

Analisi del decreto-legge n.34/2023 coordinato con la legge di conversione n.56/2023

“Misure urgenti a sostegno delle famiglie, e delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali”

Il provvedimento in esame, concernente “Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali”, si articola in quattro Capi e si compone di 37 articoli. Il capo I, contiene le misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale (artt. 1-7-quinquies); il capo II, contiene disposizioni in materia di salute (artt. 8-16- bis); il capo III contiene misure in materia di adempimenti fiscali (artt. 17-23-bis) mentre il capo IV (artt. 24 e 25) contiene le disposizioni finanziarie e finali.

Il presente focus si propone di definire un quadro di sintesi delle principali misure e di individuare gli interventi più importanti previsti all’interno della manovra, riconducendoli nell’ambito dei punti del programma del Governo. Questi ultimi sono stati elaborati sulla base dell’analisi delle dichiarazioni programmatiche della Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Giorgia Meloni, del 25 e del 26 ottobre, rispettivamente, alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, e dell’Accordo quadro di programma del Centro-Destra.

1) Relazione tra misure con maggiori stanziamenti, policy e punti del programma di Governo

Tra le misure individuate nel testo normativo, si segnalano di seguito quelle che contengono gli stanziamenti più considerevoli, riportate nella tabella 1), secondo un ordine decrescente e messe in relazione con le policy e i punti del programma di Governo.

tab.1

Misure con maggiori stanziamenti	Stanziamento	Policy	Punti del programma di Governo
Riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, alle imprese a forte consumo di energia elettrica e gas naturale (art. 4, cc. 1-7 e 9)	1.348.660.000,00 €	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	Contrasto al caro energia
Istituzione di un fondo ai fini del ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici e assegnazione di una quota a ciascuna regione e provincia autonoma (art. 6, cc.1-6)	1.085.000.000,00 €	Politiche Regionali	Tutela della salute
Contributo erogato in quota fissa e differenziato in base alle zone climatiche per i clienti domestici residenti diversi da quelli titolari del bonus sociale (art. 3, cc. 1-3)	1.000.000.000,00 €	Politiche ambientali e territoriali	Contrasto al caro energia
Riduzione dell'Iva per il gas metano usato per combustione per usi civili ed industriali e per il teleriscaldamento (art. 2, cc. 1-3)	539.780.000,00 €	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	Contrasto al caro energia
Rideterminazione, per il secondo trimestre 2023, da parte dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente delle tariffe per la fornitura di energia elettrica per i clienti domestici economicamente svantaggiati per i clienti domestici in grave condizione di salute (art. 1, cc. 1-4)	405.000.000,00 €	Politiche sociali	Contrasto al caro energia

Disposizioni per la determinazione del contributo di solidarietà temporaneo, istituito con la legge di bilancio 2023, destinato ai soggetti che producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale e prodotti petroliferi (art. 3, cc. 1-3)	404.000.000,00 €	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	Contrasto al caro energia
Riduzione oneri nel settore gas naturale all'ingrosso (art. 2, cc. 4-5)	280.000.000,00 €	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	Contrasto al caro energia
Incremento della tariffa oraria delle prestazioni aggiuntive per il personale medico nonché per il personale infermieristico e anticipazione dell'indennità nei servizi di emergenza-urgenza (art. 11, cc. 1-4)	170.000.000,00 €	Salute	Tutela della salute
Altre misure*	117.130.000,00 €		
Totale	5.349.570.000,00 €		

(*) La denominazione "Altre misure" si riferisce alle misure che non sono riconducibili ad alcun punto del programma

Nella Tabella 1 la denominazione "Altre misure" comprende un insieme di disposizioni che non sono immediatamente riconducibili ad un punto del programma ma sono rappresentative dell'impegno che il Governo ha inteso porre su alcuni beneficiari. Di seguito si illustrano alcune delle misure che incidono in diversi campi quali quello della sicurezza – allo scopo di contrastare il fenomeno della violenza nei confronti del personale sanitario e socio-sanitario - quello fiscale, con una disposizione che rende più equo il rapporto tra fisco e contribuenti e quello relativo al sostegno economico a vari settori:

- 1) l'istituzione per il 2023 del Fondo per le vittime dell'amianto - con una dotazione di 20 milioni di euro - in favore dei lavoratori di società a partecipazione pubblica che hanno contratto patologie asbesto correlate durante l'attività lavorativa prestata presso cantieri navali. Tale Fondo opera a favore degli eredi in caso di decesso dei suddetti lavoratori (articolo 24, comma 2);
- 2) la previsione di nuovi finanziamenti concessi a PMI agricole e della pesca e destinati alla realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile siano ammissibili alla garanzia diretta rilasciata dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) (art. 4, comma 10 bis-10-ter);
- 3) il rifinanziamento di 200 mila euro, per l'anno 2023, del Fondo di parte capitale per il sostegno delle eccellenze nella gastronomia e dell'agroalimentare italiano, istituito dall'art. 1, comma 868, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) (articolo 24, comma 4);
- 4) lo stanziamento di 1,5 milioni di euro per l'anno 2023 a favore dei comuni con popolazione da 25 mila a 35 mila abitanti che hanno avviato la procedura di riequilibrio finanziario, con il relativo piano approvato dalla Corte dei conti nel 2015 e con durata fino all'anno 2023, a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa per energia elettrica e gas (art. 2, comma 5- bis);
- 5) il rifinanziamento di 9 milioni di euro per il 2023 del fondo istituito dalla legge di bilancio per il 2022 in favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Sicilia e della Regione Sardegna con popolazione inferiore a 5 mila abitanti e caratterizzati da criticità strutturali evidenziate da specifici indicatori (articolo 7-ter);
- 6) l'incremento di 44 milioni di euro per l'anno 2023 della dotazione fondo il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali (articolo 24, comma 1)
- 7) l'introduzione di una specifica sanzione (reclusione da 2 a 5 anni) per le lesioni non aggravate procurate agli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni (art. 16, comma 1);

- 8) la previsione dell'istituzione di presidi fissi della Polizia di Stato presso le strutture ospedaliere pubbliche e convenzionate dotate di un servizio di emergenza-urgenza, a tutela dell'ordine e sicurezza pubblica nonché per garantire l'incolumità del personale ivi operante (art. 16, comma 1-bis);
- 9) l'introduzione, nell'ambito delle procedure agevolate di regolarizzazione fiscale previste dalla legge di bilancio 2023, di una causa di non punibilità per taluni reati tributari (omesso versamento di ritenute, omesso versamento di IVA e indebita compensazione di crediti non spettanti) qualora le violazioni sottese a tali reati siano state definite e vi sia stato l'integrale pagamento delle somme dovute prima della pronuncia della sentenza di appello (articolo 23).

2) *Relazione tra aree di policy e dati finanziari*

In questa sezione si fornisce una diversa modalità di aggregazione dei dati, incentrata sull'allocazione degli stanziamenti nelle differenti aree di policy, tendenzialmente corrispondenti agli ambiti delle competenze ministeriali.

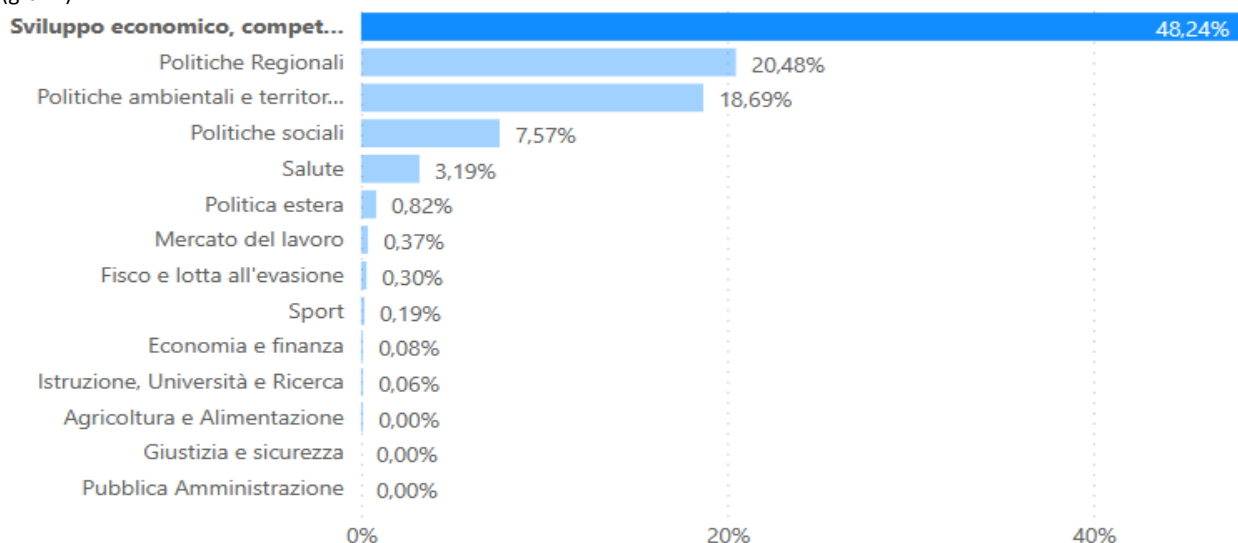
La tabella 2) che segue illustra la distribuzione delle risorse finanziarie, stanziata con la legge in esame, distribuite per le aree di *policy* maggiormente interessate dall'intervento governativo, riportate secondo un criterio di classificazione decrescente, mentre il grafico 1) riporta i valori in percentuale

Dai dati analizzati si rileva che le politiche pubbliche, nei confronti delle quali è stata allocata la maggior parte delle risorse finanziarie, sono: **Sviluppo economico, competitività e concorrenza, Politiche regionali** (all'interno della quale troviamo anche la ripartizione di risorse assegnate alle Regioni per le politiche sanitarie), **Politiche ambientali e territoriali** e **Politiche sociali**.

(tab.2)

Policy	Stanziamento
Sviluppo economico, competitività e concorrenza	2.580.760.000,00 €
Politiche Regionali	1.095.500.000,00 €
Politiche ambientali e territoriali	1.000.000.000,00 €
Politiche sociali	405.000.000,00 €
Salute	170.660.000,00 €
Politica estera	44.000.000,00 €
Mercato del lavoro	20.000.000,00 €
Fisco e lotta all'evasione	15.950.000,00 €
Sport	10.000.000,00 €
Economia e finanza	4.500.000,00 €
Istruzione, Università e Ricerca	3.000.000,00 €
Agricoltura e Alimentazione	200.000,00 €
Giustizia e sicurezza	0,00 €
Pubblica Amministrazione	0,00 €
Totale	5.349.570.000,00 €

(graf.1)



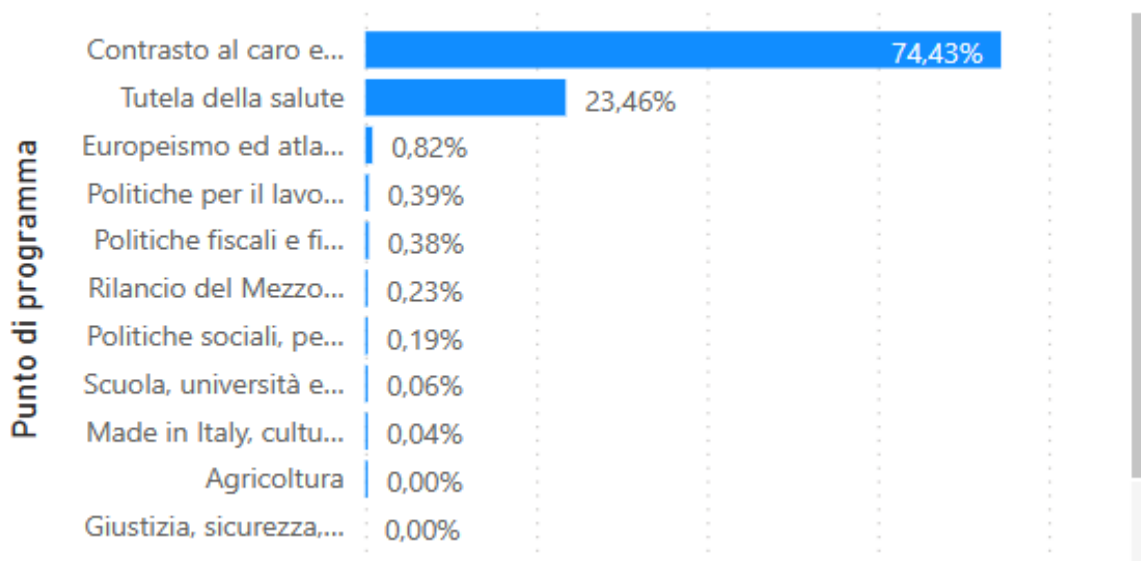
3) Relazione tra punti del programma del governo e stanziamenti

La tabella 3) è dedicata ai principali interventi contenuti nella legge sintetizzati in relazione alle principali aree di intervento in cui si è declinato il programma di Governo, per le quali sono previsti i maggiori stanziamenti indicati con un criterio di classificazione decrescente. Nel grafico 2) vengono riportati i valori in percentuale. Dai dati riportati nella tabella e nel grafico, si rileva che le risorse più considerevoli, riguardano i seguenti punti del programma: **Contrasto al caro Energia** (con quasi 4 miliardi di euro), **Tutela alla salute** (con circa 1.3 miliardi) pari a circa il 98%;

(Tab.3)

Punto di programma	Stanziamento
Contrasto al caro energia	3.981.760.000,00 €
Tutela della salute	1.255.000.000,00 €
Europeismo ed atlantismo	44.000.000,00 €
Politiche per il lavoro e misure pensionistiche	20.660.000,00 €
Politiche fiscali e finanziarie	20.450.000,00 €
Rilancio del Mezzogiorno e governo del territorio	12.500.000,00 €
Politiche sociali, per i giovani e per lo sport	10.000.000,00 €
Scuola, università e ricerca	3.000.000,00 €
Made in Italy, cultura e turismo	2.000.000,00 €
Agricoltura	200.000,00 €
Giustizia, sicurezza, legalità e politiche migratorie	0,00 €
Politiche ambientali e autosufficienza energetica	0,00 €
Pubblica Amministrazione	0,00 €
Total	5.349.570.000,00 €

(graf.2)



4) Misure autoapplicative, misure che rinviano a provvedimenti attuativi e relativi stanziamenti

Un'ulteriore analisi svolta dal Dipartimento riguarda la tipologia delle norme analizzate, al fine di verificare quanto l'efficacia delle misure e la possibilità di utilizzare le risorse stanziare siano condizionate dalla necessità di adottare successivi provvedimenti di secondo livello.

La Tabella 4) quantifica gli stanziamenti legati all'adozione di provvedimenti attuativi e quelli invece legati a misure che non rinviano all'adozione di provvedimenti attuativi.

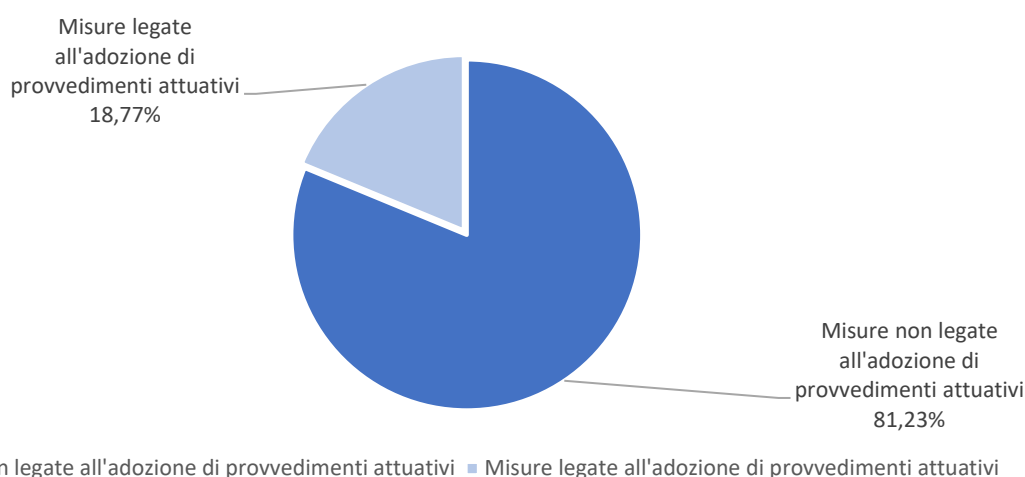
Il grafico 3) raffronta i dati, in valore percentuale ed evidenzia che la tipologia prevalente delle misure, previste dalla legge analizzata è "autoapplicativa", pari al 81,23%, mentre, la percentuale di misure che richiedono l'adozione di provvedimenti di secondo livello corrisponde al 18,77%. In relazione a quest'ultimo dato si precisa che provvedimenti attuativi previsti dalla legge in esame sono complessivamente 5 di cui 3 prevedono stanziamenti per un totale complessivo di euro 1.004.000.000, come riportato nella tabella 5.

I dati riportati fin qui, evidenziano che l'intento del Governo è quello di fornire una risposta immediata all'emergenza facendo ricorso prevalentemente a misure autoapplicative. Questo *modus operandi* è ormai diventato una prerogativa del Governo che tende a rendere sempre più efficace la propria azione ricorrendo ai decreti di secondo livello sempre in numero minore e con impatti economici sempre meno rilevanti.

Tab.4

Misure	Stanziamento
Misure non legate all'adozione di provvedimenti attuativi	4.345.570.000,00 €
Misure legate all'adozione di provvedimenti attuativi	1.004.000.000,00 €
Totale	5.349.570.000,00 €

Graf.3



Nella tabella 5) si riportano le misure legate all'adozione dei provvedimenti attuativi, descrivendone il contenuto, la policy e lo stanziamento.

(tab.5)

Misura	Policy	Stanziamento
Riconoscimento di contributo sotto forma di credito d'imposta in favore alle start-up operanti nei settori dell'ambiente, delle energie rinnovabili e della sanità per le spese sostenute in attività di ricerca volte a garantire la sostenibilità ambientale e la riduzione dei consumi energetici (art.7-quater, co 1)	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	2.000.000,00 €
Modalità attuative delle disposizioni relative alla cessione e tracciabilità dei crediti d'imposta in favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica e gas (art.4, co.8)	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	0,00 €
Istituzione di un fondo finalizzato a sostenere le imprese a forte consumo di energia elettrica localizzate nelle Regioni insulari e per le quali è istituito un tavolo di crisi nazionale presso il ministero delle imprese e del made in Italy (art. 24, co.5)	Sviluppo economico, competitività e concorrenza	2.000.000,00 €
Elaborazione di linee guida recanti le specifiche tecniche, i prezzi di riferimento e gli standard di qualità dei servizi medici ed infermieristici oggetto degli affidamenti per favorire l'economicità dei contratti e la trasparenza delle condizioni di acquisto e di garantire l'equità retributiva a parità di prestazioni lavorative (art.10, co.3)	Salute	0,00 €
Contributo erogato in quota fissa e differenziato in base alle zone climatiche per i clienti domestici residenti diversi da quelli titolari del bonus sociale (art. 3, cc, 1-3)	Politiche ambientali e territoriali	1.000.000.000,00 €
Totale		1.004.000.000,00 €