

dossier

23 luglio 2019

Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica

D.L. 61/2019 – A.C. 2000
Parte II – *Profili finanziari*



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A

Parte I – Schede di lettura



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 146/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 - st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Progetti di legge n. 177/1

Parte II – Profili di carattere finanziario



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO - Verifica delle quantificazioni n. 120

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – SEGRETERIA V COMMISSIONE

Tel. 06 6760-3545 – 06 6760-3685 ✉ com_bilancio@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	3
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI.....	3
Articolo 1, commi 1-4 (<i>Miglioramento dei saldi di finanza pubblica</i>)	3

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2000
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato:	sì
Relazione tecnica:	presente
Relatore per la Commissione di merito:	Zennaro
Gruppo:	M5S
Commissione competente:	V Commissione (Bilancio)

PREMESSA

Il disegno di legge dispone la conversione in legge del decreto-legge 2 luglio 2019, n. 61, recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Il provvedimento, già approvato senza variazioni dal Senato, è corredato di una relazione tecnica, ma non risulta corredato di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

Articolo 1, commi 1-4 *(Miglioramento dei saldi di finanza pubblica)*

Normativa previgente

L'articolo 1, comma 255, della L. 145/2018 (Legge di bilancio 2019), al fine di introdurre nell'ordinamento le pensioni e il reddito di cittadinanza da attuare con apposito provvedimento normativo, ha istituito un fondo denominato «Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza», con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Il comma 256 ha altresì istituito un fondo denominato «Fondo per la revisione del sistema pensionistico», con una dotazione pari a 3.968 milioni di euro per

l'anno 2019, a 8.336 milioni di euro per l'anno 2020, a 8.684 milioni di euro per l'anno 2021, a 8.153 milioni di euro per l'anno 2022, a 6.999 milioni di euro per l'anno 2023 e a 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024, demandando a un apposito provvedimento normativo la realizzazione delle misure pensionistiche.

Il successivo comma 257, terzo e quarto periodo, ha quindi previsto che, qualora siano accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali economie per alcune misure e maggiori oneri per altre, entrambi aventi anche carattere pluriennale, possono essere effettuate variazioni compensative tra gli stanziamenti interessati per allineare il bilancio dello Stato agli effettivi livelli di spesa. Le eventuali economie non utilizzate per le compensazioni possono essere destinate a riconfluire nei fondi di cui ai commi 255 e 256 che hanno finanziato le relative misure, assicurando comunque per ciascun anno il rispetto del limite di spesa complessivamente derivante dai commi 255 e 256.

Gli articoli da 1 a 13 (Capo I), nonché gli articoli 14 e 15 (contenuti nel Capo II) del successivo DL 4/2019 hanno, rispettivamente, dato attuazione alle predette disposizioni della legge di bilancio 2019, disciplinando l'introduzione del reddito di cittadinanza e di misure di revisione del sistema pensionistico.

Le norme prevedono che per l'anno 2019 i risparmi di spesa e le maggiori entrate conseguenti al minor utilizzo delle risorse finanziarie iscritte in bilancio per l'attuazione delle disposizioni di cui al Capo I (articoli 1-13) e agli articoli 14 e 15, del DL 4/2019 costituiscano economie di bilancio o siano versati all'entrata del bilancio dello Stato al fine di essere destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica (comma 1).

Inoltre, al fine di conseguire il miglioramento dei saldi di finanza pubblica, rispetto alle previsioni tendenziali almeno nella misura di 1.500 milioni di euro, per l'anno 2019, le dotazioni del bilancio dello Stato, in termini di competenza e cassa, sono corrispondentemente accantonate e rese indisponibili per la gestione secondo quanto indicato nell'Allegato 1 al provvedimento in esame. Con decreti del Ministro dell'economia, gli accantonamenti di spesa, su richiesta dei Ministri interessati, possono essere rimodulati nell'ambito degli stati di previsione della spesa, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica (comma 2).

Sulla base della rendicontazione degli oneri sostenuti, comunicata entro il 15 settembre 2019, risultante dai monitoraggi di cui agli articoli 12, comma 10 e 28, comma 3, del DL 4/2019, e tenuto conto della valutazione degli oneri ancora da sostenere entro la fine del corrente anno, con delibera del Consiglio dei ministri, gli accantonamenti di cui al comma 2 sono confermati, in tutto o in parte, per l'esercizio in corso o sono resi disponibili (comma 3).

Vengono soppressi il terzo e quarto periodo dell'articolo 1, comma 257, della L. 145/2019, che prevedono variazioni compensative da effettuare in caso di andamenti di spesa non in linea con le previsioni, con eventuale

compensazione interna tra i Fondi per il Reddito di cittadinanza e quello per le modifiche al regime pensionistico.

Viene altresì soppresso l'articolo 12, comma 11, del DL 4/2019, che prevede che qualora, nell'ambito dell'apposito monitoraggio siano accertati eventuali minori oneri, rispetto a quelli previsti, aventi anche carattere pluriennale, le correlate risorse confluiscono nel fondo di cui all'articolo 1, comma 255 della legge n. 145/2018, per essere destinate anche ai centri per l'impiego, al fine del loro potenziamento. In tal caso sono conseguentemente rideterminati i limiti di spesa relativi al Reddito e alla Pensione di cittadinanza (comma 4).

La relazione tecnica sostanzialmente illustra il contenuto delle norme. Con riferimento al comma 2, la RT altresì che gli accantonamenti sono disposti, prevalentemente, sulle disponibilità dei Fondi da ripartire non ancora finalizzate per la gestione. Rientrano in tale fattispecie anche gli accantonamenti operati sul programma "Indirizzo politico" di vari ministeri per effetto dell'allocazione in tale programma dei Fondi alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti che vengono utilizzati dalle amministrazioni per esigenze gestionali.

Nel corso dell'esame presso il Senato, il **Governo** ha trasmesso una Nota¹ che fornisce i seguenti ulteriori elementi.

Circa eventuali economie in termini di minori oneri e maggiori entrate derivanti dall'attuazione del Capo I del DL n. 4/2019 e dagli articoli 14 e 15 dello stesso DL n. 4/2019, si fa presente che la valutazione di un miglioramento di 1.500 mln di euro per l'anno 2019 in termini di indebitamento netto e fabbisogno rispetto alle previsioni DEF 2019 tiene conto:

- a) di quanto già scontato in sede di DEF 2019 in merito alla progressiva attuazione delle misure in argomento;
- b) delle domande pervenute e in particolare anche di quelle prevedibili fino alla fine dell'anno nonché dei relativi accoglimenti ed erogazioni;
- c) dell'*iter* amministrativo di attuazione delle misure in esame.

Allo stato attuale, sulla base degli elementi ed informazioni disponibili, la Nota conferma la possibilità di conseguire, rispetto a quanto già previsto in DEF 2019, economie complessive di circa 1.500 mln di euro, di cui circa 1.000 derivanti dall'attuazione delle misure di cui agli articoli 14 e 15 e circa 500 mln di euro derivanti dall'attuazione del Capo I del DL n. 4/2019, ivi inclusi i possibili effetti in termini di maggiori entrate contributive derivanti da una non piena attuazione degli incentivi contributivi di cui all'articolo 8

¹ Cfr. Con Nota RGS del 10 luglio 2019

del DL n. 4/2019² per i quali sono ancora in fase di implementazione le relative procedure amministrative.

Inoltre, la Nota rileva che il provvedimento in esame è munito di relazione tecnica ma sprovvisto del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari previsto dall'articolo 17, comma 3, secondo periodo, della legge di contabilità. Tale prospetto non è stato predisposto in quanto gli accantonamenti di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto in esame sono posti a garanzia dell'effettivo realizzo dei risparmi, per un importo pari ad almeno 1,5 miliardi di euro nel 2019, derivanti dal minor utilizzo delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per l'attuazione delle disposizioni relative all'introduzione del reddito di cittadinanza e al trattamento di pensione anticipata "quota 100". In tale ipotesi, trattandosi di un mero accantonamento di dotazioni del bilancio dello Stato, non vengono ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica che si realizzeranno solo qualora gli stessi saranno confermati per l'esercizio in corso.

Il Governo ha confermato infine che l'impatto degli accantonamenti di cui all'allegato 1 del decreto in esame determina effetti equivalenti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, considerata l'ipotesi di spendibilità adottata nella formulazione delle previsioni tendenziali.

***In merito ai profili di quantificazione**, si evidenzia che la RT non riporta i dati su cui si fonda la previsione di minore spesa – rispetto agli esborsi attesi - per l'attuazione delle misure in materia di Reddito e Pensione di cittadinanza nonché di modifiche pensionistiche (“quota 100”). La RT non riferisce inoltre sulla metodologia utilizzata per la proiezione della stima di risparmio su base annua.*

Dati in tal senso possono in parte ricavarsi dalla documentazione consegnata dai soggetti ascoltati nel corso delle audizioni svolte durante l'iter al Senato³.

Si ricorda che, per quanto attiene alle modifiche pensionistiche, di cui agli articoli 14 e 15 del DL 4/2019, lo stanziamento per il 2019, sulla base delle stime riportate nella RT allegata al medesimo decreto legge, ammonta a 3.781 milioni di euro. La documentazione presentata dall'INPS nel corso dell'iter del provvedimento in esame presso il Senato fa presente che, sulla base del

² L'articolo 8 del DL 4/2019 riconosce al datore di lavoro privato che assume a tempo pieno e indeterminato, anche mediante contratto di apprendistato, soggetti beneficiari di Rdc l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite dell'importo mensile del Rdc percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a 5 mensilità.

³ Audizioni svolte il 16 luglio 2019 presso la 5° Commissione (Bilancio)-
http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/51986_documenti.htm.

monitoraggio finora effettuato, è possibile evidenziare una riduzione della previsione di spesa per l'anno 2019 per circa **1 miliardo di euro** (1.081 milioni). Con riferimento invece alle misure per reddito e pensione di cittadinanza – a fronte di uno stanziamento iniziale di circa 5.900 mln, comprensivo della quota del Reddito di inclusione (REI) per il 2019 (quantificata inizialmente in 274 mln) - il monitoraggio INPS e la conseguente proiezione dei dati su base annua indicano una spesa che è prevista attestarsi a circa 5.088 mln di euro, con un risparmio quindi di circa **800 mln** (818,5 milioni di euro).

Tale risparmio è riconducibile, da un lato, alla previsione di una minore spesa per circa 1.200 mln per reddito e pensioni di cittadinanza (4.419 milioni a fronte di una previsione iniziale di circa 5.620 milioni) e, dall'altro lato, da un incremento della spesa per REI per circa 400 mln (669 mln rispetto ai 274 inizialmente stimati).

Complessivamente dai dati INPS si ricava quindi una previsione di risparmio su base annua nell'ordine di **1,8 miliardi di euro** circa, superiore all'obiettivo di risparmio garantito dalle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame, che prevedono l'accantonamento e la relativa indisponibilità delle dotazioni dei capitoli di bilancio indicati nell'Allegato 1, per complessivi 1,5 miliardi.

Va rilevato in proposito che i risparmi riferiti alle misure di cui al DL n. 4/2019 per effetto del provvedimento in esame non sono preventivamente scontati ai fini dei saldi, ma gli stessi costituiranno, al loro verificarsi, economie di bilancio oppure maggiori risorse riversate all'entrata ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Tuttavia, la garanzia del conseguimento dell'obiettivo di risparmio nella misura di almeno 1,5 miliardi è affidata ad un meccanismo di carattere contabile che prevede l'accantonamento e la relativa indisponibilità per la gestione delle dotazioni di bilancio indicate in apposito allegato al decreto legge in esame. Sulla base della rendicontazione degli oneri, comunicata entro il 15 settembre 2019, e della valutazione di quelli ancora da sostenere entro la fine del corrente anno, con delibera del Consiglio dei ministri gli accantonamenti saranno quindi confermati, in tutto o in parte.

Pertanto, non si formulano osservazioni nel presupposto che, in caso di mancata realizzazione della riduzione di spesa prevista per il 2019 a valere sulle misure recate dal DL n. 4 del 2019, il meccanismo descritto sia comunque idoneo a garantire una riduzione complessiva di spesa pari al predetto obiettivo minimo di risparmio.

In proposito, si rileva preliminarmente che non risulta fornito il dettaglio degli stanziamenti resi indisponibili all'interno delle unità di voto riportate in allegato al decreto legge in esame. Pertanto – pur tenendo conto della possibilità di rimodulazione degli accantonamenti nell'ambito degli stati di previsione della spesa - andrebbero acquisiti elementi di valutazione riguardo all'effettiva possibilità di dar corso alla definitiva riduzione degli

importi accantonati senza che si determinino, anche in esercizi successivi, esigenze di rifinanziamento delle finalità di spesa cui le predette dotazioni sono attualmente preordinate.

Si fa presente in proposito che gli accantonamenti, descritti nell'allegato 1 al decreto legge, riguardano in misura preponderante (1.320 mln di euro) l'unità di voto del Ministero dell'economia e delle finanze "Fondi di riserva e speciali"⁴. Tale programma di spesa include i fondi di riserva quantificati in base alla normativa vigente di riferimento e in base alle esigenze di tutte le amministrazioni statali che riguardano la reiscrizione in bilancio delle somme perenti, le spese impreviste e le spese obbligatorie e l'integrazione delle autorizzazioni di cassa. Il programma include altresì i fondi speciali, di parte corrente e in conto capitale, quantificati in relazione alla necessità di far fronte ad oneri dipendenti dai nuovi provvedimenti legislativi, sia per la spesa corrente che quella di conto capitale.

Infine, per quanto attiene all'eventuale proiezione dei risparmi anche negli esercizi successivi al 2019, non sono fornite valutazioni riguardo al possibile carattere strutturale delle minori spese che si prevede di registrare nell'anno in corso. Si osserva peraltro che la soppressione, prevista al comma 4, delle norme (articolo 1, comma 257, terzo e quarto periodo, della L. 145/2018 e articolo 12, comma 11, del DL 4/2019) che definivano le modalità per effettuare variazioni compensative e riversamenti tra i Fondi relativi ai due interventi (reddito e pensione di cittadinanza e "quota 100"), appare diretta ad evitare il riutilizzo in via automatica di eventuali economie, che dovessero essere registrate anche successivamente al 2019 in relazione alle predette misure.

4 Si veda in proposito "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito ai recenti interventi del Governo in materia di saldi di finanza pubblica" – 16 luglio 2019. http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-UPB-16_07_2019.pdf.