

dossier

8 luglio 2019

Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica

D.L. 61/2019 - A.S. n. 1383



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

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



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

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

Dossier n. 146



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 177

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica

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	5
SCHEDE DI LETTURA	7
Articolo 1 (<i>Miglioramento dei saldi di finanza pubblica</i>)	9

Premessa

Il decreto-legge in esame fa parte dell'**insieme di misure** adottate nell'ambito della **negoziazione** avviata dal Governo italiano con la Commissione europea in merito al **rispetto della regola del debito pubblico** del Patto di stabilità e crescita per l'anno 2018.

Il 5 giugno 2019 la Commissione europea ha pubblicato una **relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, per esaminare la conformità dell'Italia nel 2018 alla regola del debito pubblico. Tale relazione costituisce la prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi. Alla luce dell'esame di tutti i fattori significativi, la relazione conclude che il criterio del debito, come definito nel TFUE e nel regolamento (CE) n. 1467/1997, debba considerarsi come non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito sia giustificata.

Nell'ambito della negoziazione avviata dalla relazione, il Governo italiano ha proposto, in una lettera trasmessa alla Commissione europea il 2 luglio 2019, di adottare con la legge di assestamento del 2019 una serie di misure che comporteranno una **correzione del saldo di bilancio pari a 7,6 miliardi di euro (0,42% del PIL)** in termini nominali, corrispondente a 8,2 miliardi di euro (0,45% del PIL) in termini strutturali. Ciò contribuirà all'osservanza del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita del 2019.

Si tratta, in particolare, di maggior gettito rispetto alle previsioni per circa 6,2 miliardi di euro, dovuto a maggiori entrate fiscali per 2,9 miliardi di euro, maggiori contributi per 0,6 miliardi di euro, e ad altre entrate relative a maggiori dividendi dalla Banca d'Italia e dalla Cassa Depositi e Prestiti per 2,7 miliardi di euro.

Alla correzione di bilancio **contribuiscono inoltre i risparmi attesi nel 2019 dal minor utilizzo delle risorse iscritte in bilancio per l'attuazione delle disposizioni relative all'introduzione del reddito di cittadinanza e al trattamento di pensione anticipata "quota 100"**. A salvaguardia dell'effettivo realizzo di tali risparmi per un importo almeno pari a 1,5 miliardi di euro nel 2019, con il decreto-legge in esame il Governo ha disposto l'accantonamento di un corrispondente importo delle dotazioni di bilancio in termini di competenza e cassa indicate nell'Allegato 1 al decreto medesimo.

L'assestamento di bilancio e le disposizioni contenute nel decreto-legge in esame assicurano che le maggiori entrate e le minori spese realizzate finora siano impiegate per la riduzione dell'indebitamento netto e del debito pubblico e che non siano destinate ad altre misure nel corso del 2019. A tal fine, la normativa in materia di reddito di cittadinanza e di "quota 100" è stata modificata in modo da impedire il riutilizzo delle eventuali economie relative ai due programmi di spesa.

Per effetto di tali misure, **l'indebitamento netto nominale per il 2019 è stimato pari al 2,04% del PIL**, in riduzione rispetto al 2,5% previsto in primavera dalla

Commissione europea, consentendo pertanto il rispetto dell'obiettivo contenuto nella legge di bilancio 2019 nonostante il peggioramento delle prospettive di crescita registrato finora.

Ciò corrisponde a un **miglioramento del saldo strutturale di bilancio pari allo 0,2% del PIL** (a fronte di un peggioramento dello 0,2% del PIL stimato in primavera dalla Commissione europea). Nella richiamata lettera, il Governo stima il conseguente aggiustamento strutturale di bilancio pari a oltre 0,3 punti percentuali di PIL.

Lo sforzo di bilancio richiesto per il 2019 nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita risulta pertanto compiuto. Il miglioramento è inoltre tale da compensare parzialmente il deterioramento del saldo di bilancio strutturale registrato nel 2018.

Con la comunicazione al Consiglio dell'UE del 3 luglio 2019, la Commissione europea ha concluso che le misure che il Governo italiano propone di adottare per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica sono **sufficienti a impedire**, in questa fase, **l'avvio di una procedura per mancata osservanza della regola del debito pubblico del 2018**.

La Commissione europea manterrà la propria **sorveglianza** sull'effettiva adozione di queste misure, sia monitorando la gestione del bilancio nel 2019 sia verificando la conformità del Documento programmatico di bilancio 2020 con il Patto di stabilità e crescita. La Commissione valuterà inoltre i progressi nell'adozione delle riforme strutturali nell'ambito delle procedure previste dal Semestre europeo.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 ***(Miglioramento dei saldi di finanza pubblica)***

L'articolo dispone che i risparmi di spesa e le maggiori entrate risultanti dal minor utilizzo delle risorse finanziarie destinate all'attuazione del decreto-legge n. 4 del 2019, che ha introdotto il reddito di cittadinanza e le misure c.d. "quota 100", siano destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Al fine di garantire che tale risultato venga conseguito per un importo almeno pari a 1,5 miliardi di euro per il 2019, viene disposto l'accantonamento in misura corrispondente delle dotazioni di bilancio indicate nell'Allegato 1. La conferma o meno di tali accantonamenti è subordinata alla effettiva realizzazione dei risparmi di spesa citati. A ulteriore salvaguardia del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, si dispone l'abrogazione di alcune norme che consentivano - sia per il 2019 sia a regime - il riutilizzo delle eventuali economie di spesa verificatesi in sede di attuazione delle norme relative al reddito di cittadinanza e di quelle in materia pensionistica.

In particolare, il **comma 1** dispone 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 e agli articoli 14 e 15, del **decreto-legge n. 4 del 2019** (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), 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**.

Il decreto-legge n. 4 del 2019 ha introdotto il **reddito e la pensione di cittadinanza** quali misure di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Ha inoltre introdotto il trattamento di pensione anticipata c.d. "**quota 100**". Il **Capo I** del decreto-legge riguarda il reddito di cittadinanza, di cui definisce i beneficiari, il beneficio economico, le condizioni in termini di disponibilità al lavoro, le modalità di richiesta, riconoscimento ed erogazione del beneficio, il sistema di sanzioni e di incentivi all'occupazione per le imprese e i lavoratori e l'assegno di ricollocazione relativo alla fase di prima applicazione del decreto; vengono inoltre istituite le piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei patti per il lavoro e per l'inclusione sociale e viene disciplinato il sistema di monitoraggio dell'attuazione del reddito di cittadinanza.

Il **Capo II** del decreto-legge, invece, riguarda il trattamento di pensione anticipata "quota 100" e altre disposizioni pensionistiche. L'articolo 14 reca in particolare disposizioni in materia di accesso al trattamento di pensione con almeno 62 anni di età e 38 di contributi, mentre l'articolo 15 reca disposizioni in materia di riduzione dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica.

Al fine di **salvaguardare l'obiettivo**, perseguito dal comma 1, di **miglioramento dei saldi di finanza pubblica** rispetto alle previsioni tendenziali di finanza

pubblica almeno nella misura di **1.500 milioni di euro**, il **comma 2** dispone l'**accantonamento** di un corrispondente importo delle dotazioni di bilancio, in termini di competenza e cassa, indicate nell'Allegato 1 al provvedimento. Le dotazioni sono rese indisponibili per la gestione.

La tabella seguente, ottenuta rielaborando l'Allegato 1 al provvedimento, mostra che la quasi totalità degli accantonamenti sono disposti a carico della missione "Fondi da ripartire" (circa 1.380 milioni di euro, pari al 92% del totale), e in particolare dei fondi di riserva e speciali (88%). Gli accantonamenti interessano inoltre le missioni "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" (circa 110 milioni, pari al 7,3% del totale), "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (10 milioni, pari allo 0,67%) e "L'Italia in Europa e nel mondo" (0,44 milioni, pari allo 0,03%).

ALLEGATO 1 - RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE SPESE DEI MINISTERI			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	Riduzioni	<i>di cui predeterminate per legge</i>	<i>% sul totale generale</i>
ECONOMIA E FINANZE	1.394,51	154,03	92,97%
2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	10,00		
2.5 Rapporti finanziari con Enti territoriali	10,00		
22. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4,03	4,03	
22.5 Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	4,03	4,03	
23. Fondi da ripartire	1.380,48	150,00	
23.1 Fondi da assegnare	60,48		
23.2 Fondi di riserva e speciali	1.320,00	150,00	
SVILUPPO ECONOMICO	15,80		1,05%
7. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	15,80		
7.1 Indirizzo politico	15,00		
7.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,80		

ALLEGATO 1 - RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE SPESE DEI MINISTERI			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	Riduzioni	<i>di cui predeterminate per legge</i>	<i>% sul totale generale</i>
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	0,40		0,03%
<i>5. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	0,40		
5.1 Indirizzo politico	0,35		
5.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,05		
GIUSTIZIA	1,68		0,11%
<i>2. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	1,68		
2.1 Indirizzo politico	1,35		
2.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,33		
AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INT.	1,59		0,11%
<i>1. L'Italia in Europa e nel mondo</i>	0,44		
1.9 Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	0,44		
<i>2. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	1,15		
2.1 Indirizzo politico	1,15		
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	0,55		0,04%
<i>4. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	0,55		
4.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,55		
INTERNO	6,50		0,43%
<i>6. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	6,50		

ALLEGATO 1 - RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE SPESE DEI MINISTERI			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	Riduzioni	<i>di cui predeterminate per legge</i>	<i>% sul totale generale</i>
6.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	6,50		
AMBIENTE	2,70		0,18%
3. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2,70		
3.1 Indirizzo politico	2,30		
3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,40		
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	3,75		0,25%
5. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3,75		
5.1 Indirizzo politico	1,65		
5.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	2,10		
DIFESA	47,10		3,14%
3. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	47,10		
3.1 Indirizzo politico	4,30		
3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	42,80		
POL. AGRICOLE, ALIMENTARI, FORESTALI E TURISMO	18,05		1,20%
2. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	18,05		
2.1 Indirizzo politico	17,30		
2.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,75		

ALLEGATO 1 - RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE SPESE DEI MINISTERI			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	Riduzioni	<i>di cui predeterminate per legge</i>	<i>% sul totale generale</i>
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	0,80		0,05%
<i>4. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	0,80		
4.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,80		
SALUTE	6,58		0,44%
<i>3. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	6,58		
3.1 Indirizzo politico	6,30		
3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0,28		
TOTALE GENERALE	1.500,00	154,03	100,00%

PER MISSIONE			
<i>3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali</i>	10,00		0,67%
<i>4. L'Italia in Europa e nel mondo</i>	0,44		0,03%
<i>32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</i>	109,08	4,03	7,27%
<i>33. Fondi da ripartire</i>	1.380,48	150,00	92,03%
TOTALE GENERALE	1.500,00	154,03	100%

PER PROGRAMMA			
<i>Rapporti finanziari con Enti territoriali</i>	10,00		0,67%
<i>Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese</i>	0,44		0,03%
<i>Indirizzo politico</i>	49,70		3,31%

ALLEGATO 1 - RIDUZIONI DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE DELLE SPESE DEI MINISTERI			
<i>(in milioni di euro)</i>			
	Riduzioni	<i>di cui predeterminate per legge</i>	<i>% sul totale generale</i>
<i>Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza</i>	55,36		3,69%
<i>Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale</i>	4,03	4,03	0,27%
<i>Fondi da assegnare</i>	60,48		4,03%
<i>Fondi di riserva e speciali</i>	1.320,00	150,00	88,00%
TOTALE GENERALE	1.500,00	154,03	100%

In base alle precisazioni contenute nella relazione tecnica del provvedimento, le disponibilità dei fondi da ripartire interessati dagli accantonamenti **non risultano ancora finalizzate per la gestione**. Inoltre le disponibilità relative al programma "Indirizzo politico" sono anch'esse da considerare fondi da ripartire in quanto alimentate dal riaccertamento dei residui passivi perenti che vengono utilizzati dalle amministrazioni per esigenze gestionali.

Per consentire la necessaria flessibilità gestionale, il medesimo comma 2 consente di **rimodulare gli accantonamenti di spesa** nell'ambito degli stati di previsione, ferma restando la neutralità degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Le rimodulazioni dovranno essere disposte, su richiesta dei Ministri interessati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle Camere.

Il **comma 3** subordina la conferma o meno degli accantonamenti disposti dal comma 2 alla effettiva realizzazione dei risparmi di spesa di cui al comma 1.

In particolare, gli **accantonamenti** di cui al comma 2 sono **confermati**, in tutto o in parte, per l'esercizio in corso **o sono resi disponibili** con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

La conferma o meno degli accantonamenti è disposta sulla base della **rendicontazione degli oneri** sostenuti per le misure di cui al Capo I e agli articoli 14 e 15 del decreto-legge n. 4 del 2019, comunicata entro il 15 settembre 2019, **risultante dai monitoraggi** di cui agli articoli 12, comma 10, e 28, comma 3, del decreto-legge medesimo e tenuto conto della valutazione degli oneri ancora da sostenere entro la fine del corrente anno.

Ai sensi dell'**articolo 12, comma 10**, del decreto-legge n. 4 del 2019, l'INPS provvede al monitoraggio delle erogazioni del beneficio economico del reddito di cittadinanza, della pensione di cittadinanza e degli incentivi inviando entro il 10 di ciascun mese la rendicontazione con riferimento alla mensilità precedente delle domande accolte, dei relativi oneri, nonché delle risorse accantonate, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le indicazioni fornite dai medesimi Ministeri.

Ai sensi dell'**articolo 28, comma 3**, inoltre, l'INPS provvede, con cadenza mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti, al monitoraggio del numero di domande per pensionamento relative alle misure di cui agli articoli 14, 15 e 16, del decreto-legge inviando entro il 10 del mese successivo al periodo di monitoraggio, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, la rendicontazione degli oneri, anche a carattere prospettico, relativi alle domande accolte.

Il **comma 4** dispone l'**abrogazione di alcune norme che consentivano** - sia per il 2019 sia a regime - il **riutilizzo delle eventuali economie di spesa** verificatesi in sede di attuazione delle norme relative al reddito di cittadinanza e di quelle in materia pensionistica, definite a valere sul "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" (anche queste ultime norme, nella prima attuazione, sono state poste dal citato decreto-legge n. 4 del 2019).

Le disposizioni ora abrogate consentivano, in primo luogo, l'adozione di variazioni compensative, al fine di allineare il bilancio dello Stato agli effettivi livelli di spesa, tra il "Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza" ed il suddetto Fondo in materia pensionistica, qualora in sede di attuazione venissero accertati, rispetto agli oneri previsti, eventuali economie per alcune misure e maggiori oneri per altre, entrambi aventi anche carattere pluriennale (articolo 1, comma 257, terzo periodo, della legge n. 145 del 2018). In deroga al suddetto criterio, la norma (anch'essa ora abrogata) di cui all'articolo 12, comma 11, del citato decreto-legge n. 4 del 2019 disponeva una specifica destinazione degli eventuali minori oneri, aventi anche carattere pluriennale, risultanti nell'ambito del monitoraggio finanziario relativo al reddito di cittadinanza (ivi compresa la forma specifica della pensione di cittadinanza) ed agli incentivi ad esso connessi (incentivi di cui all'art. 8 del medesimo decreto-legge n. 4); tali eventuali economie - accertate quadrimestralmente tramite la procedura della conferenza di servizi - venivano destinate al suddetto "Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza", anche ai fini della destinazione delle risorse ai centri per l'impiego, per il potenziamento dei medesimi - con conseguente riduzione dei limiti di spesa stabiliti per il reddito di cittadinanza e gli incentivi connessi (limiti che comprendono anche gli oneri per l'istituto previgente del reddito di inclusione). Un'ulteriore norma ora abrogata (di cui al quarto periodo del citato articolo 1, comma 257, della legge n. 145 del 2018) prevedeva, come disposizione di chiusura, la destinazione al fondo interessato delle economie non impiegate per le

summenzionate variazioni compensative, fermo restando, per ciascun anno, il rispetto del limite di spesa complessivo derivante, per il medesimo anno, dalla somma delle dotazioni dei due fondi.

Il **comma 5** reca l'**autorizzazione** al Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti **variazioni di bilancio**.