

Analisi del decreto-legge n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023

“Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro”.

Il presente focus presenta un quadro di sintesi delle principali misure, allo scopo di individuare gli interventi più importanti previsti all'interno della legge, riconducendoli alle policy e ai punti del programma del Governo, e di quantificare le risorse finanziarie ad essi destinate. L'analisi, infine, si concentra sulla tecnica legislativa adottata dall'Esecutivo, evidenziando le misure autoapplicative e gli interventi che invece necessitano di provvedimenti attuativi di secondo grado.

1. Quadro di sintesi delle principali misure del d.l. n. 48/2023

Il decreto legge in esame, originariamente composto da 44 articoli, si compone, a seguito della conversione in legge, di **53 articoli** ed è suddiviso in 4 Capi: il Capo I (*Nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*) comprende gli articoli da 1 a 13; il Capo II (*Interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi*) comprende gli articoli da 14 a 18; il Capo III (*Interventi urgenti in materia di politiche sociali e di lavoro*) comprende gli articoli da 19 a 38; il Capo IV (*Misure a sostegno dei lavoratori e per la riduzione della pressione fiscale*) comprende gli articoli da 39 a 45.

Il provvedimento rinvia a sei procedure di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali prevedendo delle intese in sede di Conferenza unificata e Conferenza Stato-città. Al riguardo, si rileva che la conferenza Stato-città dell'11 luglio 2023 ha dato parere positivo all'intesa per l'adozione del DPCM del riparto di 60 milioni per l'anno 2023 per le attività socio-educative a favore dei minori (art. 42, co. 2).

La novità più importante del “decreto lavoro” è senza dubbio l'**Assegno di inclusione**, di cui potranno beneficiare i **nuclei con disabili, minori, ultrasessantenni** e, a seguito delle modifiche introdotte al Senato, anche i componenti dei nuclei familiari svantaggiati inseriti in programmi di cura e assistenza certificati dalla pubblica amministrazione. Nell'ambito delle misure innovative è da segnalare, inoltre, la **possibilità, per le donne vittime di violenza, di costituire un nucleo familiare separato da quello del marito**, anche ai fini dell'Isee, e di accedere a un percorso di inclusione personalizzato. Una ulteriore novità contenuta nel provvedimento è costituita dalla **nuova definizione dell'offerta di lavoro** che, se rifiutata, fa perdere il sussidio. In particolare il componente del nucleo familiare, beneficiario dell'assegno di inclusione (ad eccezione di alcune categorie) è tenuto ad accettare in tutta Italia un rapporto lavorativo:

- a tempo indeterminato o a termine di durata oltre i 12 mesi;
- a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno, sempre che la retribuzione non sia inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi.

Le ulteriori misure introdotte dal Governo nel testo del provvedimento riguardano: il **rafforzamento dell'attività ispettiva**, al fine di intensificare la lotta alle frodi nell'applicazione delle nuove misure di contrasto all'esclusione sociale; l'implementazione del **sistema di controllo in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro** e per una efficace lotta al lavoro sommerso e al caporalato; l'introduzione di **norme di regolazione della materia dei contratti e dei rapporti di lavoro**, per favorire l'accesso al mondo del lavoro, semplificare le procedure contrattuali e risolvere criticità in materia pensionistica. Da segnalare, infine, le

misure a sostegno delle famiglie, a conferma che questo tema continua a essere al centro dell'agenda politica del Governo in carica.

2. Analisi finanziaria

Per quanto concerne l'analisi finanziaria, 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. La finalità è quella di quantificare l'importo complessivo delle risorse destinate alla realizzazione delle specifiche misure senza distinguere tra i differenti mezzi di copertura.

Di seguito si riporta un prospetto riepilogativo (**Tabella 1**) degli stanziamenti previsti dal provvedimento in esame nel triennio 2023-2025. In questa analisi non vengono esaminati gli stanziamenti previsti oltre il 2025 e quelli a regime.

Tab.1

L. 85/2023 (conv. D.L.48/2023)	2023	2024	2025	Totale
	5.402.311.839,00	12.352.620.000,00	7.221.200.000,00	24.976.131.839,00

2.1. Relazione tra misure con maggiori stanziamenti e punti del programma di Governo

Con riferimento alle risorse assegnate alle singole misure, nella **Tabella 2** sono riportate, in ordine decrescente, le misure che contengono stanziamenti superiori ai 100 milioni di euro. Tali misure sono state inoltre classificate e messe in relazione con i punti del programma di Governo. Al riguardo si rileva che la misura relativa all'istituzione dell'Assegno di inclusione realizza uno dei principali punti del programma del Governo in carica.

Tab.2

Misure con maggiori stanziamenti	Totale stanziamento (2023-2025)	Punti del programma di governo
Istituzione, caratteristiche generali e condizioni di accesso all'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli a decorrere dal 1° gennaio 2024 (art. 1, cc. 1-2)	11.543.300.000,00	Sostegno alla povertà e alla disabilità
Incremento della percentuale di esonero sulla quota dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023 (art. 39, cc. 1-2)	5.056.000.000,00	Politiche per il lavoro e misure pensionistiche
Rifinanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (art. 41, co.1)	4.064.000.000,00	Politiche fiscali e finanziarie
Istituzione - dal 1° settembre 2023 - del "Supporto per la formazione e il lavoro" quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate, ivi compresi il servizio civile universale e i progetti utili alla collettività (art. 12, co. 1)	2.914.200.000,00	Sostegno alla povertà e alla disabilità

Incremento del Fondo rotativo per le concessioni di finanziamenti agevolati alle imprese esportatrici (art.44, co.3)	545.000.000,00	Made in Italy, cultura e turismo
Disciplina più favorevole in materia di esclusione dal computo del reddito imponibile del lavoratore dipendente con figli per i beni ceduti e i servizi prestati al lavoratore (art. 40, cc.1-4)	344.600.000,00	Politiche per il lavoro e misure pensionistiche
Modifica alla disciplina dei contributi al settore dell'autotrasporto merci fermo restando l'obiettivo di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti (art. 34, cc.1-2)	100.000.000,00	Infrastrutture e trasporti
Altre Misure	409.031.839,00	
Totale	24.976.131.839,00	

* "Altre Misure" tutte quelle inferiori a 100 milioni nell'arco del triennio

Nell'ambito delle "Altre Misure", per le quali le risorse stanziare sono inferiori ai 100 milioni di euro, meritano particolare attenzione le misure di seguito riportate che rivestono particolare interesse nel campo del lavoro, del sostegno alle famiglie e del contrasto alla povertà e rappresentano aspetti ritenuti di particolare rilievo nell'azione dell'attuale Governo.

- 1. Detassazione del lavoro notturno e festivo nel turismo:** tale misura è stata introdotta nel corso dell'esame in prima lettura al Senato e ha inteso garantire la stabilità occupazionale e sopperire all'eccezionale mancanza di offerta di lavoro nel settore turistico, ricettivo e termale. La norma prevede a favore dei lavoratori del comparto del turismo, inclusi gli stabilimenti termali, il riconoscimento, per il periodo dal 1° giugno 2023 al 21 settembre 2023, di un trattamento integrativo speciale, che non concorre alla formazione del reddito, pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro straordinario, effettuato nei giorni festivi (per tale misura è previsto uno stanziamento di 54,7 milioni) **(art. 39-bis, cc. 1-5)**.
- 2. Sostegno alle famiglie e alla natalità:** la misura prevede l'istituzione di un fondo di **60 milioni per l'anno 2023** destinato al finanziamento di iniziative dei Comuni per le attività socio-educative dei minori. Tale misura, intende sostenere le famiglie, anche mediante l'offerta di opportunità educative rivolte ai figli. Lo stanziamento è finalizzato al potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa che svolgono attività a favore dei minori. Il 12 luglio scorso la riunione al Viminale della conferenza Stato-città ha reso parere favorevole sulle modalità di riparto previste nello schema del decreto attuativo previsto per la ripartizione del fondo **(art. 42, cc 1-2)**.
- 3. Sicurezza sul lavoro e Condivisione dei dati:** l'art. 15 prevede la condivisione gratuita di dati detenuti da enti pubblici/privati con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro utili al fine di migliorare l'attività ispettiva. È così possibile scandagliare e scoprire eventuali situazioni di lavori irregolari, evasioni, mancati contributi, condizioni di sicurezza e salute **(articolo 15)**.
- 4. Sostegno alle famiglie:** in tale ambito è stato previsto un incremento di 5 milioni del fondo gestito dall'Inail, di sostegno alle famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro per "recuperare" il taglio degli assegni previsto dal decreto ministeriale 75 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dello scorso 18 maggio **(art. 18-bis, cc. 1-3)**.

Nell'ambito del "Sostegno alle famiglie" è da segnalare inoltre l'istituzione del Fondo per il riconoscimento di un sostegno economico in favore ai familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative (**art. 17, co 2-3**).

5. **Istituzione dell'Osservatorio sulle povertà:** l'istituzione dell'Osservatorio ha finalità di promuovere forme partecipate di programmazione e monitoraggio dell'Assegno di inclusione e degli altri interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (**art. 11, co. 5**).
6. **Fondo nuove competenze:** nel periodo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione europea, è stata incrementata la dotazione del Fondo nuove competenze al fine di finanziare le intese sottoscritte a decorrere dal 2023 per favorire l'aggiornamento della professionalità dei lavoratori in relazione alla transizione digitale ed ecologica (**art. 19, cc. 1-2**).

2.2. Relazione tra aree di policy e dati finanziari

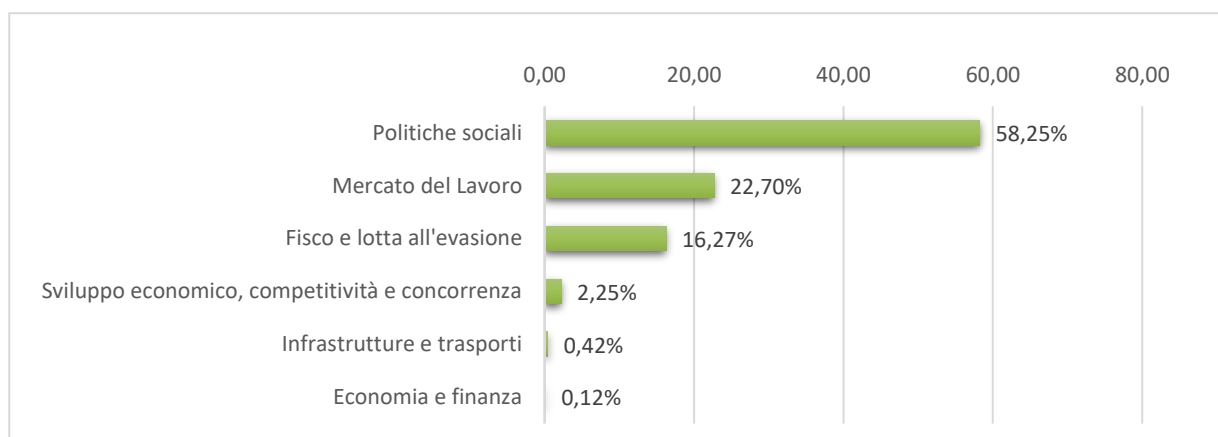
In questa sezione si fornisce una diversa modalità di aggregazione dei dati, incentrata sull'allocazione degli stanziamenti nelle differenti aree di *policy* tendenzialmente corrispondenti agli ambiti delle competenze ministeriali.

La **Tabella 3** illustra la distribuzione delle risorse finanziarie stanziare con la legge n. 85/2023 relativamente agli esercizi finanziari 2023-2025 e la loro allocazione nelle aree di *policy* maggiormente interessate dall'intervento governativo, secondo un criterio di classificazione decrescente. Mentre il **Grafico 1** rappresenta, in percentuale, la consistenza finanziaria per le singole *policy*.

Dai dati analizzati si rileva che le politiche pubbliche nei confronti delle quali sono state previste le maggiori risorse finanziarie, per gli anni 2023-2025, sono: **Politiche sociali** con il 58,25% di risorse allocate (riguardanti l'Assegno di inclusione, quale misura di contrasto alla povertà, di sostegno economico e di inclusione sociale e lavorativa); **Mercato del lavoro**, ambito in cui è stato allocato il 22,70% delle risorse (con misure inerenti, agli incentivi per favorire le assunzioni e misure a sostegno del reddito dei lavoratori dipendenti, in tema di contratti a termine, somministrazione di lavoro e prestazioni occasionali, in materia previdenziale, in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di attività ispettiva); **Fisco e lotta all'evasione** dove sono state previste risorse per il 16,27% (riguardanti l'incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, il perseguimento in materia di politica di remunerazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nell'esercizio dei suoi diritti di voto come azionista di società con azioni quotate); **Sviluppo economico, competitività e concorrenza**, nell'ambito di questa *policy* le risorse assegnate sono pari al 2,25% e sono allocate prevalentemente nella misura riferita all'incremento del Fondo rotativo per le concessioni ai finanziamenti agevolati alle imprese esportatrici; **Infrastrutture e trasporto** con lo 0,42% delle risorse assegnate (riguardanti il sostegno al settore dell'autotrasporto merci, l'esonero per l'esercizio finanziario 2023 dal versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Istituzione di un Fondo destinato ad erogare contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi); **Economia e Finanza** dove sono state destinate risorse pari all'0,12% riferite all'incremento del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Tab.3

Policy	Totale stanziamento (2023-2025)
Politiche sociali	14.547.500.000,00
Mercato del Lavoro	5.669.231.839,00
Fisco e lotta all'evasione	4.064.000.000,00
Sviluppo economico, competitività e concorrenza	560.900.000,00
Infrastrutture e trasporti	105.000.000,00
Economia e finanza	29.500.000,00
Totale	24.976.131.839,00

Graf.1

2.3 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. **Il provvedimento ha previsto 15 decreti attuativi di cui 2 inseriti in sede parlamentare.** Di questi, **i decreti attuativi che prevedono stanziamenti sono in totale 5.**

La **Tabella 4** quantifica, anche in termini percentuali, e solo per l'esercizio finanziario 2023, gli stanziamenti legati all'adozione di provvedimenti attuativi e quelli invece legati a misure che non rinviano all'adozione di provvedimenti attuativi.

In termini percentuali si rileva che quasi **il 97% degli stanziamenti sono riferiti a misure cosiddette autoapplicative** mentre poco più del 3%, pari a euro 178 milioni, rinviano a provvedimenti di secondo livello. Nella **Tabella 5** vengono riportati le cinque misure con stanziamenti che necessitano di decreti attuativi per essere svincolati.

Tab.4

Misure autoapplicative	€ 5.224.311.839,00
Misure che prevedono l'adozione di decreti attuativi	€ 178.000.000,00
Totale Stanziamenti previsti	€ 5.402.311.839,00

Tab.5

Misure con stanziamenti e provvedimenti attuativi	E.f. 2023
Modifica alla disciplina dei contributi al settore dell'autotrasporto merci fermo restando l'obiettivo di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti (art. 34, cc.1-2)	100.000.000,00
Istituzione di un Fondo destinato al finanziamento di iniziative dei Comuni per le attività socio-educative a favore dei minori (art. 42, cc.1-3)	60.000.000,00
Istituzione di un Fondo per il riconoscimento di una misura di sostegno economico in favore dei familiari degli studenti, ivi compresi quelli universitari o dei percorsi di istruzione e formazione professionale, deceduti a seguito di infortuni occorsi dopo il 1° gennaio 2018 durante le attività formative (art. 17, cc. 1-3)	10.000.000,00
Introduzione, in via transitoria, di un incentivo all'assunzione, da parte di enti del Terzo settore e di altri enti ad essi assimilabili, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di soggetti con disabilità e di età inferiore a trentacinque anni (art. 28, cc.1-4)	7.000.000,00
Istituzione di un fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi al fine di incrementare la sicurezza del trasporto marittimo (art. 36, co. 1 bis)	1.000.000,00
Totale	178.000.000,00