

dossier

Giugno 2018

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI
DELLE NORME: PRINCIPI LEGISLATIVI
E CRITERI METODOLOGICI

Documentazione di inizio legislatura



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

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



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Documento di base n. 57



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

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

Documenti e ricerche di finanza pubblica n. 1

Il presente dossier è aggiornato ad aprile 2018.

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

PARTE I – EQUILIBRIO DI BILANCIO E COPERTURA DELLE LEGGI	1
L'obbligo costituzionale di equilibrio di bilancio	1
L'obbligo di copertura finanziaria nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione	6
PARTE II - LA QUANTIFICAZIONE DEGLI EFFETTI FINANZIARI DELLE NORME LEGISLATIVE	9
La verifica parlamentare degli oneri legislativi	9
La relazione tecnica	10
Il procedimento per la verifica delle quantificazioni	11
La quantificazione riferita ai diversi saldi di finanza pubblica	14
Le clausole di neutralità finanziaria	17
Limiti di spesa e previsioni di spesa	19
Gli scostamenti rispetto alle previsioni: dalle clausole di salvaguardia alla nuova procedura di compensazione	20
PARTE III – MODALITA' DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI ONERI LEGISLATIVI	25
Forme ordinarie di copertura	25
L'utilizzo di risorse di conto capitale per finalità di copertura	27
Divieto di utilizzo a fini di copertura di maggiori entrate non previste	29
Coperture atipiche	32
<i>Utilizzo delle risorse del Piano di azione e coesione</i>	32
<i>Coperture a carico di residui passivi</i>	35
<i>Coperture a valere su giacenze di tesoreria</i>	39
Quantificazione e copertura finanziaria nelle deleghe legislative	42
Quantificazione e copertura nella legge di bilancio	45
<i>La nuova struttura della legge di bilancio</i>	45
<i>La relazione tecnica riferita al disegno di legge di bilancio</i>	46
<i>Coerenza del saldo di bilancio con gli obiettivi programmatici</i>	49

PARTE IV – CRITERI DI CONTABILIZZAZIONE E QUANTIFICAZIONE DI VOCI DI ENTRATA	53
LE ENTRATE DELLA P.A.	53
Analisi delle entrate in termini di competenza e cassa	53
Utilizzo di modelli di microsimulazione	56
Previsioni di entrata e modelli comportamentali	57
<i>Trasmissione periodica dei dati IVA</i>	58
<i>Lo split payment</i>	59
<i>La voluntary disclosure</i>	60
Proiezioni di entrata oltre il triennio	61
<i>Imposte sostitutive</i>	61
<i>Detrazioni IRPEF per spese di ristrutturazione</i>	62
Effetti indotti ed effetti di retroazione	63
Casi particolari di classificazione delle entrate	69
<i>I criteri di contabilizzazione delle spese fiscali (tax expenditures)</i>	70
<i>Crediti di imposta</i>	71
<i>Bonus 80 euro</i>	72
<i>Entrate tributarie locali</i>	72
ANALISI SPECIALI RELATIVE ALLE ENTRATE	74
Utilizzo entrate strutturali da lotta all'evasione	74
La web tax	75
Entrate contributive: contributi effettivi e contributi figurativi	78
<i>Contributi sociali effettivi</i>	79
<i>Contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro</i>	80
Entrate da giochi e scommesse	81
<i>Andamento della raccolta e delle entrate</i>	83
<i>Criteri di contabilizzazione</i>	84
Effetti finanziari delle misure di decontribuzione	85
Le Convenzioni internazionali sulle doppie imposizioni e lo scambio di informazioni tra paesi	93
PARTE V – CRITERI DI CONTABILIZZAZIONE E QUANTIFICAZIONE DI VOCI DI SPESA	99
LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI	99
La spesa sanitaria: finanziamento e livelli essenziali di assistenza	99
<i>Definizioni dell'aggregato</i>	99

<i>Il fabbisogno sanitario nazionale e le fonti di finanziamento</i>	100
<i>Contabilizzazione degli effetti delle manovre in ambito sanitario</i>	105
<i>Livelli essenziali di assistenza: limiti di spesa e diritti soggettivi</i>	107
La spesa pensionistica	110
<i>Quantificazione e copertura di norme relative all'anticipo dei requisiti pensionistici</i>	111
<i>Interventi di salvaguardia in favore dei cosiddetti "lavoratori esodati"</i>	112
<i>L'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)</i>	116
<i>L'APE sociale</i>	116
<i>Estensione dell'istituto "Opzione Donna"</i>	117
Altre prestazioni sociali	119
<i>Livelli essenziali delle prestazioni sociali: limiti di spesa e diritti soggettivi</i>	119
<i>Il reddito di inclusione (ReI)</i>	120
<i>La NASpI</i>	123
LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	130
Contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica	130
Il turn over nelle pubbliche amministrazioni: assunzioni "ordinarie" e assunzioni in "deroga"	133
I rinnovi contrattuali	136
<i>Il ciclo triennale dei rinnovi</i>	136
<i>Effetti finanziari ascritti ai rinnovi contrattuali</i>	139
<i>Il blocco della contrattazione e la tornata contrattuale 2016-2018</i>	142
LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI	144
Contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica	144
Dai tagli lineari alla nuova <i>spending review</i>	146
LA SPESA IN CONTO CAPITALE	152
Contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica	152
Investimenti fissi lordi	152
Altre voci di spesa in conto capitale	155
ANALISI SPECIALI RELATIVE ALLE SPESE	158
Garanzie pubbliche e operazioni finanziarie	158
Operazioni di carattere finanziario suscettibili di incidere sul debito pubblico	162
La spesa per la partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace e di cooperazione	167
La spesa per contratti di partenariato pubblico-privato	170

PARTE V – CRITERI DI CONTABILIZZAZIONE E QUANTIFICAZIONE DI VOCI DI SPESA

LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI

L'aggregato di spesa per prestazioni sociali, come definita nel conto economico della pubblica amministrazione (SEC2010), comprende i trasferimenti correnti in denaro o in natura, corrisposti alle famiglie al fine di coprire gli oneri per il verificarsi di determinati eventi (malattia, vecchiaia, morte, disoccupazione, assegni familiari, infortuni sul lavoro, eccetera). Tale aggregato è composta da:

- **prestazioni sociali in natura:** tali prestazioni comprendono sia una parte della spesa sanitaria, in particolare, quella erogata in convenzione, sia una parte della spesa assistenziale, in particolare, i servizi sociali erogati da una pluralità di istituzioni ed enti, per esempio, i comuni;
- **prestazioni sociali in denaro:** in tale voce confluiscono la spesa per prestazioni sociali a copertura dei rischi invalidità, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, infortuni professionali, maternità e malattia, nonché alcune spese di natura assistenziale.

La spesa sanitaria: finanziamento e livelli essenziali di assistenza

- *Definizioni dell'aggregato*

Nelle statistiche ufficiali si riscontrano diverse definizioni dell'aggregato della spesa sanitaria.

La prima è quella adottata dall'ISTAT nell'ambito della contabilità nazionale (*spesa sanitaria corrente CN*) ai fini della predisposizione del conto economico consolidato della protezione sociale per il settore di intervento della sanità e per il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche – Spesa sanitaria corrente di contabilità nazionale. Tale aggregato è elaborato nel rispetto dei principi contabili del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS), in coerenza con il SEC2010, e contabilizza i costi per la produzione dei servizi sanitari da parte di un qualsiasi ente facente parte della pubblica amministrazione. Si evidenzia in proposito che, nell'ambito della contabilità nazionale, non è previsto uno specifico aggregato relativo alla spesa sanitaria pubblica. Questa, infatti, è la somma delle diverse voci riconducibili al settore sanitario e principalmente, ai **costi del personale** (facenti parte dell'aggregato redditi da lavoro dipendente) e alle **spese per l'acquisto di beni e servizi** (contabilizzati nei consumi intermedi).

Il consolidamento dei conti del settore sanitario, effettuato a consuntivo dall'Istat sulla base dei dati NSIS¹²³ del Ministero della Salute, fa riferimento ai soggetti operatori: le prestazioni sono infatti erogate agli utenti direttamente attraverso le strutture del Servizio sanitario nazionale, o indirettamente attraverso strutture accreditate o professionisti convenzionati, costituendo queste ultime la parte preponderante delle prestazioni sociali in natura¹²⁴. Sotto tale profilo, pertanto, la spesa sanitaria si divide in quella riconducibile ai produttori di beni e servizi *non market* (per le prestazioni erogate direttamente dalle strutture del SSN) e nella spesa riconducibile a prestazioni erogate da produttori *market* (erogate, quindi, per conto del SSN e da questo remunerate).

Una seconda definizione dell'aggregato è quella relativa alla spesa rilevata mediante i modelli di Conto economico (*spesa sanitaria corrente CE*)¹²⁵ degli Enti sanitari locali (ESL) presa a riferimento dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali per la valutazione dei risultati d'esercizio.

I due aggregati presentano un'ampia area di sovrapposizione, ma anche significative differenze, quale ad esempio la contabilizzazione dei costi sostenuti dagli ESL per l'acquisto di beni e servizi da altre amministrazioni pubbliche, che sono considerati nella spesa sanitaria corrente CE, mentre non sono considerate nella spesa sanitaria corrente di CN, in quanto nella contabilità nazionale tali transazioni sono consolidate all'interno del conto economico di riferimento.

Si segnala inoltre che l'OCSE adotta una diversa definizione di spesa sanitaria pubblica corrente finalizzata a fornire una stima dell'ammontare dei costi sanitari effettivamente sostenuti nell'anno. L'aggregato viene quindi definito in funzione delle componenti di spesa determinate sulla base del sistema di classificazione System of Health Accounts (SHA)¹²⁶.

- *Il fabbisogno sanitario nazionale e le fonti di finanziamento*

Il vigente ordinamento del SSN prevede due livelli di governo: lo **Stato** che definisce i **livelli essenziali di assistenza (LEA)** da erogare uniformemente sul territorio nazionale e concorda con le Regioni l'ammontare dei trasferimenti erariali destinati al loro finanziamento; le **Regioni** che organizzano i propri servizi sanitari regionali (SSR) e garantiscono l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei LEA.

Il livello di **fabbisogno sanitario nazionale**, di norma definito in via programmatica con un orizzonte temporale triennale in sede di Intesa Stato-Regioni e successivamente recepito in Legge di bilancio, rappresenta la quota

¹²³ Nuovo sistema informativo sanitario.

¹²⁴ La parte restante è costituita da prestazioni di tipo assistenziale.

¹²⁵ Tali modelli di rilevazione sono stati introdotti con il decreto del Ministero della salute del 15 giugno 2012.

¹²⁶ Istat – Il sistema dei conti della sanità per l'Italia Anni 2012-2016. Statistiche report del 4 luglio 2017.

di risorse ritenute congrue dallo Stato per consentire alle regioni di erogare i livelli essenziali di assistenza (LEA), in condizione di efficienza e appropriatezza.

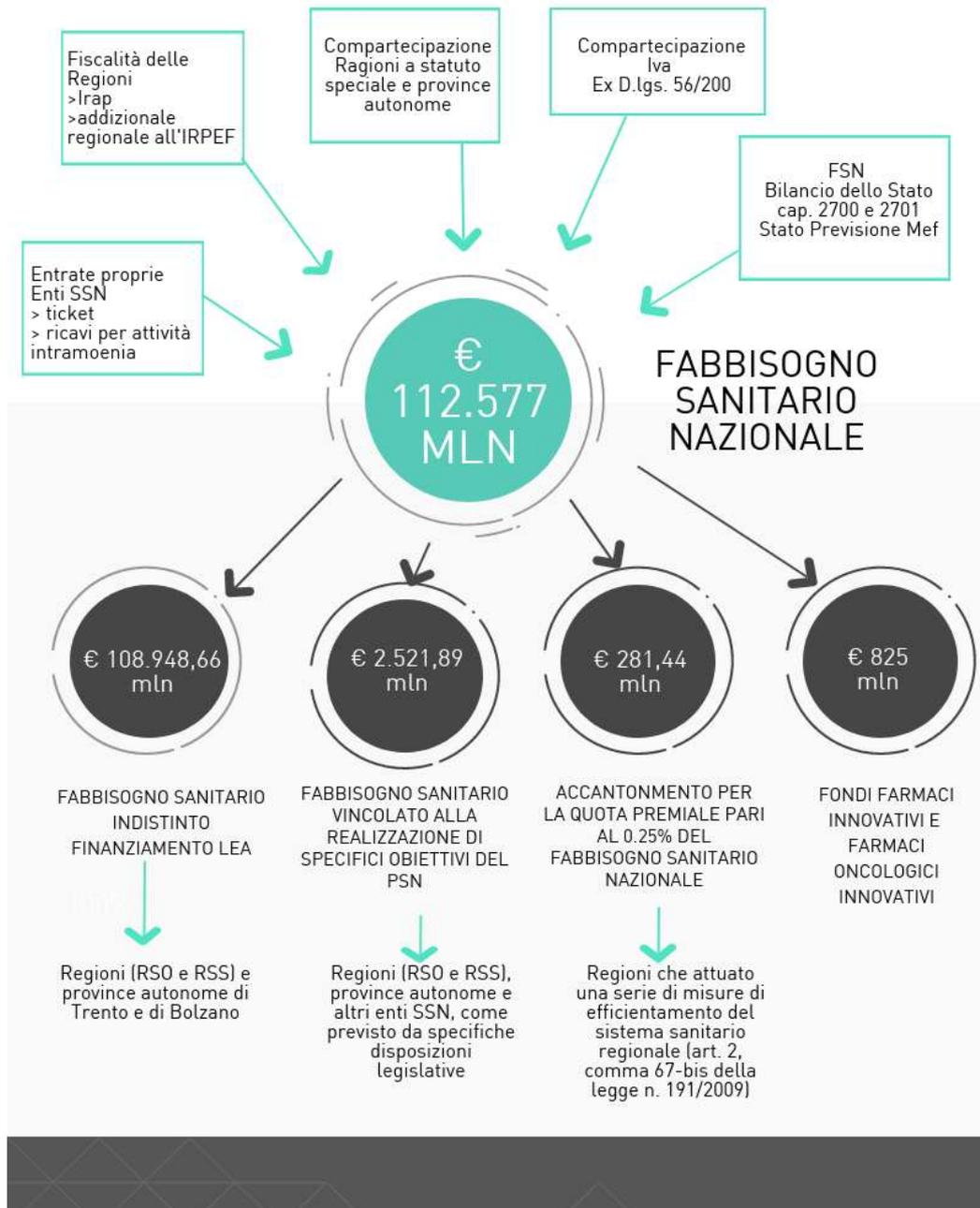
Eventuali spese superiori al finanziamento concordato, conseguenti alle scelte di alcune regioni di erogare livelli di prestazioni superiori ai LEA (e quindi “programmate” in sede di predisposizione dei bilanci regionali) o a una dinamica dei costi non congruente con quella sottesa alla quantificazione del fabbisogno, sono coperti a carico delle singole regioni.

Nello schema che segue sono esposte le principali fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale e gli importi delle risorse da ripartire per l'anno 2017, desunte dalla delibera CIPE n. 117 del 22 dicembre 2017 (Fondo sanitario nazionale 2017 - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale).



FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE

[A N N O 2 0 1 7]



Fonte: Elaborazioni su dati delibera CIPE n. 117/2017.

Più in particolare, i fabbisogni sanitari delle regioni a statuto ordinario, di quelle a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono finanziati:

- a) dai ricavi e dalle entrate proprie di ogni singola regione (entrate da *ticket* e ricavi per attività *intramoenia*)
- b) dalle entrate relative alla fiscalità regionale (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF).

Si precisa che, in sede di riparto, le entrate da fiscalità regionale sono calcolate ad aliquota standard. L'eventuale mancato gettito fiscale IRAP determinatosi a consuntivo viene compensato dalle risorse del Fondo Sanitario Nazionale specificamente destinate ad integrare le minori entrate (Bilancio dello Stato, Stato di previsione del MEF, capitolo 2701 Finanziamento del fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP).

Inoltre, le eventuali manovre effettuate dalle regioni, in virtù della loro autonomia fiscale, in diminuzione delle aliquote sono a carico dei singoli bilanci regionali. Diversamente a fronte di un innalzamento autonomo delle aliquote tali risorse verrebbero trasferite dal bilancio dello Stato alle regioni che hanno operato il citato incremento.

Le predette risorse (di cui alle lettere *a*) e *b*)) non sono di norma sufficienti a garantire l'erogazione dei LEA e pertanto il sistema di finanziamento del SSN prevede un meccanismo di integrazione, che differisce tra le diverse regioni. In particolare:

- le regioni a statuto ordinario integrano le risorse del loro fabbisogno sanitario regionale mediante la compartecipazione all'IVA (Bilancio dello Stato, stato di previsione del MEF capitolo n. 2862)¹²⁷;
- le regioni a statuto speciale (ad eccezione della Regione Siciliana) e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del proprio servizio sanitario senza uno specifico apporto a carico del bilancio dello Stato: ciò in quanto il sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale prevede che, attraverso le entrate fiscali ricevute sotto forma di compartecipazioni ai tributi erariali, le stesse provvedano al finanziamento integrale dell'esercizio delle funzioni attribuite loro dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione¹²⁸;

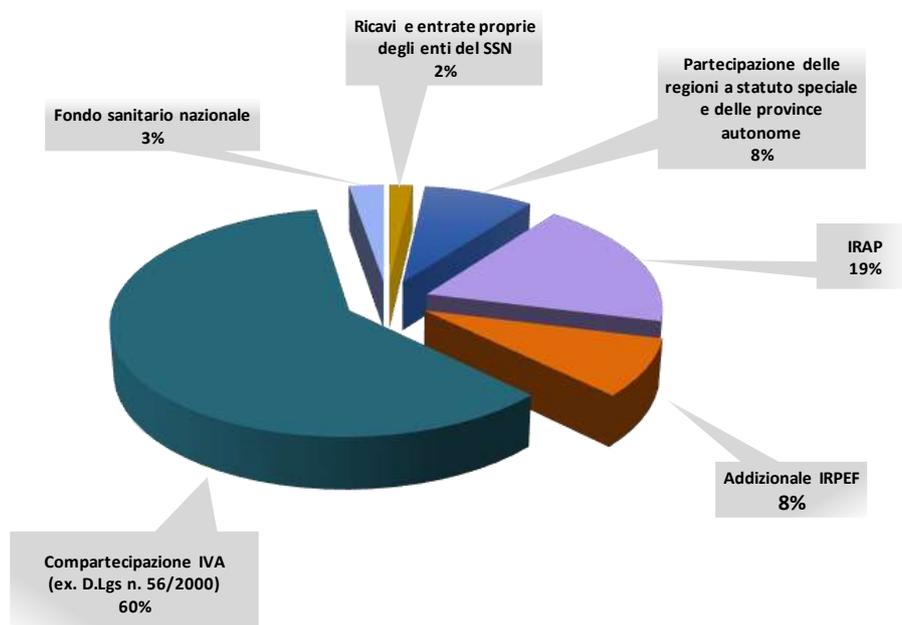
¹²⁷ Integrazione ex D.Lgs. 56/2000).

¹²⁸ Articolo 34, comma 3, della legge n. 724/1994 (Valle d'Aosta e le province di Trento e di Bolzano), articolo 1, comma 144, della legge n. 662/1996 (Friuli Venezia Giulia), articolo 1, comma 836, della legge n. 296/2006 (Sardegna).

- la Regione Siciliana provvede al finanziamento del proprio servizio sanitario per una quota pari al 49,11%¹²⁹. La restante parte (pari al 50,89%) è a carico del Fondo Sanitario Nazionale (FSN)¹³⁰.

Nel grafico che segue è sintetizzata la composizione delle fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario indistinto elaborata sulla base dei dati della citata delibera CIPE n. 117 del 2017:

Fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario indistinto – anno 2017



Fonte: Fonte: Elaborazioni su dati delibera CIPE n. 117/2017.

Si definisce **fabbisogno sanitario indistinto** la quota delle risorse complessive del SSN non vincolate a specifiche finalità e destinate al finanziamento dei LEA.

Con riferimento alle risorse del fabbisogno sanitario indistinto, si segnala che determinate risorse, per effetto di apposite norme di legge, sono finalizzate ad alcune aree di intervento, quali ad esempio la quota destinata al rimborso alle regioni per l'acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPNV) pari a 100 milioni di euro per l'anno 2017, a 127 milioni di euro per l'anno 2018 e a 186 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 (articolo 1, comma 408, della legge n. 232/2016).

¹²⁹ Articolo 1, comma 830, legge 296/2006.

¹³⁰ Stato di previsione del Ministero dell'economia, Capitolo di bilancio n. 2700.

Per quanto attiene invece al **fabbisogno sanitario vincolato**, l'articolo 1, comma 34, della legge n. 662/1996 prevede che il CIPE, su proposta del Ministro della sanità, possa vincolare quote del Fondo sanitario nazionale alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, con priorità per i progetti sulla tutela della salute materno-infantile, della salute mentale, della salute degli anziani nonché per quelli finalizzati alla prevenzione, con particolare riferimento alla prevenzione delle malattie ereditarie.

Infine, le risorse accantonate per la quota premiale sono fissate nella misura pari allo 0,25% del livello di finanziamento del SSN e sono destinate alle regioni che attuano una serie di misure di efficientamento del sistema sanitario regionale, previste dall'articolo 2, comma *67-bis*, della legge n. 191/2009. L'accertamento delle condizioni per l'accesso regionale alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza LEA e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali¹³¹

- *Contabilizzazione degli effetti delle manovre in ambito sanitario*

Per effetto dei meccanismi che presiedono al finanziamento del SSN, sopra illustrato, una manovra in ambito sanitario che si sostanzia in una modifica del livello di finanziamento è suscettibile di incidere integralmente sulle RSO, parzialmente sulla Regione Siciliana (per una quota pari al 50.89%), mentre non determina necessariamente effetti diretti sulle altre autonomie speciali, in assenza di specifiche previsioni in tal senso.

Pertanto, in caso di manovra restrittiva attuata mediante il taglio del fabbisogno sanitario complessivo, si avrà un effetto di riduzione della spesa corrente in **eguale misura sui tre saldi di finanza pubblica** per un ammontare corrispondente alla parte della manovra che riguarda le regioni a statuto ordinario e in parte la Regione Siciliana. Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito di manovre di questo tenore, realizzate nei precedenti esercizi, sono state introdotte specifiche norme, per l'individuazione di meccanismi diretti a disciplinare anche il concorso delle autonomie speciali.

Con particolare riferimento a tale ultimo aspetto si segnala la sentenza della Corte costituzionale n. 125/2015, la quale - fra l'altro - ha dichiarato, su ricorso della regione Valle d'Aosta, l'illegittimità costituzionale dei meccanismi previsti dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge n. 95/2012. In base a tale norma le regioni a statuto speciale, con l'esclusione della Regione Siciliana, e le province

¹³¹ Di cui agli articoli 9 e 12 dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005

autonome, avrebbero assicurato il concorso alla finanza pubblica sulla base di specifici criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome. In caso di mancata proposta, la norma prevedeva che l'importo del concorso alla manovra fosse annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali¹³².

Nella tabella che segue sono riportati il livello di finanziamento del SSN e l'impatto sullo stesso delle più recenti manovre.

Livello finanziamento SSN (2014-2017)

	<i>(importi in milioni di euro)</i>					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Livello finanziamento Patto per la salute 2014-2016 e legge 190/2014 ⁽¹⁾	109.928	112.067	115.449	118.915	122.350	125.340
Manovra DL 78/2015 (artt. 9-bis - 9-septies)		-2.352	-2.352	-2.352	-2.352	-2.352
Livello finanziamento dopo DL 78/2015		109.715	113.097	116.563	119.998	122.988
Manovra legge 208/2015 (art. 1 commi 567 - 568 e 680) e intesa 11 febbraio 2016			-2.095	-3.500	-5.000	-5.000
Livello finanziamento dopo legge 208/2015			111.002	113.063	114.998	117.988
Manovra legge 232/2016 (art. 1 comma 392)				-63	-998	-2.988
Livello finanziamento dopo legge 232/2016				113.000	114.000	115.000
Clausola salvaguardia mancata intesa RSS (DM del 5 giugno 2017)				-423	-604	-604
Livello finanziamento dopo DM5 giugno 2017				112.577	113.396	114.396
Manovra legge 205/2017 (art. 1 comma 435)					30	35
Livello finanziamento dopo legge n. 205/2017					113.426	114.431

Fonte: Elaborazione su dati MEF-RGS Il Monitoraggio della spesa sanitaria - anno 2017 e relazione tecnica legge di bilancio 2018

1) Il patto per la Salute 2014-2016 ha fissato il livello del finanziamento per il triennio. Il livello del 2015 e 2016, rispetto al valore indicato nell'intesa, è stato incrementato di 5 milioni dall'articolo 1, comma 167, della legge n. 190/2014 (screening neonatale). Il valore degli anni successivi è ricostruito sulla base del livello del finanziamento a normativa vigente integrato degli effetti delle manovre successive.

A titolo esemplificativo, si esaminano gli effetti ascritti alle due ultime manovre realizzate con le leggi di bilancio 2017 e 2018.

L'articolo 1, comma 392, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), ha introdotto una manovra a carico del settore sanitario per 63 milioni di euro nel 2017, 998 milioni nel 2018 e 2.988 milioni nel 2019. Il carico della manovra era suddiviso tra le regioni a statuto ordinario e le regioni a statuto speciale.

La contabilizzazione della manovra sui saldi di finanza pubblica rispecchia il sistema di finanziamento del SSN, in base al quale si registra una **minore spesa corrente sui tre saldi per le regioni a statuto ordinario**. Diversamente, per le **regioni a statuto speciale** si registra una minore spesa

¹³² Per approfondimenti si veda MEF-RGS. Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 4 – anno 2017.

sui saldi di fabbisogno e indebitamento, mentre per il bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare) si determina una maggiore entrata extratributaria.

Quindi mentre l'applicazione alle RSO è garantita dalla riduzione del livello del fabbisogno sanitario, per le Autonomie speciali si è fatto rinvio a singoli accordi con il Governo, da raggiungersi entro la data del 31 gennaio. Come si legge nel rapporto sul Monitoraggio della spesa sanitaria anno 2017 "le autonomie speciali hanno manifestato l'indisponibilità a raggiungere un'intesa con il Governo in merito. In assenza di clausola di salvaguardia, ciò ha determinato minori entrate per il bilancio dello Stato, con pari impatto sui saldi di finanza pubblica, per circa 7 milioni di euro nel 2017, 107 milioni di euro nel 2018 e 322 milioni di euro a decorrere dal 2019"¹³³.

L'articolo 1, comma 435, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) ha invece incrementato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato di 30 milioni di euro per l'anno 2019, di 35 milioni di euro per l'anno 2020, di 40 milioni di euro per l'anno 2021, di 43 milioni di euro per l'anno 2022, di 55 milioni di euro per l'anno 2023, di 68 milioni di euro per l'anno 2024, di 80 milioni di euro per l'anno 2025 e di 86 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026 al fine di incrementare i fondi contrattuali per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria.

- *Livelli essenziali di assistenza: limiti di spesa e diritti soggettivi*

Il fabbisogno sanitario nazionale, come evidenziato in precedenza, rappresenta il complesso delle risorse destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ovvero dei beni, servizi e prestazioni che il SSN garantisce a tutti i cittadini in condizioni di uniformità.

La nozione di livelli essenziali è stata introdotta nella Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. In ambito sanitario, i Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono stati poi definiti, una prima volta, dal Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001, che costituisce un classificatore e nomenclatore delle prestazioni sanitarie sulla base della loro erogabilità da parte del SSN.

L'articolo 1, commi 553-564, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha previsto l'aggiornamento dei LEA, da attuarsi con DPCM nei limiti di una maggiore spesa pari a 800 milioni di euro annui. Successivamente è stato emanato il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, di aggiornamento dei LEA, che ha introdotto modifiche al nomenclatore della specialistica ambulatoriale, includendo prestazioni tecnologicamente avanzate ed eliminando quelle ormai obsolete, ha innovato il nomenclatore dell'assistenza protesica, revisionato l'elenco delle malattie rare e

¹³³ MEF-RGS. Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 4 – anno 2017.

quello delle malattie croniche e introdotto nuovi vaccini e nuovi accertamenti per patologie neonatali, ma, finora, non sono stati ancora emanati i decreti che fissano le tariffe massime delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, rendendo così non fruibili le nuove prestazioni.

A fronte di tale definizione, nel quadro della verifica parlamentare degli oneri legislativi, emerge spesso questione metodologica, che verte sulla presenza, da un lato, di un diritto soggettivo di tutti i cittadini alla prestazione sanitaria e, dall'altro, del limite di spesa rappresentato dal complesso delle risorse finanziarie disponibili del SSN a legislazione vigente. Peraltro, la modulazione delle prestazioni al fine di renderle conformi ai limiti di spesa via via indicati, è stata risolta in via di prassi attraverso le intese con le Regioni e facendo salva comunque la facoltà di prevedere prestazioni aggiuntive previa predisposizione di risorse proprie regionali.

Nelle manovre in ambito sanitario sopra esaminate, a fronte della riduzione delle risorse destinate al SSN negli anni 2014-2016, il quadro delle prestazioni sanitarie da erogare ai cittadini non è stato oggetto di riduzione di volta in volta. Infatti, in tali casi, le regioni sono chiamate a ridurre il livello di spesa, attuando misure di efficientamento del sistema sanitario regionale ovvero ad adottare interventi diretti ad incrementare le entrate laddove il livello programmato di finanziamento venga superato.

Nella relazione tecnica riferita al disegno di legge di stabilità 2016, si legge che l'effetto di minore spesa "sull'indebitamento può essere conseguito sul versante della spesa tramite adozione autonoma da parte delle regioni di idonee e congrue misure di contenimento della spesa. In ogni caso, dato il vincolo dell'equilibrio nel settore sanitario, il pieno conseguimento dell'effetto scontato in termini di indebitamento netto sarebbe comunque assicurato tramite l'attivazione della leva fiscale autonoma delle regioni o dei meccanismi automatici previsti dalla normativa vigente, in caso di emersione di disavanzi regionali" (*cfr.* successivo approfondimento).

L'equilibrio economico-finanziario dei bilanci sanitari regionali

Sulla base delle intese intercorse tra lo Stato e le Regioni, sono state introdotte nell'ordinamento, a decorrere dal 2005, disposizioni specificamente volte a responsabilizzare le Regioni nel perseguimento dell'obiettivo di azzerare i disavanzi accumulatisi dal 2001, prevedendo al contempo il concorso finanziario e tecnico dello Stato.

In particolare, gli interventi legislativi in materia hanno previsto a carico delle Regioni adempimenti organizzativi e gestionali intesi a garantire l'equilibrio economico-finanziario e il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza. Al fine di verificare il rispetto di tali adempimenti, tutte le Regioni sono sottoposte a verifica annuale da parte degli organismi di controllo: il Tavolo di verifica degli adempimenti e il Comitato Lea istituiti, rispettivamente, presso i Ministeri dell'economia e finanze e della salute. A tali organismi si affianca dal 2010 la

Struttura tecnica di monitoraggio paritetica, quale struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni, istituita dal Patto per la salute 2010-2012 e composta da sei rappresentanti dello Stato e sei rappresentanti delle Regioni.

Il Governo dispone di significativi strumenti di azione nei confronti delle Regioni inadempienti. Qualora in sede di verifica annuale si accerti la mancata copertura del disavanzo è attivato, in caso di perdurante inadempienza, l'automatico incremento dell'aliquota IRAP e dell'addizionale IRPEF di spettanza regionale entro i livelli massimi previsti dalla normativa vigente. In caso di mancata copertura del disavanzo, il Governo può "congelare" le quote di finanziamento in erogazione e nominare un Commissario ad acta, al fine di adottare i necessari provvedimenti per il ripiano delle perdite.

Con la legge finanziaria 2005 è stata prevista la possibilità per le Regioni che evidenziano un disavanzo strutturale di stipulare un apposito accordo con i Ministri dell'economia e della salute, accompagnato da un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del SSN, c.d Piano di rientro dai disavanzi (Pdr).

La situazione di disavanzo strutturale per una regione si configura nella sostanziale incapacità di assicurare l'equilibrio finanziario del proprio servizio sanitario. La legge finanziaria per il 2010 ha stabilito che il livello dimensionale del disavanzo sanitario strutturale, rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie, è fissato al 5 per cento.

Con particolare riferimento alla procedura, la regione, accertato il deficit, presenta entro il 30 giugno dell'anno di riferimento, il Piano, di durata non superiore al triennio, elaborato con AIFA e AGENAS. Dopo l'approvazione regionale, la valutazione è compiuta dai Tavoli tecnici di monitoraggio (Tavolo adempimenti e Comitato LEA), a cui partecipano rappresentanti dei ministeri competenti (rispettivamente MEF e Ministero della salute), delle regioni e della Conferenza Stato-Regioni. Decorsi i termini previsti, il Governo valuta il Piano e lo approva. Se la regione non presenta il Piano di rientro, o nel caso di valutazione negativa del Piano da parte dei Tavoli tecnici per gravi ritardi nella sua attuazione, il Governo diffida la regione a compiere gli adempimenti previsti entro la data riportata nella diffida. I Tavoli tecnici sono chiamati a valutare gli atti adottati dalla regione e la loro congruità a recuperare il grave ritardo nell'attuazione del Piano di rientro. In caso di valutazione negativa lo stesso Governo nomina un commissario ad acta per gli adempimenti necessari. Con il commissariamento la regione perde la sua potestà sulla sanità con particolare riferimento agli obiettivi nominati esplicitamente nel mandato commissariale. Il Commissario può essere affiancato nell'attuazione del suo mandato da uno o più sub commissari ai quali viene conferito specifico mandato.

Il commissariamento della regione comporta l'automatica adozione di misure restrittive e sanzionatorie verso la regione (sospensione dei trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio, decadenza dei direttori generali, amministrativi e sanitari, incremento delle aliquote nelle misure fisse di 0,15 punti percentuali dell'aliquota dell'Irap e di 0,30 punti percentuali dell'addizionale all'Irpef). Resta fermo l'obbligo del mantenimento, per l'intera durata del piano, delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale

regionale all'IRPEF ove scattate automaticamente ai sensi dell'art. 1, co. 174, della L 311/2004.

Le regioni sottoposte ai Piani di rientro e commissariate possono presentare un nuovo Piano di rientro, o, in alternativa, la prosecuzione del piano di rientro secondo programmi operativi, coerenti con gli obiettivi della gestione commissariale. Se la regione presenta un nuovo Piano di rientro cessa il commissariamento, e si ritorna alla gestione ordinaria (articolo 2, comma 88 legge finanziaria 2010).

La spesa pensionistica

All'aggregato di spesa delle prestazioni sociali in denaro sono riconducibili la **spesa per pensioni** e quella per **altre prestazioni sociali in denaro**.

La prima componente è costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio, cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali.

La seconda componente, diversa dalla spesa per pensioni, è quella complessivamente sostenuta per prestazioni monetarie di varia natura e finalità, denominata “altre prestazioni in denaro”. Tra le principali prestazioni ivi ricomprese figurano: il trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici; le indennità di disoccupazione e integrazione salariale; le prestazioni di invalidità civile e quelle per non vedenti e non udenti; le rendite infortunistiche; gli assegni al nucleo familiare; gli assegni di malattia, maternità e congedi parentali; le pensioni di guerra, nonché altri sussidi o assegni previdenziali ed assistenziali.

Per quanto riguarda i **modelli previsionali relativi alla spesa pensionistica**, si fa presente che le previsioni di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) sono effettuate sulla base di due distinti scenari: lo scenario “nazionale base” e lo scenario “EPC-WGA *baseline*”. Il primo è definito in ambito nazionale e recepisce la previsione demografica prodotta dall'Istat; il secondo è determinato a livello europeo nel Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio Ecofin (*Economic Policy Committee – Working Group on Ageing*, EPC-WGA) e recepisce ipotesi definite in ambito europeo per la predisposizione delle previsioni sulle spese pubbliche. La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica recepisce lo scenario nazionale base che considera i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat. Tale previsione, inoltre, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati dal 1995 ad oggi, compresa l'indicizzazione dei requisiti anagrafici e contributivi per

l'accesso alla pensione alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'Istat. Per quanto riguarda le tendenze di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, appositi approfondimenti sono contenuti ed aggiornati periodicamente nel Documento di economia e finanza (DEF) e nella relativa nota di aggiornamento (Nadef). Per quanto attiene alle ultime proiezioni, si rinvia all'apposito approfondimento contenuto nel DEF 2018¹³⁴.

- *Quantificazione e copertura di norme relative all'anticipo dei requisiti pensionistici*

Per quanto riguarda la **spesa pensionistica**, i principali interventi adottati nel settore nel corso della XVII legislatura sono stati per lo più rivolti ad attenuare, per talune categorie di lavoratori specificamente individuate, i requisiti necessari al pensionamento rispetto a quelli previsti per la generalità dei soggetti dalla riforma di cui all'articolo 24 del DL 201/2011 (cosiddetta "legge Fornero"). Pur mantenendo sostanzialmente inalterato l'impianto generale della riforma, sono state quindi previste deroghe che hanno interessato particolari categorie di soggetti.

Dal punto di vista metodologico, le disposizioni che intervengono sulla spesa pensionistica, in senso riduttivo o espansivo, determinano un corrispondente effetto sui tre saldi di finanza pubblica.

Ciò si determina, per quanto attiene ai saldi della p.a. (indebitamento netto e fabbisogno) in ragione del maggiore (o minore) livello dei pagamenti delle pensioni da parte dei soggetti gestori ricompresi nell'ambito del perimetro delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, anche il bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare) è interessato a tali effetti, poiché a fronte di aumenti (o riduzioni) della spesa pensionistica si determinano corrispondenti incrementi (o diminuzioni) dei trasferimenti statali ai soggetti gestori con finalità di compensazione.

Con riferimento ai profili di quantificazione dei predetti effetti, il processo di analisi evidenzia complessità che solo un'esauritiva relazione tecnica, completa di tutti i parametri assunti come base di calcolo, consente di verificare.

In proposito, si richiama preliminarmente l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196/2009 che prevede che, per le disposizioni legislative in materia pensionistica, la relazione tecnica contenga un quadro analitico di **proiezioni finanziarie, almeno decennali**.

Per le norme che derogano ai requisiti per l'accesso alle prestazioni pensionistiche, le proiezioni della relazione tecnica riguardano, in primo luogo, la **definizione della platea dei potenziali aventi diritto** ai requisiti

¹³⁴ Cfr. DEF 2018, Sez. I "Programma di stabilità dell'Italia" – pagg. 83 e segg.

ridotti rispetto a quelli vigenti. La determinazione di tale platea avviene sulla base dei dati statistici disponibili da parte dell'INPS, modulati sulle classi di età dei soggetti interessati dalle deroghe. Di complessa determinazione può peraltro risultare l'individuazione del c.d. "anticipo medio", qualora dovessero essere ricompresi nell'arco temporale relativo alla quantificazione delle platee incrementi legati all'**aumento delle aspettative di vita** ancora in corso di definizione.

Congiuntamente alla platea interessata, ai fini della quantificazione degli oneri pensionistici, va definito l'**importo medio annuo da erogare** e l'**anticipo medio rispetto alla naturale decorrenza** prevista a legislazione vigente; infatti l'onere della singola pensione anticipata tende ad esaurirsi al raggiungimento della suddetta decorrenza, potendo invece determinare risparmi negli anni successivi a tale data dal momento che in un sistema contributivo (o comunque misto) ad un numero inferiore di anni di contribuzione corrispondono ratei pensionistici inferiori.

Qualora infine le norme pensionistiche riguardino lavoratori dipendenti del pubblico impiego, occorre considerare nel computo degli effetti finanziari anche quelli determinati dall'**anticipo della corresponsione del trattamento di fine servizio** (TFS). Il loro importo va imputato alle annualità di riferimento, tenendo conto che, per coloro che sono collocati volontariamente in pensione anticipata rispetto a quella di vecchiaia, la prima rata è corrisposta dopo 24 mesi dal collocamento in pensione. Inoltre, per trattamenti di fine servizio superiori a 50.000 euro, l'erogazione viene assicurata in due importi annuali e, per trattamenti superiori a 100.000 euro, in tre importi annuali. Specularmente, al maggior onere maggiore da considerare nelle annualità interessate dall'anticipo dei requisiti, corrisponderanno minore spese per TFS nelle annualità in cui lo stesso sarebbe stato erogato rispetto agli ordinari requisiti.

- *Interventi di salvaguardia in favore dei cosiddetti "lavoratori esodati"*

Nel corso della XVII legislatura è proseguita, con cinque ulteriori interventi, la salvaguardia, iniziata nel corso della legislatura precedente¹³⁵, che consente il pensionamento in base ai requisiti esistenti prima della riforma, per alcune categorie di lavoratori.

I provvedimenti in tal senso approvati nel corso della XVII legislatura sono: articoli 11 e 11-bis del DL 102/2013; articolo 1, comma 191, della L. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014); la legge n.147/2014; l'articolo 1, comma 263 e commi 265-273, della

¹³⁵ In particolare, nel corso della XVI Legislatura, si fa riferimento all'articolo 6, comma 2-ter e 2-septies, del DL 216/2011, all'articolo 22 del DL 95/2012 e all'articolo 1, commi 231-237, della L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) che hanno ampliato la platea dei soggetti ammessi al pensionamento secondo la normativa previgente.

L. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) e l'articolo 1, commi 212-221, della L. n. 232/2016 (Legge di bilancio 2017).

In base a tali provvedimenti, la salvaguardia è stata estesa ai lavoratori con rapporto di lavoro cessato entro il 31 dicembre 2011 a seguito di risoluzione unilaterale e ai lavoratori che nel 2011 erano in congedo per assistere familiari con *handicap* grave o fruivano di permessi giornalieri retribuiti per assistenza a coniuge parente o affine con *handicap* grave. Per quest'ultima categoria è stato previsto l'ulteriore requisito della maturazione dei requisiti pensionistici ordinari entro 36 mesi dall'entrata in vigore del D.L. 201/2011.

Tutti i predetti benefici sono stati previsti entro **specifici limiti di spesa**, subordinando quindi l'accesso al beneficio alla disponibilità effettiva delle relative risorse. A tal fine le norme di salvaguardia hanno previsto l'introduzione di un **doppio limite**, riguardante sia il **numero dei soggetti** cui è stato consentito l'accesso ai benefici pensionistici (specificato anche per categoria a partire dalla L. 147/2014) sia il **corrispondente limite corrispondente di spesa**. A garanzia del rispetto di detti limiti, gli interventi normativi hanno previsto che l'INPS, a seguito di una specifica attività di monitoraggio, non prenda in considerazione ulteriori domande di pensionamento in caso di raggiungimento del limite numerico delle domande previsto dalle disposizioni.

Si segnala che la previsione di espressi limiti (numerici e di spesa), adottata fin dall'inizio degli interventi di salvaguardia relativi alla materia in esame, appare costituire un elemento innovativo nei provvedimenti che intervengono in materia previdenziale. Infatti, a tali fattispecie è stato solitamente associato il riconoscimento di diritti soggettivi ritenuti in linea generale – e ferma restando la possibilità di una programmazione temporale dei pensionamenti - non comprimibili nell'ambito di predeterminate limitazioni di carattere quantitativo.

Peraltro, nel corso dell'ultima legislatura, a fronte del monitoraggio svolto dall'INPS, con i provvedimenti via via adottati è stato possibile **intervenire ex post, rifinanziando gli interventi in favore di categorie per le quali gli stanziamenti erano risultati insufficienti**, oppure **riutilizzando risorse eccedenti** nei casi in cui le domande erano risultate inferiori alle aspettative. L'accesso alle prestazioni appare quindi aver seguito un indirizzo volto al progressivo adeguamento al numero effettivo delle richieste secondo la logica di un adeguamento "dinamico" alle situazioni di fatto.

Ad esempio, proprio in base all'attività di monitoraggio gli ultimi tre interventi di salvaguardia - di cui alla L. 147/2014, all'articolo 1, comma 263 e commi 265-273 della L. 208/2015 e all'articolo 1, commi 212-221, della L. 232/2016 - hanno operato, nel tempo, una revisione dei contingenti già autorizzati, riducendo la platea dei soggetti autorizzati, nel caso di carenza di domande. Sono state così sbloccate le risorse già approntate – e risultate eccedenti in base alle attività di monitoraggio - per riversarle nell'apposito

Fondo di cui all'articolo 1, comma 235, della L. 228/2012 al fine di utilizzarle per altri provvedimenti di salvaguardia. Detto Fondo è stato poi soppresso con la legge di bilancio 2017, una volta conclusi gli interventi.

Nella tabella che segue si dà conto del numero di soggetti ammessi alla salvaguardia e dei corrispondenti oneri.

Limiti numerici e di spesa per le otto salvaguardie rideterminati a seguito del monitoraggio di cui all'articolo 15 del DL 148/2017

(importi in milioni di euro)

	Limiti numerici programmati	2013-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2030	TOTALE
DL 214/2011 Prima salvaguardia	64.374	878,00	1.083,80	1.186,50	936,30	590,30	228,90	113,60	89,70	5.107,10
DL 135/2012 Seconda salvaguardia	19.741	100,10	183,40	246,80	268,80	221,90	180,70	102,40	104,20	1.408,30
L 228/2012 Terza salvaguardia	7.554	80,90	80,90	64,60	42,80	28,60	18,40	5,00	3,40	324,60
DL 102/2013 Quarta Salvaguardia	3.572	42,50	66,10	50,90	36,60	17,80	4,50	0,70	0,30	219,40
L. 147/2013 Quinta salvaguardia	3.871	40,80	55,30	35,90	26,00	19,40	12,60	2,60	0,30	192,90
Lavoratori titolari 104/1992 eccedenti limite numerico L. 124/2013 e L. 147/2014	4.365	0	13,10	70,70	68,60	43,30	23,40	6,60	0,90	226,60
L. 147/2014 Sesta salvaguardia	16.818	10,00	135,90	207,00	163,10	118,30	89,30	45,20	15,40	784,20
L. 208/2015 Settima salvaguardia	16.800	0	0	138,00	254,00	231,00	177,00	112,00	94,00	1.006,00
L. 232/2016 Ottava Salvaguardia	16.294	0	0	0	112,20	167,40	179,30	152,10	301,90	912,90
TOTALE	153.389	1.152,30	1.618,50	2.000,40	1.908,40	1.438,00	914,10	540,20	610,10	10.182,00

- *L'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)*

La legge di bilancio 2017 (articolo 1, commi 166-178) prevede – in via sperimentale e fino all'esercizio 2018, in base a modifiche introdotte nella L. 205/2017 (Legge di bilancio 2018) - un nuovo strumento denominato **Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)**. Si tratta di un prestito corrisposto da un soggetto finanziatore privato in quote mensili per dodici mensilità fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. La restituzione del prestito avviene a partire dalla maturazione di tale diritto, con rate di ammortamento mensili, per una durata di venti anni. L'APE può essere richiesto da soggetti con età anagrafica minima di 63 anni, che maturino il diritto ad una pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi, purché in possesso del requisito contributivo minimo di venti anni.

La relazione tecnica relativa a tali disposizioni ascrive alle norme effetti finanziari derivanti dall'istituzione di un Fondo di garanzia nello stato di previsione del Ministero dell'economia per l'accesso all'APE (pari a 70 milioni di euro per l'anno 2017) e dal riconoscimento di un credito di imposta annuo nella misura massima del 50 per cento dell'importo pari a un ventesimo degli interessi e dei premi assicurativi complessivamente pattuiti nei relativi contratti (corrispondente quindi al 2,5 per cento).

Trattandosi di **operazioni finanziarie** che intercorrono tra soggetti esterni alla pubblica amministrazione, gli oneri quantificati dalla relazione tecnica sono limitati alle agevolazioni concesse sotto forma di garanzia statale (tramite l'apposito Fondo) e di credito di imposta.

In particolare, l'onere relativo al riconoscimento del credito di imposta per gli interessi ed i premi assicurativi corrisposti è contabilizzato sui tre diversi saldi, mentre per la costituzione del Fondo di garanzia (70 mln) è contabilizzato un impatto sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno. Non sono invece previsti effetti in termini di indebitamento netto, presumibilmente nel presupposto che l'intervento configuri una garanzia "non standardizzata" (sul punto cfr. apposito approfondimento in materia di garanzie statali, contenuto nel presente *dossier*)

- *L'APE sociale*

L'articolo 1, commi 179-186, della L. 232/2016 ha previsto che, per talune categorie di soggetti (disoccupati; soggetti in possesso dei benefici di cui alla L. 104/1992; soggetti cui è stata riconosciuta una riduzione della capacità superiore o uguale al 74 per cento; soggetti impegnati in lavori gravosi), sia riconosciuta - al compimento del requisito anagrafico dei 63 anni e congiuntamente a un'anzianità contributiva compresa tra 30 e 36 anni, a seconda della categoria - un'**indennità** (cosiddetta **APE sociale**) per una durata non superiore al periodo intercorrente tra la data di accesso al beneficio e il conseguimento dell'età anagrafica prevista per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia. A differenza della precedente misura,

quella in esame dà luogo quindi all'**erogazione diretta di prestazioni da parte della pubblica amministrazione**, con conseguenti oneri che la relazione tecnica contabilizzi in identica misura sui tre saldi di finanza pubblica. L'indennità è infatti corrisposta dall'INPS, a domanda, ed è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione. In ogni caso, l'indennità non può superare l'importo di 1.500 euro, cifra che non è soggetta a rivalutazione.

Si segnala che, anche in questo caso, il beneficio dell'indennità è riconosciuto nell'ambito di specifici **limiti di spesa**; si prevede altresì che, in caso di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto alle risorse finanziarie disponibili, la decorrenza dell'indennità sia differita, con criteri di priorità riferiti alla data di maturazione dei requisiti, al fine di garantire un numero di accessi all'indennità non superiore al numero programmato in relazione alle risorse finanziarie predeterminate come limiti di spesa.

In merito alle problematiche relative ai profili di quantificazione, la relazione tecnica ha precisato che le disposizioni in esame non introducono un diritto soggettivo; conseguentemente, la previsione di specifici limiti di spesa appare nel caso specifico in grado di garantire l'equilibrio finanziario delle norme. Tuttavia, la medesima RT fornisce, per ogni categoria di soggetti interessati, una serie di parametri utilizzati per la stima dei relativi effetti finanziari, quali il prevedibile numero delle prestazioni erogate annualmente, formulando altresì l'ipotesi prudenziale di considerare l'importo mensile massimo erogabile.

- *Estensione dell'istituto "Opzione Donna"*

A differenza dei precedenti interventi, le modifiche intervenute in materia di "Opzione Donna" non sono state assoggettate a limiti di spesa.

L'istituto in questione è stato introdotto dall'articolo 1, comma 9, della L. 243/2004, che ha previsto in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2015, la possibilità di conseguire il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di anzianità, in presenza di un'anzianità contributiva pari o superiore a trentacinque anni e di un'età pari o superiore a 57 anni per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni per le lavoratrici autonome, optando per una liquidazione del trattamento medesimo secondo le regole di calcolo del sistema contributivo. Successivamente, l'articolo 1, comma 281, della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016) e l'articolo 1, commi 222-225, della L. 232/2016 (legge di bilancio 2017), hanno previsto l'opzione per il pensionamento anche per le lavoratrici che hanno maturato i requisiti previsti entro il 31 dicembre 2015 (ancorché la decorrenza del trattamento fosse successiva a tale data), nonché a quelle che, al 31 dicembre 2015, non avevano maturato i requisiti previsti per effetto degli incrementi della speranza di vita intervenuti nel frattempo¹³⁶.

136 Si ricorda che l'articolo 12, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 ha disposto l'adeguamento del requisito anagrafico alla speranza di vita, prevedendo per coloro che maturano i requisiti a

Da tali estensioni, sono derivate, di volta in volta, ampliamenti della platea dei soggetti aventi diritto ai benefici dell'istituto, che le varie relazioni tecniche hanno stimato seguendo ipotesi distinte per ciascuna categoria di lavoratrici (dipendenti private, dipendenti pubbliche e lavoratrici autonome). Una volta definita la platea potenzialmente interessata, la quantificazione ha assunto come elemento di calcolo una diminuzione dell'importo medio delle pensioni, in quanto, a fronte dell'anticipo dei requisiti, è stato previsto il calcolo delle prestazioni utilizzando il sistema contributivo¹³⁷.

L'intervento è suscettibile di determinare quindi **effetti di risparmio nel lungo periodo** dovuti alla riduzione dei trattamenti che sarebbero comunque corrisposti. Tuttavia, nell'immediato, si registra una **maggiore spesa pensionistica dovuta all'anticipo del pensionamento** di soggetti che, altrimenti, avrebbero dovuto attendere la maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente. Pertanto, sui saldi di finanza pubblica è stato contabilizzato un effetto di maggiore spesa per i primi anni, che si riassorbe progressivamente nel momento in cui le lavoratrici interessate avrebbero maturato il diritto alla prestazione pensionistica sulla base delle regole ordinarie. Da tale data si realizza quindi un effetto di risparmio connesso alla diversa modalità di calcolo della prestazione pensionistica (metodo contributivo in luogo del sistema retributivo). Per tale motivo l'effetto di risparmio è tanto più evidente quanto più elevata è la quota di pensione che sarebbe stata calcolata con il sistema retributivo. Tuttavia, come spiegato da talune relazioni tecniche, la categoria di soggetti che avranno diritto ad una quota di pensione calcolata con sistema retributivo è in via di esaurimento e, pertanto, una manovra in tale ambito potrebbe avere nel futuro effetti di risparmio limitati o addirittura nulli, determinando esclusivamente un effetto di maggiore spesa pensionistica per gli anni interessati all'anticipazione disposta con l'intervento in esame.

decorrere dal 1° gennaio 2014, un'età pari o superiore a 57 anni e 3 mesi per le lavoratrici dipendenti, e a 58 anni e tre mesi per le lavoratrici autonome. Inoltre, per i trattamenti liquidati in base all'opzione donna, la decorrenza può avere luogo solo dopo 12 mesi dalla maturazione dei suddetti requisiti, ovvero dopo 18 mesi per le lavoratrici autonome. L'INPS aveva ritenuto che entro il termine del 31 dicembre 2015 per i soggetti interessati devono essere decorsi anche i predetti termini per la decorrenza del trattamento pensionistico Cfr. le circolari INPS nn. 35 e 37 del 2012.

¹³⁷ La relazione tecnica riferita all'AS 2111 (disegno di legge di stabilità 2016) evidenzia "che l'importo medio della pensione si riduce del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome per effetto del calcolo contributivo". Per i soggetti interessati dall'istituto in esame, precisa la RT, è ancora prevalente la quota retributiva della pensione tenuto conto della parziale non continuità delle carriere. Tale caratteristica, osserva la RT, è peraltro in fase di rapido esaurimento atteso il vincolo di possedere almeno 18 anni di contributi al 31.12.1995.

Altre prestazioni sociali

Una componente delle prestazioni sociali in denaro, come evidenziato in precedenza, è rappresentata dalla spesa per altre prestazioni sociali in denaro, diverse dalle pensioni.

Tale aggregato comprende, tra l'altro, le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Livelli essenziali delle prestazioni sociali: limiti di spesa e diritti soggettivi

Come già rilevato, la nozione di livelli essenziali è stata introdotta nella Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) costituiscono quindi l'insieme delle prestazioni da erogare ai cittadini in relazione a diritti quali ad esempio il diritto all'istruzione, all'assistenza sociale, alla salute, ecc.

A differenza di quanto avviene in ambito sanitario – in cui le prestazioni connesse al diritto alla salute prendono il nome di livelli essenziali di assistenza (LEA) e sono definite da appositi DPCM¹³⁸ - in ambito assistenziale non si dispone di una fonte normativa unitaria in cui siano definiti e strutturati nel complesso i livelli essenziali prestazioni sociali (LEPS).

La legge quadro sull'assistenza (legge 328/2000) ha stabilito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) corrispondono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, secondo le caratteristiche fissate dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Più precisamente, l'art. 22 individua l'area del bisogno (per esempio: povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità) e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni, senza giungere tuttavia a una definizione puntuale dei servizi.

¹³⁸ Il DPCM del 29 novembre 2001, che costituisce un classificatore e nomenclatore delle prestazioni sanitarie sulla base della loro erogabilità da parte del SSN, e il D.P.C.M. 12 gennaio 2017 di aggiornamento dei LEA.

La Conferenza delle Regioni, in un documento approvato il 20 febbraio 2014¹³⁹, ha individuato, con il sostegno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 5 Macro Obiettivi di Servizio:

- servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale;
- servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
- servizi a carattere comunitario per la prima infanzia;
- servizi a carattere residenziale per le fragilità;
- misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

Pertanto, mentre i LEA sono erogati nell'ambito della cornice finanziaria del Servizio Sanitario Nazionale, le cui risorse sono programmate e definite annualmente per soddisfare un determinato livello di prestazione sanitaria, le prestazioni di tipo assistenziale riconducibili ai LEPS sono previste da singole norme di legge che devono provvedere anche alla loro copertura finanziaria.

La fruizione della prestazione assistenziale da parte di tutti i cittadini in possesso di determinati requisiti viene in genere configurato dalle relative norme come un vero e proprio diritto soggettivo che richiede un procedimento di quantificazione degli oneri con l'esatta individuazione della platea potenzialmente interessata alla prestazione e, di conseguenza, delle risorse da porre a compensazione della maggiore spesa.

Tuttavia, recenti interventi in materia assistenziale hanno introdotto nuove prestazioni, la cui effettiva erogazione è comunque prevista entro limiti massimi di spesa. La compatibilità tra le pretese dei beneficiari e lo stanziamento massimo autorizzato è fondata, per un verso, sulla quantificazione operata, che considera l'intera platea potenzialmente interessata, e, per altro verso, da meccanismi di monitoraggio e da specifiche clausole finanziarie, volte a garantire il rispetto dei limiti di spesa prefissati. Queste ultime prevedono in taluni casi la rideterminazione del beneficio o la rimodulazione temporale dello stesso, in altri casi il rifinanziamento delle risorse in ragione delle esigenze riscontrate. Si pone quindi il problema di individuare, anche alla luce del sistema di finanziamento previsto, i casi in cui la pretesa dei beneficiari sia configurabile come diritto soggettivo anche con riguardo al *quantum* della prestazione, dagli ulteriori casi che contemplan la possibilità di una rideterminazione della prestazione.

Il reddito di inclusione (ReI)

Un recente intervento in materia di prestazioni sociali ha riguardato il **Reddito di Inclusione (REI)**, quale misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale introdotta dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n.

¹³⁹ Per un approfondimento si veda “Livelli essenziali delle prestazioni sociali e fabbisogni standard” in Temi dell'attività parlamentare – Camera dei deputati (www.camera.it)

147, emanato in attuazione della legge delega 15 marzo 2017, n. 33, con decorrenza dal 1° gennaio 2018.

Il ReI – che non è comunque compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria - è costituita da due componenti:

- un beneficio economico erogato per un massimo di 18 mesi, con un importo che può variare tra circa 187,5 euro mensili per una persona sola fino a quasi 534 euro per un nucleo con 5 o più componenti. L'ammontare dell'importo è correlato al numero dei componenti del nucleo familiare e tiene conto di eventuali trattamenti assistenziali e redditi in capo al nucleo stesso;

- una componente di servizi alla persona identificata, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare, che terrà conto, tra l'altro, della situazione lavorativa e del profilo di occupabilità, dell'educazione, istruzione e formazione, della condizione abitativa e delle reti familiari, di prossimità e sociali della persona e servirà a dar vita a un "progetto personalizzato" volto al superamento della condizione di povertà.

Dal 1° luglio 2018 in poi, per effetto della legge di bilancio 2018, alcuni requisiti riferiti ai componenti del nucleo familiare risultano aboliti, pertanto l'accesso al beneficio avverrà solo in base a requisiti economici ISEE e IRSE.

L'articolo 2, comma 13, del citato decreto legislativo dispone che “il ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà”.

In particolare, i nuovi limiti di spesa per l'erogazione del ReI, a seguito dell'estensione del beneficio effettuata dalla legge di bilancio 2018 (articolo 1, commi 191-199, della legge n. 205/2017) sono indicati in 1.747 milioni di euro nel 2018, in 2.198 milioni di euro nel 2019, in 2.158 per il 2020 e in 2.130 milioni a decorrere dal 2021, come riepilogato nella tabella che segue.

Limiti di spesa per l'erogazione del ReI

(milioni di euro)

	2018	2019	2020
Dotazione Fondo Povertà ex D.Lgs. 147/2017	1.759	1.845	1.845
Incremento Fondo Povertà DDL di Bilancio 2018	300	700	900
Dotazione Fondo Povertà DDL di bilancio 2018	2.059	2.545	2.745
Quota risorse servizi territoriali per la lotta alla povertà	297	347	470
Quota accantonamento ASDI (articolo 18, co. 3, DLgs 147/2017)	15		
Quota per interventi da disciplinare con il Piano Povertà			117
Quota del Fondo Povertà disponibile per erogazioni del beneficio economico del ReI e limite di spesa	1.747	2.198	2.158

Fonte: Elaborazioni su dati della Relazione tecnica riferita al DDL di bilancio 2018

Ai fini del rispetto del predetto limite di spesa, le norme assegnano all'INPS il compito di monitorare l'ammontare di risorse necessarie per l'erogazione del beneficio in ciascun anno. In caso di esaurimento delle risorse, è prevista la rimodulazione dell'ammontare del beneficio da erogare successivamente a tutti i beneficiari (inclusi coloro che già sono percettori) da realizzare attraverso un decreto del MLPS di concerto con il MEF. In attesa dell'adozione di tale decreto vengono sospese sia l'erogazione del beneficio sia l'accettazione di nuove domande. La procedura descritta appare finalizzata a tutelare gli equilibri di finanza pubblica, a fronte di eventuali incoerenze tra la quantificazione operata *ex ante* e le effettive esigenze finanziarie connesse al riconoscimento della misura, tenuto conto del carattere universale della stessa.

Si segnala che il 29 marzo 2018 l'Osservatorio statistico sul reddito di inclusione ha reso noti i dati sull'erogazione del beneficio, relativi ai mesi di gennaio-marzo 2018¹⁴⁰. In particolare, il rapporto evidenzia che nel primo trimestre 2018 sono stati erogati benefici economici a 110 mila nuclei familiari raggiungendo 317 mila persone. La maggior parte dei benefici vengono erogati nelle regioni del sud (72%) con interessamento del 76% delle persone coinvolte. L'importo medio mensile, pari a 297 euro, risulta variabile a livello territoriale, con un *range* che va da 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania. L'importo medio

¹⁴⁰ Il rapporto è stato pubblicato sul sito dell'INPS in data 29 marzo 2018: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b51214%3b&lastMenu=51214&iMenu=12&iNodo=51214&p4=2>

varia infatti, per le modalità di costruzione della misura, a seconda del numero dei componenti il nucleo familiare, passando da 177 euro per i nuclei monocomponenti a 429 euro per i nuclei con 6 o più componenti.

La NASpI

L'istituto della NaSpi è stato introdotto dal titolo I del decreto legislativo n. 22 del 2015, attuativo di una delle deleghe recate dalla legge n. 183 del 2014.

L'articolo 1 del citato decreto legislativo, infatti, istituisce a decorrere dal 1° maggio 2015 presso la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti e nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) di cui all'articolo 2 della legge n. 92 del 2012, una indennità mensile di disoccupazione, denominata "Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)", avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione.

La NASpI sostituisce le prestazioni di ASpI e mini-ASpI introdotte dal citato articolo 2 della legge n. 92 del 2012, con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio 2015. Destinatari della NASpI sono i lavoratori dipendenti con esclusione di quelli pubblici e degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato.

L'articolo 3 indica i requisiti richiesti congiuntamente per il riconoscimento del sussidio ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, rientrando nella fattispecie anche le dimissioni per giusta causa e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604 del 1966:

- stato di disoccupazione (soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti);
- 13 settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione;
- 30 giorni di lavoro effettivo o equivalenti nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

L'articolo 4 stabilisce i criteri di calcolo della prestazione, che è pari al 75% della retribuzione mensile (ottenuta dividendo la retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni per il numero delle settimane di contribuzione e moltiplicandola per 4,33), nel caso in cui quest'ultima sia inferiore o pari nel 2015 e nel 2016 a 1.195 euro, importo annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo. Nel caso in cui la retribuzione mensile sia superiore al citato limite, l'indennità è pari al 75% di 1.195 euro, incrementato di una somma pari al 25% della differenza tra la retribuzione mensile e il predetto limite. La NASpI non può in ogni caso superare per gli anni 2015 e 2016 l'importo mensile di 1.300 euro, rivalutato annualmente secondo il criterio di cui sopra. L'importo dell'indennità così calcolato viene ridotto del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

L'articolo 5 prevede che la NASpI sia corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni (cioè al massimo per 24 mesi). Successivamente il comma 3 dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 148 del 2015 ha soppresso la previsione in base alla quale dal 2017 il periodo massimo di fruizione del sussidio sarebbe stato ridotto a 18 mesi. A tale modifica sono stati correlati ulteriori oneri valutati in 270,1 milioni di euro per l'anno 2018, 567,2 milioni di euro per l'anno 2019, 570,8 milioni di euro per l'anno 2020, 576,6 milioni di euro per l'anno 2021, 582,4 milioni di euro per l'anno 2022, 588,2 milioni di euro per l'anno 2023, 594,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024. Di tali oneri viene data autonoma evidenza nella tabella riepilogativa riprodotta al termine della descrizione della RT. Ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione.

L'erogazione dell'indennità è subordinata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa ed ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Centri per l'impiego (articolo 7).

È possibile per il lavoratore avente diritto alla NASpI chiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento spettante a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una società cooperativa. In tal caso la NASpI non dà diritto alla contribuzione figurativa né all'assegno per il nucleo familiare (articolo 8).

La NASpI è compatibile con il rapporto di lavoro subordinato a condizione che il reddito annuale percepito sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione e che il lavoratore comunichi all'INPS, entro trenta giorni dall'inizio dell'attività, il reddito annuo previsto. In tal caso, la prestazione è ridotta di un importo pari all'80% del reddito previsto. Nel caso in cui il reddito previsto sia superiore al predetto reddito minimo, il lavoratore decade dalla prestazione se il rapporto di lavoro ha una durata maggiore di sei mesi. Diversamente, se la durata del rapporto di lavoro è pari o inferiore a 6 mesi, la prestazione è sospesa d'ufficio per la durata del rapporto di lavoro (articolo 9).

Analoga compatibilità è prevista dall'articolo 10 con lo svolgimento di attività lavorativa autonoma o di impresa individuale dalla quale il lavoratore ricava un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, a condizione che il lavoratore stesso comunichi all'INPS, entro un mese dall'inizio dell'attività, il reddito annuo previsto. In tal caso la prestazione è ridotta di un importo pari all'80% del reddito previsto. La contribuzione relativa all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti in relazione all'attività di lavoro subordinato o autonoma o di impresa individuale viene riversata alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Pertanto non dà luogo ad accrediti contributivi per il lavoratore. L'articolo 12 riconosce nel periodo indennizzato la contribuzione figurativa, entro un massimale pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della NASpI stessa¹⁴¹.

In seguito, l'articolo 43, comma 4, del decreto legislativo n. 148 del 2015 ha introdotto l'indennità NASpI per i lavoratori stagionali dei settori produttivi del turismo e degli stabilimenti balneari.

¹⁴¹ Vedasi il sito dell'INPS al seguente link
<https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=50593&lang=IT>

Per quanto attiene alla quantificazione degli effetti finanziari della misura, si ricorda che la Relazione tecnica allegata allo schema di decreto (A.G. 135), si basava sui seguenti dati (riferiti al 2013):

- numero assicurati ASpI e Mini-ASpI nell'anno pari a 14.932.000 lavoratori;
- frequenza annua di ricorso alla prestazione ASpI e Mini-ASpI stimata in 9,1% dei soggetti assicurati, ottenuta rapportando il numero dei beneficiari della prestazione con data di cessazione del rapporto di lavoro nel 2013 (1.360.000 beneficiari) e il numero di lavoratori assicurati nello stesso anno (14.932.000 corrispondente ad una media annua di 12.431.000);
- retribuzione media mensile dei beneficiari delle prestazioni ASpI e Mini-ASpI pari a 1.527 euro;
- indennità media mensile delle prestazioni ASpI e Mini-ASpI pari a 880 euro;

e sulle seguenti ipotesi:

- numero di assicurati costante nel tempo;
- variazione del numero di beneficiari della prestazione:
- sulla base delle evidenze tendenziali del primo semestre 2014 (numero di domande ASpI e Mini-ASpI presentate nel primo semestre 2014 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), la platea dei beneficiari è stata incrementata del 13%. In via cautelativa l'incremento è stato applicato indifferentemente alle prestazioni ASpI e Mini-ASpI, sebbene l'aumento sia registrato in misura più consistente per la sola prestazione Mini ASpI. Pertanto il numero di soggetti considerato per la generazione 2015 è pari a circa 1.540.000;
- a partire dal 2016, sulla base della variazione del tasso di disoccupazione previsto dal quadro macroeconomico tendenziale descritto dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014;
- a partire dal 2017, tenuto conto del transito a normativa vigente in ASpI di soggetti dalla ex mobilità ordinaria, è stata considerata una generazione di nuovi entrati con caratteristiche proprie stimate a partire dagli estratti contributivi dei soggetti entrati in mobilità nel 2013. La limitazione a 18 mesi della prestazione attenua sensibilmente l'effetto di incremento degli oneri per questa tipologia di soggetti (gli oneri della successiva eliminazione di questa previsione sono riportati con apposita evidenza nella tabella riepilogativa);

- la norma determina un effetto estensivo della platea dei beneficiari, aumentando il numero dei soggetti con requisiti utili a percepire il nuovo trattamento in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro (aumento dal 96 al 97,2% rispetto al numero medio di lavoratori assicurati). La frequenza di ricorso alla prestazione per questa platea era ipotizzata pari al 44% (100.000 soggetti);
- veniva considerata la proiezione della retribuzione media mensile dei beneficiari sulla base del quadro macroeconomico tendenziale descritto dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014; per ragioni prudenziali la RT non prendeva in considerazione l'effetto della riduzione media della retribuzione di riferimento, che con la proposta di modifica normativa conseguirebbe dal calcolo come media degli ultimi quattro anni e non due come previsto attualmente.

Con riferimento alla durata media della prestazione, la stima era stata effettuata a partire dalle informazioni di archivio sulla contribuzione pregressa dei beneficiari di trattamento ASpI e Mini AspI dell'anno 2013, con l'esclusione dei periodi contributivi che avevano dato luogo ad una precedente prestazione di disoccupazione.

Partendo da tali dati era stato stimato un numero di mensilità pari a circa 11,5. In considerazione della possibilità di reimpiego durante il periodo di percezione della indennità, il numero di mesi utilizzato ai fini della stima era pari a circa 8. La durata media sulla base della normativa precedente stimata a partire dal dato 2013 era incrementata per effetto del previsto aumento del numero di mesi indennizzabili, tenendo peraltro conto dell'effetto di sterilizzazione previsto dalla legge n. 92 del 2012 a partire dal 2016 e degli ulteriori effetti determinati già a normativa vigente per la confluenza dell'indennità di mobilità a partire dal 2017.

Durata media effettiva in mesi della prestazione (anni 2015 – 2020)

Anno	Normativa pre D.lgs. 22/2015	D.lgs. 22/2015
2015	6,0	8,0
2016	6,6	8,0
2017	7,2	8,6
2018	7,2	8,6
2019	7,2	8,6
2020	7,2	8,6

In aggiunta ai periodi di durata riportati nella tabella precedente, per le generazioni di percettori del trattamento inclusi per effetto dell'estensione dei requisiti la RT stimava una durata media pari a 1,5 mesi.

In relazione alla disciplina della cumulabilità della prestazione con il rapporto di lavoro subordinato la RT affermava che gli effetti finanziari della norma potevano

essere trascurati dal momento che, sulla base delle indicazioni fornite dall'INPS, risultava un numero esiguo di casi relativi alla fattispecie esaminata.

La RT affermava infine che gli oneri recati dalle norme in esame erano valutati al lordo degli effetti fiscali e che prudenzialmente non venivano considerati gli effetti fiscali indotti.

Gli effetti complessivi in termini di trattamenti e contribuzione figurativa erano così riepilogati:

(milioni di euro)

Maggiori oneri	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Naspi trattamenti D.Lgs. 22/2015 (Indebitamento netto)	414	1.181	1.446	1.454	1.431	1.451	1.453	1.455	1.457	1.459
Naspi trattamenti e contribuzione figurativa D.Lgs. 22/2015 (SNF)	472	1.506	1.902	1.794	1.707	1.706	1.709	1.712	1.715	1.718
Naspi trattamenti D.Lgs. 148/2015 (Indebitamento netto)				140,7	295,4	297,3	300,3	303,3	306,3	309,4
Naspi trattamenti e contribuzione figurativa D.Lgs. 148/2015 (SNF)				270,1	567,2	570,8	576,6	582,4	588,2	594,2

In sede di analisi dello schema di decreto, era stata evidenziata dai servizi di documentazione la natura di diritto soggettivo "perfetto" (*entitlement*) da riconoscersi ai componenti la prevista platea di beneficiari, che risultino interessati dalla cessazione del rapporto di lavoro, e perciò in stato di disoccupazione. Ciò trovava riscontro nella formulazione della copertura finanziaria (art. 18), che configura in termini di previsioni di spesa i relativi oneri.

Peraltro, si rilevava che, non essendo state esplicitate le procedure di calcolo, non risultava possibile verificare compiutamente la stima dei maggiori oneri derivanti dalle disposizioni in esame. Inoltre, veniva posto l'accento sul grado di incertezza di talune ipotesi su cui si fondava la stima degli oneri.

I fattori principali coinvolti nella stima erano essenzialmente tre: l'ambito soggettivo di applicazione, la durata media della prestazione, l'importo medio dell'indennità.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, con riferimento in particolare al numero dei beneficiari, si segnalava l'aleatorietà dei tassi di disoccupazione ipotizzati nei quadri macroeconomici programmatici, anche se le ipotesi assunte si limitavano ad escludere un ulteriore, significativo deterioramento

della condizione dell'occupazione, il che avrebbe comunque potuto essere considerato sufficientemente prudenziale.

In linea più generale, comunque, si richiama sul punto il giudizio fornito dalla Corte dei conti, che ha affermato che, sotto il profilo della sistematica delle figure giuridiche, si tratta di un caso di norme che, in quanto di natura strutturale, non possono che dare avvio a processi dai contenuti sostanziali e dagli effetti finanziari elastici e con sviluppi legati all'andamento di un ampio arco di variabili, quali, nella fattispecie, quelle di carattere macroeconomico, come confermato dalle dichiarazioni dei rappresentanti del Governo in Parlamento.

Inoltre si prospettava l'eventualità di una valutazione non puntuale dell'effetto estensivo derivante dai nuovi requisiti normativi per l'accesso alla prestazione, meno stringenti rispetto ai precedenti.

Per quanto riguarda l'importo medio della prestazione, la RT non esplicitava il valore preso a riferimento. Si affermava soltanto che non era stato considerato per ragioni prudenziali l'effetto della riduzione media della retribuzione di riferimento che con la proposta di modifica normativa conseguirebbe dal calcolo come media degli ultimi quattro anni e non due come prima previsto.

In relazione ai predetti aspetti e ad ulteriori profili problematici segnalati durante l'esame parlamentare, il Governo presentò presso il Senato ulteriore documentazione a supporto delle proprie stime, chiarendo inoltre l'equivalenza tra prospettazioni di cassa e di contabilità nazionale delle stime medesime.

La copertura della misura è stata individuata nella riduzione del fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, che presenta un profilo ultrannuale ed è stato previsto nella legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 107). Per garantire il rispetto dell'**allineamento nel tempo tra onere e copertura finanziaria** si è fondatamente optato per il rinvio al meccanismo di controllo di cui all'articolo 17, comma 13, della legge di contabilità, che sostanzialmente demanda al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di assumere tempestivamente le iniziative legislative conseguenti all'avvenuto riscontro del fatto che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: ciò al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di copertura, nell'impostazione della legge di contabilità, che fa esplicito richiamo alla norma costituzionale (art. 81). Lo stesso giudizio di fondatezza può altresì essere esteso all'"ulteriore rinvio [...] alle possibilità di aggiustamento dell'andamento tra oneri e coperture di cui alla legge di stabilità, nell'ambito della complessiva manovra di finanza pubblica, rinvio peraltro dalla valenza implicita, potendo, l'iniziativa

legislativa prevista dalla legge di contabilità, ben consistere naturalmente nella medesima legge di stabilità"¹⁴².

Per le considerazioni appena svolte la Corte dei conti riconosce nel caso concreto il riferimento ad un modello di definizione degli aspetti finanziari di una fattispecie normativa non compiutamente definito *ex ante*, ma **aperto a successivi momenti di verifica** che precederanno la ricomposizione, nell'ambito degli obiettivi di finanza pubblica, dell'eventuale squilibrio fra prestazioni e coperture. In sostanza - prosegue la Corte - "a supporto della ragionevolezza di tale soluzione va anche considerato che le dimensioni della possibile manovra correttiva possono, nella circostanza, anche risultare di grande rilievo, come dimostra l'aspetto già richiamato della dipendenza della spesa effettiva per il titolo primo (NASpI) essenzialmente dall'andamento del ciclo economico negli anni a venire. Il duplice fatto che a) uno dei presupposti per ricorrere alla procedura in questione sia il determinarsi di pericoli in ordine al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, come recita la norma richiamata della legge di contabilità, e b) le dimensioni potenzialmente rilevanti dell'intervento correttivo possano anche indurre a scelte discrezionali di riduzione dell'onere, oltre che di incremento delle coperture, contribuisce a rendere credibile l'esclusione della previsione (ed attivazione) di una singola clausola di salvaguardia che possa generare risorse di grande portata finanziaria già in sede amministrativa e solo avuto riguardo al profilo dell'incremento delle coperture".

Si fornisce ora un quadro sintetico riepilogativo di monitoraggio degli esiti finanziari della NASpI attraverso la seguente tabella, ricostruita sulla base delle risultanze emerse dai rendiconti INPS per il 2014, 2015 e 2016 (tomi II), limitatamente agli oneri per trattamenti, ed integrata con quella recata dalla RT:

(milioni di euro)

Trattamenti	2014	2015	2016
Aspi e mini Aspi	2.921	1.299	195
Naspi		770	2.957
Naspi stagionali			77
Totale	2.921	2.069	3.229

Fonte: Rendiconti INPS 2014, 2015 e 2016, Tomo II.

Come si osserva agevolmente, appare evidente, confrontando i dati disponibili, che l'incremento degli oneri per il 2016, anno in cui la NASpI è entrata pienamente a regime, sia stato contenuto entro le stime effettuate dalla RT, pur scontando, in tale sommario processo di verifica *ex post*, le

¹⁴² V. Corte dei conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, gennaio-aprile 2015, pagine 31-33.

vulnerabilità di ragionamenti fondati su dati la cui variabilità è molto ampia ed influenzata da fattori esogeni alla disciplina legale.

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

Contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica

Nel quadro del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione Europea (SEC 2010) la spesa per redditi da lavoro dipendente della p.a. è rappresentata dalla somma della spesa per retribuzioni lorde (inclusi i contributi a carico del lavoratore) e per contributi sociali a carico del datore di lavoro.

Le retribuzioni lorde vengono distinte dal SEC 2010 in **retribuzioni in denaro** e in **retribuzioni in natura**.

Le retribuzioni in denaro includono i contributi sociali, le imposte sul reddito e gli altri oneri a carico del lavoratore dipendente, compresi quelli trattenuti dal datore di lavoro e da questi versati direttamente ai sistemi di assicurazione sociale, all'amministrazione fiscale, ecc. per conto del lavoratore. Le retribuzioni in denaro comprendono, tra l'altro, le retribuzioni base corrisposte ad intervallo regolare, le mensilità aggiuntive (tredicesima, quattordicesima etc.), le maggiorazioni quali compensi per lavoro straordinario, indennità, gratifiche e altri compensi a carattere eccezionale. Le retribuzioni in natura sono costituite dai beni e servizi, o altre prestazioni non in denaro, forniti gratuitamente o a prezzo ridotto dai datori di lavoro, che possono essere utilizzati dai lavoratori dipendenti a loro piacimento.

I **contributi sociali** a carico del datore di lavoro sono i contributi sociali che i datori di lavoro versano ai sistemi di sicurezza sociale o agli altri sistemi di assicurazione sociale connessi con l'occupazione al fine di garantire l'erogazione di prestazioni sociali ai propri dipendenti. Questi vengono distinti in contributi effettivi e figurativi (sul punto si rinvia all'apposito paragrafo riferito alle entrate contributive).

La spesa in esame viene riferita al solo lavoro dipendente e non ricomprende le spese sostenute per prestazioni lavorative che non hanno tale natura, quali ad esempio le collaborazioni coordinate e continuative.

I contratti di collaborazione coordinata e continuativa sono utilizzati per il reperimento di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione. L'aspetto caratterizzante queste fattispecie contrattuali è costituito dalla centralità attribuita alla prestazione richiesta, piuttosto che alla sua durata, aspetto che, viceversa, è l'elemento centrale del rapporto di lavoro dipendente. Tale spesa viene generalmente ricompresa nell'ambito di quella relativa ai consumi intermedi.

I redditi da lavoro dipendente sono registrati nel periodo in cui il lavoro è effettuato. In particolare, in base a quanto previsto dal SEC 2010, queste spese sono registrate, ai fini della competenza economica (e quindi dell'indebitamento netto), nel momento in cui il lavoro è svolto e non nel

momento in cui la retribuzione è dovuta o pagata. Gli oneri vanno poi contabilizzati per tutto il periodo di prestazione dell'attività in questione.

A tal riguardo, si rammenta che l'art. 30, comma 6, della legge n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) prevede che le **leggi di spesa a carattere permanente** quantifichino l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale (triennio) indicando, altresì, l'onere a regime. Nel caso in cui questo sia superiore rispetto a quanto previsto per il terzo anno del triennio di riferimento, la disposizione impone, comunque, che la copertura segua il profilo temporale dell'onere. Si evidenzia che la circostanza che la progressione della spesa per gli anni successivi al triennio risulti di importo diverso rispetto a quello evidenziato sull'ultimo anno del triennio medesimo, appare verificata con particolare riguardo all'andamento della spesa nel settore dei redditi da lavoro dipendente, nel quale le progressioni della carriera economica possono determinare un andamento crescente della spesa oltre il triennio. Tenuto conto di tale eventualità, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196/2009 che, con riguardo, tra l'altro, alle disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, impone che la relazione tecnica di accompagnamento delle proposte normative governative fornisca un **quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennali**, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento.

In merito alla contabilizzazione sui saldi di finanza pubblica degli effetti finanziari connessi alle assunzioni di personale a tempo indeterminato nell'amministrazione dello Stato, si evidenzia che, ai sensi del richiamato principio della competenza economica adottato dal SEC 2010, gli **effetti di maggiore spesa corrente** si producono in **egual misura** sui tre saldi di finanza pubblica.

Sono inoltre contabilizzati, **esclusivamente ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto**, gli **effetti indotti** di maggiori entrate fiscali e contributive che si producono in via indiretta per effetto dell'incremento del volume complessivo delle retribuzioni.

Tutti i predetti effetti **decorrono dal momento in cui l'attività lavorativa inizia ad essere prestata**.

Si riporta a seguire un caso relativo al personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in cui l'assunzione viene disposta a decorrere dal mese di luglio e pertanto l'effetto sui saldi è pari sul primo anno a 6/12 (attività prestata per 6 mesi) di quello previsto a regime.

L'art. 1, comma 273, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) ha autorizzato il MAECI a bandire concorsi e conseguentemente ad assumere a tempo indeterminato fino a 75 dipendenti della III area funzionale, posizione economica F1, per ciascuno degli anni 2018-2019, autorizzando a tal fine la spesa di euro 1.462.500 per il 2018 e di euro 5.850.000 a decorrere dal 2019.

Nella seguente tabella sono riportati gli effetti sui saldi associati alla disposizione, come evidenziati nel prospetto riepilogativo. In particolare, come segnalato dalla relazione tecnica, si prevede di assumere 75 unità nel secondo semestre del 2018 e altre 75 unità (per un totale cumulato di 150 unità) dal mese di gennaio del 2019.

Pertanto, nel 2018, la spesa sarà pari ad euro 1.462.500 (euro 39.000 costo unitario annuo-lordo amministrazione x 75 unità x 6/12 di anno) e dal 2019 la spesa sarà di euro 5.850.000 (euro 39.000 costo unitario annuo-lordo amministrazione x 150 unità).

Per quanto attiene al **comparto scuola**, le assunzioni a tempo indeterminato vengono disposte in corrispondenza dell'inizio dell'anno scolastico, fissato convenzionalmente al 1° settembre di ogni anno. Pertanto, la contabilizzazione dell'effetto finanziario delle assunzioni sul primo anno, sarà pari a ai 4/12 (attività prestata per quattro mesi) di quello previsto a regime

L'art. 1, commi da 95 a 105, della legge n. 107/2015 (c.d. buona scuola) ha autorizzato per l'anno scolastico 2015/2016 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto, rimasti vacanti e disponibili.

La relazione tecnica evidenzia che, nell'ambito delle assunzioni autorizzate, quelle su nuovi posti costituiscono la gran parte di quelle complessive e determineranno una spesa pari a 544,18 milioni di euro sul 2015 e a 1.728,04 milioni di euro sul 2016. Le assunzioni sul primo anno saranno disposte entro il 15 settembre (quattro dodicesimi di retribuzione annua) mentre la spesa relativa al 2016 sarà pari a 1.728,04 milioni di euro. Si precisa che la spesa prevista per il 2016 appare superiore a quella che ci si attenderebbe in proporzione a quella indicata sul 2015. Tale spesa dovrebbe essere infatti essere pari ad euro 1.632,54 milioni di euro (544,18 x 3). Come evidenziato dalla relazione tecnica ciò è dovuto al fatto che l'onere indicato tiene conto anche delle somme corrisposte a titolo di arretrati nel medesimo esercizio, a seguito della ricostruzione di carriera e riferite al periodo settembre – dicembre 2015.

Per quanto attiene alla determinazione del **quantum degli oneri** correlati alla autorizzazione ad effettuare nuove assunzioni nell'ambito della disciplina del *turn over*, la stima degli effetti finanziari deve innanzitutto considerare l'effetto di spesa riconducibile al contingente previsto, in considerazione delle sue caratteristiche qualitative e quantitative, tenuto conto dei profili retributivi e degli eventuali automatismi già previsti dalla legislazione vigente per quella specifica tipologia di dipendenti pubblici, in un orizzonte, come già detto, almeno decennale.

Sul punto, la stessa legge di contabilità prescrive infatti che la RT deve tassativamente contenere i dati sul numero dei destinatari, sul loro costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di altre categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili.

Nel caso, in particolare, di norme concernenti reclutamenti del personale docente e non del **comparto scuola**, la RT – ai sensi del citato art. 17, comma

7, della legge n. 196/2009 - dovrà contenere anche l'indicazione delle ipotesi demografiche e dei flussi migratori assunti per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni.

Circa la disciplina dell'accesso ai ruoli della scuola, tali aspetti sono da raccordarsi ai profili concernenti composizione e dinamica interna (c.d. progressioni economiche per anzianità) delle carriere, già previsti ai sensi della relativa disciplina normativa e contrattuale, per i vari comparti delle aree professionali, in considerazione dello specifico regime normativo. Tale aspetto rappresenta un profilo specifico della quantificazione degli effetti finanziari associati a reclutamenti da operarsi nel comparto scuola, dal momento che la prevista alimentazione dei ruoli anche attraverso l'inquadramento a tempo indeterminato del personale già precario, impone di includere tra gli oneri anche la spesa da sostenere per le cd. **ricostruzioni di carriera** che rideterminano l'anzianità economica in considerazione del servizio pre-ruolo.

Il turn over nelle pubbliche amministrazioni: assunzioni "ordinarie" e assunzioni in "deroga"

L'attività legislativa in materia di disciplina e reclutamento nel pubblico impiego presenta, dal punto di vista del diritto contabile, peculiari aspetti metodologici che meritano di essere separatamente commentati, a partire dalla tecnica di quantificazione delle spese relative ai cd. *budget* di reclutamento e alla valutazione del grado di compatibilità degli stessi con le facoltà assunzionali ordinariamente consentite della disciplina del *turn over*.

Per quanto concerne la disciplina generale del pubblico impiego, è da evidenziare la recente rilevante modifica dell'articolo 6 del **testo unico del pubblico impiego (T.U.P.I.)**, di cui al decreto legislativo n. 165/2001, intervenuta con l'articolo 4 del decreto legislativo n. 75/2017, laddove si è stabilito che le amministrazioni pubbliche sono d'ora innanzi tenute alla definizione dell'organizzazione degli uffici, in considerazione del piano dei fabbisogni di personale programmati.

La riformulazione richiamata prevede infatti che, allo scopo dichiarato di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di servizio, le amministrazioni pubbliche saranno tenute all'adozione di un **piano triennale dei fabbisogni di personale**, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance, nell'ambito del quale, qualora siano individuate eccedenze di personale, le stesse saranno chiamate ad attivare le procedure di mobilità previste dall'articolo 33 del medesimo T.U.P.I. Il piano triennale dei fabbisogni dovrà contenere anche l'indicazione delle risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei

limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste dalla legislazione vigente.

Tale riconosciuta possibilità per le amministrazioni di procedere alla rimodulazione degli organici consentirà di superare un classico profilo di criticità verificatosi in passato, allorché si è presentata la necessità di verificare la compatibilità di nuove assunzioni con le dotazioni organiche di "diritto" assegnate a legislazione vigente alle amministrazioni interessate, non solo in ordine ai contingenti complessivi, ma anche relativamente ai singoli contingenti professionali.

La conseguente situazione di soprannumero rappresenta una circostanza spesso suscettibile di determinare maggiori oneri, non quantificati e di norma privi di copertura¹⁴³.

Quanto alle questioni connesse alla onerosità di nuove assunzioni in regime ordinario, pur a fronte del fisiologico *turn over* del personale, va evidenziato che il diverso livello delle retribuzioni contrattuali tra personale in accesso e personale che accede al pensionamento, determina che vi sia, di norma, a parità di unità numeriche, programmate in ingresso e in uscita, un saldo positivo tra effetti di minore spesa derivanti dalle cessazioni del personale e effetti di maggiore spesa connessi alle nuove assunzioni.

Tuttavia, in linea di principio, tale disponibilità non può essere integralmente utilizzata per la copertura di nuove assunzioni, né per la sostituzione integrale del personale cessato dal servizio, dal momento che ciò farebbe crescere in maniera progressiva il costo del pubblico impiego nel medio periodo, in corrispondenza della progressiva riduzione del divario tra i trattamenti del personale neo assunto e quello in servizio (o prossimo al pensionamento).

In tal senso, ancora sotto il profilo finanziario, un aspetto centrale è correlato proprio all'efficacia del cosiddetto **blocco parziale del *turn over***, ovvero al contingentamento delle nuove assunzioni per i vari comparti del pubblico impiego, in base - di norma - ad una aliquota delle cessazioni previste nell'anno o in quello precedente e dei risparmi realizzati per effetto delle cessazioni, al fine di realizzare risparmi netti per il bilancio dello Stato.

¹⁴³ A rigore, infatti, la salvaguardia del principio di corretta copertura finanziaria imponeva che, sia pure a titolo temporaneo (salvo il c.d. "riassorbimento"), l'autorizzazione ad assumere o ad assorbire unità in soprannumero rispetto ai contingenti organici complessivi e relativi ai singoli profili professionali, doveva sempre accompagnarsi ad una formale copertura finanziaria aggiuntiva, ovvero ad un'equivalente misura di compensazione, che operasse anche tramite la contestuale, temporanea indisponibilità di altre posizioni organiche, che fossero destinate ad essere effettivamente coperte, almeno sino all'avvenuto (e definitivo) loro riassorbimento. Senato della repubblica, Servizio Bilancio, XVII legislatura, ED n. 2, pagina 30.

L'autorizzazione ad indire procedure di **reclutamento in deroga alla disciplina vigente del *turn over***, implica che tali procedure siano dotate di apposita **copertura finanziaria**.

Ai fini della stima dei relativi oneri, in aggiunta alle esposte problematiche connesse alla quantificazione degli oneri di spesa nei termini stabiliti dalla stessa legge di contabilità, la relazione tecnica dovrà consentire lo scrutinio della idoneità qualitativa e quantitativa delle risorse indicate a copertura, tenendo ovviamente conto del carattere di inderogabilità degli oneri di personale e del fatto che le risorse predisposte a copertura del nuovo onere dovranno avere carattere permanente.

In generale, può dirsi che la quantificazione degli effetti di norme legislative che prevedono nuove assunzioni nel pubblico impiego, deve normalmente essere sempre corredata da una dettagliata illustrazione in RT del costo unitario annuo delle unità autorizzate e degli stessi contingenti numerici autorizzati, che sia comprensivo di tutte le componenti (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità di amministrazione e, per i dirigenti, retribuzione di posizione, per la sola parte fissa) e al lordo della componente contributiva a carico dell'amministrazione, a fronte delle risorse consentite dalla evidenziazione delle disponibilità maturate in attuazione della disciplina del *turn over* vigente, alla luce delle cessazioni dal servizio maturate nell'anno precedente.

Inoltre, una notazione a sé stante meritano le disposizioni *ad hoc* recanti autorizzazioni al reclutamento di personale a tempo determinato, su cui è intervenuta la nuova disciplina dell'articolo 36 del T.U.P.I¹⁴⁴, in cui spesso viene posto un **limite alla spesa annua**, pari ad una percentuale di quella già sostenuta, per la medesima finalità, in un anno precedente preso come riferimento¹⁴⁵.

Ad ogni modo, va rilevato, sotto il profilo prettamente contabile, che tali misure hanno beneficiato il più delle volte di una metodologia di stima previsionale della spesa che si è basata sulla determinazione, nel bilancio a legislazione vigente, di previsioni di stanziamento che hanno consentito in passato l'automatico rinnovo dei contratti a tempo determinato al momento della scadenza.

Tale circostanza - unitamente alla considerazione che il costo del personale rappresenta una quota consistente degli stanziamenti

¹⁴⁴ Si veda l'articolo 9 del decreto legislativo n. 75/2017.

¹⁴⁵ La portata finanziaria di tali interventi, ispirata in passato da una logica di riduzione top down della spesa che non teneva conto dell'incidenza che essa, necessariamente, determina sul normale funzionamento delle amministrazioni coinvolte, è stata da ultimo interessata da un provvedimento volto alla definitiva stabilizzazione del personale precario delle PA, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 75/2017, di attuazione della legge n. 124/2015 (cd. riforma Madia). Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, "*Indirizzi operativi per il superamento del precariato della Pubblica Amministrazione*", Circolari nn. 3/2017 e 1/2018.

complessivamente iscritti nel bilancio dello Stato per il funzionamento - riflette in buona sostanza il livello di rigidità che caratterizza il funzionamento dell'operatore pubblico in termini di spesa di personale, a meno di non considerare l'eventualità di una riduzione qualitativa e/o quantitativa della gamma dei servizi forniti alla collettività.

I rinnovi contrattuali

- *Il ciclo triennale dei rinnovi*

Tra i fattori che incidono sulle dinamiche della spesa per redditi da lavoro dipendente vanno considerati, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali¹⁴⁶.

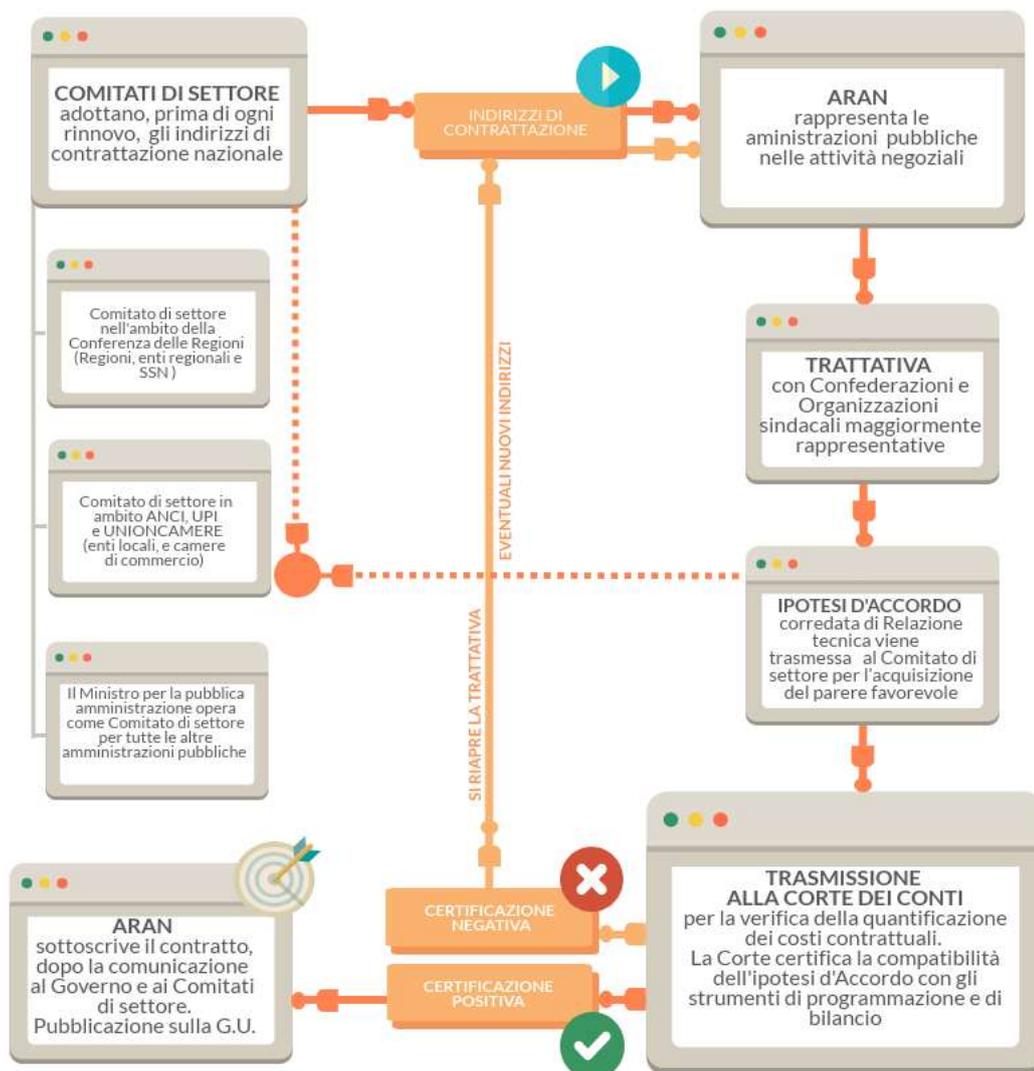
Ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 165/2001 (testo unico del pubblico impiego) i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. L'attribuzione dei trattamenti economici può avvenire, pertanto, esclusivamente mediante contratti collettivi. Unica eccezione all'assoggettabilità alla disciplina contrattuale riguarda le categorie di personale in regime di diritto pubblico indicate dall'art. 3 del D.lgs. n. 165/2001 tra le quali figurano: magistrati, avvocati dello stato, personale militare e delle forze di polizia (esclusi i corpi di polizia locale), personale della carriera diplomatica e prefettizia e i professori universitari. Il Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) e, conseguentemente, il Contratto collettivo nazionale integrativo (CCNI) hanno – a seguito delle modifiche apportate al testo unico del pubblico impiego dal D.lgs. n. 150/2009 – una **durata triennale**; in precedenza, la durata era di quattro anni, suddivisa, per la parte economica, in due bienni. L'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), nell'ambito del modello di contrattazione vigente, rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro relativa ai comparti e alle aree della dirigenza, svolge le attività di negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego, nonché l'attività d'interpretazione autentica delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche. L'Aran esercita le funzioni in materia di contrattazione collettiva nazionale in base agli atti di indirizzo formulati dai **comitati di settore** prima di ogni rinnovo contrattuale. Per le regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del SSN viene costituito un Comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni al quale partecipa rappresentante del Governo. Per i dipendenti di enti locali e Camere di commercio è costituito un comitato di settore, nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere. Per tutte le altre amministrazioni opera come Comitato di settore

¹⁴⁶ Oltre a questi andrebbero valutati anche i cosiddetti effetti di slittamento salariale. Questi sono determinati dal differenziale di crescita fra le retribuzioni effettivamente in godimento e le retribuzioni contrattuali, dovuto a fattori di incremento, anche strutturali, fra i quali la contrattazione integrativa e l'esistenza di classi e scatti di anzianità nei comparti ove siano previsti.

il Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In relazione alle specificità delle diverse amministrazioni interessate, gli atti di indirizzo sono, altresì, adottati, sentiti i Ministri o i vertici degli organismi interessati (direttori delle Agenzie fiscali, la Conferenza dei rettori delle università italiane, il presidente del CNEL, etc.). I comitati di settore operano collegialmente per la stipula degli accordi che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva o che disciplinano istituti comuni a più comparti. Gli atti di indirizzo delle amministrazioni non statali vengono sottoposti al Governo che ne valuta, entro venti giorni, la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. La trattativa negoziale viene avviata mediante la convocazione delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali di comparto maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001. Raggiunta un'ipotesi di accordo, l'ARAN ne trasmette il testo corredato da una relazione tecnica, al comitato di settore competente al fine dell'acquisizione del parere favorevole. Dopo aver acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo e verificata da parte delle amministrazioni interessate la copertura degli oneri contrattuali, l'ARAN trasmette la **quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti** ai fini della certificazione di **compatibilità con gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio**. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al Comitato di settore e al Governo. In caso di certificazione positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive il contratto collettivo. In caso di certificazione non positiva il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, sulla base di eventuali ulteriori indirizzi aggiuntivi, dispone la riapertura delle trattative e provvede alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo sulla quale si riapre la procedura di certificazione. I contratti e gli accordi collettivi nazionali nonché le eventuali interpretazioni autentiche sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, sul sito dell'ARAN e delle amministrazioni interessate. Per un'illustrazione sintetica delle fasi della contrattazione disciplinate dall'art. 47, del D.lgs. n. 165/2001, si veda la rappresentazione grafica riportata a seguire.

Art. 47 testo unico del pubblico impiego

PUBBLICO IMPIEGO MODELLO DI CONTRATTAZIONE TRIENNALE



Gli incrementi di spesa per redditi da lavoro dipendente sono condizionati dal criterio della legislazione vigente e dalla dinamica temporale della contrattazione che, nelle ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego è stata caratterizzata da un periodo di sospensione.

Per i trienni contrattuali relativamente ai quali non siano state ancora stanziare risorse in legge di bilancio ai sensi dell'art. 48 del D.lgs. n. 165/2001, in applicazione del criterio della legislazione vigente, le previsioni di bilancio e quelle relative al conto economico (tendenziali di spesa a legislazione vigente) incorporano la corresponsione dell'**indennità di vacanza contrattuale (IVC)**.

L'indennità di vacanza contrattuale è l'incremento provvisorio della retribuzione che interviene una volta scaduto il contratto collettivo nazionale, in assenza di un suo rinnovo e finché questo non sia rinnovato. L'IVC è stata introdotta, a seguito dell'eliminazione del sistema di indicizzazione automatica delle retribuzioni dall'Accordo interconfederale¹⁴⁷ del 23 luglio 1993, come strumento di adeguamento automatico - rapportato al Tasso di inflazione programmato (TIP) - delle retribuzioni finalizzato a non penalizzare i redditi dei lavoratori durante i periodi di trattativa sindacale che precedono i rinnovi dei CCNL. L'erogazione dell'IVC a tutti i dipendenti pubblici è stata resa strutturale per effetto dell'art. 2, comma 35, della legge n. 203/2008 (legge finanziaria 2009) e confermata dal D.lgs. n. 150/2009 che ha modificato il quadro previsionale della spesa per redditi da lavoro dipendente al fine di determinare gli importi per IVC attraverso la legge di bilancio. In particolare, l'articolo 47-*bis* del D. lgs. n. 165/2001, introdotto dall'articolo 59, comma 2, del D. lgs. n. 150/2009, ha previsto, che decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio che dispone i rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possano essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali. La disposizione ha previsto, inoltre, che in ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato e non sia stata disposta la summenzionata erogazione provvisoria, venga riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge di bilancio in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

- *Effetti finanziari ascritti ai rinnovi contrattuali*

In merito ai criteri utilizzati per determinare gli **effetti sui saldi di finanza pubblica da ascrivere ai rinnovi contrattuali**, si fa presente che la valutazione della spesa lorda¹⁴⁸ per il **comparto Stato** risulta identica su tutti i saldi (quindi lo stanziamento sul saldo di bilancio corrisponde agli importi indicati anche ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento netto).

¹⁴⁷ Protocollo di intesa Governo-Sindacati lavoratori-Associazioni imprenditoriali sulla politica dei redditi e sull'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo.

¹⁴⁸ Comprende anche i contributi e le ritenute a carico del dipendente e del datore di lavoro.

Sul fabbisogno e sull'indebitamento netto incidono tuttavia anche i contratti dei **comparti non statali**; per questi ultimi, di norma, le risorse finanziarie necessarie per la sottoscrizione dei nuovi contratti sono poste a carico dei singoli enti e contribuiscono quindi a determinare l'entità complessiva della spesa della pubblica amministrazione sia in termini di cassa (fabbisogno) che di competenza economica (indebitamento netto).

Le risorse destinate alla contrattazione sono configurate come autorizzazioni da intendersi quali limiti massimi di spesa. Tuttavia, la corretta quantificazione di tali risorse riveste un ruolo cruciale, in particolare per quanto attiene ai dati relativi alle platee di riferimento per i singoli comparti del pubblico impiego.

Sul piano metodologico, la determinazione di tali importi è normalmente basata su valori medi delle retribuzioni del biennio economico passato (c.d. retribuzione di uscita del biennio precedente), tenendo conto del numero dei dipendenti interessati, per ciascun comparto, dagli incrementi contrattuali.

In aggiunta alle questioni metodologiche correlate alla corretta definizione degli importi, al netto e al lordo delle componenti contributive, ed alla congrua individuazione della platea degli interessati dagli aggiornamenti contrattuali (che deve sempre essere comprensiva anche dalla stima dell'onere relativo ai dipendenti a tempo determinato, a cui spetta il medesimo trattamento economico di quelli a tempo indeterminato), si osserva che gli stessi parametri essenziali di riferimento (in particolare, il numero dei dipendenti a tempo indeterminato e i valori medi di riferimento delle retribuzioni *pro capite*), sono spesso influenzati dalla storicità dei dati disponibili (il conto annuale del personale elaborato dalla RGS presenta due anni di scarto temporale rispetto a quello in corso), che si riflette sulla quantificazione dell'onere complessivo (corrispondente allo stanziamento indicato dalla norma).

La spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente viene considerata **al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali**, cioè comprende sia gli importi da versare all'Erario per il pagamento dell'IRPEF e dell'IRAP, sia quelli trattenuti dalle amministrazioni per le ritenute previdenziali a carico del lavoratore e del datore di lavoro.

L'effetto di aumento della spesa, con **riguardo ai soli saldi di fabbisogno e indebitamento netto**, viene nettizzato, quindi, delle maggiori entrate tributarie e contributive che affluiscono alle pubbliche amministrazioni (c.d. "effetti indotti") in virtù dell'aumento dei redditi dei dipendenti.

Pertanto, rispetto alla maggiore spesa lorda autorizzata, iscritta per intero sul saldo del bilancio dello Stato (in caso di contratti statali), l'**effetto netto sul fabbisogno e sull'indebitamento è pari a circa la metà**.

Ciò è dovuto al fatto che i contributi sociali, l'IRPEF e l'IRAP rappresentano sostanzialmente delle "partite di giro" per i conti pubblici. Stime prudenziali delle entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici indicano in circa il 49 per cento la quota della spesa per redditi che rientra nelle casse delle pubbliche amministrazioni. L'effetto

netto degli oneri contrattuali lordi sull'indebitamento netto, in termini di maggiore spesa, viene quantificato, pertanto, in misura pari a circa il 51 per cento degli oneri lordi, mentre il restante 49 per cento costituisce, come si è detto, la stima della quota degli oneri lordi che "rientra" nel sistema pubblico a titolo di maggiori entrate tributarie e contributive (c.d. "effetti indotti").

Più precisamente, gli **elementi di riferimento del calcolo** sono i seguenti:

- a) oneri riflessi a carico dello Stato: 29,88% per contributi previdenziali (per il settore pubblico non statale tale percentuale è lievemente inferiore) e 8,5% per IRAP che si aggiungono ai costi degli incrementi retributivi lordi dei dipendenti;
- b) ritenute previdenziali a carico dei dipendenti (11,10%): si sottraggono dai costi degli incrementi lordi dei dipendenti per determinare la base imponibile per il successivo calcolo delle ritenute erariali;
- c) ritenute fiscali: stimate, in via prudenziale, in circa il 20% della base imponibile come precedentemente individuata.

A titolo esemplificativo, per lo Stato, ponendo pari a 100 i costi per gli incrementi retributivi dei dipendenti:

- oneri contrattuali lordi: 138,38 (100+29,88%+8,5%);
- base imponibile per l'applicazione delle ritenute previdenziali: 100;
- base imponibile per l'applicazione delle ritenute erariali: 88,9 (100 -11,1%);
- effetto su indebitamento netto: 71,12 (88,9 - 20%);
- rapporto fra 71,12 e 138,38: 51,4% (approssimato a 51%).

Come già evidenziato, **ai fini del saldo netto da finanziare la spesa complessiva non viene espressamente ridotta delle predette componenti**, solo in parte migliorativa del saldo di bilancio (per la quota relativa alle entrate erariali). Per una valutazione dell'impatto complessivo delle spese in questione sul saldo netto da finanziare, occorrerebbe inoltre tener conto anche di ulteriori effetti indotti (che non rilevano invece ai fini della valutazione dell'impatto delle norme sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, in quanto attinenti a rapporti finanziari tra enti interni alle pubbliche amministrazioni, oggetto quindi di consolidamento all'interno del conto della P.A.).

In particolare si tratta dei seguenti effetti:

- la quota a carico dello Stato relativa al finanziamento della spesa sanitaria (da compensare con la maggiore IRAP che le Regioni riscuoteranno sulle più elevate retribuzioni);
- l'apporto dello Stato a favore dell'INPS destinato a finanziare il differenziale tra prestazioni da erogare e contributi incassati (importo che va ridotto in ragione dei maggiori contributi incassati a valere sulle più elevate retribuzioni);
- i maggiori stanziamenti per la contribuzione aggiuntiva a carico dello Stato per il finanziamento delle prestazioni pensionistiche dei pubblici dipendenti (16 per cento delle retribuzioni lorde).

Nel caso di **rinnovi contrattuali con arretrati** sottoscritti e pagati nello stesso anno, gli arretrati non incidono sul saldo netto da finanziare in quanto fanno riferimento a somme stanziare in anni precedenti (che quindi hanno avuto impatto sul netto da finanziare in tali esercizi). Tali somme vengono

infatti conservate in bilancio nel conto dei residui passivi per garantire la prescritta copertura finanziaria nell'anno in cui il contratto viene sottoscritto. Gli arretrati incidono viceversa sui saldi di fabbisogno e indebitamento con imputazione dell'effetto nell'esercizio in cui avviene la sottoscrizione del contratto.

Negli anni in cui non viene previsto lo stanziamento per i rinnovi contrattuali, viene computata un'indennità di vacanza contrattuale (IVC): i relativi importi sono considerati nella costruzione delle previsioni di spesa complessive (c.d. "tendenziale") e non vengono quindi registrati in relazione a specifiche norme legislative.

Sul punto si rinvia all'analisi contenuta nel precedente paragrafo relativo al ciclo triennale dei rinnovi.

- *Il blocco della contrattazione e la tornata contrattuale 2016-2018*

Nel corso della XVII legislatura le politiche volte a contenere la dinamica delle retribuzioni pubbliche mediante rinvio dei rinnovi contrattuali, già adottate in precedenti anni, sono state inizialmente reiterate per effetto di norme contenute, in particolare, nelle leggi di stabilità per il 2014 e il 2015.

In particolare, nell'ambito degli interventi di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente, a partire dall'articolo 9 del DL n. 78/2010 è stato disposto il blocco della contrattazione nel pubblico impiego per il triennio 2010-2012. Successivamente l'art. 16, comma 1, lett. b) e c), del DL n. 98/2011 ha demandato all'adozione di uno più regolamenti la proroga fino al 31 dicembre 2014 di siffatte misure nonché la fissazione delle modalità di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017. In attuazione di tale disposizione l'art. 1, comma 1, lett. d), del DPR n. 122/2013 ha escluso per il periodo 2013-2014 qualsiasi recupero della "vacanza contrattuale" rispetto a quella attribuita nel 2010, consentendo, tuttavia, per il periodo 2015-2017, il riconoscimento della vacanza contrattuale "secondo le modalità ed i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigente". Successivamente i commi 254 e 255 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) hanno disposto, rispettivamente, la sospensione delle procedure negoziali, per la parte economica, fino al 31 dicembre 2015 e il "congelamento" dell'indennità di vacanza contrattuale fino al 2018, fissandola a quella in godimento al 31 dicembre 2013 (valori del 31 dicembre 2010, ai sensi dell'art. 9, comma 17, della legge n. 78/2010).

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 178/2015), che ha dichiarato l'illegittimità del regime di sospensione della contrattazione collettiva - risultante dalle disposizioni introdotte a partire dal DL n. 98/2011, specificate dal DPR n. 122/2013 e prorogate dalle leggi di stabilità per il 2014 e il 2015 - il legislatore ha riaperto la stagione negoziale nel pubblico impiego adottando specifici provvedimenti finalizzati a stanziare le necessarie risorse.

A partire dalla **legge di stabilità 2016**, sono stati disposti specifici stanziamenti per la contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico, per un onere complessivo a carico del bilancio statale quantificato, complessivamente, in 300 milioni di euro a decorrere dal 2016 (art. 1, comma 466, legge 208/2015).

Successivamente, l'**articolo 1, comma 365, della legge n. 232/2016** (legge di bilancio 2017) ha istituito un **Fondo da ripartire**¹⁴⁹ - con una dotazione pari a 1,48 miliardi per il 2017 e 1,93 miliardi a decorrere dal 2018 - tra specifiche finalità indicate dalla medesima norma, tra le quali il rifinanziamento dei rinnovi contrattuali presso le amministrazioni pubbliche. Nell'ambito delle dotazioni del Fondo, la norma ha previsto la determinazione, pari a 600 milioni di euro per il 2017 e 900 milioni di euro a decorrere dal 2018, degli "oneri aggiuntivi" (rispetto ai 300 milioni di euro già stanziati dalla legge di stabilità per il 2016) per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-2018 nonché per "i miglioramenti economici" del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico.

Si rammenta, altresì, che il 30 novembre 2016 il Governo e le parti sindacali hanno siglato un Accordo per il rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici, con cui il Governo si è impegnato a stanziare risorse finanziarie aggiuntive per il triennio 2016-2018 tali da consentire "incrementi contrattuali in linea con quelli riconosciuti mediamente ai lavoratori privati e comunque non inferiori a 85 euro mensili medi".

In sintesi, le risorse destinate ai rinnovi contrattuali per il periodo 2016-2018, sono state così determinate nel quadro delle ultime manovre di finanza pubblica.

(milioni di euro)

Risorse stanziare	2016	2017	Dal 2018
Art. 1, comma 466, legge 208/2015 (legge di stabilità 2016)	300	300	300
Art. 1, comma 365, lett. a), legge 232/2016 (legge di bilancio 2017) e DPCM 27 febbraio 2017		600	900
Art. 1, comma 679, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018)			1.650
TOTALE	300	900	2.850

Più specificamente, l'art. 1, comma 679, della legge n. 205/2017 (**legge di bilancio 2018**) prevede che, per il triennio 2016-2018, gli oneri posti a carico del bilancio statale, derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale nelle amministrazioni pubbliche e dai miglioramenti economici del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico, siano complessivamente determinati in 300 milioni di euro per il 2016, in 900 milioni di euro per il 2017 ed in 2.850 milioni di euro a decorrere dal 2018. Tali importi tengono conto quindi conto anche di quanto già scontato nelle previsioni tendenziali per effetto degli

¹⁴⁹ La ripartizione è stata disposta ai sensi del medesimo comma 365 con il DPCM 27 febbraio 2017.

stanziamenti disposti, ai fini dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016: 300 milioni a decorrere dal 2016) e dalla legge 232/2016 (legge di bilancio 2017: 600 milioni nel 2017 e 900 milioni a decorrere dal 2018).

Lo stanziamento disposto dalla legge di bilancio 2018 è risultato pari, pertanto, a 1.650 milioni (2.850 – 900 – 300) a decorrere dal 2018. Nella tabella a seguire vengono evidenziati gli effetti sui saldi che il prospetto riepilogativo associa alla disposizione. In particolare a fronte di un effetto uniforme sui tre saldi in termini di maggiore spesa corrente, **sui saldi di fabbisogno e indebitamento netto vengono registrati gli effetti indotti di maggiori entrate fiscali e contributive** (con conseguente riduzione dell'onere netto complessivo) a circa la metà.

(milioni di euro)

	SNF			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Maggiori spese correnti									
Fondo contratti PA	1.650	1.650	1.650	1.650	1.650	1.650	1.650	1.650	1.650
Maggiori entrate tributarie e contributive									
Fondo contratti PA- (effetti indotti)				800,3	800,3	800,3	800,3	800,3	800,3

LA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI

Contabilizzazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica

Nell'ambito del conto economico delle pubbliche amministrazioni, i consumi intermedi costituiscono una delle principali voci di spesa relative al funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, insieme ai redditi da lavoro dipendente.

In particolare, ai fini del sistema di contabilità europea (SEC 2010) la spesa per consumi intermedi è definita come la spesa per beni e servizi che vengono consumati quali *input* in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. La categoria dei consumi intermedi aggrega diverse tipologie di spesa, tra cui, ad esempio, quelle per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, le spese per agi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e di consulenza della p.a.

In base al SEC 2010 sono esempi di consumi intermedi: a) i beni e i servizi utilizzati quali *input* nelle attività ausiliarie; b) i beni e i servizi ricevuti da un'altra unità di