

Memoria

Documento scritto dell'Istituto Bruno Leoni nell'ambito dell'esame da parte delle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 131 del 2023 recante "Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio" (C. 1437 Governo).

L'ISTITUTO BRUNO LEONI

L'Istituto Bruno Leoni (IBL) è un *think tank* che svolge attività di ricerca e comunicazione volte a promuovere i valori della libera impresa e della libertà di mercato. IBL si è spesso occupato di temi legati alla competitività delle imprese e alle conseguenze che gli eccessi della tassazione e della regolamentazione possono avere sulle prospettive di sviluppo, innovazione e produttività dell'intero paese. Con questo documento, l'Istituto intende contribuire all'esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 131 del 2023 recante "Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio" (C. 1437 Governo) da parte delle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati.

Il decreto intende prorogare, adeguandole, alcune misure introdotte nei mesi scorsi al fine di contrastare gli effetti del caro energia. Di seguito verranno proposte alcune riflessioni riguardo gli articoli di cui è composto il decreto-legge e in relazione ad altri temi che potrebbero essere di interesse della Camera dei deputati. È importante sottolineare che le misure di sgravio introdotte a partire dal secondo semestre 2021, e successivamente ridimensionate, hanno assorbito una quantità sproporzionata di risorse pubbliche (oltre 110 miliardi di euro).¹ Una parte considerevole è stata erogata erga omnes, con un duplice risultato negativo: non ha corretto i profili regressivi dell'aumento dei prezzi energetici (che colpisce maggiormente i più poveri) e ha gravemente indebolito il bilancio pubblico, lasciando minore spazio fiscale al governo proprio mentre l'economia stava rallentando. Inoltre, una politica fiscale così espansiva ha verosimilmente contribuito a rafforzare, anziché rallentare, la dinamica inflativa, per effetto dell'implicito stimolo alla domanda che ne deriva. Di conseguenza, si esprime generale apprezzamento per la scelta del governo di rimodulare le misure di sgravio, rendendole maggiormente focalizzate e mirate a sostenere fasce della popolazione particolarmente bisognose, quali le famiglie a basso reddito o le imprese a elevato consumo di energia. Tuttavia, tale logica andrebbe ulteriormente perseguita in modo da contenere l'impatto sulle finanze pubbliche e concentrare le risorse su chi ne ha veramente bisogno.

¹ Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio. Di questi, circa 60,5 miliardi sono stati dedicati alle famiglie. Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio*, giugno 2023.

SGRAVI A FAVORE DEI CONSUMATORI DI ENERGIA ELETTRICA E GAS

L'articolo 1 del decreto-legge dispone la proroga, con alcune modificazioni, di alcune delle misure straordinarie introdotte nel corso del 2022: il rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas (commi 1, 8-9), l'azzeramento degli oneri generali gas per il quarto trimestre 2023 (commi 3-4), l'applicazione dell'aliquota Iva ridotta sui consumi civili e industriali di gas.

Tali provvedimenti presentano, nel complesso, un costo elevato: secondo la Relazione tecnica, quasi 700 milioni di euro per la riduzione Iva sul gas (in gran parte imputabile ai consumi dei clienti civili), 300 milioni di euro per il rafforzamento dei bonus e altrettanto per l'azzeramento degli oneri generali gas. Si tratta di risorse destinate alla totalità della popolazione, senza alcun tipo di focalizzazione, con l'eccezione dei bonus sociali.

Sarebbe opportuno, da questo punto di vista, cessare l'applicazione dell'aliquota Iva ridotta sui consumi di gas. Inoltre, è imperativo ridisegnare i bonus sociali come suggeriamo da tempo.² In particolare, attualmente i bonus sono distinti per vettore energetico (elettricità e gas) e tengono conto delle diverse condizioni oggettive, come la numerosità del nucleo familiare e, nel solo caso del bonus gas, il tipo di uso e la zona climatica. Vi accedono inoltre le famiglie il cui Isee non superi una certa soglia (15 mila euro fino al 31 dicembre 2023, elevato a 30.000 euro per le famiglie con almeno 4 figli a carico). Il bonus, inoltre, viene erogato sotto forma di sconto in bolletta, col risultato di ridurre l'efficacia del segnale di prezzo, incoraggiando così i consumi in un momento in cui sarebbe opportuno aumentare l'efficienza energetica.

Sarebbe opportuno prevedere una delega al governo per avviare una complessiva revisione dei bonus, che abbia come capisaldi: i) l'unificazione dei bonus all'interno di un unico bonus energia; ii) importo decrescente al crescere dello scaglione di Isee (sulla falsa riga di quanto peraltro proposto recentemente da Arera);³ iii) la previsione di una entità del bonus in funzione della zona climatica di residenza e del numero di componenti del nucleo familiare; iii) l'erogazione attraverso bonifico bancario mediante il sistema dell'assegno unico (sistema già in essere, e che comporterebbe un costo irrisorio per la gestione).

Tale riforma sarebbe peraltro coerente con quanto già attuato attraverso l'individuazione della *social card* e dell'erogazione del reddito di cittadinanza quali presupposti sufficienti a godere dei bonus. Sarebbe inoltre coerente col potenziamento dei fondi a disposizione della *social card*. In questa logica, lo stesso bonus per il trasporto pubblico (previsto dall'art. 1, comma 4) potrebbe essere riassorbito all'interno di tale prestazione sociale: il rischio, in caso contrario, è che si sussidi la fruizione di specifici servizi (quali il consumo di energia elettrica o gas oppure il trasporto pubblico) senza in realtà soddisfare le esigenze delle famiglie che si trovano in condizione di povertà in generale o di povertà energetica in particolare. In tal caso, il beneficiario ultimo del sussidio non sarebbero le famiglie fruitrici ma le imprese erogatrici del servizio.

Si esprime particolare apprezzamento per quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 1, relativo alla redazione di una relazione sul bonus da parte dell'Arera.

A tal proposito si sottolinea che l'Italia è uno dei paesi al mondo che dispongono della più capillare banca dati sui consumi di energia elettrica e gas, grazie alla istituzione del Sistema Informativo

² Per un approfondimento si veda: Luciano Lavecchia e Carlo Stagnaro, "Povertà energetica: una riforma per rendere il bonus più equo e meno distortivo", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper*, 168, 20 luglio 2018.

³ Arera, "Proposta dell'Autorità di regolazione energia reti e ambiente in tema di trasferimento alla fiscalità generale di oneri generali di sistema", Allegato alla delibera 28 settembre 2023, 432/2023/II/com.

Integrato. Purtroppo tali dati non sono accessibili a fini di studio e di valutazione delle politiche pubbliche, col risultato che politiche anche molto costose (si pensi al superbonus) vengono attuate rimanendo completamente all'oscuro sui loro effetti. Sarebbe opportuno prevedere la possibilità di accedere a tali dati, opportunamente anonimizzati, ai fini di ricerca.⁴

POLITICHE A SUPPORTO DEI CONSUMATORI VULNERABILI

Allo scopo di favorire un migliore impiego delle risorse disponibili, è opportuno anche meglio definire il concetto di consumatore vulnerabile.

Al momento la definizione adottata è molto ampia in quanto ricomprende tutti coloro che rispettano almeno uno dei criteri riportati nella tabella.

Tabella 1. Definizione di consumatore vulnerabile

Mercato elettrico	Mercato gas
<p>si trovano in condizioni economicamente svantaggiate (ad esempio percettori di bonus) versano in gravi condizioni di salute tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica (oppure presso i quali sono presenti persone in tali condizioni)</p> <p>sono soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 legge 104/92</p> <p>hanno un'utenza in una struttura abitativa di emergenza a seguito di eventi calamitosi</p> <p>hanno un'utenza in un'isola minore non interconnessa</p> <p>hanno un'età superiore ai 75 anni</p>	<p>si trovano in condizioni economicamente svantaggiate (ad esempio percettori di bonus) sono soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 legge 104/92</p> <p>hanno un'utenza in una struttura abitativa di emergenza a seguito di eventi calamitosi</p> <p>hanno un'età superiore ai 75 anni</p>

Fonte: Arera.

Alcuni criteri si riferiscono a situazioni contingenti in corrispondenza delle quali è ragionevole riconoscere forme di supporto pubblico (es. soggetti in condizioni di disagio fisico o residenti in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi). La maggior parte dei clienti vulnerabili viene però individuata sulla base di criteri estremamente generici: il reddito Isee e/o l'età. Tuttavia, non tutti gli ultra-75enni (6,2 milioni di individui, pari all'11 per cento della popolazione) si trovano in condizioni di povertà energetica⁵ e non tutti coloro che hanno un modesto reddito familiare hanno una specifica difficoltà a sostenere la spesa energetica. Si osserva inoltre che le previsioni demografiche rendono insostenibile tale scelta (nello scenario mediano definito da Istat, al 2050 ci saranno 20 milioni di ultra-75enni, pari al 37 per cento della popolazione)

Al fine di disegnare meglio le politiche di supporto ai soggetti in povertà energetica, andrebbe anzitutto definito tale concetto. Per esempio, a livello normativo si potrebbe recepire l'indicatore di

⁴ Ivan Faiella e Luciano Lavecchia, "Più dati per la transizione", *Le Scienze*, 28 agosto 2023.

⁵ In media nel 2021 i contribuenti con età superiore a 65 anni avevano un reddito di 22.700 euro, inferiore alla fascia 45-64 anni (26.800 euro) ma superiore alle fasce 25-44 anni (19 mila euro) e inferiore a 25 anni (6.800 euro). Fonte: Dipartimento delle Finanze.

povertà energetica utilizzato dall'Istat secondo cui una famiglia è in povertà energetica se rispetta almeno uno dei seguenti criteri:

- la sua spesa energetica equivalente è superiore al doppio della spesa media e, simultaneamente, la sua spesa totale, al netto della spesa energetica, è inferiore alla soglia della povertà relativa, come identificata dall'Istat;
- ha spesa totale equivalente inferiore alla mediana e spesa per riscaldamento nulla.⁶

L'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe) stima che nel 2021 (ultimo anno per cui i dati sono disponibili) si trovassero in tali condizioni 2,1 milioni di famiglie, pari all'8,5 per cento del totale.⁷ Individuando con maggiore precisione i potenziali beneficiari, e stabilendone in modo più preciso il numero, sarà possibile disegnare strumenti di sostegno più adeguati e in grado di favorire coloro che effettivamente ne hanno la necessità, nel rispetto del vincolo di bilancio.

⁶ Istat, *Rapporto annuale 2023*, p.134.

⁷ Oipe, *La povertà energetica in Italia. Rapporto 2023*.