

## Legge di bilancio

Legge 29 dicembre 2022, n. 197

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 - G.U. Serie Generale 29 dicembre 2022, n. 303 - Suppl. ord. n. 43

(Omissis)

### La legge di bilancio per il 2023 e i suoi limiti di Rita Perez

La legge di bilancio per il 2023 rivela un'impronta conservatrice volta a fare pagare meno tasse all'elettorato e ad ampliare l'ambito della non tracciabilità dei pagamenti. Dopo una procedura che ha subito diversi rallentamenti dovuti a una imprevista crisi di governo e a un conseguente scioglimento anticipato delle Camere, la manovra, svolta all'interno di uno spazio finanziario limitato e caratterizzato da un alto tasso di inflazione, si concentra su provvedimenti di contrasto al caro bollette finanziati con la riduzione del *bonus* facciate e del reddito di cittadinanza. Manca una consistente contribuzione al Fondo sanitario nazionale, attualmente inadeguato a fare fronte alle esigenze della sanità pur provata dalla lotta anticovid.

*The budget law for 2023 reveals a conservative imprint aimed at making the electorate pay less taxes and to expand the scope of non-traceability of payments. After a procedure that has suffered several slowdowns due to an unexpected government crisis and a consequent early dissolution of the Chambers, the maneuver, carried out within a limited financial space and characterized by a high rate of inflation, focuses on countermeasures to combat high bills.*

#### Introduzione

Il 29 dicembre 2022, con il voto del Senato, sono arrivati al traguardo il bilancio di previsione per il 2023 e il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (L. 29 dicembre 2022, n. 197). La data dell'approvazione della legge, così a ridosso del termine previsto per evitare l'esercizio provvisorio, si spiega con gli eventi che hanno influito sulla redazione del disegno di legge di bilancio e sulla sua presentazione alle Camere (1).

Tra questi, in primo luogo, da segnalare lo scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto il 21 luglio 2022, seguito dalle votazioni per il rinnovo del Parlamento, intervenute il 25 settembre - per la prima volta nella storia repubblicana si è votato in autunno - e dalla fiducia al governo votata solo il 25 e il 26 ottobre. Da queste ultime date, in meno di un mese, il

21 novembre, il Consiglio dei ministri, guidato da una nuova maggioranza, ha approvato il disegno di legge di bilancio composto da 174 articoli. Si tratta di un tempo record tenendo conto che il disegno di legge ha anche risentito dei tempi necessari per la discussione volta a ottenere dalle forze politiche un esplicito consenso all'invio di armi in Ucraina e a regolare l'afflusso e la collocazione dei profughi. Ma questo consenso ha avuto un costo che si è, anche esso, riflesso sul bilancio. La Russia, infatti, ha chiuso alcuni rubinetti dedicati al rifornimento del gas aumentando il prezzo di un bene da cui dipendeva circa il 40 per cento del nostro approvvigionamento (2). Conseguentemente, nel disegno di legge di bilancio si è dovuto tenere conto non solo dell'aumento del prezzo di un bene fornitore di energia di diffuso consumo ma, anche, dell'aumento dei

(1) Una approvazione a ridosso della scadenza del 31 dicembre non costituisce, però una novità. La legge di bilancio per il 2022 era stata approvata il 30 dicembre 2021. Quella per il 2021 era stata approvata il 30 dicembre del 2020. Quella per il 2020 era stata

approvata il 27 dicembre 2019 e la legge di bilancio per il 2019 era stata approvata il 30 dicembre 2018.

(2) Oggi, dopo gli accordi conclusi dal governo Draghi nel 2022, il totale delle importazioni dalla Russia si è ridotto in misura consistente.

# Analisi della normativa

## Finanza e contabilità pubblica

prezzi conseguente a questa crescita e della successiva inflazione.

Si aggiunga che l'inflazione ha anche modificato l'atteggiamento della BCE che, per combatterla, è apparsa decisa a ridurre, progressivamente l'acquisto dei titoli dei paesi più indebitati, tra i quali principalmente l'Italia.

Inoltre, sui contenuti della legge di bilancio si sono riversati anche gli effetti negativi dell'ultima ondata di Covid, bilanciati, peraltro, dal perdurare della c.d. *General escape clause* che ha consentito all'Italia, e agli altri Stati membri, di allontanarsi temporaneamente dal rispetto dei vincoli di bilancio, sospendendo di fatto, dal 2020, il Patto di stabilità e crescita.

### La procedura

In base alla L. n. 196/2009, "Legge di contabilità e finanza pubblica", il primo atto rilevante nello svolgimento della procedura di bilancio, consiste nella presentazione del Documento di economia e finanza (Def). L'approvazione del Documento da parte del Parlamento deve avvenire entro il 10 aprile di ogni anno, e il governo Draghi ne ha anticipato la presentazione al 7 aprile 2022. Nel Def, che è il principale atto di programmazione della politica di bilancio, è stato esposto un disavanzo tendenziale della pubblica amministrazione, causato dall'inflazione e, poi, dalla guerra (3), pari al 5,1 per cento del pil (sia pur in discesa rispetto alla tendenza rilevabile negli anni successivi), mentre la crescita è stata stimata pari al 3,1 per cento del pil, mostrando un drastico rallentamento rispetto alle stime dei mesi precedenti.

L'approvazione del Def è stata seguita dalle dimissioni non previste del governo (considerando che la legislatura si sarebbe, comunque, conclusa nel mese di marzo del 2023), e dallo scioglimento delle Camere intervenuto il 21 luglio. Queste vicende hanno in parte influito sul compimento di diversi altri atti preparatori del bilancio per il 2023. In primo luogo, vi è stato il decreto Draghi (D.L. 9 agosto 2022, n. 115, "Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali"), che per entità e complessità è stato pari a una manovra finanziaria. Mai era accaduto che un governo dimissionario mettesse sul tavolo, nel corso dell'estate, più di 14

miliardi di euro per confermare le misure varate prima della crisi e anche per effettuare un taglio degli oneri fiscali sul lavoro accompagnato da una rivalutazione delle pensioni. Si è trattato di un intervento finanziariamente consistente ma limitato nei tempi, non potendo (per ovvie ragioni di carattere politico), un governo dimissionario varare provvedimenti di lungo periodo.

Al Def e al decreto di agosto è seguita la Nota di aggiornamento del Def (Nadef) presentata, sempre dal governo Draghi, il 28 settembre 2022 (4). Nella nota è stato delineato lo scenario finanziario a legislazione vigente, senza che fossero definiti gli obiettivi programmatici di finanza pubblica spettanti al nuovo governo. Considerate le previsioni esistenti, è stato possibile indicare un aumento del pil, per il 2023, pari al 3,3 per cento in crescita rispetto al 3,1 per cento contenuto nello scenario programmatico del Def ed è stato anche mostrato un tendenziale rapporto debito/pil in discesa, che passa dal 150,3 per cento, per il 2023, al 145,4 per cento, per il 2024.

Alla Nadef presentata da Draghi è seguita, il 5 novembre, una seconda Nota di aggiornamento approvata dal Consiglio dei ministri del governo Meloni, che nel frattempo aveva ottenuto la fiducia da entrambe le Camere. In questa, è confermata la diminuzione del rapporto deficit/pil per il 2023 pari a una percentuale oscillante tra il 4,8 e il 4,5 del pil per il 2023 e in discesa per il 2024, con un rapporto deficit/pil al 3,7 per cento e, per il 2025, al 3 per cento. Il periodo di tempo che intercorre tra la Nadef presentata da Draghi (28 settembre) e quella successiva del governo Meloni (5 novembre) si giustifica considerando il tempo trascorso dalla prima riunione del nuovo Parlamento (il 12 ottobre) che è stato necessario al governo Meloni per ottenere la fiducia alla Camera il 25 ottobre (5) e al Senato il 26 ottobre (6) e per studiare la documentazione finanziaria precedente. Facendo slittare, inevitabilmente, la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, previsto, in origine, in base alle norme, per il 20 ottobre (7).

Successivamente, alla presentazione della Nadef, il 21 novembre il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge di bilancio, inizialmente formato da 174 articoli, inviandolo alla Camera dei deputati il 29 dello stesso mese per la discussione e approvazione.

(3) I dati sono stati pubblicati su *Il Sole 24 Ore* del 22 marzo 2022. Si veda, inoltre, il comunicato stampa del Ministero delle finanze del 7 aprile 2022, [https://www.mef.gov.it/in\\_evidenza/Approvato-il-Def-2022-la-crescita-al-3.1/](https://www.mef.gov.it/in_evidenza/Approvato-il-Def-2022-la-crescita-al-3.1/).

(4) Si veda *Il Sole 24 Ore* del 29 settembre 2022.

(5) Con 235 voti favorevoli, 154 contrari e 5 astenuti.

(6) Con 115 voti favorevoli, 79 contrari e 5 astenuti.

(7) Sono anche slittati i tempi di presentazione del Documento programmatico di bilancio trasmesso all'Unione europea l'11 ottobre. Il Documento illustra le principali linee di intervento a legislazione vigente e gli effetti sugli indicatori macroeconomici di finanza pubblica.

Quest'ultima, dopo i necessari passaggi in commissione, dove è avvenuto l'accorpamento degli articoli della Sezione I del disegno di legge in un unico articolo (8), ha approvato il 24 dicembre il testo composto da un solo articolo e 903 commi (9) sul quale il governo, come da prassi oramai consolidata, ha posto la questione di fiducia.

Come già osservato in passato, si tratta di un documento illeggibile sia per la sua lunghezza - occupa 119 pagine di Gazzetta Ufficiale - sia perché i singoli commi sono privi di titoli che dovrebbero orientare l'interprete nella lettura della legge più importante dell'ordinamento, sia perché il testo, malgrado la lunghezza è anche privo di un indice.

Recentemente, in una edizione di metà gennaio 2023, la pubblicazione della legge è stata arricchita da note redazionali che hanno illustrato il contenuto dei singoli commi (10). E ci si può domandare perché questo rafforzamento informativo non abbia accompagnato il disegno di legge di bilancio al momento delicato della sua discussione, approvazione e promulgazione aumentandone la chiarezza e la conoscibilità.

L'approvazione, da parte del Senato, del disegno di legge di bilancio così modificato, e sul quale il governo aveva nuovamente richiesto il voto di fiducia è intervenuta in tempi record, il 29 dicembre, a soli cinque giorni di distanza rispetto a quella della Camera. Il Senato, infatti, ricevuto il testo il 24 dicembre, per mancanza di tempo, è stato costretto a rinunciare a un esame approfondito del provvedimento, come d'altronde, era accaduto negli anni precedenti quando l'esame del provvedimento era avvenuto a Camere "alternate".

Certo queste vicende così ripetute negli ultimi anni mostrano la necessità di una revisione (11) non solo delle procedure di bilancio ma anche della stessa istituzione parlamentare dopo il fallimento del referendum del 2016 (12). Inizialmente, peraltro, potrebbe trattarsi solo di revisione dei regolamenti parlamentari o anche di modifiche nella prassi interpretativa di norme vigenti (13).

## Lo spazio finanziario della manovra

Lo spazio della manovra approvata è pari a 35 miliardi e il saldo netto da finanziarie, cioè il rapporto entrate e spese al netto degli interessi, è stimato dalla legge di bilancio per il 2023 in circa 200 miliardi di euro; in 134,2 miliardi di euro per il 2024 e in 113 miliardi di euro per il 2025.

La manovra, che ha una limitata estensione finanziaria, è stata costruita tenendo conto dell'elevato tasso di inflazione esistente, pari a circa il 10 per cento del pil, di poco inferiore a quello tedesco, certamente ridotto rispetto al picco registrato negli anni Settanta, quando superò il 20 per cento del pil.

La principale caratteristica della legge di bilancio è l'impronta conservatrice, leggibile nella tendenza di fare pagare meno tasse all'elettorato, tenendo fede a promesse fatte in campagna elettorale. In questa direzione va collocata anche l'iniziativa di aumentare lo spazio finanziario consentito ai pagamenti cash, aumento che costituirebbe, elevando l'assenza di tracciabilità, la premessa per una possibile evasione. Questo indirizzo sposta l'asse della politica di bilancio che aveva caratterizzato il governo precedente.

Inoltre, la manovra disegna una tregua fiscale a raggio assai ampio consentendo al contribuente di mettere in regola la propria posizione futura mediante un regime di favore che si articola in ben dodici sanatorie (14) riferite a tutte le fasi del rapporto con l'amministrazione finanziaria, in realtà un vero e proprio condono.

Quanto all'aspetto impositivo, il governo Meloni, ha mirato a cancellare i debiti del contribuente non superiori a 1000 euro. Lo stralcio di queste minicartelle porterà alla cancellazione di 25/27 milioni di atti per il valore complessivo di 18 milioni euro (15). In base all'art. 1, comma 231 della legge di bilancio 2023, i debiti si estinguono senza dover corrispondere le somme relative a interessi di mora e sanzioni anche se una norma di questo tipo, può penalizzare le casse di numerosi comuni, spesso in difficoltà di bilancio.

Da notare, peraltro, che la regola dell'azzeramento dei debiti al disotto dei mille euro (art. 1, comma 231,

(8) Un'analisi della procedura si può leggere in Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, *Nota di lettura-AS 442 "Bilancio di previsione dello Stato per il 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, approvato dalla Camera dei deputati il 23 dicembre 2022.

(9) L'anno precedente erano 1013.

(10) Supplemento ordinario alla G.U., n. 12 del 16 gennaio 2023 - Serie generale.

(11) Sulla riforma del 2012 si vedano le attente osservazioni di N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno n. 2011, 89 ss.

(12) Sul bicameralismo paritario e sulle differenti forme di collaborazione tra le amministrazioni parlamentari si veda L. Gianiti, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in *Due Camere un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di G. Bassanini - A. Manzella, Firenze, 2017, 49 ss.

(13) Il tema è presentato da F. Bassanini - A. Manzella, *Introduzione*, in *Due Camere*, cit., 7 ss.

(14) In materia si vedano le osservazioni contenute su *Il Sole 24 Ore* del 20 e del 30 dicembre 2022.

(15) I dati sono pubblicati su *Il Sole 24 Ore* del 27 gennaio 2023.

# Analisi della normativa

## Finanza e contabilità pubblica

L. n. 197/2022) è stata resa facoltativa con l'adozione dell'art. 3-bis, correttivo dell'art. 3 del D.L. n. 198/2022, c.d. Milleproroghe (introdotto nel corso dell'esame parlamentare, adottato con il D.L. 29 dicembre 2022) (16).

In particolare, tale articolo è intervenuto sulla disciplina dell'annullamento automatico dei carichi fino a mille euro (c.d. saldo e stralcio) per gli enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, dunque, tra gli altri, gli enti territoriali. In questo modo, gli enti interessati sono posti in condizione di applicare integralmente o parzialmente il saldo e stralcio, direttamente *ex lege*, o di disapplicarlo integralmente.

Da notare che la proroga non si riferisce esclusivamente al comma 231 ma, anche, a un complesso di disposizioni della legge di bilancio in materia di definizione agevolata della pretesa tributaria.

In particolare, la relazione tecnica all'emendamento ha previsto per gli enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali (che non abbiano deliberato entro il 31 gennaio l'impedimento all'azzeramento della norma che annulla i debiti al di sotto dei 1000 euro), la possibilità di assumere la relativa delibera di annullamento entro il 31 marzo 2023.

Così, in un gioco di scatole cinesi, la correzione a un decreto correttivo, quale è il Milleproroghe, ha portato, con un doppio salto normativo, a una riduzione dei contenuti prescrittivi della legge di bilancio.

Sotto un profilo generale, si deve precisare che il provvedimento Milleproroghe, che ogni anno segue la legge di bilancio, costituisce una prassi costante della nostra politica finanziaria. Introdotto nel 1992, in un momento in cui, nel pieno della crisi di tangenti, le scadenze previste dalle leggi mancavano di essere rinnovate, il governo decise di prorogarle tutte per decreto. Addirittura il primo decreto venne reiterato più volte. Da allora, non è passato anno senza l'approvazione di un milleproroghe correttivo, sintomo di una preoccupante patologia del sistema politico che denuncia l'incapacità dello Stato di rispettare le scadenze che esso stesso si dà, al punto di essere costretto a prorogarle.

Quanto al maggior uso del contante cui si è accennato, nella legge è previsto il tetto del contante a 5000 euro, oltre il quale i pagamenti devono essere

tracciabili. Da notare che, ancora prima dell'approvazione del bilancio, si discuteva sull'elevazione del tetto del pagamento in contanti che, dalla cifra di 1000 euro, vigente nel 2022, nelle intenzioni del governo Meloni doveva salire, addirittura, fino a 6000 euro.

Peraltro, sia la Banca d'Italia, sia la Corte dei conti hanno osservato che l'elevazione del tetto in quella misura avrebbe aumentato il possibile tasso di evasione fiscale e la stessa Commissione europea ha visto nella disposizione un atto in contrasto con il PNRR. Così il limite per il pagamento cash è stato fissato nel disegno di legge in 5.000 euro. Superato questo tetto, il rifiuto di pagamento elettronico sarà sanzionabile (17).

Con riferimento ai contenuti, una parte consistente delle risorse (21 miliardi su 35) è destinata a misure per attenuare il caro bollette. Queste misure sono orientate verso la soppressione dei sussidi generalizzati, adottati in passato, scegliendo aiuti più selettivi destinati alle imprese ad alto consumo energetico e a famiglie bisognose, utilizzando i crediti d'imposta. A questi interventi è assegnata gran parte del deficit e, secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), saranno forse necessari interventi aggiuntivi concentrati soprattutto sulle famiglie bisognose (18). Lo stesso Ufficio ha calcolato che, nel primo anno, il costo allo Stato del credito sfiorerà i 9,8 miliardi di euro (19).

In base ai commi 2-9 dell'art. 1 della legge, il finanziamento del caro bollette ha privilegiato l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale di imprese a forte consumo energetico. In particolare, fino al 31 dicembre 2023, a favore degli acquisti energetici di queste imprese è previsto un contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta (20). Il credito d'imposta consente all'impresa di pagare minori imposte al momento della denuncia dei redditi. Ad esempio, se un'azienda in difficoltà spende una somma determinata per acquisti di energia, previsti dalla legge di bilancio come spesa ammissibile, le è consentito la riduzione delle imposte in misura inferiore al dovuto. Per il finanziamento del caro energia è stata anche prevista la possibilità di utilizzare le somme derivanti dalla riduzione del *superbonus* facciate, introdotto con la legge di bilancio per il 2020 e di un *superbonus* o *ecobonus*, che prevedeva un rimborso al 110 per cento del costo dei lavori, introdotto nel maggio 2020

(16) L'emendamento è stato approvato il 1° febbraio 2023.

(17) In Grecia questo tetto è di 500 euro e in Slovacchia di 15.000.

(18) Upb, *Audizione* davanti alle commissioni riunite (Camera e Senato), in seduta congiunta il 5 dicembre 2022.

(19) I dati sono dell'Upb, cit.

(20) Il credito di imposta è una misura agevolativa assegnata dallo Stato per consentire specifici investimenti a favore di determinati settori economici in situazioni di difficoltà. Con questo credito l'impresa può anche sanare vecchi debiti con lo Stato.



con il c.d. decreto “Rilancio” (21). Con l’attuale legge di bilancio (art. 1, comma 894, L. n. 197/2022), l’entità di queste misure, estremamente costose per la collettività, rivolte a un numero esiguo di utenti, e per di più con redditi medio alti, è stata giustamente ridimensionata (22).

Infine, una parte delle somme per il finanziamento del caro bollette dovrebbe ottenersi con la riduzione, da otto a sette mesi, del reddito di cittadinanza per il 2023. Questa disposizione, che produrrà risparmi per circa 8 miliardi di euro per anno, di cui 7 confluiranno nel nuovo fondo, destinato a una organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e all’inclusione lavorativa, istituito presso il Ministero del lavoro (23), non si applicherà nei confronti di nuclei familiari al cui interno vi siano disabili, minorenni e persone con almeno sessant’anni di età (24).

Tra gli altri contenuti della legge va segnalato l’aumento della pensione minima a 600 euro riconosciuto, però, solo a chi abbia superato 75 anni e solo per 12 mesi (art. 1, comma 309, L. n. 197/2022). Sono anche previste uscite pensionistiche anticipate a “quota 103” (62 anni di età con 41 anni di contributi), (commi 288-291, L. n. 197/2022). Ed è stato calcolato che la “quota 103”, che nel 2023 potrà essere utilizzata da chi al 1° gennaio 2023 abbia maturato l’anzianità prevista dalla legge, potrebbe interessare circa 41.000 lavoratori (25).

Infine, da rilevare un timido ritorno della *spending review* che era stata oggetto di attenzione circa dieci anni fa, al momento del governo Letta, allorché fu istituita una commissione per la Revisione della spesa guidata da Carlo Cottarelli (26). Il tentativo di razionalizzare la spesa è contenuto nel Def 2022 per le Amministrazioni centrali dello Stato e prevede, a decorrere dal 2023, riduzioni di spesa strutturali per i Ministeri di importo pari a: 800 milioni di euro nel 2023; 1,2 miliardi di euro nel 2024; 1,5 miliardi di

euro annui a decorrere dal 2025 (27). In materia, vanno anche segnalati i commi 877 e 878 dell’art. 1 della legge di bilancio per il 2023, in base ai quali è prevista una riduzione di spesa del Ministero della Giustizia, dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, comma 878, mediante un incremento dell’efficienza dei servizi degli istituti penitenziari presenti in tutto il territorio nazionale (28).

Ciò che è assente nella legge è una nuova e consistente contribuzione al Fondo sanitario nazionale che si aggiunga al prolungamento delle misure esistenti (art. 1, commi 526-546, L. n. 197/2022). Il finanziamento attualmente previsto nella legge è del tutto inadeguato e il governo, in questo modo, ha mostrato una scarsa consapevolezza della gravità dei problemi. Per preservare il potere d’acquisto del Fondo sanitario sarebbe stato necessario aumentare i finanziamenti di base. Neppure è stato affrontato il problema, della riorganizzazione territoriale, indispensabile per snellire l’affollamento dei “Pronto soccorso”, quello della riduzione dei tempi delle liste di attesa (29) e quello, altrettanto urgente, della carenza del personale, soprattutto infermieristico. Si tratta di una carenza grave, specialmente quest’ultima, considerando i nuovi e importanti obiettivi e traguardi della medicina che andrebbero perseguiti e finanziati, come l’espansione digitale dei servizi sanitari, la promozione della prevenzione secondo le indicazioni dell’Oms e, infine, non può non notarsi l’assenza di attenzione verso i costi relativi all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e la mancanza di un impulso alla telemedicina, che consentirebbe una gestione domiciliare del paziente.

### L’azione europea e i riflessi sul bilancio

La nuova legge di bilancio ha dovuto tenere conto anche dell’azione della BCE che, per combattere

(21) D.L. n. 77/2021, convertito con modificazioni in L. n. 108/2021.

(22) Il costo delle misure era pari a 60 miliardi e la critica è stata formulata dal Ministro delle finanze Giorgetti. Si veda *Il Riformista* del 12 novembre 2022.

(23) Si vedano le osservazioni dell’Upb, cit.

(24) Sul profilo si veda *Il Sole 24 Ore* del 24 dicembre 2022.

(25) Si veda *Il Sole 24 Ore* del 24 dicembre 2022.

(26) L’esperienza è descritta da C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015. Nel volume sono trattati diverse forme di spesa pubblica (auto blu, spese militari, quelle dei comuni, l’illuminazione delle strade, le mance e le manette nelle leggi, inclusa quella di bilancio). Il tema della *spending review* è stato trattato dalla Ragioneria generale dello Stato. Si veda [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi\\_e\\_valutazione\\_della\\_Spesa/la\\_revisione\\_della\\_spesa\\_del\\_bilancio\\_-dello\\_stato/M1C1-102](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/la_revisione_della_spesa_del_bilancio_-dello_stato/M1C1-102).

(27) Le disposizioni in materia di *spending review* sono previste dall’art. 22-bis, L. n. 196/2009 nel quale si prevede che entro il 31 maggio, nel Def, in considerazione degli obiettivi programmatici, con decreto del Mef, sulla base di una delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono definiti gli obiettivi di spesa di ciascun ministero per il successivo triennio determinabili anche in termini di limiti di spesa.

(28) La Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (“*spending review*”) costituisce una delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con un rafforzamento delle strutture esistenti e la messa a punto di nuove strutture all’interno del Ministero dell’economia e delle finanze. La Riforma prevede diversi traguardi fino al 2026. Il tema assai rilevante non è stato, però, preso in considerazione dalla legge di bilancio.

(29) Sulle diverse carenze della legge di bilancio 2023 in materia di sanità, si veda V. Malpelli, *Intervento*, in *WelfOrum, Osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 17 gennaio 2023.

# Analisi della normativa

## Finanza e contabilità pubblica

l'inflazione, ha alzato i tassi di interesse e ha limitato l'acquisto dei titoli dei paesi maggiormente esposti finanziariamente. La Bce ha valutato anche la possibilità di sospendere del tutto gli acquisti dei titoli di Stato dei paesi finanziariamente più deboli, tra i quali l'Italia, quando scadranno quelli già in cassa (30). Si può aggiungere che anche lo scudo *antispread*, messo punto a Francoforte, ha mostrato un funzionamento insufficiente ed è stato osservato che, in questo modo, due organismi indipendenti come l'Eurotower e l'Eba hanno assunto decisioni in solitaria, senza tenere conto delle esigenze degli Stati europei, amplificando la crisi (31).

Peraltro, il controllo dell'inflazione posto in essere a Francoforte, ha prodotto effetti positivi sui tassi italiani, che hanno mostrato una tendenza alla diminuzione. A questa si è aggiunta, anche, una non prevista riduzione dei prezzi dei beni energetici. Se questi risultati hanno alleggerito il bilancio del 2023, nei rapporti con l'Unione europea non appare ancora sciolto l'enigma dei vincoli europei, mentre si è calmata l'incertezza sul Mes. In particolare, dopo la recente decisione della Corte di Karlsruhe, che ha giudicato il Mes conforme alla Costituzione tedesca, si è evidenziato nel governo italiano un doppio indirizzo: da un lato, la decisione di un voto positivo sul Meccanismo, dall'altro la dichiarazione, apparentemente in contraddizione con la precedente, di non volersene servire mai.

Non appare, viceversa, ancora risolta, ma solo avviata, la questione della permanenza dei vincoli europei. In passato, questi erano stati criticati sotto un doppio profilo. In primo luogo, si era contestata la correttezza dell'impostazione, consistente nell'applicazione dei vincoli finanziari in misura uguale per tutti gli Stati (32). In secondo luogo, non si ritenevano più utilizzabili vincoli pensati più di 30 anni fa (33).

Sulla loro modifica, la Commissione ha presentato a novembre 2022 un progetto di riforma consistente in una classificazione degli Stati in base al debito: dal 60-90% del pil (1° pilastro); oltre 90% (2° pilastro); enforcement delle sanzioni (3° pilastro).

Inoltre, sempre nell'ambito della riforma, è stato fatto circolare un testo nel quale si configura un rapporto diretto tra Stati e Commissione europea. Quest'ultima indicherebbe ai singoli Stati i provvedimenti da assumere e le riforme da adottare. L'applicazione di queste regole suscita diverse perplessità, sotto il profilo tecnico e sotto quello politico, anche perché la configurazione di questi rapporti rischia di mettere l'Italia in una posizione difficile (34). Infatti, la sorveglianza si concentrerà, necessariamente sugli Stati con debito alto, con un tacito spostamento di poteri all'interno dell'Unione in capo alla Commissione e il possibile rafforzamento delle sanzioni, ad esempio con il blocco dei finanziamenti del PNRR, nel caso in cui un paese ad alto debito non si allineasse alle richieste della Commissione.

## Le misure per il "caro energia" e le pensioni

di Giustino Lo Conte (\*)

In continuità con la legislazione precedente, la legge di bilancio per il 2023 contiene alcune rilevanti disposizioni in tema di prezzi dell'energia e del gas (che assorbono la parte più consistente delle risorse) e in materia pensionistica, oggetto di analisi nel presente articolo.

*In continuity with the previous legislation, the 2023 Budget Law contains some relevant provisions with regard to energy and gas prices (which absorb the largest part of resources) and pension legal framework, which are analyzed in this paper.*

(30) Questo significherebbe per l'Italia trovare sul mercato la collocazione di titoli pari a circa 25 miliardi.

(31) Così il Ministro della Difesa Crosetto su *La Repubblica* del 3 gennaio 2023.

(32) Quelli, ad esempio, con 3 o 4 milioni di abitanti e quelli con 60 milioni. Si veda O. Blanchard - A. Leandro - J. Zettelmeyer, *Que faire des règles budgétaires européennes?*, in *Legrandcontinent*. Eu del 22 febbraio 2021.

(33) Così M. Bordignon - G. Pisauro, *Sulla riforma del quadro di politica fiscale dell'Unione europea*, in *Astrid Paper*, n. 82,

pubblicato il 1° febbraio 2022. Sulle regole fiscali dell'Unione si veda I. Angeloni - D. Gros, *Una proposta utile (ma migliorabile) per le regole fiscali Ue*, su *Il Sole 24 Ore* del 28 gennaio 2022.

(34) Si vedano le osservazioni di L. Bini Smaghi su *Il Corriere della sera* del 28 gennaio 2023.

(\*) Le opinioni espresse sono riferibili esclusivamente al pensiero dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza. Ringrazio il dott. Lucio Landi per i preziosi suggerimenti.