

“STATE ATTENTI A DOVE METTETE LA CROCE PERCHÉ POI DOVETE PORTARLA”

APPUNTI SU “LEGGE DI BILANCIO 2023”

di **Rodolfo Vialba** 8 dicembre 2022 un contributo per la discussione

PREMESSE

Due premesse:

- La prima è relativa al grande e articolato dibattito che, come era ovvio, ha sollecitato questo progetto di legge e i suoi molti contenuti.
- Il pensare di proporre una lettura originale, è impresa assai difficile, anzi si corre il rischio di ripetere valutazioni fatte da altri
- La seconda è che prenderò in considerazione solamente i temi che hanno attinenza, o meglio, dovrebbero avere attinenza, con il ruolo e l’iniziativa sindacale.
- La finalità del presente lavoro è solo quella di illustrare contenuti e limiti della manovra economica e finanziaria per il 2023. Le valutazioni generali sull’insieme della manovra e particolari sui contenuti specifici, sono lasciate alla libertà di chi legge.

VALUTAZIONI DI ORDINE GENERALE

Queste premesse nulla tolgono alla necessità di esprimere alcune valutazioni di ordine generale:

- E’ un testo lungo e complesso di ben 174 articoli che definisce gli interventi di politica economica e finanziaria per gli anni 2023, 2024 e 2025. A questo testo si aggiunge il Documento programmatico di Bilancio 2023 che è il testo che viene trasmesso alla Commissione Europea per le sue valutazioni,
- E’ un testo di difficile lettura per i continui rimandi a norme di legge precedenti, che spesso non costituiscono la fonte primaria, il che ne complica ulteriormente la lettura e la comprensione,
- Vengono istituiti una lunga serie di Fondi sui quali sono appostate risorse per interventi specifici e ciò al fine di vincolare tali risorse alle finalità indicate,
- Contiene una lunga serie di norme riferite a provvedimenti in scadenza che vengono prorogati al 31 dicembre 2023, oppure ad autorizzazioni che si concedono al MEF per i trasferimenti ai singoli ministeri o enti, tutto questo appesantisce il testo,
- Quello che prendiamo in considerazione è il testo “bollinato”, cioè firmato dal Presidente Mattarella e trasmesso alle Camere per l’approvazione, con contiene alcune imprecisioni ed errori, ad esempio all’art. 105: Fondo Piccoli Comuni a vocazione turistica, dove compare un pezzo della relazione illustrativa oppure all’Art.106: Fondo per il turismo sostenibile, che afferma una dotazione di 5 milioni di euro per il 2023 e 10 euro (invece di 10 milioni) per il 2024 e 2025.
- Non essendo possibile in questa sede un’analisi di dettaglio del progetto di legge sia nelle sue dimensioni di macroeconomia e finanza, sia di dettaglio sull’insieme dei suoi contenuti (nel

merito suggerisco a chi è interessato il Documento della Corte dei Conti depositato in sede di audizione in Parlamento, oppure quello dell'Audizione del Capo del Servizio Struttura della Banca d'Italia), prenderò in considerazione i seguenti temi:

1) LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

- Il quadro di insieme proposto dalla manovra aumenta, per il 2023, l'indebitamento netto, considerato temporaneo, dell'1,1% (21,1 miliardi) per poi ridursi allo 0,1% nel 2024 (2,3 miliardi) e per il 2025 un saldo positivo dello 0,2% (4,7 miliardi)
- Le misure espansive ammontano a 39,2 miliardi nel 2023 e a 13 miliardi nella media del biennio successivo. Le coperture, cioè maggiori introiti, sono indicate in 18,1 miliardi per il 2023 e in 14,2 miliardi per il biennio successivo
- le maggiori spese per il 2023 saranno di 27,2 miliardi di cui 20,1 per spese correnti e 7,1 in conto capitale, mentre le riduzioni di entrate saranno complessivamente di 19,4 miliardi di cui 12,5 di natura tributaria
- è prevista una riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa primaria (spesa corrente e investimenti, esclusi interessi su debito) che passa nel triennio dal 49,2 al 46,1, e delle entrate complessive che passano dal 48,8 al 47,1.
- queste sono le cifre più significative e importanti della manovra, la cui composizione la vedremo in seguito.

2) LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

- Le risorse per il 2023 sono distribuite su cinque campi di intervento:
 - a) Emergenza energetica
 - b) Riduzione della pressione fiscale
 - c) Politiche del lavoro, della famiglia e sociali
 - d) Sostegno della crescita degli investimenti delle imprese e le infrastrutture
 - e) Sanità e infrastrutture sanitarie

a) Gli interventi nel settore dell'energia

- In aggiunta agli stanziamenti definiti nel corso del 2022, pari a 49,378 miliardi, per il primo trimestre del 2023, sono previsti finanziamento per 18,667 miliardi così suddivisi: 9,847 per crediti di imposta acquisto gas e elettricità, 6,132 per riduzione IVA e riduzione oneri di sistema, 2,689 bonus sociale.
- Resta aperto il problema del come finanziare gli interventi che si rendessero necessari per gli altri nove mesi del 2023
- Nei confronti delle imprese produttrici di energia, oltre ai prelievi già in vigore che sono di prossima scadenza, viene introdotto un nuovo prelievo del 50% sugli extraprofiti, riferito alla

variazione rispetto al 2022, e per il periodo dicembre 2022/giugno 2023 con un gettito previsto in quasi 4 miliardi.

b) Gli interventi in materia di entrate

- Gli interventi previsti sono molteplici, compresi quelli relativi alle cripto-attività, per le quali viene introdotto il regolamento fiscale, ma noi prendiamo in considerazione quelli relativi alla riduzione e cancellazione dei carichi fiscali, e gli interventi sul welfare.
- Le disposizioni relative alla riduzione del carico fiscale consolidano e accentuano la diversità di trattamento fiscale dei contribuenti, in particolare con l'innalzamento del limite a 85.000 euro del regime forfettario su cui si applica l'aliquota del 15% sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali IRPEF regionali e comunali, e dell'IRAP.
- E' opportuno rammentare che resta in vigore la norma per la quale nei primi 5 anni di attività di lavoro autonome l'aliquota applicata è del 5% sul reddito.
- Nel caso in cui si supera la soglia dei 100.000 euro di reddito vi è l'esclusione immediata dal beneficio, mentre il beneficio rimane se il reddito nell'anno si colloca tra 85.000 e 100.000 euro.
- Non sarà la ragione principale, ma comunque importante, quella che motiva in particolare il personale sanitario, ma pur se in misura minore, anche quello di altri settori, a lasciare la modalità del lavoro dipendente per aderire ad associazioni di lavoratori professionisti autonomi, che come tali rientrano in questo regime della Flat tax del lavoro autonomo, a cui ricorrono, ad esempio, le aziende sanitarie pubbliche al fine di sopperire alle carenze temporanee o strutturali di personale con costi di molto superiori a quelli contrattuali del lavoro dipendente.
- Proviamo ad immaginare cosa accadrebbe alle finanze pubbliche se anche solo i dipendenti specializzati dei settori industriali optassero per questa possibilità, stante che già esperienze simili si sono realizzate in quanto nulla lo impedisce.
- Per i redditi da lavoro autonomo e di impresa di coloro che non aderiscono al regime forfettario potranno accedere, solo per il 2023, ad un'imposta del 15%, sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali, la così detta "flat tax incrementale", che si applica su un reddito massimo di 40.000 euro derivante dalla differenza tra quelli dichiarati tra il 2020 e il 2022 aumentati del 5%, e quelli conseguiti nel 2023. Va rilevato che questa aliquota è inferiore al primo scaglione IRPEF.
- Su queste due norme, a prescindere da considerazioni e valutazioni politiche, resta aperto il tema della loro costituzionalità, sia per quanto riguarda la progressività dell'imposizione fiscale, sia perché si viene a determinare una importante diversità di trattamento fiscale nei confronti di cittadini con redditi analoghi
- E' introdotta la riduzione al 5% dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato erogati ai lavoratori dipendenti entro i limiti di 3.000 euro e redditi da lavoro dipendente non superiori a 80.000 euro.
- Inoltre, viene prorogata l'esenzione IRPEF dei redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e imprenditori agricoli iscritti alla previdenza agraria

- Queste disposizioni, in particolare quelle relative alla flat tax per i lavoratori autonomi forfettari o meno che siano, non tengono in alcun conto di quanto illustrato nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza”, e cioè che il lavoro autonomo non versa allo Stato ben il 68,3 dell’IRPEF dovuta, dunque evasa.
- il Documento Programmatico di Bilancio 2023 prevede che le norme sulla flat tax comporteranno minori entrate, e dunque di maggiori costi, per 279 milioni nel 2023, 1097 milioni nel 2024 e 339 nel 2025.
- Qualora si volessero quantificare i minori oneri fiscali per i singoli lavoratori autonomi interessati alla flat tax, aiuta il lavoro pubblicato su “Lavoce.info” il 2 dicembre a firma di Silvia Giannini e Simone Pellegrino.
- Va considerato come l’insieme di queste norme non solo riduce, per le categorie interessate, il carico fiscale e, dunque, le entrate dello Stato, ma indebolisce il ruolo e la funzione redistributiva dell’IRPEF a favore di categorie certo non rientranti in quelle della povertà.
- L’insieme di queste norme accentua la particolare finalità che va assumendo l’imposta IRPEF come imposta specifica sui redditi da lavoro dipendente e di pensione e richiama l’esigenza del riavvio del percorso di riforma del sistema fiscale, pure previsto dal Governo.
- Sono definite norme in materia di riduzione e cancellazione dei carichi fiscali relative, in particolare, ai debiti conseguenti i controlli automatizzati delle dichiarazioni dell’ultimo triennio e per tutte le rateazioni in corso anche se di periodi precedenti.
- L’agevolazione consiste nella riduzione al 3% della sanzione del 10% ed ha un costo previsto di 1,58 miliardi per il periodo 2023-2030.
- Nel merito la Corte Dei Conti rileva che la tenuità della sanzione può aggravare il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate.
- Le violazioni diverse da quelle dei controlli automatizzati delle dichiarazioni e relative ai periodi di imposte 2021 e precedenti, possono essere regolarizzate con il versamento di 1/18 della sanzione minima, degli interessi legali e di quanto dovuto.
- E’ previsto l’annullamento automatico dei singoli carichi fiscali fino a 1.000 euro relativi agli anni 2000-2015.
- Va rilevato che facendo riferimento ai “singoli carichi” ciò comporterà la cancellazione di molte “singole partite” dovute da uno stesso debitore per importi complessivi anche di molto superiori a 1.000 euro.
- Le minori entrate sono quantificate in 1.649 milioni, e la Corte dei Conti ritiene siano sottostimati. Infatti, facendo riferimento alla rottamazione del 2016 che prevedeva un introito di 17,8 miliardi, la Relazione sul rendiconto generale dello Stato indica in 8,4 i miliardi riscossi. Se tanto da tanto.....
- Va rilevato che questo è il quarto provvedimento di annullamento adottato nell’ultimo decennio. Non si può non rilevare come il susseguirsi di provvedimenti di cancellazione dei crediti iscritti a ruolo denunci e confermi le difficoltà in cui si trova il sistema di riscossione dei crediti pubblici e

con essa la credibilità della struttura amministrativa che necessita di un'organica revisione del sistema di riscossione.

- In assenza di tale revisione viene sempre più ad attenuarsi l'effetto deterrente esercitato dalle attività di controllo e riscossione inducendo il convincimento che il sottrarsi al pagamento dei tributi possa essere notevolmente vantaggioso.
- Notevoli implicazioni di carattere tributario sono conseguenti alle disposizioni relative all'innalzamento da 1.000 a 5.000 euro del limite all'utilizzo del contante e l'abolizione della sanzione per la mancata accettazione dei pagamenti con carta elettronica per importi inferiori a 60 euro.
- Le statistiche di Eurosystema informano che mentre in Germania non è prevista alcuna soglia massima all'uso del contante, tale soglia è di 500 euro in Grecia, di 1.000 euro in Francia e Spagna, di 3.000 in Belgio.
- Le stesse statistiche informano che le transazioni elettroniche pro capite in Italia nel 2019 erano 130, considerevolmente inferiori alla media di 300 dei Paesi dell'area euro.
- Anche in merito a queste disposizioni non si tiene in alcun conto la recente "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" che rileva che, nel 2019, l'incidenza dell'economia sommersa era pari all'11,4% del PIL. I settori in cui tale incidenza era più elevata erano: Altri servizi alla persona (35,6%, il Commercio, trasporti, alloggio, ristorazione (21,9%), costruzioni (20,8%), Agricoltura (17,1%), Servizi Professionali (13,8%).
- A parte ogni considerazione relativa al rapporto con l'Unione Europea e ai vincoli del PNRR, va rilevato che la riduzione della tracciabilità dell'uso del contante favorisce l'attività criminosa dell'evasione fiscale e contributiva, mentre, di converso, la diffusione dei pagamenti elettronici, oltre a garantire la libertà di scelta del cittadino, è un presupposto fondamentale per la semplificazione degli adempimenti fiscali, vedi ad esempio, il modello 730 precompilato.
- Da tutto ciò ne consegue che l'innalzamento del limite nell'uso del contante e l'innalzamento del limite non sanzionato per l'uso di carte elettroniche vanno in direzione opposta sia alla lotta contro l'evasione fiscale e contributiva, sia alla esigenza di modernizzare e semplificare i rapporti tra cittadino e sistema di riscossione delle imposte.

c) La spesa previdenziale e per l'assistenza

- In ragione delle norme in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali questo capitolo è di particolare rilievo e interesse.
- Sono temporaneamente modificati i requisiti di accesso al pensionamento e i criteri di indicizzazione delle pensioni di livello più elevato.
- In materia di accesso al pensionamento, ferma restando le modalità in vigore per le pensioni di vecchiaia e per la pensione anticipata e l'opzione donna (prorogate entrambi per un anno), per il solo 2023 la manovra introduce la possibilità di pensionamento per chi abbia 62 anni di età e 41 anni dei contributi (quota 103), Chi vi accede avrà un assegno pensionistico non superiore a 5

volte il trattamento minimo INPS fino al momento in cui il soggetto avrà raggiunto i requisiti per la pensione di vecchiaia.

- Per coloro che hanno i requisiti per utilizzare “quota 103” ma intendono rimanere al lavoro, possono chiedere che non venga versata all’INPS la quota dei contributi sociali a proprio carico, ma trattenuta e versata sul proprio stipendio.
- L’opzione donna viene ridimensionata collegandola al numero dei figli, un anno per un figlio, due anni per due figli, oppure che prestino assistenza ad un congiunto da almeno sei mesi, abbiano una invalidità civile superiore al 74%, o siano dipendenti da aziende in crisi aziendale.
- In materia di indicizzazione delle pensioni viene introdotto un meccanismo basato su sei fasce di reddito con una copertura decrescente fino ad un minimo del 35% del tasso di inflazione a tutto svantaggio dei pensionati di fascia di reddito medio e medio alto: 100% per pensioni pari o inferiori a quattro volte il minimo, 80% per pensioni pari o inferiori a cinque volte il minimo, 55% per pensioni superiori a cinque volte e inferiori a sei volte il minimo, 50% per pensioni superiori a sei volte e inferiori a otto volte il minimo, 40% per pensioni superiori a otto volte e inferiori a dieci volte il minimo, 35% per pensioni superiori a dieci volte il minimo.
- Dal 2023 viene aumentato del 50% l’assegno unico ed universale per tutti i figli fino ad un anno di età, lo stesso aumento si applicherà anche ai figli fino a tre anni appartenenti a nuclei familiari con tre o più figli e con ISEE inferiore a 40.000 euro all’anno. Questi importi saranno rivalutati, dal 2023, alla variazione del costo della vita.
- Viene reso permanente l’assegno unico ed universale per i figli disabili e introdotta l’aliquota IVA del 5% per taluni prodotti per la prima infanzia, nonché l’incremento, per un solo mese, dal 30 all’80% dell’indennità per il congedo parentale per le lavoratrici che termina il periodo di assenza obbligatoria nel 2022.
- La manovra introduce una nuova disciplina del reddito di cittadinanza, valida per il solo 2023, in quanto per il 2024 è prevista la sua abolizione e sostituzione con misure conseguenti ad un’organica rivisitazione delle politiche di contrasto della povertà e per l’inclusione lavorativa.
- Per il 2023 è prevista l’erogazione del reddito di cittadinanza per sole otto mensilità invece di 12. Le somme a risparmio su questa voce vengono destinate all’assegno unico universale.
- I percettori del reddito di cittadinanza sono tenuti a partecipare al percorso di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale e hanno l’obbligo, pene la perdita del diritto all’assegno, di partecipare a programmi di formazione e riqualificazione professionale della durata di sei mesi.
- Al di là delle affermazioni relative all’organica revisione delle politiche di contrasto alla povertà e per l’inclusione lavorativa rimane aperto tutto il tema relativo alle modalità con cui si intendono affrontare le conseguenze delle scelte operate dal Governo e relative alla riduzione della platea dei percettori del reddito e alle mensilità corrisposte nel 2023, norme che possono incidere negativamente sulla già precaria qualità della vita di molti dei percettori.
- Rimane altresì aperto il tema delle modalità con le quali il Governo affronterà l’impegno, affatto marginale, dell’organica rivisitazione delle politiche di contrasto della povertà e per l’inclusione lavorativa.

- Nella Legge di Bilancio per il 2023 non c'è alcuna riflessione e indicazione relativa al salario minimo che non solo è stato ed è oggetto di discussione e confronto tra forze sociali, forze politiche livelli istituzionali, ma sarà uno dei temi che saranno necessariamente richiamati nella rivisitazione prevista dal Governo.

d) Sostegno della crescita degli investimenti delle imprese e le infrastrutture

- Senza entrare nel merito delle singole voci, vengono indicate le risorse a questo titolo impegnate: 2,1 miliardi per il 2023, 2,2 miliardi per il 2024 e 2,8 miliardi per il 2025.
- Rientra sotto questo capitolo il riavvio dell'attività di progettazione e realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina con previsione di spesa, solo per il 2023, di 50 milioni

e) Sanità e infrastrutture sanitarie

- L'incremento di 2 miliardi dei fondi di finanziamento della spesa sanitaria, di cui 1,4 miliardi destinati a compensare i maggiori costi energetici, comporta una riduzione dell'1,1% di media anno della spesa sanitaria.
- I restanti 600 milioni saranno destinati a misure specifiche riferite al personale di pronto soccorso, alle farmacie e all'antibiotico resistenza.
- Il rapporto tra la spesa sanitaria e il PIL si porta a livelli inferiori a quelli precedenti alla crisi sanitaria già nel 2024 (6,3%) per ridursi ulteriormente nel 2025. Ciò ci colloca sotto al media della spesa pubblica dei paesi europei.
- Nella manovra non vengono affrontate le molteplici necessità che caratterizzano la gestione sanitaria: i rilevanti fabbisogni di personale riconducibili a carenze strutturali e in prospettiva alla riforma dell'assistenza domiciliare, al come riassorbire le liste di attesa conseguenti alla pandemia da Covid, ma anche i limiti strutturali che incidono sui tempi di attesa definiti con i LEA, il rapporto pubblico privato visto anche come percorso per la privatizzazione del servizio sanitario pubblico.
- Vi è la necessità di una riflessione e revisione organica della legislazione sanitaria anche in relazione al fatto che l'ultima legge organica risale al D. Lgs. 229 del 1999 e che nel tempo molto è cambiato in quest'area.