



Bruxelles, 5 ottobre 2022  
(OR. en)

13189/22

ECOFIN 962  
UEM 241  
FIN 1028  
COH 98  
EMPL 375  
SOC 549

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	28 settembre 2022
Destinatario:	Segretariato generale del Consiglio
n. doc. Comm.:	COM(2022) 494 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI <b>Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri</b>

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 494 final.

All.: COM(2022) 494 final



Bruxelles, 28.9.2022  
COM(2022) 494 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri**

{SWD(2022) 323 final}

## **Comunicazione della Commissione**

### **Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri**

Un processo di elaborazione delle politiche basato su elementi concreti è fondamentale per garantire il successo delle stesse e la credibilità delle azioni strategiche. In particolare, le valutazioni d'impatto consentono di operare scelte strategiche informate, mentre le valutazioni d'impatto distributivo aiutano a comprendere il modo in cui probabilmente tali scelte incideranno sui diversi segmenti della popolazione. Ciò è particolarmente importante in un contesto in cui l'Unione europea e i suoi Stati membri si adoperano per una transizione digitale e verde socialmente equa e devono affrontare le sfide legate all'aumento del costo della vita causato dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.

L'economia sociale di mercato dell'Europa, unica al mondo, costituisce il fondamento della sua prosperità. Nei suoi orientamenti politici, la presidente von der Leyen ha sottolineato l'importanza di non lasciare indietro nessuno nelle transizioni digitale e verde. Ha inoltre evidenziato il contributo del pilastro europeo dei diritti sociali proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017, il quale definisce 20 principi per un'Europa sociale forte, equa e inclusiva, che garantisce pari opportunità.

Al vertice sociale di Porto, nel maggio 2021, i leader dell'UE hanno accolto con favore l'obiettivo di far uscire almeno 15 milioni di persone dalla condizione di povertà e di esclusione sociale entro il 2030, come illustrato dalla Commissione nel piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>. A distanza di solo un anno dal vertice sociale, gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a realizzare obiettivi nazionali al fine di raggiungere collettivamente tale risultato. Parallelamente, nell'ambito del piano d'azione, nuove iniziative a livello dell'UE mirano a contribuire alla riduzione delle disparità di reddito, tra cui la direttiva relativa a salari minimi e la proposta di raccomandazione del Consiglio sui regimi di reddito minimo.

La povertà e la disparità di reddito nell'UE sono relativamente contenute rispetto ai livelli internazionali e la povertà e l'esclusione sociale sono diminuite nel corso degli ultimi dieci anni, sebbene la disparità di reddito sia aumentata per le persone a basso reddito a causa della recessione del 2008-2012. Le azioni intraprese dall'UE e dai governi nazionali (compresi i regimi temporanei di sostegno all'occupazione e gli stabilizzatori automatici) hanno attutito l'impatto socioeconomico della crisi COVID-19 e impedito l'ulteriore aumento delle disuguaglianze. Tuttavia la pandemia ha avuto un impatto negativo sproporzionato sulle donne e su alcuni gruppi come i giovani, i lavoratori poco qualificati e le persone con disabilità.

Mentre l'Europa si trova in fase di ripresa dalla pandemia di COVID-19, la coesione sociale potrebbe risentire degli sviluppi attuali. L'invasione ingiustificata e non provocata dell'Ucraina da parte della Russia ha causato grande incertezza economica, soprattutto per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico e i prezzi dei prodotti alimentari.

---

<sup>1</sup> Obiettivi di sviluppo sostenibile 1 e 10. [Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#).

L'inflazione elevata rischia di aggravare la situazione delle famiglie a basso reddito e di altri gruppi svantaggiati, mentre l'incertezza della catena di approvvigionamento potrebbe incidere sull'occupazione in alcuni settori.

L'UE e i suoi Stati membri si stanno adoperando per attenuare l'impatto economico della guerra. Il piano REPowerEU della Commissione ha proposto diverse azioni intese a porre fine alla dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili russi: risparmiare energia, diversificare l'approvvigionamento energetico e accelerare la diffusione delle energie rinnovabili per sostituire i combustibili fossili nelle case, nell'industria e nella produzione di energia elettrica. Il piano della Commissione "Risparmiare gas per un inverno sicuro" mira ad accelerare l'abbandono progressivo dei combustibili fossili russi e a ridurre la domanda di gas dell'UE, prestando particolare attenzione ai consumatori vulnerabili. Inoltre le proposte della Commissione per un intervento di emergenza sui mercati dell'energia europei intendono affrontare i recenti e drammatici aumenti dei prezzi e alleviare la pressione che questi stanno esercitando su famiglie e imprese in tutta l'UE. Per contrastare il rapido aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia, gli Stati membri hanno adottato misure volte a mitigare l'impatto dell'inflazione sulle famiglie, in particolare quelle più vulnerabili.

Si prevede che anche i cambiamenti climatici e la digitalizzazione incideranno sulla distribuzione del reddito e sulle disuguaglianze. La transizione verde ha il potenziale di creare fino a 1 milione di nuovi posti di lavoro entro il 2030<sup>2</sup> e 2 milioni entro il 2050<sup>3</sup>, oltre a migliorare la qualità del lavoro, ma le sue ripercussioni sul mercato del lavoro possono variare a seconda dei settori, delle regioni, del grado di urbanizzazione (ambiente urbano o rurale), delle competenze richieste o delle tipologie di lavori. Il Green Deal europeo e il pacchetto "Pronti per il 55 %" rappresentano la risposta a medio termine dell'UE per affrontare i cambiamenti climatici e integrano la dimensione sociale nel suo processo di elaborazione delle politiche fin dalle prime fasi. Per raggiungere gli obiettivi energetici e climatici dell'UE per il 2030, gli Stati membri hanno elaborato piani nazionali integrati per l'energia e il clima da aggiornare regolarmente. Si sono inoltre impegnati ad adottare una politica globale per una transizione equa verso la neutralità climatica. La raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica<sup>4</sup> fornisce agli Stati membri orientamenti concreti su come affrontare gli aspetti occupazionali e sociali pertinenti legati alla transizione, tra l'altro mediante l'analisi dell'impatto distributivo delle misure politiche e sfruttando appieno le opportunità di finanziamento. La Commissione ha inoltre presentato la sua visione per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 e ha proposto una bussola digitale per il decennio digitale dell'UE<sup>5</sup>. Le competenze digitali di base per tutti e l'opportunità per la forza lavoro di acquisire competenze specializzate nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione occupano un posto di rilievo, così come

---

<sup>2</sup> Secondo la comunicazione della Commissione "Piano per l'obiettivo climatico 2030", COM(2020) 562 final e SWD(2020) 176 final: proiezioni basate su E-QUEST che utilizzano uno scenario di riduzione della pressione fiscale sui lavoratori scarsamente qualificati, ossia ipotizzando una riduzione mirata della tassazione del lavoro che stimoli l'offerta di manodopera poco qualificata attraverso salari netti più alti e contemporaneamente riduca i costi della manodopera poco qualificata per le imprese, portando così a un aumento dell'occupazione complessiva.

<sup>3</sup> Sulla base della valutazione d'impatto per "Un pianeta pulito per tutti" del 2018, l'indagine Occupazione e sviluppi sociali in Europa (ESDE) 2019 riporta un potenziale guadagno di circa 2 milioni di posti di lavoro entro il 2050.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>

<sup>5</sup> Il decennio digitale è la visione strategica orientata al futuro della Commissione europea per lo sviluppo dell'economia digitale e la trasformazione delle imprese europee entro il 2030. Il piano, presentato dalla Commissione europea il 9 marzo 2021, mira a promuovere un futuro digitale prospero per tutti.

l'importanza della riqualificazione e del miglioramento delle competenze per impedire l'ampliamento del divario digitale tra lavoratori scarsamente e altamente qualificati.

Recenti indagini mostrano che le disuguaglianze sociali sono la principale preoccupazione degli europei (seguite da occupazione, questioni ambientali e cambiamenti climatici)<sup>6</sup>; la preoccupazione che ha registrato l'incremento maggiore a livello dell'UE riguarda l'aumento dei prezzi o dell'inflazione e il costo della vita<sup>7</sup>. Anche prima della pandemia oltre l'80 % dei cittadini dell'UE desiderava che i governi nazionali adottassero ulteriori misure per ridurre le disparità di reddito<sup>8</sup>. Un'elevata disparità di reddito può avere effetti dannosi sulla crescita economica e compromettere la coesione sociale<sup>9</sup>, mettendo a rischio il modello di economia sociale di mercato e minando così i valori europei. Le disparità di reddito e la mancanza di equità sociale sono una preoccupazione crescente non solo per le persone a rischio di povertà o esclusione sociale, ma anche per la maggior parte delle persone con reddito medio.

Per assicurarsi che le tendenze sul lungo periodo e gli shock a breve termine descritti sopra non causino un aumento delle disuguaglianze esistenti, è indispensabile aumentare la qualità dell'elaborazione delle politiche attraverso una migliore valutazione dell'impatto distributivo delle politiche e delle riforme esistenti e nuove. Al momento dell'elaborazione, è fondamentale capire l'impatto che queste avranno sui diversi gruppi socioeconomici e sulle diverse aree geografiche. Questo passaggio è necessario per orientare meglio le politiche e mitigarne i possibili effetti negativi, al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione della povertà per il 2030 e garantire transizioni sostenibili, inclusive ed eque.

La presente comunicazione fornisce agli Stati membri orientamenti su come condurre al meglio le valutazioni d'impatto distributivo sul reddito dei diversi gruppi socioeconomici<sup>10</sup> e integrarle nei loro processi di elaborazione delle politiche. Essa delinea un procedimento per sviluppare ulteriormente le metodologie esistenti insieme agli Stati membri e illustra in che modo la Commissione può sostenere gli Stati membri<sup>11</sup>.

### ***Il concetto di valutazione d'impatto distributivo***

La valutazione d'impatto è un processo che raccoglie elementi di prova utili all'elaborazione delle politiche<sup>12</sup>. Le valutazioni d'impatto distributivo prevedono un'analisi, solitamente quantitativa, finalizzata alla valutazione degli effetti distributivi delle politiche (riforme, investimenti ecc.) sul reddito di diversi segmenti della popolazione. Tali valutazioni offrono informazioni utili e aiutano i responsabili politici nella scelta tra diverse opzioni di riforma. Esse aiutano anche a individuare la necessità di mettere a punto misure di accompagnamento per proteggere i gruppi vulnerabili dai potenziali effetti negativi di alcune politiche e offrono informazioni preziose per calibrare tali misure.

---

<sup>6</sup> Eurobarometro "Il futuro dell'Europa", gennaio 2022.

<sup>7</sup> Eurobarometro standard, aprile 2022.

<sup>8</sup> Eurobarometro speciale 471 [Equità, disparità e mobilità intergenerazionale - aprile 2018 - indagine Eurobarometro \(europa.eu\)](#).

<sup>9</sup> Cfr. ad esempio la pubblicazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) del 2015 "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising".

<sup>10</sup> La presente comunicazione si concentra sulla disparità di reddito, che è molto più facile da quantificare rispetto agli altri aspetti, tuttavia in futuro si dovrebbero compiere ulteriori sforzi per cogliere anche l'impatto distributivo delle riforme sulle pari opportunità.

<sup>11</sup> Il documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione fornisce informazioni più dettagliate, anche sulle prassi attualmente esistenti negli Stati membri.

<sup>12</sup> Contribuisce allo sviluppo di una risposta strategica (che sia una riforma o un investimento) a un determinato problema di politica, offrendo una base di dati concreti per le varie opzioni, nonché informazioni sui relativi effetti. Le valutazioni d'impatto si focalizzano su una serie di potenziali impatti chiave, come quello economico, ambientale e sociale, nonché l'impatto sui diritti umani.

Le tecniche di valutazione d'impatto distributivo possono essere utilizzate per ottenere stime quantitative dell'impatto delle riforme fiscali e in materia di protezione e inclusione sociale, oltre a fornire indicazioni sull'impatto delle riforme in materia di servizi pubblici in natura. L'importanza della parità di accesso ai servizi in natura, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione, è stata evidente durante la pandemia di COVID-19<sup>13</sup>. Il monitoraggio degli effetti redistributivi delle prestazioni in natura contribuirebbe a sfruttare il loro potenziale di mitigazione e riduzione della povertà, nonché a rendere le valutazioni d'impatto distributivo più complete.

Le valutazioni d'impatto distributivo possono quantificare, prima dell'attuazione, l'impatto che politiche e riforme specifiche avranno sul reddito di vari gruppi. Possono anche aiutare a stabilire il costo delle riforme nel dettaglio (anche considerando diverse opzioni) e a mettere a punto misure correttive. Le valutazioni effettuate dopo l'inizio dell'attuazione delle misure contribuiscono alla valutazione delle misure una volta che i dati sono disponibili, indicando l'eventuale necessità di adottare altre misure o di correggere le riforme. Le valutazioni d'impatto distributivo sono spesso effettuate nell'ambito della predisposizione dei bilanci, ma è altrettanto importante che siano eseguite ai fini dell'elaborazione di riforme che potrebbero non avere un impatto (diretto) sui bilanci pubblici, ma sono suscettibili di avere un'incidenza maggiore su alcuni gruppi socioeconomici. Tali valutazioni dovrebbero, ove opportuno, essere integrate in analisi più ampie che coprano gli impatti economici, sociali e ambientali delle nuove iniziative strategiche.

Esse possono anche contribuire a migliorare significativamente la qualità della spesa pubblica e delle politiche fiscali. Le finanze pubbliche sono state messe a dura prova dalla pandemia di COVID-19 e si prevede che la graduale normalizzazione della politica monetaria aumenterà i costi del debito pubblico. Delle riallocazioni delle spese o variazioni delle entrate ben calibrate possono contribuire a mantenere sotto controllo il deficit del bilancio pubblico, ma ciò può essere sostenibile solo se le conseguenze distributive sono ben identificate e soppesate. L'indicazione dell'impatto distributivo previsto delle misure all'interno dei progetti di documenti programmatici di bilancio presentati alla Commissione dagli Stati membri della zona euro è una pratica già raccomandata dal regolamento (UE) n. 473/2013, che tuttavia trova applicazione di rado e potrebbe essere ulteriormente migliorata. Nel contesto del semestre europeo, gli orientamenti in materia di occupazione del 2022 raccomandano l'uso delle valutazioni d'impatto distributivo per migliorare l'efficacia dei regimi di protezione sociale<sup>14</sup>.

### ***Elementi essenziali di una valutazione d'impatto distributivo di qualità***

Gli elementi essenziali di una valutazione d'impatto distributivo di qualità possono essere identificati sulla base delle buone prassi in uso negli Stati membri e riguardano la tempistica

---

<sup>13</sup> I dati dimostrano che le prestazioni in natura hanno un impatto redistributivo significativo. È importante garantire che i cambiamenti delle politiche rispondano alle esigenze dei gruppi più svantaggiati e che, per lo meno, non abbiano conseguenze negative indesiderate per questi ultimi. Ad esempio, il lavoro dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sull'accessibilità economica dell'assistenza sanitaria mostra che alcuni paesi dovranno ripensare la politica di copertura sanitaria, migliorare la protezione finanziaria di particolari gruppi e allo stesso tempo cercare di ottenere ulteriori investimenti pubblici nel sistema sanitario (cfr. "Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe", pubblicazioni dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS, 2019).

<sup>14</sup> [Orientamento 8](#).

delle valutazioni, le politiche da analizzare, gli strumenti (modelli e dati) da utilizzare e le modalità di diffusione dei risultati.

***a. Chi e quando dovrebbe condurre una valutazione d'impatto distributivo e con quale livello di granularità?***

La valutazione d'impatto distributivo dovrebbe essere condotta sia prima che dopo l'attuazione delle politiche pertinenti. Effettuare tale valutazione durante l'elaborazione di riforme e investimenti è particolarmente importante perché consente ai responsabili politici di valutare l'impatto delle politiche previste su diverse tipologie di famiglie, anche nei casi in cui l'intervento non è inizialmente mirato al conseguimento di obiettivi sociali (ad esempio nel caso di riforme sul consumo energetico). Le analisi successive all'attuazione consentono di valutare l'impatto delle riforme e degli investimenti su diversi tipi di famiglie a distanza di un certo periodo di tempo dall'attuazione della riforma e possono essere utili per l'elaborazione di eventuali ulteriori interventi o correzioni delle riforme. Tali analisi si basano su dati concreti, ma richiedono la separazione degli effetti delle riforme dagli altri cambiamenti. Analisi post-attuazione attendibili aiutano ad assicurare la responsabilità e la qualità delle valutazioni effettuate prima dell'attuazione degli interventi. Idealmente le valutazioni d'impatto distributivo dovrebbero essere condotte dalle autorità a livello nazionale e, ove pertinente, a livello regionale e locale.

È buona norma presentare l'impatto di un intero pacchetto di cambiamenti relativi alle politiche, in quanto, se il loro effetto è presentato separatamente, alcune interconnessioni tra di essi potrebbero sfuggire. Tale osservazione è tanto più vera se si considera che le modifiche di bilancio sono spesso decise in forma di pacchetto, con alcune misure poste a compensazione di altre. Le misure che hanno un impatto considerevole richiedono anche un'analisi individuale.

Affidare a organismi indipendenti la realizzazione delle valutazioni d'impatto distributivo può contribuire a renderle più attendibili e precise: grazie alle loro competenze, le università o gli istituti di ricerca sono in grado di sviluppare tecniche di valutazione avanzate. Inoltre non sono influenzati dalle stesse motivazioni politiche delle amministrazioni nel valutare decisioni a cui spesso non hanno contribuito. La replica dei risultati da parte di diverse istituzioni può inoltre rendere l'analisi più completa e migliorarne la qualità e la credibilità.

**Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

- **effettuare sistematicamente, prima dell'attuazione, valutazioni d'impatto distributivo per tutte le politiche che potrebbero avere un'incidenza sui redditi delle persone; e a valutare, quanto più possibile in seguito all'attuazione, l'impatto effettivo delle riforme e degli investimenti;**
- **analizzare sia gli effetti combinati che gli effetti specifici individuali delle politiche;**
- **sostenere le istituzioni indipendenti nella realizzazione delle valutazioni d'impatto distributivo.**

***b. Quali settori di intervento scegliere per effettuare le valutazioni d'impatto distributivo e quale periodo di tempo considerare?***

Le valutazioni d'impatto distributivo dovrebbero riguardare i settori di intervento che hanno ripercussioni sui redditi delle famiglie e sulla loro distribuzione, di norma quelli relativi alle tasse e alle prestazioni monetarie. I modelli standard possono dare un'idea dell'impatto delle riforme riguardanti la tassazione diretta tradizionale e le prestazioni monetarie, che sono generalmente i settori su cui si concentrano le valutazioni d'impatto distributivo<sup>15</sup>. Tuttavia si dovrebbe cercare di valutare l'impatto delle riforme in altri settori, come le riforme del mercato del lavoro o delle pensioni, nonché i programmi di investimento.

Vale la pena di valutare le imposte sui consumi, dal momento che il loro impatto è spesso regressivo (poiché le famiglie a basso reddito spendono una fetta maggiore del loro reddito in beni e servizi). Questo aspetto sta diventando sempre più rilevante con la crescente necessità di ridurre le emissioni di carbonio e di attuare pratiche di "bilancio verde". Idealmente gli Stati membri dovrebbero anche effettuare valutazioni d'impatto distributivo sulle riforme in materia di imposte sul patrimonio, che hanno un impatto importante sulle dinamiche di disuguaglianza sul lungo termine, oltre che sull'effetto dei cambiamenti relativi alle prestazioni in natura, come le prestazioni sanitarie.

Le valutazioni d'impatto distributivo possono essere utilizzate in un'ampia gamma di settori d'intervento. Sono fondamentali per valutare l'impatto delle riforme messe a punto per affrontare le megatendenze, come le transizioni verde e digitale o l'impatto delle crisi recenti. Tuttavia le varie riforme differiscono nella misura in cui si prestano a essere analizzate. Le valutazioni d'impatto distributivo sono ad esempio molto utili per valutare gli effetti di riforme che hanno un impatto diretto sui redditi delle famiglie, come la fissazione del prezzo del carbonio e l'uso delle entrate derivanti dal carbonio o le indennità per il riscaldamento destinate alle famiglie a basso reddito. Tuttavia è spesso meno semplice valutare l'impatto di nuove misure normative (ad esempio, per migliorare gli standard di efficienza energetica). Le strategie di valutazione post-attuazione possono in ogni caso fornire indicazioni utili sulle conseguenze distributive di tali riforme.

Le valutazioni d'impatto distributivo effettuate prima dell'attuazione degli interventi non dovrebbero concentrarsi solo sull'impatto delle nuove politiche e misure considerando i risultati riscontrabili immediatamente dopo l'attuazione, cioè nell'anno successivo (statistiche comparative), ma dovrebbero anche adottare una prospettiva pluriennale. Gli effetti di una politica incrementale (ad esempio una riforma delle pensioni), che induce cambiamenti lenti in un orizzonte temporale di diversi anni, possono non essere molto significativi nell'arco di un solo anno, ma cumulativamente potrebbero risultare considerevoli. In questi casi le valutazioni d'impatto distributivo possono richiedere proiezioni di lungo periodo per tenere conto del pieno impatto delle riforme. L'adozione di una prospettiva pluriennale può essere utile anche quando è particolarmente importante tenere conto delle tendenze demografiche. In questo caso potrebbe essere pertinente l'uso di modelli dinamici.

**Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

**- includere nelle loro valutazioni le imposte dirette, i contributi di sicurezza sociale e le prestazioni sociali;**

---

<sup>15</sup> Imposte dirette sulle persone fisiche, contributi di sicurezza sociale e prestazioni sociali.

**- analizzare, ove possibile, gli effetti di altre politiche, in particolare per quanto riguarda le imposte indirette e sul patrimonio e le pertinenti prestazioni in natura, al fine di presentare una valutazione d'impatto distributivo completa di determinate misure e riforme;**

**- adottare una prospettiva pluriennale nelle valutazioni d'impatto distributivo effettuate sulle politiche il cui pieno impatto si concretizzerà in un periodo di tempo più lungo.**

### *c. Quali strumenti utilizzare?*

I modelli di microsimulazione sono essenziali in quanto generalmente consentono all'utente di stimare il costo netto di bilancio delle modifiche in materia fiscale e previdenziale, l'andamento dei guadagni e delle perdite derivanti da un cambiamento delle politiche e l'impatto dei pacchetti di riforme sulla povertà e sulle disuguaglianze. I modelli avanzati consentono di stimare l'impatto per genere o in base ad altri criteri di uguaglianza come la disabilità o l'appartenenza a una minoranza, nonché di valutare la variazione degli incentivi al lavoro e le risposte del mercato del lavoro ai cambiamenti delle politiche.

Le riforme dei sistemi fiscali e previdenziali possono avere un impatto sui comportamenti delle persone e modificare il contesto macroeconomico. L'integrazione delle risposte comportamentali, dei dati macroeconomici<sup>16</sup> e delle tendenze demografiche nelle valutazioni d'impatto distributivo può aumentarne ulteriormente la precisione.

Le valutazioni d'impatto distributivo possono essere effettuate utilizzando un modello specifico per paese (attualmente il caso di 10 Stati membri) o il modello EUROMOD (attualmente il caso di 4 Stati membri), oppure entrambi (attualmente il caso di 12 Stati membri)<sup>17</sup>. EUROMOD è un modello di microsimulazione fiscale e previdenziale gestito dalla Commissione e a disposizione di tutti gli Stati membri, che contempla i principali aspetti dell'imposizione diretta e dei contributi e delle prestazioni sociali<sup>18</sup>. Può essere particolarmente utile per gli Stati membri con un'esperienza limitata nella valutazione degli impatti distributivi<sup>19</sup>. Un vantaggio distintivo di EUROMOD è che consente un calcolo comparativo tra gli Stati membri degli effetti delle imposte dirette e delle prestazioni sociali sui redditi delle famiglie, sulla povertà e sulla disparità di reddito nonché sugli incentivi al lavoro. I modelli specifici per paese, che prevedono approcci maggiormente adattati alle specificità di ciascun paese, tendono a essere utilizzati dagli Stati membri che hanno una lunga tradizione di valutazioni d'impatto distributivo.

L'analisi quantitativa può essere integrata da considerazioni più qualitative al fine di individuare i gruppi che con maggiore probabilità saranno interessati da una serie di politiche.

### **Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

<sup>16</sup> I modelli di microsimulazione spesso non tengono conto delle risposte comportamentali (come gli effetti stimati delle modifiche all'imposta sul reddito sull'offerta di manodopera) o degli effetti di retroazione macroeconomica (ad esempio, l'aumento dell'offerta di manodopera può aumentare il PIL e le entrate pubbliche). L'inclusione delle risposte comportamentali e degli effetti di retroazione macroeconomica può avvenire attraverso la creazione di modelli più avanzati che tengano conto dei diversi effetti (ad esempio incorporando le risposte comportamentali in un modello di microsimulazione oppure collegandolo a un modello macroeconomico).

<sup>17</sup> Per ulteriori informazioni cfr. il documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione.

<sup>18</sup> È tenuto aggiornato dal Centro comune di ricerca (JRC) in collaborazione con Eurostat ed esperti nazionali.

<sup>19</sup> Il software e i modelli sono prontamente disponibili, tuttavia, per accedere ai dati sottostanti, le autorità nazionali o i ricercatori devono presentare richiesta a Eurostat.

- **utilizzare un modello di microsimulazione che stimi gli effetti dei cambiamenti delle politiche sui redditi delle famiglie nell'intera distribuzione del reddito, nonché i loro effetti sulla povertà e sulla disparità di reddito;**
- **sviluppare ulteriormente i loro modelli utilizzando tecniche avanzate che incorporino le risposte comportamentali e i dati macroeconomici;**
- **integrare l'analisi quantitativa con quella qualitativa, al fine di generalizzare la considerazione degli impatti distributivi in sede di elaborazione delle politiche.**

#### *d. Quali dati utilizzare?*

Una buona valutazione d'impatto distributivo richiede dati completi e tempestivi. I dati delle indagini, come le statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC)<sup>20</sup>, forniscono dettagliate informazioni sociodemografiche e relative al reddito, fondamentali per la qualità di una valutazione di questo genere. Tuttavia, di solito, tra la conduzione di un'indagine e la disponibilità dei risultati intercorre un certo periodo di tempo<sup>21</sup>. I dati amministrativi possono colmare le lacune, con informazioni più accurate e, nella maggior parte dei casi, relativamente più tempestive, una dimensione del campione più ampia e un maggiore dettaglio geografico. Anche la combinazione di un'indagine con i dati amministrativi relativi a reddito, aiuti sociali e tassazione può migliorare significativamente la qualità di una valutazione d'impatto distributivo. In questo modo è inoltre possibile ampliare la portata della modellizzazione, pur mantenendo le informazioni socioeconomiche dettagliate fornite dalle indagini.

Occorre fare di più per rendere i dati amministrativi nazionali più facilmente disponibili<sup>22</sup>. I dati amministrativi resi anonimi (non campionati) costituiscono una risorsa preziosa per consentire un'analisi precisa della valutazione d'impatto distributivo<sup>23</sup>. Tali dati dovrebbero essere accessibili ai vari enti pubblici e ai ricercatori indipendenti in modo trasparente. È inoltre importante sottolineare il ruolo cruciale degli istituti nazionali di statistica nel fornire indagini tempestive, complete e dettagliate e altri dati che possono essere utilizzati ai fini dell'analisi della valutazione d'impatto distributivo.

#### **Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

- **combinare i dati delle indagini e i dati amministrativi nella realizzazione delle valutazioni d'impatto distributivo;**
- **rendere i dati amministrativi più facilmente disponibili sia per gli enti pubblici che per i ricercatori.**

#### *e. Quali indicatori scegliere?*

L'utilizzo di parametri comuni consente ai responsabili politici di confrontare meglio i risultati di diverse nuove misure e di valutarne l'impatto più efficacemente. I risultati della

<sup>20</sup> [Panoramica: reddito e condizioni di vita - Eurostat \(europa.eu\)](#).

<sup>21</sup> Nel caso delle EU-SILC, nell'ambito del regolamento (UE) 2019/1700 Eurostat riceve i microdati dagli Stati membri per l'anno di attività N entro la fine dell'anno N, mentre riceve i set di dati completi con i dati definitivi sul reddito entro il 28 febbraio dell'anno N+1. La pubblicazione degli indicatori nazionali avviene subito dopo la validazione e l'approvazione dei dati.

<sup>22</sup> In linea con la comunicazione [Una strategia europea per i dati](#), che sottolinea l'importanza della condivisione dei dati tra le autorità pubbliche, la quale può migliorare significativamente l'elaborazione delle politiche e l'erogazione dei servizi pubblici.

<sup>23</sup> Questo perché i campioni uniformi non sono adatti a misurare la disparità quando la concentrazione è elevata.

valutazione d'impatto distributivo idealmente dovrebbero stimare l'impatto delle riforme: 1) sulla distribuzione del reddito<sup>24</sup>; 2) sul livello di disparità, basandosi su una serie di indicatori chiave (come il rapporto tra quintili di reddito S80/S20)<sup>25</sup>; 3) sul livello di povertà, utilizzando i relativi indicatori chiave come il tasso di rischio di povertà e lo scarto relativo dal rischio di povertà mediano<sup>26</sup>.

Possono esservi anche altri risultati pertinenti, a seconda della situazione nazionale e dei dati disponibili. Per questo motivo le valutazioni d'impatto distributivo sono spesso eseguite per valutare l'impatto delle riforme su vari gruppi<sup>27</sup> distinti per età e genere (anche per il bilancio di genere<sup>28</sup>) e per tipo di famiglia (come famiglie in età lavorativa, famiglie in età pensionabile, famiglie monoparentali, adulti single e coppie, con e senza figli). Potrebbero essere rilevanti anche altre analisi, come quelle incentrate sulle persone provenienti da un contesto migratorio, con disabilità o appartenenti a qualsiasi altro gruppo svantaggiato, nonché su gruppi distinti per grado di urbanizzazione o regione.

**Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

- **garantire che le valutazioni d'impatto distributivo illustrino l'effetto delle politiche sui vari gruppi della distribuzione del reddito (come i decili di reddito), nonché i livelli di disuguaglianza e gli indicatori di povertà;**
- **presentare, quanto più possibile, i risultati ripartiti per età, genere e gruppi socioeconomici specifici.**

*f. Come diffondere le valutazioni d'impatto distributivo?*

La pubblicazione dell'analisi degli impatti sui diversi gruppi di reddito aumenta la trasparenza del processo di elaborazione delle politiche. Consente un maggiore controllo degli impatti delle misure proposte e può dunque migliorare la qualità del dibattito pubblico e aumentare la fiducia nei processi decisionali. Si prevede che una maggiore trasparenza sull'impatto delle riforme possa portare all'adozione di misure che ridurranno o elimineranno l'impatto negativo sulla povertà o l'aumento delle disuguaglianze. Questa può anche aiutare a sfatare false percezioni sull'effetto ultimo delle politiche, facendo chiarezza sui gruppi beneficiari. Ad

<sup>24</sup> Il reddito disponibile equivalente, ovvero il reddito al netto delle imposte dirette e al lordo delle prestazioni sociali e corretto in funzione della composizione del nucleo familiare. I componenti della famiglia sono equiparati o resi equivalenti attribuendo a ciascuno di loro una ponderazione in base all'età, utilizzando la cosiddetta scala di equivalenza OCSE modificata (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

<sup>25</sup> Uno degli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale del pilastro europeo dei diritti sociali; per S80/S20 si intende il rapporto tra il reddito percepito dal 20 % della popolazione più ricca e quello percepito dal 20 % della popolazione più povera. È inoltre utile presentarne la scomposizione nella sua parte superiore S80/S50 e inferiore S50/S20 della distribuzione del reddito. Può essere integrato dal reddito percepito dal 40 % della popolazione più povera nella distribuzione del reddito (S40, che costituisce la base per l'obiettivo di sviluppo sostenibile sulla riduzione delle disuguaglianze) o dal coefficiente di Gini (la misura sintetica della disparità di reddito più utilizzata, che considera la percentuale del reddito nazionale di un paese posseduta da ciascun percentile cumulativo della popolazione e la converte in un indice).

<sup>26</sup> Il tasso di rischio di povertà (AROP), calcolato come la proporzione di persone con un reddito disponibile equivalente annuo inferiore al 60 % del reddito disponibile equivalente annuo mediano, è una delle tre componenti dell'indicatore di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROE), che è alla base dell'obiettivo dell'UE di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale entro il 2030. Lo scarto relativo dal rischio di povertà mediano indica la differenza tra il reddito disponibile equivalente mediano delle persone al di sotto della soglia di rischio di povertà e la soglia di rischio di povertà (valore limite: il 60 % del reddito equivalente mediano).

<sup>27</sup> Le valutazioni d'impatto distributivo sono utili per illustrare sia le differenze nella situazione iniziale dei vari gruppi che i cambiamenti attesi in seguito agli interventi strategici (attinenti sia alla dimensione ambientale che a quella sociale, considerando che i gruppi socialmente svantaggiati tendono a sperimentare ambienti più poveri).

<sup>28</sup> Secondo la definizione ampiamente utilizzata del Consiglio d'Europa, il bilancio di genere è un'applicazione dell'integrazione della dimensione di genere nella procedura di bilancio. In breve, si tratta di una strategia e di un processo finalizzati a raggiungere, sul lungo termine, gli obiettivi di parità di genere concentrandosi sulle modalità con cui le risorse pubbliche vengono raccolte e spese. Per maggiori dettagli cfr. Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J., "Pratiche di bilancio di genere: concetti ed evidenze". Economia europea, documento di riflessione 165, Commissione europea, 2022. [Pratiche di bilancio di genere: concetti ed evidenze](#).

esempio, i progetti di documenti programmatici di bilancio rappresentano una buona occasione per presentare l'impatto delle pertinenti misure politiche sui diversi segmenti della popolazione.

Quando sono gli organi amministrativi a farlo, rendere pubbliche le valutazioni d'impatto distributivo in modo accessibile alimenta il dibattito pubblico e può contribuire all'accettazione di misure e riforme. Le valutazioni d'impatto distributivo dovrebbero essere presentate in documenti di bilancio accessibili al pubblico (ad esempio, i progetti di documenti programmatici di bilancio) e in qualsiasi altro tipo di documento che accompagni l'elaborazione, l'attuazione e la valutazione di riforme e investimenti, come le valutazioni d'impatto (integrate). In questo modo, oltre a favorire decisioni maggiormente basate su dati concreti, le valutazioni d'impatto distributivo possono fornire un quadro più attendibile per orientare il dibattito pubblico sugli effetti delle riforme politiche, anche per quanto riguarda le parti sociali e la società civile.

Per suscitare l'interesse dei media e del pubblico, i risultati delle valutazioni d'impatto distributivo devono essere considerati affidabili e ragionevolmente facili da comprendere. La pubblicazione delle valutazioni d'impatto distributivo dovrebbe quindi essere accompagnata da una presentazione delle principali decisioni di modellizzazione su cui si fonda l'analisi. Una presentazione dei risultati delle valutazioni d'impatto distributivo programmata in determinati momenti (ad esempio una volta all'anno) può essere utile in quanto indica che i risultati sono comunicati in modo sistematico. I risultati della valutazione d'impatto distributivo possono inoltre essere considerati più affidabili e attendibili se l'analisi è stata effettuata o può essere verificata da ricercatori indipendenti. Facilitando la replica dell'analisi, anche la pubblicazione di tutte le ipotesi e decisioni di modellizzazione pertinenti, nonché dei relativi dati, può conferire maggiore credibilità.

**Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

- **presentare i risultati delle valutazioni d'impatto distributivo in documenti pubblici e in modo tale che possano essere facilmente compresi dal pubblico in generale;**
- **facilitare l'accesso del pubblico ai modelli, alle ipotesi e ai dati sottostanti, così che i risultati possano essere replicati.**

***In che modo la Commissione si affida alla valutazione d'impatto distributivo e sostiene gli Stati membri***

Negli ultimi anni la Commissione ha migliorato costantemente i suoi risultati nell'elaborazione di politiche basate su dati concreti. Essa continuerà a valutare sistematicamente l'impatto economico, sociale e ambientale delle sue azioni strategiche per garantire che le proposte di legislazione siano di qualità elevata, come previsto dal suo sistema "Legiferare meglio"<sup>29/30</sup>.

La Commissione continuerà a effettuare valutazioni d'impatto distributivo al fine di dare maggiore rilievo alle considerazioni di tipo distributivo utili all'elaborazione di riforme e

<sup>29</sup> [Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori](#) (COM(2021) 219 final).

<sup>30</sup> [Strumenti per legiferare meglio](#) (novembre 2021), in particolare lo [strumento n. 30. Occupazione, condizioni di lavoro, distribuzione del reddito, protezione e inclusione sociale](#).

investimenti. La Commissione si avvale regolarmente di EUROMOD per effettuare valutazioni d'impatto distributivo di determinate riforme negli Stati membri. L'analisi che ne deriva viene presentata anche nelle relazioni per paese, che costituiscono le valutazioni delle politiche nell'ambito del semestre europeo, il quadro di riferimento per la sorveglianza integrata e il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nell'Unione europea.

La Commissione sosterrà ulteriormente gli Stati membri nella definizione o nello sviluppo delle loro prassi di valutazione d'impatto distributivo. Tale sostegno sarà fornito attraverso la gestione e l'ulteriore sviluppo del modello EUROMOD. La Commissione mette il modello a disposizione di tutti gli Stati membri e lo aggiorna annualmente. Il Centro comune di ricerca offre una serie di corsi di formazione su EUROMOD, compreso su come effettuare le valutazioni d'impatto distributivo. Gli Stati membri possono anche richiedere ulteriore assistenza nello sviluppo delle prassi di valutazione d'impatto distributivo attraverso lo strumento di sostegno tecnico<sup>31</sup>.

La Commissione sosterrà ulteriormente l'apprendimento reciproco riunendo i rappresentanti degli Stati membri che sono attivamente coinvolti nella realizzazione di valutazioni d'impatto distributivo nelle amministrazioni nazionali o, nel caso di Stati membri in cui tali valutazioni non costituiscono ancora una prassi così diffusa, i soggetti che potrebbero essere coinvolti nella loro realizzazione in futuro. Le discussioni negli eventi di apprendimento reciproco riguardano diversi aspetti della realizzazione delle valutazioni d'impatto distributivo e consentono pertanto lo scambio di migliori prassi. Dal momento che le prassi di valutazione d'impatto distributivo degli Stati membri differiscono in modo significativo tra di loro, vi è un evidente valore aggiunto nell'apprendere dalle reciproche esperienze, attingendo alle migliori prassi che possono essere adattate ai contesti specifici dei vari paesi.

Nell'ambito del processo di apprendimento reciproco con gli Stati membri, la Commissione monitorerà il ricorso alle valutazioni d'impatto distributivo nei progetti di documenti programmatici di bilancio o in altri contesti e informerà il comitato per la protezione sociale e il comitato per l'occupazione, gli organi consultivi del Consiglio "Occupazione e affari sociali", e il comitato di politica economica, l'organo consultivo del Consiglio "Economia e finanza".

**La Commissione intende:**

- continuare a svolgere regolarmente valutazioni d'impatto distributivo, anche nell'ambito del semestre europeo;**
- sostenere ulteriormente gli Stati membri nella definizione o nello sviluppo delle loro prassi di valutazione d'impatto distributivo (anche sostenendo l'apprendimento reciproco e lo scambio di migliori prassi, nonché rendendo disponibile e sviluppando ulteriormente il modello di microsimulazione EUROMOD);**

---

<sup>31</sup> In tale contesto, dal 2017 il Centro comune di ricerca collabora a progetti volti a offrire sostegno tecnico agli Stati membri nell'ambito della microsimulazione e dell'uso dei dati amministrativi ai fini della valutazione delle riforme fiscali e previdenziali. Detto sostegno consente di sviluppare un modello per la valutazione d'impatto distributivo attraverso un maggior ricorso a EUROMOD, utilizzando i dati delle indagini e amministrativi. Progetti di questo tipo sono stati realizzati con la Grecia, la Slovacchia, la Lituania e la Romania. Sono in corso anche progetti di sviluppo delle capacità e progetti ad hoc con la Spagna.

**- monitorare il ricorso alle valutazioni d'impatto distributivo da parte degli Stati membri.**

### *Conclusioni*

La confluenza di varie tendenze sul lungo periodo e di shock a breve termine descritta nella presente comunicazione sottolinea l'importanza di prestare maggiore attenzione alle considerazioni di tipo distributivo in sede di elaborazione di riforme e investimenti. Pertanto gli Stati membri sono invitati a seguire gli orientamenti forniti al fine di ampliare l'impiego delle loro prassi di valutazione d'impatto distributivo e di migliorarle. Le analisi che ne derivano dovrebbero fornire un quadro attendibile dell'impatto delle politiche sui diversi gruppi socioeconomici e dovrebbero essere rese disponibili a un pubblico più ampio al fine di migliorare la qualità del dibattito sulle politiche. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri fornendo assistenza per quanto riguarda lo sviluppo di metodologie di valutazione d'impatto distributivo, il monitoraggio delle prassi esistenti e la creazione di uno spazio per lo scambio di opinioni su come migliorare ulteriormente tali valutazioni.