Note sul bilancio di previsione 2023

Roberto Artoni, | 21 dicembre 2022

Nella Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef) il Governo prevede per il 2023 un tasso di crescita reale del pil pari allo 0,6%. La crescita dovrebbe quindi risultare inferiore al 3,7% previsto nel 2022, ma più elevata di quella che sarebbe stata ottenuta a politiche invariate. La manovra prevista per il 2023 dovrebbe infatti consentire di incrementare il tasso di crescita di 0,3 punti, dallo 0,3 del tendenziale allo 0,6 di quello programmatico.

Conviene interrogarsi sulla natura della manovra proposta dal governo sia sotto il profilo della funzionalità economica, sia in termini di rispetto di elementari criteri di equilibrio sociale.

Il quadro macroeconomico

I dati del Nadef (formulati in base agli schemi di contabilità nazionale) possono essere esaminati sotto due profili: le previsioni programmatiche possono infatti essere confrontate con i risultati praticamente acquisiti dell'anno precedente o, in alternativa, rispetto a entrate e spese pubbliche riconducibili alla legislazione vigente. Nel primo confronto l'indebitamento netto dovrebbe scendere dal 5,1 del 2022 al 4,5 del prossimo anno. Ci troveremmo di fronte a una manovra moderatamente restrittiva, forse giustificata dall'esigenza di recuperare un migliore di equilibrio di bilancio, annullando gli effetti sul bilancio pubblico della pandemia e nello stesso tempo fronteggiando le conseguenze della crisi energetica.

È peraltro vero che, date le aspettative di crescita assai modesta nel 2023, la manovra annunciata ha un effetto prociclico di accentuazione delle tendenze alla stagnazione a livello macroeconomico. Deve poi essere sottolineato che l'aggiustamento rispetto al 2022 dovrebbe avvenire essenzialmente con una compressione delle spese correnti (il disavanzo primario passerebbe dall'1,4 allo 0,4%).

Se al contrario confrontiamo il dato a legislazione vigente con quello programmatico, l'indebitamento dovrebbe salire dal 3,4 al 4,5%, incremento riconducibile alla manovra delineata in sede di bilancio di previsione. La manovra prevede infatti maggiori entrate finali per 4 miliardi (di cui 3 costituite da entrate tributarie) e maggiori spese per 29 miliardi, correnti e in conto capitale, con un saldo netto di 25 miliardi.

Nell'analisi della composizione della manovra assumono rilevanza gli aspetti equitativi del nostro sistema di finanza pubblica, oltre che quelli di adeguatezza dei servizi sociali. Possiamo qui accennare ai contenuti della legge di bilancio al fine di delinearne il modello interpretativo retrostante.

Gli interventi sulle entrate

Come abbiamo già osservato, l'aumento delle entrate correnti dovrebbe derivare per ¾ dalle entrate tributarie (tab.1).

Tabella 1 – Effetti del Disegno di Legge di Bilancio sulle entrate tributarie

Ritenute irpef	-547
Imposte sostitutive	2180
Agevolazioni prima casa	-132
Riduzione iva	-987
Sugar e plastic tax	-599
Accisa sui tabacchi	130
Contributo solidarietà temporaneo	2569
Condoni	332

Altro	-26 2920

Utilizzando i dati contenuti nello *Stato di previsione dell'Entrata*, l'incremento dovrebbe derivare in primo luogo dal "Contributo di solidarietà temporaneo", ovverosia da un'imposta applicata al maggior reddito conseguito nel 2022 dalle imprese operanti nel settore energetico: si noti che il gettito atteso da questo provvedimento è sceso dai 10 miliardi originariamente previsti ai 2,6 della legge di bilancio per il 2023.

La seconda componente rilevante del maggior gettito, per 2,1 miliardi, è costituita dai numerosi interventi che introducono meccanismi sostitutivi, e quindi agevolativi, per redditi di capitale o guadagni in conto capitale: si va da un'imposta sostitutiva che consente di rimpatriare riserve o utili non distribuiti all'assegnazione agevolata ai soci da parte di società o di imprese individuali di beni immobili e mobili, sempre scontando un'aliquota sostitutiva molto favorevole, alla rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni, ovviamente in un quadro fiscale favorevole, all'affrancamento di quote di organismi collettivi d'investimento del risparmio e di polizze assicurative, considerando conseguibili i redditi derivanti da questi impieghi con una tassazione sostitutiva del 14%.

Due osservazioni possono essere fatte. Appare ovvio che regimi sostitutivi favorevoli, se possono dare sollievo temporaneo ai conti pubblici, compromettono il gettito negli anni successivi. D'altro canto, l'allontanamento dal regime fiscale normale tende a favorire in modo esclusivo o imprese non sempre esemplari nel loro comportamento all'estero, o soci che hanno presumibilmente operato arbitraggi fra reddito d'impresa e reddito individuale, o percettori di redditi di capitale.

Infine, l'ultima voce in aumento delle entrate, sinteticamente definibile *condono*, come risultato della somma algebrica delle diverse voci, dovrebbe, nelle stime ufficiali, comportare un incremento di gettito di 331 miliardi. Nell'articolazione di questi provvedimenti, a testimonianza dell'onnicomprensività delle intenzioni delle governo, si va dalla definizione agevolata di avvisi bonari (somme dovute a seguito di controlli automatizzati), alla regolarizzazione di irregolarità formali, all'adesione e definizione agevolata degli accertamenti o delle controversie tributarie, alla conciliazione agevolata sempre delle controversie, alla rinuncia dei giudizi tributari davanti alla Cassazione, alla regolarizzazione di omessi pagamenti e infine allo stralcio di debito fino a 1000 euro di queste misure

La manovra dal lato dalle entrate sui redditi produce anche cadute di gettito. L'estensione del regime forfettario a 85 mila euro per ricavi dei lavoratori autonomi fa diminuire nelle stime ufficiali il gettito di 280,7 milioni di euro; la diminuzione dell'aliquota applicata ai premi di produttività dovrebbe incidere negativamente sulle entrate per 166 milioni. In complesso le entrate dell'Irpef per effetto della manovra di bilancio perderanno sulle previsioni 568 milioni. Nel 2023 la flat tax incrementale non produrrà effetti finanziari.

In 132 milioni si stima poi la caduta di entrate dovuta alla proroga delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa. Il rinvio dell'introduzione, non so quanto opportuno, della plastic tax e della sugar tax, produrrà rispettivamente una perdita di gettito di 277 e 322 milioni. Un analogo effetto, anche se più consistente, deriverà dalla riduzione dell'Iva sui prodotti energetici, sui prodotti per l'infanzia e per l'igiene femminile.

Gli interventi sulla spesa

Dal lato delle spese, la manovra di bilancio prevede interventi al netto dell'acquisizione di attività finanziarie per 29 miliardi, di cui 20 per la parte corrente, con un saldo netto da finanziare di 25 miliardi.

Nella tabella 2 sono elencati i più significativi, a nostro giudizio, interventi previsti dalla legge di bilancio; la nostra rilevazione copre il 75% del totale, ignorando le spese per difesa, sicurezza nazionale e turismo, oltre a quelle connesse con alcuni interventi nella sfera produttiva.

Tabella 2 - Effetti del Disegno di Legge di Bilancio sulle spese di competenza

Tit. II - Misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti + B48	
Interventi a favore delle imprese	9846
Interventi a favore delle famiglie	3478
Interventi a favore degli enti territoriali	400
Credito d'imposta a favore di pesca e agricoltura	174
Tit. IV	
Cap. I - Lavoro e politiche sociali	
Esonero dai contributi per dipendenti (al netto effetti fiscali)	3521
Pensione anticipata flessibile	385
Ape sociale	134
Opzione donna	-21
Esoneri contributivi	381
Indicizzazione pensioni (al netto effetti fiscali)	-2121
Riforma reddito di cittadinanza	-743
Incremento pensioni minime	210
Fondo sociale per occupazione	250
Emolumento una tantum in favore del pubblico impiego	1000
Cap. II – Famiglia	
Assegno unico universale	345
Congedi parentali	117
Tit. V - Crescita e investimenti	
Misure contro aumento costi oo.pp.	500
Acquisto beni alimentari di prima necessità	500
Interventi infrastrutturali	322
Misure a favore del trasporto locale	100
Misure a favore autotrasporto	200
Tit. VI - Salute	
SSN	2150
Vaccini	650
Piano di contrasto all'Antimicrobico-resistenza	
Tit. VII - Scuola	
Fondo valorizzazione personale scolastico	150
	21928

La manovra è evidentemente dominata, per circa il 50%, dagli interventi attuati a compensazione degli effetti, soprattutto nella sfera produttiva, dell'aumento del prezzo dei prodotti energetici. Il titolo II del bilancio, intitolato *Misure per l'energia elettrica, il gas naturale e i carburanti*, prevede una spesa di 13600 miliardi, 3,5 dei quali a sostegno delle famiglie. All'interno dei titoli *Lavoro, famiglie e politiche sociali* l'intervento incrementativo più significativo è costituito dalla fiscalizzazione degli oneri sociali, 3500 miliardi (qui il dato è al netto degli effetti fiscali indotti dall'aumento della spesa); opera invece in senso opposto la parziale deindicizzazione delle pensioni, 2100 miliardi di minori spese.

Sul fronte previdenziale sono stati poi adottati numerosi provvedimenti in alcuni casi di stampo assistenziale e in altri finalizzati ad agevolare le assunzioni. È stato poi deciso l'adeguamento del Fondo sanitario nazionale, per 2 miliardi, mentre risulta sostanzialmente irrisorio lo stanziamento a favore della scuola.

Nella legge di bilancio compaiono poi disposizioni di scarso o nullo impatto finanziario, almeno nel breve periodo ma pericolose per l'implicito invito all'occultamento dei redditi, come il tetto al contante o i limiti ai pagamenti elettronici Sul piano sociale ed economico è certamente molto importante la norma che liberalizza ulteriormente i rapporti di lavoro con la riforma dei voucher accentuando la spinta alla precarizzazione.

Una valutazione

È certo che il governo è stato costretto a varare la legge di bilancio in un contesto molto difficile. Ciò non toglie che anche in un quadro fortemente vincolato possano essere operate scelte che in una prospettiva di medio periodo sono in grado di produrre esiti positivi sul piano economico e sociale.

Dalla lettura dei documenti governativi la filosofia economica del governo sembra essere improntata ai canoni dell'austerità di ispirazione comunitaria; più precisamente, i deficit di bilancio devono essere contenuti con rigide politiche di compressione della spesa corrente, capaci di portare alla riduzione del rapporto debito pil agendo solo sul numeratore del rapporto.

Purtroppo, questa impostazione di politica economica si è rivelata infondata, quando invece appare certo che solo con politiche promotrici di una equilibrata crescita economica e sociale possono essere ottenuti effetti positivi sul fronte del debito pubblico.

Da questo punto di vista le scelte del governo nel disegno di legge di bilancio, pur essendo perfettamente coerenti con una visione neoliberista, quasi reaganiana, possono apparire inadeguate, se non dannose. Qui non si propone di seguire politiche avventuristiche, ma si richiede di individuare gli spazi di manovra aperti, anche in contesti difficili.

In questo senso non appare produttiva l'adozione, non solo nel breve ma anche nel medio periodo, di una politica di detassazione di redditi comunque elevati, con l'implicita accettazione di fenomeni non solo di evasione, ma anche di elusione (come dimostrano i numerosi regimi sostitutivi). Ad un occhio esterno la fretta, associata al contingentamento dei tempi della discussione parlamentare, con cui sono stati varati importanti interventi di sostegno dell'apparato produttivo, forse impedirà un esame più attento della congruità degli stanziamenti.

Nell'attuale contesto, provvedimenti di emergenza di natura assistenziale sono di fatto imprescindibili, anche se probabilmente inadeguati, quando non contradditori, nel tentativo di circoscrivere le aree di povertà, come sono le ipotizzate modifiche del reddito di cittadinanza. Sarebbe stato auspicabile la ricerca di modalità di finanziamento più redistributive di quanto non sia l'indicizzazione delle pensioni.

È stato infine accolto da questo governo, ma anche dai sindacati, il principio che la dinamica salariale si regola con interventi di finanza pubblica. Detassazione dei misteriosi premi di produttività, fiscalizzazione degli oneri sociali (aprendo forse in futuro lo spazio per un ridimensionamento delle promesse pensionistiche), welfare aziendale apparentemente gratuito sono le forme di sostegno salariale accolte in questa legge di bilancio, quando invece il problema è la sperequazione nella distribuzione primaria del reddito che si forma sul mercato del lavoro. Si deve aggiungere che il cuneo fiscale non è in Italia assolutamente anomalo rispetto ai maggiori paesi europei quando lo è invece, in quanto relativamente inferiore, il costo del lavoro.

Infine, è certo che molti istituti del nostro stato sociale necessitano di riforme. Ma è impossibile parlare di riforme del fisco, delle pensioni o della sanità senza avere una chiara idea di quale è il modello ideale cui si vuole tendere. È mia impressione che vasti strati della nostra classe dirigente, dentro e fuori dal governo miri a un fisco sottodimensionato e inefficiente (oltre che tendenzialmente regressivo), a un sistema pensionistico dai contorni misteriosi (purché ridimensionato) e a una sanità, che sulla scia delle prassi seguite attraverso il sottofinanziamento lasci spazio agli interessi privati.