'attività di progettazione e realizzazione del collegamento stabile, viario e ferroviario tra la Sicilia e il continente (c.d. Ponte sullo Stretto), confermandone la natura di opera infrastrutturale prioritaria e di preminente interesse nazionale. Per la ripresa delle attività di progettazione e realizzazione del ponte, viene disposta la riattivazione della Stretto di Messina S.p.A., società a totale partecipazione pubblica, a suo tempo istituita in attuazione della legge n. 1158/71 quale concessionaria *ope legis* della progettazione e della realizzazione dell'opera, poi messa in liquidazione con dPCM 15 marzo 2013, adottato in attuazione dell'art. 34-*decies*, comma 5 e 9, d.l. n. 179/2012, per effetto della sopraggiunta caducazione automatica, disposta *ex lege*, di "tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria", a seguito della quale, "a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa", sarebbe stato riconosciuto alle controparti soltanto il pagamento di un indennizzo di ammontare rapportato alle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite, maggiorate di un ulteriore somma pari al 10 per cento di tale importo.

Il cospicuo e complesso contenzioso processuale che ne è scaturito sia con le amministrazioni statali che con le controparti private (ed in più occasioni già diffusamente attenzionato dalla magistratura contabile: v. Corte conti, sez. contr. gest. amm. Stato, del. 28 dicembre 2016, n. 17/G; Id., del. 30 ottobre 2017, n. 14/G; Id., del. 29 ottobre 2018, n. 23/G) sta tuttora impedendo la chiusura della procedura di liquidazione, che nelle intenzioni del legislatore si sarebbe dovuta concludere entro un anno dalla nomina del liquidatore.

Per superare *l'empasse* e riattivare la società, l'art. 82 impone alla Stretto di Messina S.p.A. la rinuncia al contenzioso insorto con le amministrazioni statali e la definizione transattiva di quello insorto con le controparti private, nonché la revoca dello stato di liquidazione a suo tempo disposto e la reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio delle aree interessate.

Il comma 5 stabilisce che, "indipendentemente dall'esito della procedura transattiva", la revoca dello stato di liquidazione abbia effetto immediato dal momento stesso della sua iscrizione nel registro delle imprese, senza consentire ai creditori sociali dissenzienti di esperire l'opposizione ex art. 2487-*ter*, comma 2, c.c., qualora ravvisino pericoli di pregiudizio per le loro ragioni creditorie. Tale deroga potrebbe tuttavia veder frustrate le proprie finalità deflattive ed acceleratorie e costituire essa stessa ulteriore fattore di incremento del contenzioso, laddove non superasse un eventuale vaglio di legittimità costituzionale.

## 19.

Con 280 milioni per il triennio 2023-2025, viene valutata positivamente la conferma del rafforzamento della linea di finanziamento concernente lo sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali, fattore strategico per assicurare continuità e omogeneità nella realizzazione delle infrastrutture territoriali. L'incremento di risorse riflette un fabbisogno territoriale che continua a presentarsi più elevato rispetto alla dotazione finanziaria

disponibile e che appare quantomai necessario soddisfare pienamente; ciò al fine di evitare che le difficoltà relative al reperimento di adeguate capacità progettuali all'interno delle amministrazioni locali possano portare ad una dilazione dei tempi in un settore (la messa in sicurezza dei territori) in cui le comunità attendono risposte certe e urgenti.

L'art. 80 del disegno di legge introduce un nuovo strumento attuativo per gli investimenti, il fondo per le infrastrutture ad alto rendimento (FIAR) istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si tratta di una misura con la quale si è inteso individuare un meccanismo unitario di pianificazione, programmazione, nonché finanziamento, delle opere infrastrutturali definite ad "alto rendimento" e prevedere in alcuni casi la revoca di risorse già concesse. Lo strumento dovrebbe riguardare opere "minori", di competenza principalmente di amministrazioni locali o enti decentrati con il coordinamento da parte del MIT, dal momento che vengono escluse dal finanziamento le opere a carattere prioritario per lo sviluppo del Paese, ai sensi dell'articolo 200 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le infrastrutture finanziate con il Fondo per lo sviluppo e la coesione o altri fondi europei, gli interventi programmati nell'ambito del PNRR e del PNC, nonché quelle incluse nel contratto di programma-parte investimenti, stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e ANAS.

La dotazione finanziaria risulta esigua e limitata ad un orizzonte temporale ristretto, 160 milioni per il solo biennio 2023-2024; una scelta che, tuttavia, sarebbe da mettere in relazione con la peculiarità dello strumento, il quale si propone, attraverso un censimento degli interventi in essere, di riprogrammare le risorse assentite da precedenti linee di finanziamento ma ancora non utilizzate, in assenza di obbligazioni giuridiche vincolanti. Pertanto, il recupero di fondi rinvenuti in altri strumenti attuativi dovrebbe porre le basi per un successivo, al momento non quantificato, incremento della dotazione finanziaria del fondo.

La pianificazione e riprogrammazione degli investimenti è sostenuta dall'attività di valutazione della spesa che trova il suo perno nel principio dell'alto rendimento, da qualificarsi sulla base di criteri che non appaiono, peraltro, del tutto innovativi, in quanto richiamati già in precedenti strumenti attuativi ai fini della selezione degli progetti candidabili (così il riferimento ai settori della viabilità, sicurezza delle infrastrutture e degli spostamenti, miglioramento della qualità della vita, sostegno alla competitività delle imprese, sostenibilità ambientale, ovvero il rendimento in termini di valutazione costi-benefici o, in ultimo, i tempi di realizzazione dell'intervento tenuto conto dello stato di avanzamento dei progetti). Anche le ultime linee guida del CIPRESS per la valutazione delle opere pubbliche vanno oltre la dimensione strettamente economica e finanziaria dell'intervento per accogliere una visione allargata agli aspetti sociali e ambientali dell'impatto generato dagli investimenti pubblici.

Il requisito dell'alto rendimento, ai sensi del comma 4, è condizione necessaria per poter accedere al fondo anche se la norma introduce una ibridazione della finalità dello strumento laddove ne dispone la destinazione anche "alle infrastrutture per le quali sono registrati maggiori costi derivanti dagli adeguamenti progettuali necessari a seguito di specifiche prescrizioni da parte delle competenti autorità", quindi a prescindere dalla valutazione positiva di alta redditività. La riserva di una quota pari al 5 per cento del fondo da destinare agli interventi di competenza degli enti territoriali per la realizzazione e messa in sicurezza dei ponti e viadotti della rete viaria e a progetti di riqualificazione delle infrastrutture urbane ovvero di miglioramento della qualità del decoro urbano rappresenta, sostanzialmente, un rafforzamento finanziario di linee di finanziamento già attive per quei settori.

Ad un primo esame, quindi, l'impianto del FIAR, sotto il profilo sostanziale, non consente di riscontrare elementi fortemente innovativi nelle modalità di selezione degli investimenti, mentre sotto il profilo finanziario, la dotazione, al momento minimale, si caratterizza per un certo grado di indeterminatezza quanto alle risorse che potranno essere

recuperate a seguito delle revoche di risorse precedentemente assegnate. Lo strumento assume invece rilevanza in termini di profonda revisione della governance per la pianificazione e programmazione delle politiche finalizzate agli investimenti infrastrutturali assegnando un ruolo centrale al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in un'ottica di semplificazione della pluralità di strumenti attivati, di linee di finanziamento e di soggetti titolari. Il nuovo fondo è potenzialmente idoneo, pertanto, a fare ordine nella congerie di strumenti attuativi al momento esistenti.

Si tratta dei fondi di bilancio di cui all'art. 1, c. 140 della legge n. 232/2016 (rifinanziato dall'art. 1, c. 1072 della legge n. 205/2017, all'art. 1, comma 95 della legge n. 145/2018, all'art. 1, comma 14 della legge n. 160/2019, del fondo per ponti e viadotti di province e città metropolitane ex art. 49 del d.l. n. 104/2020, del fondo per il rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile dei comuni istituito con la legge di bilancio per il 2020, delle altre linee di finanziamento destinate agli enti locali per la messa del territorio e degli edifici, per la rigenerazione urbana, l'efficientamento energetico limitatamente ai progetti non confluiti nel PNRR.

Tuttavia, la disciplina del nuovo Fondo, così come delineata, presenta alcuni elementi di criticità che andranno adeguatamente valutati al fine di non compromettere il conseguimento dell'obiettivo di semplificazione e di selezione qualitativa della spesa.

In particolare, ci si riferisce alla complessità di attivazione dello strumento rimessa ad una serie corposa di decreti interministeriali conseguenti all'espletamento di articolate fasi procedurali: procedure che non appaiono facilmente conciliabili con la necessità di accelerare e potenziare, ancor più in questa fase congiunturale, la capacità di spesa per investimenti. Non di secondo piano le forti esigenze di coordinamento:

- tra livelli di governo, considerando che molti degli interventi ricadono nelle competenze degli enti territoriali; una revisione e riprogrammazione degli stessi non può prescindere da una fase di confronto e condivisione dei nuovi obiettivi;
- rispetto agli strumenti attuativi preesistenti che continueranno ad essere attivi in ordine a quei progetti che, pur non potendo accedere al nuovo fondo per mancata qualificazione di investimento ad alto rendimento, dovranno continuare a beneficiare dei contributi assegnati laddove siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti;
- per assicurare la coerenza tra gli obiettivi infrastrutturali per le macro aree del Paese (Nord, Centro e Sud) da definire con la programmazione del FIAR secondo criteri di alto rendimento e gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale; la considerazione dei servizi minimi da garantire per tipologia di infrastruttura è un passaggio necessario per il completamento del disegno di federalismo fiscale di cui alla legge 42/2009, rafforzato dalla legge di bilancio per il 2021 con un programma finanziario di 4,6 miliardi e con l'indicazione di un percorso attuativo scandito da una attività di ricognizione, individuazione e finanziamento degli interventi finalizzati a superare il *gap* infrastrutturale tra le diverse aree del Paese.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### 20.

Nella manovra per il triennio 2023-25 si trova conferma della scelta anticipata nella NaDEF di mantenere entro margini limitati gli interventi previsti per il 2023 con ricorso

ad indebitamento, confermando il profilo in riduzione del saldo di bilancio e del rapporto debito/Pil, con un rientro del deficit entro la soglia del 3 per cento nel triennio e una più rapida discesa del debito anche rispetto al DEF.

Oltre ad incidere su alcuni elementi critici dell'attuale quadro economico, *in primis* i costi dell'energia, nonostante il limitato tempo a disposizione, che non ha consentito per ora di definire un quadro complessivo delle riforme che il Governo da poco insediato intende portare avanti, la manovra presentata ha assunto dimensioni rilevanti, superiori a quelle degli ultimi anni. L'individuazione di spazi per nuovi interventi all'interno del bilancio consente di muovere, già dal 2023, importi significativi senza ricorrere in misura marcata a nuove entrate (se si esclude la riproposizione della misura sugli extra profitti delle imprese del settore energetico).

La manovra presentata prevede che a quelle per l'energia (considerando gli importi al netto degli effetti fiscali per la deindicizzazione e per la decontribuzione e la sostituzione del reddito di cittadinanza) si accompagnino, nel 2023, misure per ulteriori 18 miliardi. Gli interventi sono coperti con il ricorso nel primo anno a maggiori entrate per 7,6 miliardi (in gran parte temporanee, legate ai sovraprofitto energetici) e a minori spese per circa 10,5 miliardi. Nel biennio successivo, al contributo del risparmio sul fronte previdenziale e del reddito di cittadinanza, che si rafforza, si aggiunge un limitato aumento delle entrate e, soprattutto nell'anno terminale, un consistente taglio di spesa che consente di prefigurare una riduzione del deficit di circa 5 miliardi.

Permangono, tuttavia, elementi di incertezza sul quadro di finanza pubblica modificato dalla manovra. Le traiettorie descritte dipendono in misura rilevante da variabili esterne, prima fra tutte il tasso di inflazione, ma anche dai tempi di rientro dell'emergenza energetica.

In presenza di tassi di interesse ancora relativamente contenuti, la forte crescita nominale permette la discesa del debito. Ma si tratta appunto di una "crescita nominale". Nonostante la consistente iniezione di risorse europee, la spesa per investimenti stenta a decollare e il Pil effettivo e potenziale cresce a tassi ridotti per tutto il periodo di previsione. La spesa per interessi, sebbene in aumento, è ancora su livelli contenuti. Se le aspettative di un'inflazione elevata dovessero protrarsi anche nel medio-lungo periodo, ciò si ripercuoterebbe sui tassi a cui dovrà essere rinnovato il debito via via in scadenza.

Analoga problematica verrebbe a determinarsi a causa delle spinte sui salari pubblici per i quali, al momento, si prevede esclusivamente un ristoro “una tantum”.

L'intervento sui costi dell'energia, pur di dimensioni rilevanti (oltre 20 miliardi nel 2023), è destinato ad esaurire i propri effetti in gran parte nel primo trimestre dell'anno. La dimensione del fabbisogno che si genererebbe nel caso di una persistenza dell'aumento dei prezzi, pur potendo contare in parte sul gettito che deriverebbe dalla tassazione dei sovrapprofitti, è rappresentato dalla differenza con gli importi impiegati nel corso del 2022 (circa 63 miliardi).

Il quadro che emerge è, quindi, impegnativo e richiede che al più presto si dispieghino gli effetti attesi dall'attuazione del Piano di ripresa e resilienza. La definizione delle riforme che il Governo e il Parlamento si sono impegnati ad approntare sul fronte fiscale, previdenziale, assistenziale e del funzionamento degli apparati pubblici anche alla luce delle criticità più ampiamente emerse, rappresenta oggi una condizione indispensabile a cui è chiamata la nuova legislatura.

Riquadri



## 1. CONTRIBUTI A FAVORE DELLE IMPRESE PER COMPENSARE L'AUMENTO DEI COSTI ENERGETICI

Il Decreto Sostegni-*ter*<sup>16</sup> ha introdotto un'agevolazione, sotto forma di credito d'imposta, dedicata alle imprese a forte consumo di energia elettrica (cosiddette imprese energivore)<sup>17</sup>. Successivamente, con il Decreto Energia, l'agevolazione è stata estesa anche agli acquisti di gas (inizialmente alle sole imprese gasivore<sup>18</sup>) e poi estesa alla generalità delle imprese.

Possono beneficiare del contributo, in primo luogo, le imprese di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2017, c.d. energivore, le imprese a forte consumo di gas naturale c.d. gasivore, le imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza superiore a una certa soglia (inizialmente 16,5kWh poi 4,5kWh), diverse dalle imprese a forte consumo di energia elettrica di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2017, c.d. non energivore e le imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, c.d. non gasivore.

In base alla normativa è riconosciuto un contributo straordinario a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese i cui costi per kWh della componente energia elettrica (o costi unitari per il gas), calcolati sulla base della media del trimestre precedente ed al netto delle imposte e degli eventuali sussidi, hanno subito un incremento superiore al 30% rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019. Il riconoscimento del beneficio in questione avviene sotto forma di credito di imposta che inizialmente era di importo pari ad una percentuale del 20% dei costi sostenuti per l'energia elettrica delle imprese energivore, percentuale che è stata più volte modificata nel tempo anche in relazione alle caratteristiche delle imprese. L'articolo 2 del disegno di legge di bilancio 2023 prevede anche per il primo trimestre 2023 i contributi straordinari, sotto forma di credito d'imposta, previsti a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese con contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale effettivamente utilizzata nel primo trimestre 2023. In particolare, è stato previsto un credito di imposta pari al 45 per cento in favore delle imprese energivore, gasivore e non gasivore e pari al 35 per cento le imprese non energivore. La tabella sottostante riassume l'evoluzione delle aliquote di calcolo dei crediti di imposta per il 2022 e il primo trimestre 2023.

EVOLUZIONE DELLE ALIQUOTE SUI CREDITI DI IMPOSTA

|                          | 2022        |              |               |                  |          | I trimestre 2023 |
|--------------------------|-------------|--------------|---------------|------------------|----------|------------------|
|                          | I trimestre | II trimestre | III trimestre | ottobre-novembre | dicembre |                  |
| <i>Energia elettrica</i> | 20          | 25           | 25            | 40               | 40       | 45               |
| Imprese energivore       | -           | 15           | 15            | 30               | 30       | 35               |
| Altre                    |             |              |               |                  |          |                  |
| <i>Gas</i>               |             |              |               |                  |          |                  |
| Imprese gasivore         | 10          | 25           | 25            | 40               | 40       | 45               |
| Altre                    | -           | 25           | 25            | 40               | 40       | 45               |

Il credito di imposta può essere fruito in compensazione mediante modello F24 ovvero può essere ceduto ad altri soggetti, in base al trimestre di riferimento, entro il 31/12/2022 (per i primi due trimestri del 2022), ovvero entro il 31/06/2023 (per la seconda metà del 2022).

<sup>16</sup> Le norme che hanno interessato i crediti di imposta sono: decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. decreto Sostegni-*ter*); decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (c.d. decreto Energia); decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (c.d. decreto Ucraina); decreto-legge 17 maggio 2022 n. 50 (cd decreto Aiuti); decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. decreto Aiuti-*bis*); Decreto- legge 23 settembre 2022, n. 144 (c.d. decreto Aiuti – *ter*); decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. decreto Aiuti-*quater*) e Disegno di legge di bilancio 2023.

<sup>17</sup> Le imprese energivore appartengono ai settori dell'Agricoltura (coltivazioni), Estrazione, Manifattura (soprattutto farmaceutica, gomma, metalli), Raccolta e gestione rifiuti e Supporto ai trasporti, sono circa 3000 e individuate in un elenco previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 dicembre 2017.

<sup>18</sup> Le imprese gasivore sono individuate sulla base dei settori di attività e della intensità di consumo. Con riferimento a quest'ultima, il Decreto del MITE n. 541/2021 stabilisce che sono considerate gasivore le imprese che hanno un consumo medio di gas naturale, calcolato per il periodo di riferimento, pari ad almeno 1 GWh/anno (ovvero 94.582 Sm<sup>3</sup>/anno).

La legge di bilancio 2023 prevede, al comma 6, che i crediti d'imposta di cui ai commi da 1 a 4 siano utilizzabili esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, entro la data del 31 dicembre 2023. Il successivo comma 7 prevede la facoltà di cedere i crediti d'imposta, solo per intero, dalle medesime imprese ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di due ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del TULB ovvero imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private.

La seguente tabella riepiloga gli effetti finanziari stimati in termini di indebitamento netto per il 2023 nella relazione tecnica relativa al DLB 2023.

| <i>(in milioni di euro)</i> |                |             |          |
|-----------------------------|----------------|-------------|----------|
| Legge Bilancio 2023         | Energivore     | I trim 2023 | 2.273,48 |
|                             | Gasivore       | I trim 2023 | 2.675,16 |
|                             | Non Energivore | I trim 2023 | 3.141,65 |
|                             | Non Gasivore   | I trim 2023 | 1.756,26 |

Fonte: relazione tecnica DLB 2023

## 2. IL CONTRIBUTO SOLIDARIETÀ SUGLI EXTRAPROFITTI EX D.L. 21/2022

**Normativa:** Il d.l. del 21 marzo 2022, n. 21 (cd. *Decreto Ucraina*), ha previsto per il 2022, un contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario, nella misura del 25 per cento dell'extraprofitto (aliquota elevata rispetto all'iniziale 10 per cento con il d.l. del 17 maggio 2022, n. 50), cioè dell'incremento del saldo tra operazioni attive e passive realizzato dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022 rispetto al medesimo periodo tra il 2020 e il 2021<sup>19</sup>, da applicarsi nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000.

**Soggetti:** Sono tenuti al pagamento le imprese che esercitano nel territorio dello Stato, per la vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, le imprese che operano come rivenditori di energia elettrica di gas metano e di gas naturale, i soggetti che esercitano l'attività produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi e i soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea<sup>20</sup>.

**Funzionamento:** La base imponibile viene determinata come incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022 rispetto allo stesso periodo del 2021 (il valore è pari a zero se il saldo 2021 risulta negativo). Le operazioni attive e passive da utilizzare nella determinazione della base imponibile sono quelle indicate nelle Comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA (cosiddette "LIPE"), riferite ai relativi periodi di riferimento.

Sulla base imponibile così determinata si applica un contributo nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore al 10 per cento e a 5.000.000 in valore assoluto<sup>21</sup>. Si rileva che il contributo non sembrerebbe deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Il contributo deve essere versato in due rate: la prima, che prevede un acconto del 40 per cento, entro il 30 giugno 2022, mentre il saldo entro il 30 novembre 2022.

Con circolare 11 luglio 2022 n. 25 l'Agenzia ha chiarito, in merito alla determinazione della base imponibile, che le operazioni attive escluse dall'IVA per mancanza del requisito territoriale – indicate nelle LIPE – sono escluse dal conteggio per la determinazione della base imponibile del contributo solo nella misura in cui, e a condizione che, anche gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini IVA, sempre nel rispetto della "simmetria" che deve esistere tra operazioni attive e passive rilevanti ai fini del calcolo.

La relazione tecnica del d.l. 21 stimava una base imponibile pari a circa 39.800 milioni di euro e un gettito atteso, applicando l'aliquota del 10 per cento, di circa 3.980 milioni di euro nel 2022. Con le modifiche introdotte dal d.l. 50 si stima un maggior contributo rispetto a quanto già previsto in sede di valutazione della norma originaria, di circa 6.508 milioni, per un totale di oltre 10 miliardi nel 2022.

I versamenti non sembrano al momento coerenti con le valutazioni iniziali. A ottobre 2022, il gettito in termini di cassa risulta pari a 1.208,5 milioni.

Tra le ragioni che possono spiegare lo scostamento tra previsioni definitive e versamenti possiamo considerare alcuni elementi:

1. l'identificazione dei soggetti a cui si applica il contributo;
2. modalità di determinazione della base imponibile<sup>22</sup>;

<sup>19</sup> Il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, ha sostituito il riferimento al mese di marzo con quello di aprile.

<sup>20</sup> La circolare n. 22 del 23 giugno 2022 dell'Agenzia delle entrate ha chiarito il perimetro soggettivo di applicazione del contributo precisando, in particolare, che rientrano tra i soggetti passivi coloro che svolgono le attività indicate nell'art. 37 del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 (cd. *Decreto Taglia Prezzi*) anche solo in via residuale.

<sup>21</sup> La previsione dei due limiti quantitativi è diretta ad esonerare i soggetti di piccole dimensioni e/o i profitti considerati di natura ordinaria (limite di Euro 5 milioni); questi ultimi sarebbero anche misurati in termini relativi (dato che l'incremento pari o inferiore al 10% non è assoggettato a prelievo).

<sup>22</sup> Dubbi interpretativi emergono nel caso di utilizzo dei dati dalle LIPE, - in caso di più attività, operazioni ex art. 7 e 7-septies d.P.R. 633/72; per lo scomputo delle accise su prodotti petroliferi e il calcolo delle operazioni in presenza di un Gruppo Iva. In particolare, la circolare n. 22/E afferma che i dati riportati nelle LIPE non possono essere emendati, estrapolando i valori riferibili alle attività non interessate dal contributo, ma devono essere assunti nella loro interezza, fermo restando che deve trattarsi di operazioni rilevanti ai fini IVA. Non assumono rilevanza ai fini del calcolo del contributo le operazioni attive non soggette ad IVA per carenza del presupposto territoriale (ai sensi degli articoli da 7 a 7-septies del d.P.R. 633 del 1972) nonostante tali operazioni siano indicate nelle LIPE, né le altre operazioni attive

3. possibili problemi di costituzionalità del tributo ai sensi dell'art. 3 e 53 della Costituzione (al riguardo viene richiamata, in particolare, la sentenza n. 10 dell'11 febbraio 2015 avente ad oggetto la cosiddetta *Robin Hood Tax*)<sup>23</sup>;
4. L'ineducibilità del tributo<sup>24</sup>;
5. La possibile traslazione del contributo sul consumatore finale<sup>25</sup>.

---

prive dei presupposti applicativi dell'IVA e per simmetria non assumono rilevanza neppure gli acquisti territorialmente non rilevanti ai fini IVA (non inclusi nelle operazioni passive indicate nelle LIPE).

<sup>23</sup> Un primo esame circa la compatibilità costituzionale del nuovo prelievo si rinviene dai lavori parlamentari (cfr. Nota di lettura del Senato n. 300 A.S. 2564 del mese di aprile 2022). Infatti, viene evidenziato “che né la relazione illustrativa né la relazione tecnica esaminano il tema della compatibilità del prelievo con il dettato costituzionale. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla nota, dove vengono presi in esame anche la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 e la sentenza n. 262 del 2015. Il TAR Lazio, in data 16 novembre 2022, ha rigettato i ricorsi presentati dalle società energetiche per difetto assoluto di giurisdizione contro l'atto dell'Agenzia delle Entrate con cui sono stati definiti gli adempimenti, anche dichiarativi, e le modalità di versamento del “Contributo straordinario contro il caro bollette, cioè del tributo dovuto per i cosiddetti extraprofiti. Secondo il giudice amministrativo, l'Agenzia delle Entrate ha in realtà solo precisato degli aspetti tecnici relativi alla procedura di notifica e al successivo ed eventuale riesame e procedura di accertamento contributo” senza lasciare all'ente margini di manovra concreta nella definizione e precisazione delle componenti del “contributo finanziario”. Il TAR del Lazio ricorda che il legislatore approva con largo anticipo tutti gli elementi del provvedimento (a cominciare dall'identificazione dei contribuenti e della base imponibile), detto corrispettivo aggiuntivo, perché si tratta di una “revoca dello stato di diritto”, perché “non può essere messa in dubbio la finalità dell'operazione del bene” e lo scopo del pagamento è “limitare le imprese e i consumatori da aumenti di prezzi e tariffe nel settore energetico”. Infine, il Tar ha escluso che le attività dell'Agenzia delle Entrate possano dirsi di natura regolamentare o, comunque, azioni di carattere generale, e ha quindi concluso che non può essere riconosciuto un giudice amministrativo, e nemmeno un giudice tributario al momento della presentazione al giudice tributario “in relazione” e dell'avviso di accertamento del mancato o parziale pagamento; o per aver rifiutato di restituire quanto pagato”.

<sup>24</sup> Ineducibilità, ai fini dell'imposta sui redditi, del Contributo. La scelta pare porsi in contrasto anche con l'orientamento della Corte costituzionale che, di recente, ha dichiarato incostituzionale la norma che prevedeva l'ineducibilità dell'IMU, in quanto un tributo direttamente inerente alla produzione del reddito costituisce un costo inerente, la cui deducibilità non può essere preclusa (sentenza del 4 dicembre 2020, n. 262 e sentenza 3 giugno 2013, n. 116).

<sup>25</sup> Il nuovo ruolo di vigilanza e di intervento affidato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“AGCM”) – coadiuvata dalla Guardia di Finanza – intende colmare quel “vuoto” di meccanismi operativi segnalati dalla Corte nella sentenza della *Robin Hood Tax* e idonei a garantire che non si realizzi quella traslazione del Contributo sui prezzi del consumo a discapito del consumatore tale da distorcere l'intento originario e la ratio della disposizione. Sul punto va chiarito che la stessa Nota di lettura aprile 2022 ha sottolineato che, se da una parte l'intervento dell'AGCM può rappresentare un passo in avanti, dall'altra l'intervento, in quanto ex post, non sarebbe idoneo ad ostacolare l'effettiva traslazione del peso economico.

### 3. SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI E AL CREDITO DELLE IMPRESE

#### La misura Nuova Sabatini – Beni strumentali

Negli ultimi esercizi lo strumento agevolativo “Nuova Sabatini” è stato destinatario di un flusso costante di stanziamenti, in ragione della domanda elevata da parte delle imprese. In dettaglio, la spesa stanziata registra circa 0,5 miliardi nel 2020, circa 1,5 miliardi nel 2021 e circa 0,6 miliardi nel 2022<sup>26</sup>. A legislazione vigente le risorse per il biennio 2023-2024 sono, rispettivamente, di circa 0,5 miliardi e di circa 0,3 miliardi<sup>27</sup>.

Sotto il profilo attuativo, i dati aggiornati ad ottobre 2022 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy<sup>28</sup> mostrano che, dal suo avvio nel 2014, sono state presentate n. 203.464 domande<sup>29</sup>, di cui 53.261 nei primi dieci mesi del 2022 (42.615 nello stesso periodo del 2021). Nel confronto con lo scorso anno si evidenzia un *trend* nettamente in crescita, sia dei finanziamenti che dei contributi decretati. Nei primi dieci mesi del 2022 (cfr. grafico 1, fig. a) le banche/intermediari finanziari hanno deliberato 9,2 miliardi di finanziamenti (6,7 miliardi deliberati nello stesso periodo del 2021). Il contributo ministeriale decretato<sup>30</sup> è stato di circa 861 milioni (circa 616 milioni nel 2021), a favore di n. 43.195 imprese. Nella ripartizione per tipologia di beneficiario prevale la piccola impresa (con circa 4 miliardi di finanziamenti e circa 381 milioni di contributi) e la microimpresa (con circa 2,8 miliardi finanziamenti e circa 260 milioni di contributi).

A partire dal 2017 ha peraltro assunto particolare rilievo la componente dello strumento agevolativo relativa ai beni 4.0, in relazione ai quali, tra aprile 2017 e ottobre 2022, sono stati deliberati finanziamenti per circa 20,7 miliardi<sup>31</sup> (cfr. grafico 1, fig. b), di cui poco meno di 5 miliardi nell’ultimo anno.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nei primi dieci mesi del 2022 (cfr. grafico 1, fig. c), l’utilizzo del contributo è localizzato principalmente al Nord e segnatamente in Lombardia (27 per cento), il Veneto (18 per cento), l’Emilia-Romagna (13 per cento) e il Piemonte (11 per cento). Quanto al profilo settoriale (cfr. grafico 1, fig. d), nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (49 per cento), seguita dal settore agricolo (15 per cento), da quelle nel campo edilizio e del trasporto (11 per cento e 10 per cento) e, con incidenze più contenute, nel settore del commercio (6 per cento).

Il *trend* in aumento sopra descritto ha avuto luogo in una fase di crescita congiunturale dei prezzi alla produzione dell’industria. Più in dettaglio, a settembre 2022<sup>32</sup> i prezzi alla produzione dell’industria sono aumentati del 2,8 per cento su base mensile e del 41,8 per cento su base annua (era +40,1 per cento ad agosto). L’andamento descritto è anche influenzato dai forti rialzi dei prezzi di fornitura di energia elettrica e gas sul mercato interno<sup>33</sup>. Al netto della componente energetica, la crescita tendenziale dei prezzi resta molto sostenuta, sia sul mercato interno sia su quello estero. Secondo i più recenti dati<sup>34</sup>, ad ottobre si rileva un’inversione di tendenza, con i prezzi alla produzione in riduzione del 3,3 per cento su base mensile (+28 per cento su base tendenziale). Al netto del comparto energetico, i prezzi mostrano una dinamica congiunturale positiva contenuta (+0,6 per cento) e una crescita tendenziale nettamente meno ampia (+12,9 per cento). Prendendo in considerazione il trimestre agosto-settembre 2022, rispetto a quello precedente, la crescita dei prezzi alla produzione è del 7,4 per cento.

Va, infine, osservato come l’evoluzione futura dell’utilizzo della misura in discorso risentirà anche del *trend* di crescita dell’indice dei prezzi dei beni strumentali; quest’ultimo, a settembre, è aumentato dello

<sup>26</sup> In termini di indebitamento la spesa complessiva del triennio è di circa 2,4 miliardi.

<sup>27</sup> In termini di indebitamento la spesa complessiva del biennio è di circa 0,7 miliardi.

<sup>28</sup> Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha precisato che, per gli ultimi due mesi di operatività dell’anno, è stato considerato il dato relativo alla prenotazione, in quanto non è ancora rilevabile il dato relativo al finanziamento deliberato.

<sup>29</sup> Il dato si riferisce al mese di emanazione del decreto MISE.

<sup>30</sup> Il dato è al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti.

<sup>31</sup> Per completezza di informazione, nello stesso periodo, i finanziamenti deliberati per investimenti ordinari sono stati circa 16 miliardi.

<sup>32</sup> Cfr. comunicato Istat del 28 ottobre 2022.

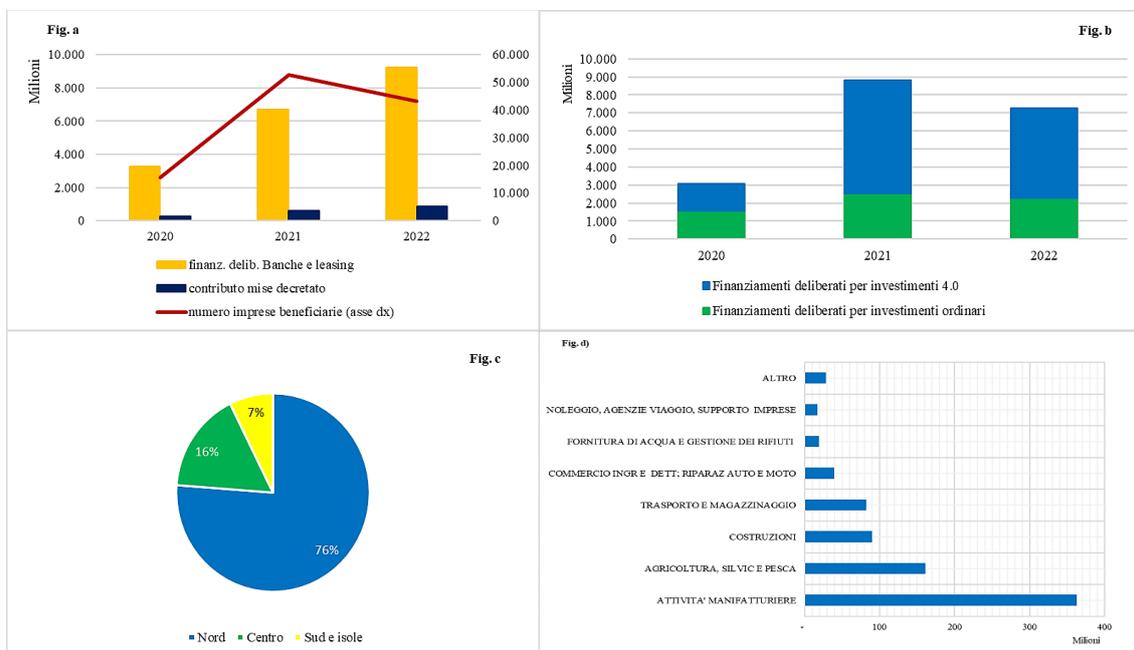
<sup>33</sup> In particolare, nel comparto energetico l’aumento su base congiunturale è complessivamente pari a +5,9 per cento e su base tendenziale è pari a +131,3 per cento. A livello di mercato interno l’aumento è marcatamente significativo (+6,1 per cento su base congiunturale e +135,1 su base tendenziale, mentre per l’Area euro si registra una lieve riduzione su base congiunturale e un +3,9 per cento su base tendenziale. Anche l’Area non euro mostra una riduzione -2,3 per cento su base congiunturale e un +24,4 per cento su base tendenziale.

<sup>34</sup> Cfr. Comunicato Istat del 29 novembre 2022.

0,6 per cento, su base congiunturale, e del 9,1 per cento, su base tendenziale. Ad ottobre, si registra un ulteriore aumento di 0,2 per cento, su base mensile, e dell'8,7 per cento su base annuale.

GRAFICO 1

RISULTATI ECONOMICI RELATIVI AI PRIMI DIECI MESI (2020-2021-2022)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle imprese e del Made in Italy

### Il Fondo di garanzia per le PMI

Tra gli strumenti per garantire l'accesso delle imprese, in particolare le PMI, al credito un ruolo centrale è rivestito dal Fondo di garanzia PMI. Sotto il profilo delle risorse finanziarie destinate alla misura, la spesa stanziata negli ultimi anni è stata circa 7,2 miliardi nel 2020, circa 4 miliardi nel 2021 e circa 1,6 miliardi nel 2022<sup>35</sup>, cui si aggiungono ulteriori stanziamenti a legislazione vigente per circa 4,8 miliardi per il 2023 e per circa 5,4 miliardi per il 2024<sup>36</sup>.

A valere sulle risorse di tale fondo, nel periodo dal 24/06/2022<sup>37</sup> e fino al 15/11/2022, le richieste di garanzia complessivamente pervenute sono state 66.551; quelle accolte ammontano a 61.348<sup>38</sup>, per un importo finanziato di 10,5 miliardi e garantito di 7,9 miliardi<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> In termini di indebitamento la spesa complessiva del triennio è di oltre 15 miliardi.

<sup>36</sup> In termini di indebitamento la spesa complessiva del biennio è di circa 9,7 miliardi.

<sup>37</sup> Il 23/06/2022 è stato il termine ultimo per presentare richieste ai sensi del *Temporary Framework COVID*. A decorrere dal 30/08/2022 l'operatività del Fondo è stata estesa agli "Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti" - Sezione 2.2 del Quadro temporaneo di crisi per sostenere l'economia nel contesto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia (*Temporary Crisis Framework*). Per un'analisi del *Temporary Crisis Framework* si rinvia allo specifico riquadro contenuto nella Memoria della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento del DEF 2022 (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/2022).

<sup>38</sup> In particolare:

n.7.050 operazioni si riferiscono al *Temporary Crisis Framework* per 2,7 miliardi di finanziamento (25,9 per cento del totale) e circa 2,1 miliardi di garantito (26,1 per cento del totale);

n. 54.298 operazioni si riferiscono ai regimi *de minimis* ed esenzione per 7,79 miliardi di finanziamento (74,1 per cento del totale) e circa 5,86 miliardi di garantito (73,9 per cento del totale).

<sup>39</sup> Il totale delle richieste di garanzia accolte, comprensive del *Temporary Crisis Framework* nonché delle operazioni accolte a valere sulla Sezione Turismo, operativa a far data dal 10/10/2022, si riferisce a:

- 12.038 operazioni con copertura 60 per cento per finanziamenti connessi ad esigenza di liquidità per operazioni presentate sulla base del modello di valutazione, rientranti nella fascia di merito 1 e 2 del modello stesso;

Complessivamente, le richieste di escussione pervenute nei primi dieci mesi del 2022 per garanzie concesse dall'inizio operatività a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni risultano 10.581, per circa 652 milioni.

In merito alle politiche di accantonamento<sup>40</sup>, nei primi dieci mesi del 2022, sono stati effettuati accantonamenti per circa 3,75 miliardi<sup>41</sup> relativi a 33,17 miliardi di garanzie concesse. L'importo dei finanziamenti in essere attivati è stato di 42,1 miliardi determinando un effetto leva finanziato pari a 1:11,24<sup>42</sup>.

Con riguardo all'esercizio in corso, se si confronta l'andamento dei primi dieci mesi con quello dello stesso periodo del 2021 può osservarsi che il numero delle domande complessivamente accolte ammonta a 239.377, con un decremento di 74,2 per cento. I finanziamenti erogati alle imprese nei primi dieci mesi del 2022 ammontano a 45,3 miliardi (-43,7 per cento), cui corrispondono garanzie concesse pari a 35,6 miliardi (-37,7 per cento).

Nella ripartizione territoriale, le richieste di garanzia risultano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali il 49,6 per cento<sup>43</sup> anche se il dato si è ridotto di circa quattro punti percentuali rispetto al 2021, essendo la parte restante riferita per il 28,1 alle zone del mezzogiorno (+4,4 per cento rispetto al 2021) e per il 22,3 per cento alle aree centrali (cfr. grafico 2).

Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia, il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (61,5 per cento del totale), seguite dalle piccole imprese (30,1 per cento). Prendendo in considerazione, invece, gli importi finanziati e garantiti, emerge una prevalenza delle piccole imprese (circa il 42 per cento), in aumento di circa sei punti percentuali rispetto al 2021. Le microimprese mostrano un andamento in linea con il 2021 mentre si registra una riduzione sia in termini di operazioni che di importi finanziati per le medie imprese.

Sotto il profilo settoriale, sia in termini di numerosità delle domande che in termini di importi finanziati e garantiti, si evince una prevalenza del settore industriale (41 per cento come numero di operazioni e il 48 per cento come importi finanziati e garantiti).

Le operazioni accolte riguardano solo per il 10,3 per cento le imprese artigiane e solo per il 6,7 per cento le imprese femminili. Resta basso anche il coinvolgimento delle imprese nuove (circa il 16,1 per cento) e delle start-up innovative (inferiore ad un punto percentuale).

La maggior parte delle operazioni accolte si riferiscono ad interventi a garanzia diretta (circa 87,8 per cento) con una durata di medio-lungo termine<sup>44</sup> (90,5 per cento).

Anche grazie allo strumento in discorso continuano a non rilevarsi tensioni nel finanziamento delle imprese. Sulla base dei dati della Banca d'Italia estratti il 17 novembre 2022, la variazione annua dei prestiti alle società non finanziarie (corretti per l'effetto delle cartolarizzazioni), su base mensile, ha costantemente mostrato tassi positivi nei primi otto mesi; a settembre la variazione mensile tendenziale è +4,36 per cento. Lo *stock* dei prestiti a imprese (società non finanziarie e famiglie produttrici), esposti nell'attivo delle banche (quindi al netto delle rettifiche da cartolarizzazione), ha raggiunto a settembre 2022 complessivamente 754,6 miliardi<sup>45</sup> (-0,4 per cento su base congiunturale e +2,2 per cento su base tendenziale).

Quanto ai profili di onerosità del credito alle società non finanziarie, si rileva, a settembre 2022, un aumento del costo dei nuovi finanziamenti rispetto al mese precedente (circa +38 per cento su base congiunturale), dall'1,45 al 2 per cento circa. In particolare, quelli per importi fino a 1 milione di euro sono stati pari al

- 
- 31.675 operazioni con copertura 80 per cento per finanziamenti connessi ad esigenze di liquidità per operazioni presentate sulla base del modello di valutazione, rientranti nella fascia di merito 3, 4 e 5 del modello stesso;
  - 16.680 operazioni con copertura 80 per cento per finanziamenti concessi a fronte di programmi di investimento;
  - 926 operazioni con copertura 90 per cento per finanziamenti concessi a fronte di interventi di efficientamento energetico;
  - 29 operazioni con copertura 70 per cento/80 per cento per finanziamenti concessi a valere sulla Sezione Turismo.

<sup>40</sup> Con riguardo alle operazioni *in bonis* in essere su garanzie concesse a valere sul Fondo e sulle sue Sezioni.

<sup>41</sup> Importo accantonato in fase di ammissione della garanzia.

<sup>42</sup> Con riferimento al periodo complessivo dall'inizio dell'operatività del Fondo, l'importo accantonato sulle operazioni in essere è pari a 22,3 miliardi relativi a 179,3 miliardi di garanzie concesse. L'importo dei finanziamenti in essere attivati è stato di 228,14 miliardi con un effetto leva finanziato di 1:10,24.

<sup>43</sup> Nelle regioni settentrionali si concentra la prevalenza delle operazioni sia in termini di importi finanziati (53,1 per cento) che di quelli garantiti (52,9 per cento).

<sup>44</sup> Oltre 12 mesi.

<sup>45</sup> Di cui 675,9 miliardi prestiti a società non finanziarie e 78,7 miliardi a famiglie produttrici, entrambi in riduzione rispetto al dato di agosto.

2,59 per cento, mentre i tassi sui nuovi prestiti di importo superiore a tale soglia si sono collocati all'1,69 per cento.

A settembre le sofferenze sui prestiti, complessivamente pari a 23,1 miliardi (di cui circa 20,6 miliardi per le società non finanziarie e 2,5 miliardi per le famiglie produttrici), sono aumentate su base congiunturale del 2 per cento circa, mentre sono diminuite su base tendenziale del 28 per cento circa.

Infine, a settembre risultano in diminuzione, su base congiunturale, i depositi delle imprese presso il sistema bancario (in calo già nel mese precedente), raggiungendo, per le società non finanziarie, uno *stock* di 412,7 miliardi e per le famiglie produttrici uno *stock* di circa 86 miliardi.

GRAFICO 2

RISULTATI ECONOMICI RELATIVI AI PRIMI DIECI MESI (2020-2021-2022)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MCC