



Ufficio per il programma di Governo

Focus sulla Legge 29 dicembre 2022, n. 197.
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023.

Indice

<i>Premessa</i>	3
<i>1 Relazione tra analisi finanziaria e punti del programma</i>	3
<i>2 Relazione tra aree di policy e dati finanziari</i>	6
<i>3 Natura delle misure e relativi stanziamenti</i>	8

Premessa

La legge di bilancio rappresenta lo strumento attraverso il quale, annualmente, viene determinata l’allocazione e la gestione delle risorse finanziarie dello Stato. Essa ha carattere previsionale, ossia concerne una previsione di spese e di entrate in base alle leggi in vigore e costituisce il mezzo attraverso cui il Governo persegue sia i propri obiettivi programmatici, sia quelli concordati a livello europeo, al fine di mantenere il cd. pareggio di bilancio, ovvero l’equilibrio tra entrate e spese.

La manovra contenuta nella legge di bilancio per il 2023 riveste un ruolo fondamentale nel tracciare le linee di politica economica del Governo, prevedendo l’intervento in diverse aree di policy.

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. I tre testi rappresentano, quindi le fonti del programma del Governo che, successivamente, è stato disaggregato per punti. L’esame si estende anche agli stanziamenti previsti e aggregati in correlazione a ciascun punto del programma.

Per quanto concerne l’analisi finanziaria del contesto normativo, si precisa che il metodo adottato per la valorizzazione delle misure prende in considerazione gli aggregati della spesa complessiva, come indicati nelle norme di riferimento, al netto dei mezzi di copertura individuati e finalizzati a realizzare l’equilibrio di bilancio. La finalità è quella di quantificare l’importo complessivo delle risorse destinate alla realizzazione delle specifiche misure, secondo un criterio che valorizzi il dato testuale della norma, anche se questa lettura può evidenziare uno scollamento tra i dati finanziari correlabili alle misure elaborate e quelli risultanti dalle relazioni tecniche, allegate ai singoli atti normativi analizzati.

1 Relazione tra analisi finanziaria e punti del programma

In questa prima parte del focus, i principali interventi contenuti nella legge sono sintetizzati in relazione alle principali aree di intervento in cui può declinarsi il programma di Governo, per le quali sono previsti i maggiori stanziamenti.

La tabella 1), che segue, illustra i punti del programma di Governo e i corrispondenti stanziamenti, indicati secondo un criterio di classificazione decrescente, mentre nel grafico 1) vengono riportati i valori in percentuale.

Tab. 1

Punti del programma	Totale
Contrasto al caro energia	18.515.648.031,00 €
Politiche per il lavoro e misure pensionistiche	4.265.781.000,00 €
Politiche fiscali e finanziarie	3.056.994.869,00 €
Tutela della salute	3.314.270.000,00 €
Rilancio del Mezzogiorno e governo del territorio	2.022.720.000,00 €
Infrastrutture e trasporti	1.282.266.900,00 €
Sostegno alla povertà e alla disabilità	935.700.000,00 €
Politiche ambientali e autosufficienza energetica	901.700.000,00 €
Made in Italy, cultura e turismo	745.433.298,00 €
Sostegno alla famiglia e alla natalità	466.000.000,00 €
Giustizia, sicurezza, legalità e politiche migratorie	435.038.468,14 €
Agricoltura	261.080.000,00 €
Scuola, università e politiche per i giovani	202.273.919,00 €
Politiche sociali, per i giovani e per lo sport	175.900.000,00 €
Pubblica Amministrazione	126.440.453,00 €
Europeismo e Atlantismo	- €
Altro (*)	2.529.987.394,00 €
Totale complessivo	39.237.234.332,14 €

(*) La denominazione “Altro” si riferisce alle misure che non sono riconducibili ad alcun punto del programma



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

Dai dati riportati nella tabella e nel grafico di cui sopra, si rileva che le misure, cui sono state destinate le risorse più considerevoli, riguardano i seguenti punti del programma: **Contrasto al caro Energia** (con più di 18 miliardi di euro, pari a quasi il 50%); **Politiche per il lavoro e misure pensionistiche** (circa 4 miliardi di euro, pari all'11%); **Politiche fiscali e finanziarie** (con più di 3 miliardi di euro, pari a quasi l'8%); **Tutela della salute** (con più di 3 miliardi di euro, pari all' 8,56%); **Rilancio del Mezzogiorno e governo del territorio** (con circa 2 miliardi di euro, intorno al 5%); **Infrastrutture e trasporti** (circa 1 miliardo di euro, con un valore percentuale del 3%); **Sostegno alla povertà e alla disabilità** (con quasi 1 miliardo di euro, pari a poco più del 2%); **Politiche ambientali e autosufficienza energetica** (circa 900 milioni di euro, pari al 2,33%).

Di seguito si riportano le principali misure correlate ai punti del programma per i quali sono stati allocati stanziamenti più consistenti:

Contrasto al caro energia

Sono numerosi gli interventi previsti dal Governo in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti.

Si tratta di misure finalizzate a contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, cui il Governo ha assegnato complessivamente 18.515.648.031,00 di euro.

In particolare, le principali misure prevedono l'istituzione di un contributo di solidarietà straordinario per i soggetti che producono, importano, distribuiscono o vendono energia elettrica, gas naturale o prodotti petroliferi; la conferma, per il I trimestre 2023, dell'annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema elettrico, applicate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche; la modifica dei requisiti di accesso ai bonus sociali nel settore elettrico e in quello del gas, riconosciuti ai clienti domestici economicamente svantaggiati.

Politiche per il lavoro e misure pensionistiche

La manovra assegna complessivamente a tale area di intervento risorse pari a 4.265.781.000,00 di euro.

In tale ambito, il Governo ha previsto interventi volti a: tutelare il potere d'acquisto di famiglie, lavoratori e pensionati, di fronte alla crisi economica e agli elevati tassi di inflazione; incrementare la sicurezza nei luoghi di lavoro; garantire maggiori tutele per lavoratori autonomi e liberi professionisti; sostenere le micro e PMI; ridefinire il sistema degli ammortizzatori sociali al fine di introdurre sussidi più equi ed universali; rafforzare le politiche attive per il lavoro e la

formazione e garantire la flessibilità in uscita dal mondo del lavoro e accesso alla pensione, a favore del ricambio generazionale.

Le misure che assumono particolare rilievo riguardano: il taglio del cuneo fiscale; la revisione della disciplina del reddito di cittadinanza, nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva (prevedendo, tra l'altro, la riduzione del reddito di cittadinanza a 7 mensilità; la sottoscrizione di un patto per il lavoro o la frequenza di un corso di formazione e/o riqualificazione professionale; la decadenza dal beneficio qualora uno dei componenti del nucleo familiare non accetti la prima offerta di lavoro); la previsione di nuove finestre di pensionamento anticipato (quali "quota 103" e la ridefinizione delle condizioni di ammissione a "Opzione donna"); il rifinanziamento del Fondo sociale per l'occupazione, in materia di indennità e di trattamenti di integrazione salariale in favore di determinate categorie.

Politiche fiscali e finanziarie

Le novità in materia fiscale previste dalla legge di bilancio sono molteplici e tali da ridisegnare in modo incisivo il sistema fiscale, mediante l'introduzione di vari pacchetti eterogenei di misure che innovano significativamente la disciplina di differenti ambiti del pianeta fisco, in un'ottica di semplificazione degli adempimenti e di razionalizzazione del sistema tributario. A tal fine sono stati stanziati circa 3.056.994.869,00 di euro.

Tra i principali obiettivi c'è quello di ridurre la pressione fiscale per famiglie, imprese e lavoratori autonomi.

Assumono particolare rilevanza le misure relative all'innalzamento del tetto per i trasferimenti in denaro contante; l'introduzione della flat tax; il rifinanziamento del Fondo di garanzia per la prima casa; il potenziamento delle misure antievasione e, inoltre, le misure di sostegno ai contribuenti e le agevolazioni per l'edilizia.

Tutela della salute

In campo sanitario il Governo, oltre a rafforzare gli interventi per migliorare la qualità dei servizi erogati dal sistema sanitario, mira a potenziare il settore della ricerca per la lotta contro il cancro e altre malattie ad alto tasso di mortalità, nonché a migliorare l'offerta formativa per creare una classe medica sempre più in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze di assistenza della collettività, secondo logiche che pongono il merito in primo piano.

Nell'ambito degli interventi per il miglioramento del sistema sanitario, gran parte delle risorse è destinata ad incrementare il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario standard, anche per far fronte ai maggiori costi dovuti all'aumento dei prezzi delle fonti energetiche, nonché ad incrementare il Fondo per la sanità e i vaccini, da destinare all'acquisto di vaccini anti SARS-CovV-2 e dei farmaci per la cura dei pazienti affetti da COVID-19.

Le risorse stanziate per la realizzazione di tali interventi ammontano complessivamente ad 3.314.270.000,00 di euro.

Rilancio del Mezzogiorno e governo del territorio

La strategia di rilancio del Mezzogiorno è sostanzialmente racchiusa in un pacchetto di agevolazioni fiscali che rappresenta un contributo per la crescita economica e sociale delle regioni del sud.

Sul versante del governo del territorio, sono previste numerose disposizioni in materia di calamità naturali, infatti, il nucleo centrale delle misure è costituito da stanziamenti di risorse aggiuntive, al fine di garantire contributi a favore degli enti locali per gli interventi per la messa in sicurezza dei territori a rischio idrogeologico e per la ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici o calamitosi.

Per la realizzazione di tali interventi il Governo ha stanziato complessivamente 2.022.720.000,00 di euro.

Misure per il riassetto infrastrutturale e per i trasporti

Sul piano delle infrastrutture, anche per rendere l'Italia competitiva rispetto agli altri Stati europei, il Governo intende realizzare una strategia che mira allo sviluppo infrastrutturale del territorio nazionale, ripartito per macroaree di intervento, attraverso l'ammodernamento della rete infrastrutturale e la realizzazione delle grandi opere, nonché all'esecuzione degli interventi relativi ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026.

Sul versante delle opere stradali, l'obiettivo è rappresentato dal potenziamento della rete dell'alta velocità per collegare tutto il territorio nazionale dal Nord alla Sicilia, realizzando il ponte sullo Stretto.

Nel settore dei trasporti assume rilievo la realizzazione del terzo lotto della nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

Sono stati, inoltre, previsti contributi per l'aumento del costo del carburante alle imprese, aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia, che utilizzino veicoli di categoria euro 5 o superiore per attività di autotrasporto.

Le risorse stanziate per tale area di intervento ammontano complessivamente a 1.282.266.900,00 di euro.

Sostegno alla povertà e alla disabilità

Tale tematica non presenta una struttura unitaria nel corpo della manovra finanziaria e, pertanto, gli interventi ad essa riconducibili sono individuabili all'interno di altre aree di policy, come le politiche per la famiglia e quelle di sostegno al reddito. Al riguardo il Governo ha previsto il finanziamento di progetti finalizzati a favorire l'inclusione sociale delle persone con disabilità e il miglioramento del loro livello di autonomia, nonché il potenziamento di politiche mirate alla piena presa in carico di quest'ultime, anche attraverso l'incremento delle relative risorse.

Riveste particolare importanza l'equiparazione permanente del figlio maggiorenne disabile a carico, al figlio minorenni a carico, mentre la precedente normativa ne limitava l'applicazione fino al 31 dicembre 2022. Inoltre, rileva la previsione secondo la quale la maggiorazione dell'assegno, riconosciuta per i figli con disabilità di età compresa tra i 18 e i 21, sia sempre pari a quella spettante al figlio minorenni disabile, mentre tale equiparazione, in precedenza, aveva carattere transitorio, essendo disposta per il solo anno 2022.

Ulteriori misure in tema di disabilità prevedono il riconoscimento del reddito di cittadinanza, nella sua più ampia portata e senza modifiche riduttive del beneficio, nel caso in cui siano presenti nel nucleo familiare persone con disabilità, inoltre, altre risorse sono destinate al sostegno degli studenti delle istituzioni AFAM con disabilità, con invalidità superiore al 66% e con disturbi specifici di apprendimento.

Le risorse stanziare per tale area di intervento ammontano complessivamente a 935.700.000,00 di euro.

Politiche ambientali ed autosufficienza energetica

Le politiche ambientali sono al centro dell'azione del Governo, al fine di proseguire il processo di transizione ecologica. In questa prospettiva si collocano le misure finalizzate alla diversificazione degli approvvigionamenti energetici ed alla realizzazione di un piano per l'autosufficienza energetica, basata sull'utilizzo di fonti rinnovabili; alla promozione dell'economia circolare e dell'educazione ambientale; alla salvaguardia della biodiversità.

In tale ambito si prevede, in particolare, il rifinanziamento, per gli anni 2023 e 2024, del credito d'imposta, nella misura del 36% delle spese sostenute ed entro il limite di 20.000 euro, per l'acquisto di materiali riciclati; il rifinanziamento del fondo denominato "Programma sperimentale Mangiaplastica", al fine di contenere la produzione di rifiuti in plastica attraverso l'utilizzo di ecocompattatori; l'applicazione della detrazione del 110%, a determinate condizioni, per l'installazione di impianti solari fotovoltaici, al fine di realizzare il progetto di riqualificazione *green* del tessuto urbanistico in una prospettiva di autosufficienza energetica.

Per la realizzazione di tali interventi il Governo ha stanziato complessivamente 901.700.000,00 di euro.

2 Relazione tra aree di policy e dati finanziari

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

La tabella 2) ed il grafico 2) illustrano la distribuzione delle risorse finanziarie stanziare con la legge di bilancio 2023, distribuite per le aree di *policy* maggiormente interessate dall'intervento governativo, riportate secondo un criterio di classificazione decrescente.

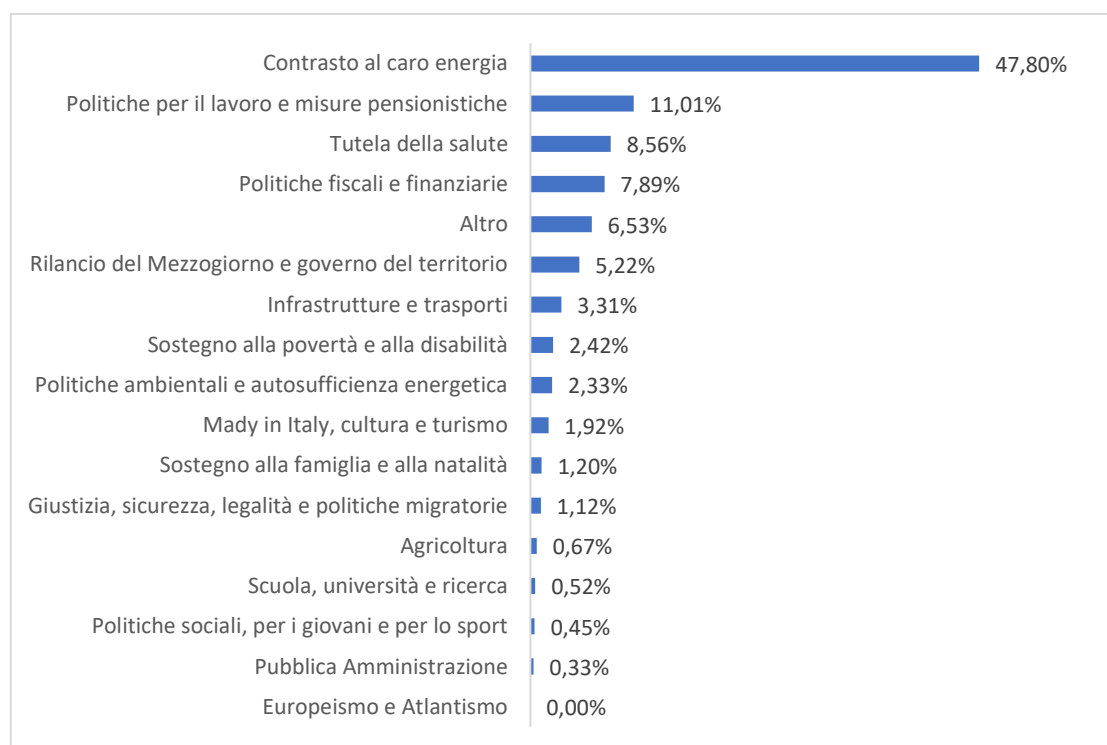
Dai dati analizzati si rileva che le politiche pubbliche, nei confronti delle quali è stata allocata la maggior parte delle risorse finanziarie, sono: **Sviluppo economico, competitività e concorrenza** (le relative misure hanno riguardato incentivi e agevolazioni alle imprese e PMI e sostegni alle famiglie, legati soprattutto al contenimento dei costi dell'energia e del carburante); **Politiche sociali** (riguardanti, in particolare, il bonus per il caro energia); **Mercato del lavoro** (con misure inerenti, tra l'altro, il taglio del cuneo fiscale; la formazione e l'occupazione, i meccanismi di flessibilità in uscita e la rivalutazione automatica delle pensioni, al fine di tutelare soprattutto i soggetti più bisognosi); **Salute** (con interventi finalizzati al miglioramento del sistema sanitario nazionale); **Economia e finanza** (con misure a sostegno dell'economia, in particolare nel settore agricolo e, con finanziamenti di importanti interventi, anche infrastrutturali, cruciali per lo sviluppo del Paese).

Tale distribuzione degli stanziamenti tiene conto dell'attuale situazione economica, anche in relazione allo scenario internazionale.

Tab. 2

Policy	Totale
Sviluppo economico, competitività e concorrenza	15.902.731.329,00 €
Politiche sociali	5.167.750.000,00 €
Mercato del Lavoro	4.263.955.000,00 €
Salute	3.475.696.703,00 €
Economia e finanza	2.898.791.869,00 €
Politiche Regionali	2.331.720.000,00 €
Pubblica amministrazione	1.515.860.179,14 €
Infrastrutture e trasporti	1.330.863.900,00 €
Politiche ambientali e territoriali	871.900.000,00 €
Emergenza e protezione civile	345.050.000,00 €
Giustizia e sicurezza	215.832.425,00 €
Agricoltura e alimentazione	194.080.000,00 €
Cultura e spettacolo	170.100.000,00 €
Sport	169.900.000,00 €
Fisco e lotta all'evasione	156.103.000,00 €
Digitalizzazione	110.000.000,00 €
Turismo	50.500.000,00 €
Istruzione, università e ricerca	34.399.377,00 €
Difesa	23.500.550,00 €
Politiche europee	8.000.000,00 €
Politica estera	500.000,00 €
Diritti civili	- €
Totale complessivo	39.237.234.332,14 €

Graf. 2

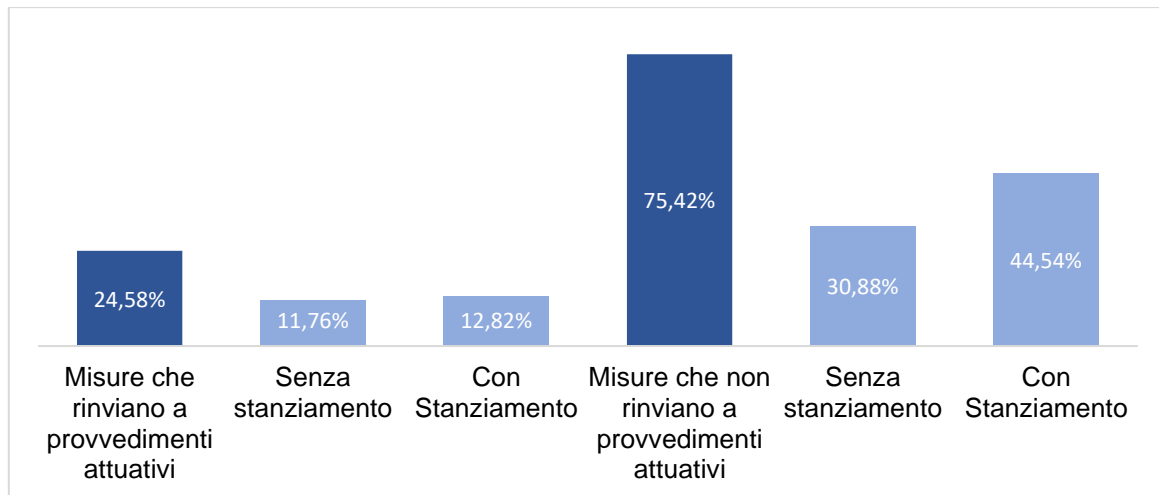


3 Natura delle misure e relativi stanziamenti

Un'ulteriore analisi svolta dall'Ufficio riguarda la tipologia delle norme analizzate, al fine di verificare quanto l'efficacia delle misure e la possibilità di utilizzare le risorse stanziate siano condizionate dalla necessità di adottare successivi provvedimenti di secondo livello. Tale analisi, basata sulla copertura finanziaria delle misure previste nella norma primaria di riferimento, consente di avere a disposizione dei dati che permettono di distinguere i finanziamenti collegati a norme autoapplicative (che non prevedono, quindi, il rinvio all'adozione di provvedimenti di secondo livello) dai finanziamenti che, per poter essere utilizzati, necessitano, invece, dell'adozione di provvedimenti attuativi.

Il grafico 3) raffronta i dati, in valore percentuale, riguardanti le misure, i relativi finanziamenti e i provvedimenti attuativi cui rinvia la norma primaria, ed evidenzia che la tipologia prevalente delle misure, previste dalla legge di bilancio 2023, è "autoapplicativa", pari al 75,42 %, mentre, la percentuale di misure che richiedono l'adozione di provvedimenti di secondo livello corrisponde al 24,58 %.

Graf.3



Infine, il grafico 4) illustra, con riferimento al totale delle risorse finanziarie stanziate dal Governo, la differenziazione tra stanziamenti legati a misure autoapplicative (pari all'86,62 % del totale, per un importo di 35.163.364.332,14 €), e stanziamenti che per essere utilizzati necessitano dell'adozione di provvedimenti attuativi, che rappresentano solo una piccola percentuale (pari al 10,38% del totale, per un importo di 4.073.870.000,00 €).

Dai dati riportati emerge l'orientamento del Governo a limitare il ricorso a misure che rinviano a decreti attuativi, mediante la previsione di misure autoapplicative, al fine di fornire una risposta immediata all'attuale emergenza e di tutelare adeguatamente le imprese e le famiglie italiane, sempre più pressate dalla crisi economica, causata dall'aumento dei prezzi dell'energia.

Graf.4

