

dossier

Novembre 2020

Decreti legge 137 e 149 del 2020
("ristori"):
effetti sui saldi e conto risorse e
impieghi



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

AVVISO LEGISLATIVO
FASCIATIURA

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 20



SERVIZIO DEL BILANCIO

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

SERVIZIO STUDI - UFFICIO PER LE RICERCHE NEI SETTORI ECONOMICO E FINANZIARIO

TEL. 06 6706 2451 -  studi1@senato.it



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

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

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

INDICE

PREMESSA.....	3
1. Le Relazioni al Parlamento e i ricorsi all'indebitamento autorizzati in relazione all'emergenza Covid-2019	5
2. Decreti legge n. 137 (“ristori”) e 149 (“ristori bis”) del 2020	9
2.1 Aggiornamento delle previsioni tendenziali ed effetti dei decreti legge sui saldi di finanza pubblica.....	9
2.2 Risorse e impieghi (effetti sull’indebitamento netto)	17
2.3. Principali settori di intervento (effetti netti)	19

PREMESSA

Il dossier reca un'analisi dell'impatto finanziario delle misure recate dai due decreti legge "ristori" (DL 137/2020 e DL 149/2020) e delle risorse utilizzate a compensazione di tali effetti.

In particolare, per il 2020, i due provvedimenti comportano un peggioramento, pari a **circa 3,7 miliardi** in termini di **fabbisogno** e **circa 5 miliardi** in termini di **indebitamento netto**: dalle relazioni tecniche e dagli annessi prospetti riepilogativi allegati ai due provvedimenti, si evince che il predetto maggior onere trova compensazione nell'utilizzo di "risparmi su autorizzazioni per ricorso all'indebitamento" deliberate dalle Camere, verificati sulla base del **monitoraggio** condotto rispetto alle diverse misure adottate in relazione all'emergenza Covid-19.

L'ammontare di tali risparmi non si evince, in valore assoluto, dalla documentazione ufficiale, essendo in buona parte incorporato nella revisione delle stime tendenziali intervenute in un primo tempo con la Nota di aggiornamento al Def (Nadef) 2020, che ha fissato in 10,8 per cento in termini di Pil la previsione di deficit per l'esercizio in corso e, successivamente, con il Documento programmatico di bilancio (DPB) 2021, che ha migliorato tale stima, portandola a 10,5 per cento. I due decreti "ristori" utilizzano quest'ultimo margine di miglioramento (0,3 punti percentuali di Pil, pari a circa **5 miliardi di euro**), riportando quindi la previsione di deficit al valore di 10,8 per cento indicato dalla Nadef 2020.

Nel dossier si offre una ricostruzione delle autorizzazioni al ricorso a maggior indebitamento (c.d. "**scostamenti di bilancio**") deliberate nel 2020 in relazione all'emergenza sanitaria ed economica e dei relativi utilizzi mediante le misure contenute nei decreti legge nn. 18 ("cura Italia"), 23 ("liquidità"), 34 ("rilancio") e 104 ("agosto") del 2020.

Si tratta dei primi tre scostamenti autorizzati nel 2020 con specifico riguardo all'emergenza Covid-19. Non risulta invece incluso nella presente analisi l'ultimo scostamento di bilancio (quarto scostamento per il 2020) autorizzato dalle Camere il 14 ottobre scorso, a seguito della presentazione da parte del Governo della Nota di aggiornamento del DEF 2020 e dell'annessa Relazione al Parlamento. Tali documenti infatti definiscono complessivamente i nuovi obiettivi di finanza pubblica in vista della manovra per il 2021, anche se le risorse derivanti da questa nuova autorizzazione, secondo quanto evidenziato dalla stessa Relazione al Parlamento, saranno comunque impiegate nei prossimi mesi per realizzare misure aggiuntive per il sostegno e il rilancio dell'economia, in considerazione dell'attuale scenario determinato dall'emergenza economica e sanitaria.

Viene quindi offerta un'analisi dell'impatto sui saldi di finanza pubblica e, con specifico riguardo al saldo di indebitamento netto, del rapporto tra risorse e impieghi derivanti dagli effetti cumulati dei due decreti legge “ristori” nonché una rappresentazione, anche in termini grafici, dei principali settori di intervento ai quali sono ascrivibili le misure contenute nei due provvedimenti.

1. LE RELAZIONI AL PARLAMENTO E I RICORSI ALL'INDEBITAMENTO AUTORIZZATI IN RELAZIONE ALL'EMERGENZA COVID-2019

Le principali misure economiche finora introdotte per far fronte all'emergenza sanitaria e alle sue ripercussioni di natura socio-economica sono contenute nei decreti-legge n.18 (c.d. "cura Italia"), n. 23 (c.d. "liquidità"), n. 34 (c.d. "rilancio"), n. 104 (c.d. "agosto"), n. 137 (c.d. "ristori") e n. 149 (c.d. "ristori bis") del 2020 e determinano un **impatto rilevante sui tre saldi di finanza pubblica** - saldo netto da finanziare (SNF), fabbisogno e indebitamento netto (deficit).

Tali misure sono state finanziate con le **risorse rese disponibili per effetto delle prime tre deliberazioni** – intervenute nel marzo, nell'aprile e nel luglio 2020 – con cui le Camere hanno autorizzato il ricorso al **maggior indebitamento netto**, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione (primo, secondo e terzo "scostamento di bilancio" autorizzati nel 2020).

Si ricorda che le Relazioni sullo scostamento dal percorso di rientro all'obiettivo di medio termine (OMT) sono presentate dal Governo alle Camere ai sensi della [legge n. 243 del 2012](#) (c.d. legge "rinforzata") di attuazione del nuovo [articolo 81 della Costituzione](#), come modificato dalla [legge costituzionale n. 1 del 2012](#). In particolare, l'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali quali "periodi di grave recessione economica" ed "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese". Il comma 5, in particolare, prevede che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato "al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali" ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

L'OMT è definito dalla legge n. 243 come il valore del saldo strutturale di bilancio individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il saldo strutturale è definito a sua volta come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea¹. Ai sensi del [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#) dell'Unione europea, per l'Italia l'OMT corrisponde, per il triennio 2020-2022, al raggiungimento di un avanzo strutturale di bilancio pari allo 0,5% del PIL.

Il 20 marzo scorso, al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra di bilancio per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della crisi pandemica da COVID-19, la Commissione europea ha disposto per l'anno in corso l'applicazione della c.d. *general escape clause* del PSC, la quale consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo².

¹ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda Servizi di documentazione della Camera e del Senato, "[Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)", Documentazione di finanza pubblica n. 1, seconda edizione, aprile 2018.

² Per un approfondimento sull'attivazione della c.d. *general escape clause* e sulle altre misure adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la pandemia, si veda Servizio studi del Senato, "[L'epidemia COVID-19 e l'Unione europea](#)", Note su atti dell'Unione europea n. 44, marzo 2020 e successivi aggiornamenti.

Si offre di seguito una breve **ricostruzione**, con specifico riferimento al triennio 2020-2022, corredata da un **prospetto riepilogativo** (Tabella 1), degli importi riferiti al maggior indebitamento netto, e conseguentemente al SNF e al fabbisogno, autorizzati dalle Camere con le predette deliberazioni e agli utilizzi effettuati con i provvedimenti d'urgenza sopra indicati.

Il 5 marzo scorso, il Governo ha presentato al Parlamento la **prima [Relazione](#)**, successivamente integrata l'11 marzo, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012. I nuovi obiettivi di finanza pubblica, che prevedevano, per il solo anno 2020, un incremento di 25 miliardi di euro del saldo netto da finanziare (SNF) e del fabbisogno, nonché un incremento di 20 miliardi dell'indebitamento netto, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, l'11 marzo, della Risoluzione [n. 6-00103](#) della Camera e della Risoluzione [n. 6-00102](#) del Senato. Si tratta del **primo “scostamento di bilancio”** autorizzato nel 2020. Il Governo si impegna con tale relazione a rispettare, a partire dal 2021, il **percorso di rientro** previsto dal quadro programmatico di finanza pubblica indicato dalla [Nota di aggiornamento del DEF 2019](#), e cioè una riduzione dell'indebitamento netto nominale a -1,8% del PIL nel 2021 e a -1,4% del PIL nel 2022.

Le **risorse finanziarie** rese disponibili da tale autorizzazione, sono state **impiegate quasi integralmente** per finanziare le misure contenute nel [decreto-legge n. 18 del 2020](#) ad eccezione di 10,9 milioni di euro (in termini di SNF, fabbisogno e indebitamento netto) usati per finanziare le misure del [decreto-legge n. 23 del 2020](#), e di 3.340 milioni (in termini di solo fabbisogno) utilizzati per finanziare le misure contenute nel [decreto-legge n. 34 del 2020](#) (si veda la Tabella 1).

In occasione della presentazione del [Documento di economia e finanza \(DEF\) 2020](#), il 24 aprile scorso, il Governo ha presentato al Parlamento una **seconda [Relazione](#)** ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 243 del 2012. I nuovi obiettivi di finanza pubblica, che rappresentano il **secondo “scostamento di bilancio”** autorizzato nel 2020, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, rispettivamente il 29 e il 30 aprile scorso, della Risoluzione [n. 6/00107](#) della Camera e della Risoluzione [n. 6/00106](#) del Senato.

Per effetto di tali incrementi, il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche risultava pari al **10,4% del PIL nel 2020 e al 5,7% nel 2021**.

Circa il **piano di rientro dallo scostamento previsto**, la Relazione evidenziava che l'elevato rapporto debito/PIL, seppur in discesa nel 2021 rispetto al picco che si sarebbe registrato quest'anno, consentiva di delineare un sentiero di rientro solo a partire dagli anni successivi al 2021.

Le **risorse finanziarie** rese disponibili dalla seconda autorizzazione al maggiore indebitamento sono state **quasi integralmente impiegate** per il

finanziamento delle misure introdotte dal **decreto-legge n. 34 del 2020** (si veda la Tabella 1).

Il 23 luglio 2020 il Governo ha presentato la **terza [Relazione](#)** al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, in cui illustra l'**ulteriore aggiornamento del piano di rientro** verso l'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT). I nuovi obiettivi di finanza pubblica, che rappresentano il **terzo "scostamento di bilancio"** del 2020, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, il 29 luglio, della **Risoluzione n. 6/00123 della Camera e della Risoluzione n. 6/00124 del Senato**.

Per effetto della terza autorizzazione allo scostamento, il nuovo livello di **indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche è fissato all'**11,9% del PIL nel 2020**.

Nella Relazione il Governo confermava comunque l'impegno a perseguire un percorso di **progressivo avvicinamento all'OMT** nel corso dei prossimi esercizi finanziari.

Le **risorse finanziarie** rese disponibili dalla terza autorizzazione al maggiore indebitamento sono state **quasi integralmente impiegate** per il finanziamento delle misure introdotte dal **[decreto-legge n. 104 del 2020](#)** (si veda la Tabella 1).

Tabella 1 - Dati riepilogativi relativi alle autorizzazioni all'indebitamento per fronteggiare l'emergenza Covid-19 e ai relativi utilizzi

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<i>(milioni di euro)</i>									
Riepilogo									
Autorizzazioni all'indebitamento (a)	212.330	33.450	37.400	122.330	32.550	35.900	100.330	32.400	35.900
Prima (marzo 2020)	25.000			25.000			20.000		
Seconda (aprile 2020)									
- Interventi	155.000	25.000	32.750	65.000	25.000	32.750	55.000	24.850	32.750
- Interessi	330	1.450	2.150	330	1.450	2.150	330	1.450	2.150
Terza (luglio 2020)	32.000	7.000	2.500	32.000	6.100	1.000	25.000	6.100	1.000
Utilizzi autorizzazioni (b)	210.451	32.994	35.578	117.848	31.957	35.250	100.164	31.366	35.460
- DL 18/2020 (Cura Italia)	24.825,0			18.606,6			19.988,3		
- DL 23/2020 (Liquidità)	10,9			10,9			10,9		
- DL 34/2020 (Rilancio)	154.715,7	26.121,5	34.404,8	68.437,6	26.124,4	34.543,0	55.289,4	26.082,4	34.705,0
- DL 104/2020 (Agosto)	30.899,9	6.872,6	1.173,4	30.792,9	5.832,6	706,5	24.875,7	5.283,6	754,5
Differenza (a-b)	1.879	456	1.822	4.482	593	650	166	1.034	440

Si rammenta che il 6 ottobre scorso, in occasione della presentazione della **[Nota di aggiornamento del DEF \(NADEF\) 2020](#)**, il Governo ha trasmesso al Parlamento una nuova **[Relazione](#)** che illustra un ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT, autorizzato dalle Camere il 14 ottobre³. Tali deliberazioni definiscono i nuovi obiettivi di finanza pubblica in vista della legge di bilancio per il 2021. Le risorse derivanti da questo quarto

³ Per ulteriori dettagli, si veda la **[Documentazione di finanza pubblica n. 18](#)** redatta dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

scostamento saranno comunque impiegate nei prossimi mesi per realizzare misure aggiuntive per il sostegno e il rilancio dell'economia in considerazione dell'attuale scenario determinato dall'emergenza economica e sanitaria, ma non sono state finora impiegate per le misure previste dai vari decreti approvati.

2. DECRETI LEGGE N. 137 (“RISTORI”) E 149 (“RISTORI BIS”) DEL 2020

2.1 Aggiornamento delle previsioni tendenziali ed effetti dei decreti legge sui saldi di finanza pubblica

Nella tabella 2 sono riportati gli effetti cumulati sui saldi di finanza pubblica dei due decreti legge “ristori” sulla base delle indicazioni contenute nelle relazioni tecniche e nei prospetti riepilogativi allegati ai testi originari emanati dal Governo.

Tabella 2 - Effetti sui saldi di finanza pubblica dei decreti-legge n. 137 e 149 del 2020 (testi iniziali)

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
DL 137/2020									
Effetti netti	15,1	275,8	0	-3.477,1	6,40	0	-3.327,1	6,4	0
DL 149/2020									
Effetti netti	1,2	13,8	0	-247,8	1,4	0	-1647,8	1,4	0
Effetti netti cumulati	16,3	289,6	0	-3.724,9	7,8	0	-4.974,9	7,8	0
Utilizzo risparmi su variazioni per monitoraggio (*)				3.727			4.977		

Segno “-“ = peggioramento del saldo

(*) In base ai prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei due provvedimenti, l’ammontare complessivo delle risorse utilizzate a valere su variazioni emerse dal monitoraggio delle diverse misure varate in relazione all’emergenza “Covid-19” è leggermente superiore agli effetti cumulati dei due provvedimenti, come risulta dall’ultima riga della tabella.

Gli effetti cumulati dei due decreti legge “ristori” determinano quindi, per il 2020, un peggioramento dei saldi pari a circa **3,7 miliardi** in termini di **fabbisogno** e **5 miliardi** in termini di **indebitamento netto**.

La compensazione **di tali effetti** non è rinvenuta attraverso le consuete modalità di copertura finanziaria, utilizzate invece per compensare l’impatto degli interventi recati dai due provvedimenti sul saldo netto da finanziare.

Si segnala al riguardo che gli ordinari criteri di copertura prevedono la compensazione, anche in termini di fabbisogno e di indebitamento, di eventuali effetti recati da provvedimenti legislativi che eccedano le previsioni di spesa già scontate negli andamenti tendenziali; ciò al fine di non peggiorare le stime riferite a questi ultimi valori. Si richiama in proposito il comma 4 dell’art. 17

della legge n. 196/2009, in materia di contabilità e finanza pubblica, in base al quale, “ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell’ambito della stessa copertura finanziaria”.

Inoltre, non è presente nel testo dei due provvedimenti un **richiamo normativo** espresso all’utilizzo – al fine di compensare i saldi negativi previsti per il 2020 - delle autorizzazioni al ricorso a maggior indebitamento (“c.d. “scostamenti di bilancio”) già deliberate dalle Camere. Tale richiamo era contenuto invece in precedenti provvedimenti d’urgenza riferiti all’emergenza Covid-19 che esponevano effetti netti negativi sui saldi della p.a.

Dalle relazioni tecniche e dagli annessi prospetti riepilogativi allegati ai due provvedimenti si evince tuttavia che il maggior onere complessivamente derivante dai due provvedimenti nel 2020 sui saldi di **fabbisogno** e di **indebitamento netto**, trova compensazione nell’utilizzo di “risparmi su autorizzazioni per ricorso all’indebitamento con relazioni al Parlamento 2020”, verificati sulla base del monitoraggio condotto e “in relazione al minor utilizzo di alcune misure previste dagli interventi effettuati in maggio ed agosto”⁴.

L’ammontare, in valore assoluto, dei risparmi derivanti da tale minore utilizzo non si desume peraltro dalla documentazione ufficiale, essendo gli stessi **incorporati nelle revisioni delle previsioni tendenziali** operate dapprima con la Nota di aggiornamento al Def 2020 (che ha indicato in 10,8 per cento in termini di Pil la previsione di deficit per l’anno in corso) e, successivamente, con il Documento programmatico di bilancio per il 2021, che ha ulteriormente migliorato, da 10,8 a 10,5 la stima tendenziale del saldo della p.a. rispetto al Pil per il 2020.

I due decreti “ristori” utilizzano quest’ultimo margine di miglioramento **(0,3 per cento, pari a circa 5 miliardi⁵), riportando quindi la previsione di deficit per il 2020 al valore di 10,8 per cento di Pil già indicato dalla Nadef 2020** .

⁴ Relazioni tecniche decreti legge nn. 137 e 149 del 2020 (S. 1994 e S. 2013).

⁵ Considerato il valore del Pil indicato nella Nadef 2020, allo 0,3 per cento del Pil corrisponderebbe in valore assoluto, un importo compreso tra circa 4.940 e circa 5600 milioni di euro.

Ne consegue un peggioramento delle previsioni tendenziali rispetto all'ultima stima contenuta nel Documento programmatico di bilancio (DPB) per il 2021.

Infatti, a differenza di quanto accaduto per i precedenti decreti legge “Covid-19” che, pur esponendo saldi negativi, ne prevedevano la compensazione a valere su quote di maggior indebitamento già autorizzate ed incluse – come maggiori spese o minori entrate - nei tendenziali, i decreti “ristori”, pur facendo ricorso alle medesime risorse, utilizzano a copertura del saldo negativo esposto per il 2020 importi conteggiati nei tendenziali come risparmi, ossia come minori spese e/o maggiori entrate, peggiorando quindi le stime più recenti di deficit incorporate nel DPB.

Le relazioni tecniche allegate ai due provvedimenti segnalano quindi che, in conseguenza delle misure previste dai due decreti legge, la stima tendenziale di indebitamento passa dal 10,5 del DPB al 10,7 per cento del Pil, per effetto del DL 137/2020 “ristori”, e dal 10,7 al 10,8, per effetto del DL 149/2020 “ristori bis”.

Risulta pertanto verificabile la sostanziale invarianza – a seguito dell’emanazione dei due provvedimenti d’urgenza - della **previsione di deficit in termini di Pil**, rispetto ai valori indicati nella NadeF 2020.

Dalla documentazione ufficiale non si desume invece la stima aggiornata, in valore assoluto, del saldo di indebitamento netto per il 2020 e di quello riferito al 2021 rispetto ai valori indicati dalla Nota di aggiornamento al Def (che espongono un saldo pari a circa 178.015 milioni per il 2020 e a 99.097 milioni nell’esercizio successivo).

Quanto alla **“capienza”** dei predetti effetti negativi sui saldi rispetto agli importi individuati con le tre Relazioni al Parlamento relative all’emergenza Covid-19 e autorizzati fino al luglio 2020, pur in mancanza - come già accennato – di dati relativi all’ammontare complessivo, in termini assoluti, dei risparmi emersi dal monitoraggio e alle quote degli stessi già incluse nei successivi aggiornamenti dei tendenziali, dalla documentazione tecnica presentata a corredo dei due provvedimenti e dai più recenti documenti di finanza pubblica è possibile desumere gli elementi informativi di seguito riportati.

Def 2020 e primi tre “scostamenti di bilancio”

Il Def 2020 ha indicato i **valori programmatici dell’indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil **nel 10,4 per cento** per il

2020 e nel 5,7 per cento nel 2021. Detti valori scontavano gli effetti delle **prime due** autorizzazioni al ricorso al maggior indebitamento deliberate dalle Camere per l'emergenza Covid-19, rispettivamente, nel marzo e nell'aprile 2020.

L'ulteriore autorizzazione, approvata dalle Camere il 29 luglio del 2020, incrementava nuovamente l'ammontare delle autorizzazioni al maggior indebitamento, portandolo complessivamente a circa **100,3 miliardi nel 2020, 32,4 nel 2021 e 35,9 miliardi nel 2022** (importi cumulati dei primi tre scostamenti di bilancio 2020). Conseguentemente, anche in ragione dell'aggiornamento del quadro economico-finanziario, il **valore tendenziale dell'indebitamento netto per il 2020** veniva rivisto **all'11,9 per cento** rispetto al Pil.

Con i decreti legge emanati fino ad agosto 2020 (decreti legge nn. 18, 23, 34 e 104 del 2020), i predetti importi sono stati quasi integralmente utilizzati per il 2020: per quanto attiene all'indebitamento netto, come si evince dalla Tabella 1, dopo la conversione del decreto legge le quote annue non utilizzate ammontavano a 166 milioni per l'esercizio in corso, 1.034 milioni per il 2021 e 440 milioni per il 2022 (vedi Tabella 1).

Nadef 2020

La Nadef 2020, nell'aggiornare al **10,8 in termini di Pil la stima (sia tendenziale che programmatica) di indebitamento netto** (-1,1 per cento rispetto alla previsione di luglio) per l'anno in corso, segnalava che l'impatto previsto *ex ante* di tutte le misure di sostegno introdotte in risposta alla crisi pandemica risultava complessivamente di 6,1 punti percentuali di Pil (circa 100 miliardi)⁶. A fronte di tale autorizzazione complessiva, la Nadef segnalava un miglioramento di circa 1,3 p.p. (quasi 21,4 miliardi) della nuova stima dell'indebitamento netto rispetto al livello desumibile dalla previsione del DEF di aprile (10,4), dalla revisione al ribasso della stima del PIL e dagli importi degli interventi effettuati in maggio e agosto. Secondo la Nadef detto miglioramento era dovuto “non solo ad un minor utilizzo di alcune misure, ma anche ad un andamento delle entrate migliore del previsto anche per via di una serie di fattori tecnici (per esempio, la quota di contribuenti che ha preferito continuare ad effettuare versamenti in base al metodo ‘storico’ anziché a quello ‘previsionale’)”.

⁶ Detto valore si riferisce al complesso delle misure adottate con i decreti legge varati a seguito della crisi pandemica.

Il Documento non forniva peraltro elementi di dettaglio sulle determinanti della differenza di circa 21 miliardi sopra indicata e sugli aggregati di entrata e spesa interessati, né venivano distintamente evidenziati le quote di miglioramento specificamente riferibili alle misure recate dai decreti legge “Covid-19” rispetto a quelle imputabili, più in generale, all’aggiornamento del quadro macroeconomico e finanziario.

DPB 2021

Il Documento programmatico di bilancio per il 2021 ha fornito ulteriori elementi informativi di monitoraggio che indicavano un miglioramento della previsione per l’anno in corso per complessivi **2.000 milioni circa nel 2020 – con effetti di trascinamento per il 2021** - in ragione di minori spese per consumi intermedi ed investimenti e maggiori entrate per contributi sociali.

A tali effetti si aggiungeva un minor utilizzo per l’anno corrente, rispetto alle valutazioni contenute nella Nadef, delle misure di integrazione salariale per circa **3.000 milioni, che sarebbero stati utilizzati nel 2021**.

Pertanto la previsione per il 2020 migliorava di circa 5 mld (0,3 per cento del Pil), portando il nuovo valore di indebitamento netto **al 10,5 per cento del Pil** (rispetto al 10,8 per cento della Nadef).

Lo stesso Documento evidenziava tuttavia che ciò era dovuto non solo ad un minor utilizzo di alcune misure, ma anche ad un andamento delle entrate migliore del previsto anche per via di una serie di fattori tecnici.

Posto quindi che gli effetti dei decreti legge “ristori” (che determinano un saldo complessivo negativo per 4.974,9 milioni nel 2020) trovano capienza nel predetto miglioramento di 0,3 punti percentuali di Pil, appare utile chiarire se detta compensazione sia integralmente a valere su risparmi derivanti da misure - recate dai c.d. “decreti Covid-19” e finanziate con le risorse indicate nelle Relazioni al Parlamento riferite ai primi tre scostamenti di bilancio - ovvero in parte anche a valere sul più generale miglioramento del quadro di finanza pubblica per l’esercizio in corso che emerge nel DPB 2021 rispetto alla Nadef 2021.

Ciò con particolare riguardo al sopraindicato importo di 2 miliardi posto che le informazioni riportate nel DPB non consentono di riferire con certezza tale risparmio a specifiche misure introdotte con i cosiddetti decreti “Covid-19”.

Appare invece certamente inquadrabile in tale ambito il risparmio di 3 miliardi per il 2020 per minore utilizzo rispetto alle previsioni delle misure di integrazione salariale, con slittamento della relativa spesa all’esercizio

successivo. Tale slittamento risulta infatti confermato dalla relazione tecnica e dal prospetto riepilogativo riferiti all'art. 11 del decreto legge n. 137 (primo decreto “ristori”) che precisano che l'onere in termini di indebitamento netto per l'anno 2021 (pari a 2.315 milioni) dovuto alla conservazione in bilancio di residui per spese di integrazione salariale trova compensazione e capienza considerando sia la quota di onere già prevista per il 2021 a legislazione vigente a seguito dello slittamento di oneri dal 2020 (3.000 milioni) sia in virtù di quanto previsto dal decreto-legge n. 104/2020 (1.224,6 mln di euro) in relazione al conteggio delle settimane di integrazioni salariali afferenti all'ultimo periodo dell'anno. Pertanto, al netto del predetto onere derivante dall'art. 11 del DL “ristori”, risulterebbero disponibili – in termini di indebitamento netto - risorse per 1.909,6 mln di euro ($=3.000-2.315+1.224,6$) per misure di integrazione salariale.

Relazioni tecniche allegare ai decreti legge “ristori”

La relazione tecnica allegata al primo decreto “ristori” (DL 137/2020) precisa che il provvedimento, rimanendo entro i limiti di indebitamento autorizzati per il 2020, si avvale degli spazi che si sono resi disponibili a seguito del minore utilizzo rilevato di alcune misure disposte dagli interventi adottati in maggio ed agosto, “in particolare per quanto riguarda diversi crediti di imposta, fra cui quelli relativi alla fiscalità differita attiva (DTA), ai canoni di locazione degli immobili non residenziali, all'acquisto di veicoli a bassa emissione, il bonus per i lavoratori presenti in azienda nel mese di marzo”. Vengono inoltre menzionate le misure di integrazione salariale di cui si è già parlato in dettaglio.

In proposito si evidenzia che tra tali risparmi appare rientrare l'importo di 730 milioni relativi a DTA, tenuto conto che il prospetto riepilogativo allegato al decreto “ristori”, con riferimento alla riduzione di pari importo prevista dall'art. 34, comma 3, lett. l), del provvedimento, non sconta effetti di risparmio sui saldi di fabbisogno e di indebitamento netto, presumibilmente nel presupposto che tale risparmio risulti già incorporato nelle previsioni tendenziali.

Sarebbe peraltro utile conoscere gli importi relativi alle ulteriori voci di risparmio e/o di maggiore entrata menzionate dalla relazione tecnica, precisando se tali effetti positivi siano stati già incorporati nelle previsioni della NadeF ovvero rientrino nei 2 mld di maggior risparmio stimati (in aggiunta ai 3 miliardi per misure di integrazione salariale) dal DPB 2021.

Ulteriori misure di monitoraggio

L'art. 34, comma 4, del decreto 137 e l'art. 31, comma 2, del DL 149 demandano al Ministero dell'economia e delle finanze il monitoraggio delle risorse destinate alle misure previste dai medesimi decreti legge nonché dai quattro sopra menzionati provvedimenti adottati fino ad agosto 2020 per l'emergenza Covid-19 (decreti-legge nn. 18, 23, 34, 104 del 2020) **al fine di assicurare il rispetto del limite complessivo massimo delle autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 approvate dalle Camere** con le relative Risoluzioni e, ove necessario, l'eventuale adozione delle iniziative previste dall'articolo 17, comma 13, della legge 196/2009 (in materia di contabilità e finanza pubblica).

Le disposizioni della legge 196 richiamate prevedono che il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assuma tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

*Andrebbe in proposito chiarito il coordinamento della predetta procedura di monitoraggio rispetto a quella prevista – **limitatamente all'esercizio in corso** - dall'art. 265, comma 8, del decreto legge n. 34/2020 e riferita alle autorizzazioni di spesa contenute nei decreti legge emanati fino ad agosto 2020.*

Detta norma, richiamata anche dal DL 104/2020, nel prevedere il monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze delle risorse destinate alle misure previste dai quattro decreti legge, dispone che, limitatamente all'esercizio finanziario 2020, alla compensazione degli eventuali maggiori effetti finanziari che si dovessero verificare rispetto alle previsioni di spesa relative alle misure di cui al primo periodo del presente comma, comprese quelle sottostanti ad autorizzazioni legislative quantificate sulla base di parametri stabiliti dalla legge, in deroga a quanto previsto dal comma 12-*bis* dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri competenti, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione del bilancio dello Stato, utilizzando le risorse destinate a ciascuna delle predette misure che, all'esito del monitoraggio, risultino non utilizzate, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Il citato art. 265 prevede altresì che gli schemi dei decreti ministeriali siano **trasmessi alle Camere per**

l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari e siano corredate di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle relative misure.

2.2 Risorse e impieghi (effetti sull'indebitamento netto)

L'analisi che segue è incentrata esclusivamente sull'impatto dei due decreti legge "ristori", nel testo iniziale, in termini di indebitamento netto (**deficit**).

Le tabelle 3 e 4 offrono un quadro di sintesi degli **effetti cumulati** dei due provvedimenti con riguardo sia al rapporto tra **impieghi (o interventi)** e **risorse (o mezzi di copertura)**, sia alle **variazioni nette delle entrate e delle spese**.

Tabella 3 – Risorse e impieghi (testo iniziale decreti legge nn. 137 e 149)

(milioni di euro)

IMPIEGHI	Indebitamento netto		
	2020	2021	2022
Maggiori spese correnti	5.885,5	1.705,6	137,0
Maggiori spese in conto capitale	85,0	-	-
Totale maggiori spese	5.970,5	1.705,6	137,0
Minori entrate tributarie	760,5	-	287,5
Minori entrate contributive	1.095,2	371,2	-
Totale minori entrate	1.855,7	371,2	287,5
Totale impieghi	7.826,2	2.076,8	424,5
RISORSE			
Maggiori entrate tributarie	0,0	960,8	0,0
Maggiori entrate contributive	-	781,7	-
Maggiori entrate tributarie e contributive	35,6	12,1	-
Totale maggiori entrate	35,6	1.754,6	0,0
Minori spese correnti	2.810,7	330,0	287,5
Minori spese in conto capitale	5,0	-	137,0
Totale minori spese	2.815,7	330,0	424,5
Totale risorse	2.851,3	2.084,6	424,5
Saldo	-4.974,9	7,8	0,0

Fonte: prospetti riepilogativi e RT riferiti ai testi iniziali dei decreti legge nn. 137 e 149 del 2020.

Tabella 4 – Entrate e spese (testo iniziale decreti legge nn. 137 e 149)*(milioni di euro)*

ENTRATE	Indebitamento netto		
	2020	2021	2022
Maggiori entrate tributarie	-	960,8	-
Maggiori entrate contributive	-	781,7	-
Maggiori entrate tributarie e contributive	35,6	12,1	-
Totale maggiori entrate	35,6	1.754,6	0,0
Minori entrate tributarie	760,5	-	287,5
Minori entrate contributive	1.095,2	371,2	-
Totale minori entrate	1.855,7	371,2	287,5
Variazione netta entrate	-1.820,1	1.383,4	-287,5
SPESE			
Maggiori spese correnti	5.885,5	1.705,6	137,0
Maggiori spese in conto capitale	85,0	-	-
Totale maggiori spese	5.970,5	1.705,6	137,0
Minori spese correnti	2.810,7	330,0	287,5
Minori spese in conto capitale	5,0	-	137,0
Totale minori spese	2.815,7	330,0	424,5
Variazione netta spese	3.154,8	1.375,6	-287,5
Saldo	-4.974,9	7,8	0,0

Fonte: prospetti riepilogativi e RT riferiti ai testi iniziali dei decreti legge nn. 137 e 149 del 2020.

Complessivamente i due provvedimenti d'urgenza, recano minori entrate e maggiori spese (**impieghi o interventi**) per circa 7,8 miliardi nel 2020, 2,1 miliardi nel 2021 e 0,4 miliardi nel 2022.

A fronte di tali impieghi, le **risorse** (o **coperture**), in termini di maggiori entrate e di risparmi di spesa, risultano complessivamente pari a circa 2,9 miliardi nel 2020, 2,1 miliardi nel 2021 e 0,4 miliardi nel 2022.

Nel **2020**, la prevalenza degli impieghi rispetto alle risorse implica un **peggioramento del deficit** per circa 5 miliardi. Nel **2021** si registra invece un **miglioramento** per 7,8 miliardi.

Con specifico riferimento agli **impieghi** (“interventi”), nel 2020 prevalgono le maggiori spese, che raggiungono l'importo di 6 miliardi circa, quasi integralmente riferibili alla parte corrente (5,9 miliardi), a fronte di minori entrate per circa 1,9 miliardi.

Anche nel 2021 si registra la prevalenza delle maggiori spese (1,7 miliardi tutte riferibili alla parte corrente) rispetto alle minori entrate (0,4 miliardi circa).

Nel 2022 tra gli impieghi si registrano maggiori spese correnti 0,1 miliardi e minori entrate per 0,3 miliardi circa.

Le **risorse** (“coperture”) “interne” ai due provvedimenti d'urgenza nel 2020 sono quasi integralmente riferibili a risparmi di spesa corrente (circa 2,8 miliardi) mentre nel 2021 prevalgono le maggiori entrate (circa 1,8 miliardi) rispetto a risparmi di spesa corrente per 0,3 miliardi circa. Nel 2022 le risorse sono rappresentate integralmente da risparmi di spesa (0,4 miliardi, di cui circa 0,3 circa di parte corrente).

In termini di **manovra netta sulla spesa**, gli effetti cumulati dei due provvedimenti si compendiano in un aumento delle erogazioni per circa 3,2 miliardi nel 2020 e 1,4 miliardi nel 2021. Nel 2022 si registra invece una riduzione netta delle spese per circa 0,3 miliardi, che compensa la riduzione netta di pari importo delle entrate.

La **manovra netta sulle entrate** comporta una riduzione per circa 1,8 miliardi nel 2020 e circa 0,3 miliardi nel 2022. Nel 2021 invece le entrate aumentano di circa 1,4 miliardi.

2.3. principali settori di intervento (effetti netti)

Nell'analisi che segue sono indicati gli ambiti di intervento cui sono ascrivibili le principali misure recate dai quattro provvedimenti d'urgenza ed i connessi effetti in termini di deficit (Tabella 5). In alcuni casi ai predetti interventi sono ascritti dalle relazioni tecniche sia effetti migliorativi

(configurabili quindi come “risorse” o “mezzi di copertura”) sia effetti peggiorativi del saldo di indebitamento netto (“impieghi” o “interventi”): ai fini della individuazione dell’impatto attribuibile ai singoli settori di intervento è stato quindi calcolato l’effetto netto ascrivibile a ciascuno di essi nei diversi esercizi considerati. Nel caso in cui l’effetto netto risulti peggiorativo dei saldi, la misura è ricompresa tra gli interventi; nel caso opposto, viene invece classificata tra i mezzi di copertura.

Tabella 5 – Principali settori di intervento (decreti legge nn. 137 e 149 – testi iniziali)

(milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2020	2021	2022
Interventi (effetti netti)			
Contributo a fondo perduto imprese e lavoratori autonomi	3.883	350	0
Altri contributi e incentivi alle imprese	1.695	0	3
Agevolazioni e <i>bonus</i> fiscali	255	0	284
Congedi sanitari e sostegno alle famiglie	26	39	0
Sostegno al reddito e indennità <i>una tantum</i>	0	33	1
Potenziamento sistema sanitario (incluso personale)	1	13	0
Scuola, Università, Ricerca (incluso personale)	88	0	0
Pubblico impiego (inclusi effetti riflessi)	35	3	0
Cultura, sport e spettacolo	205	0	0
Infrastrutture e trasporti	0	300	0
Enti territoriali	5	83	137
Altri interventi	0	251	0
<i>di cui: incremento Fondo esigenze indifferibili (FEI)</i>	<i>0</i>	<i>246</i>	<i>0</i>
Totale interventi	6.192	1.071	425
Totale mezzi di copertura	1.218	1.079	425
Maggiore indebitamento netto	4.975	-8	0

La spesa per il pubblico impiego non include quelle relative al personale sanitario e al personale scolastico, ricomprese, rispettivamente, nei settori "Potenziamento sistema sanitario" e "Scuola, Università e ricerca".

(*) Segno “-“= peggioramento del saldo

Come si evince dalla Tabella, adottando tale diversa metodologia, i valori complessivi degli interventi e dei mezzi di copertura risultano di ammontare ridotto rispetto ai corrispondenti importi, indicati nei precedenti paragrafi (Tabelle 3 e 4), calcolati in termini di “manovra lorda”⁷. Non varia peraltro il saldo della manovra ottenuto utilizzando le due diverse metodologie⁸.

Di seguito si fornisce, sia per il 2020 che per il 2021, una **rappresentazione grafica** dei principali settori su cui intervengono i quattro provvedimenti d’urgenza e dell’incidenza percentuale di ciascuno di essi.

Figura 1 - Anno 2020 – Principali interventi (Indebitamento netto - % rispetto al totale)

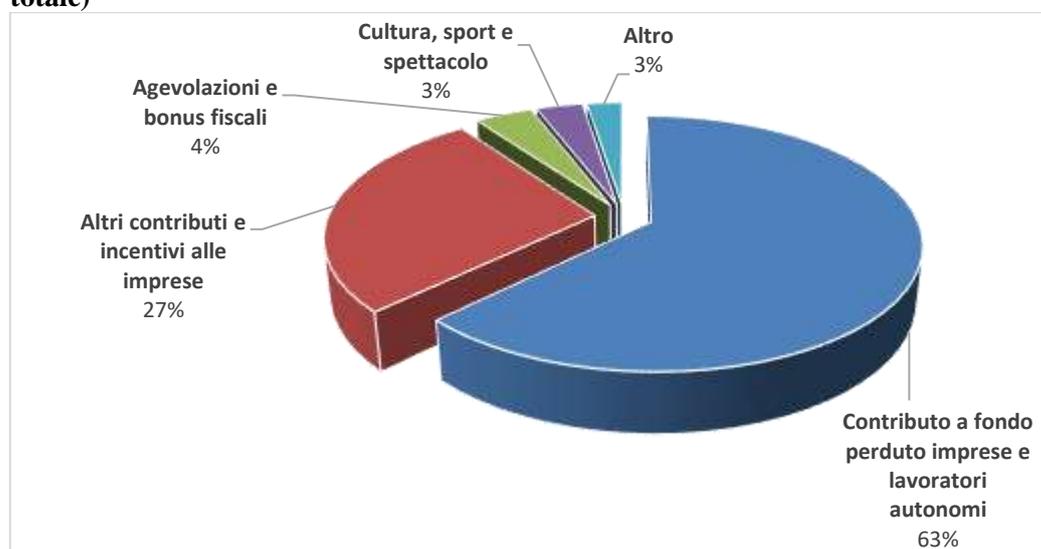
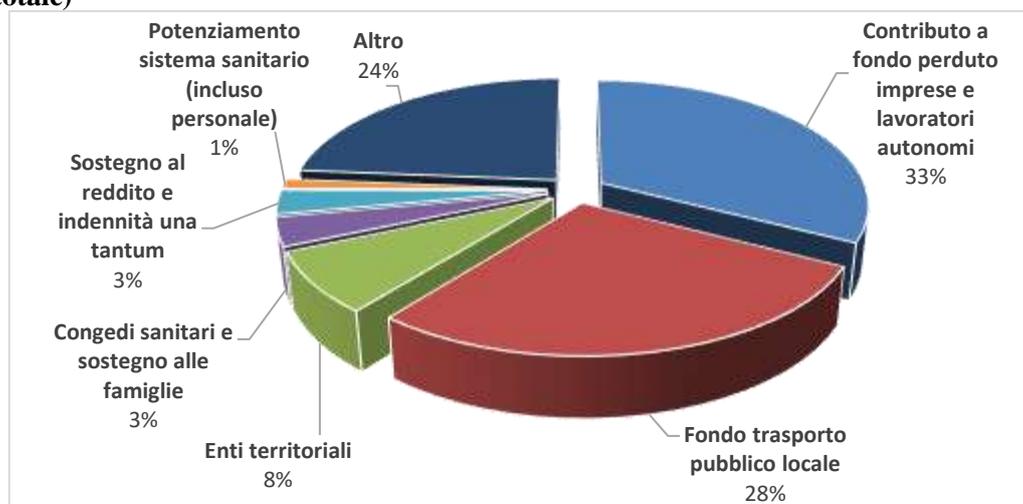


Figura 2 - Anno 2021 – Principali interventi (Indebitamento netto -% rispetto al totale)



La maggior parte degli impieghi riguarda la concessione del contributo a fondo perduto per le imprese e i lavoratori autonomi, cui sono destinate complessivamente risorse per circa 3,9 miliardi di euro nel 2020 e circa 0,4 miliardi nel 2021.

Nel 2020, un'altra rilevante quota di risorse (1,7 miliardi circa) è destinata ad altre forme di contributi e di incentivi alle imprese, tra cui si segnala l'incremento per 400 milioni del Fondo per la concessione di contributi in favore di agenzie di viaggio e operatori turistici, il rifinanziamento per 200 milioni del Fondo per la promozione integrata e diverse misure di esonero e sospensione dei contributi che determinano minori entrate complessive per circa 1,1 miliardi nel 2020.

Sull'esercizio 2021 rilevano soprattutto l'incremento per 300 milioni del Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale e il rifinanziamento per 246 milioni del fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE), classificato tra gli "Altri interventi".

Le **risorse** "interne" ai due provvedimenti, nel 2020 sono offerte da riduzioni di autorizzazioni di spesa disposte dall'art. 34 del DL 137 ("ristori") e dall'art. 31 del DL 149 ("ristori bis") in considerazione dell'effettivo tiraggio delle diverse misure: si richiama, in particolare, la riduzione per 804 milioni della spesa di cui all'articolo 84, comma 12, del Dl n. 34/2020 riferita alla proroga per i mesi di aprile e maggio 2020 di cui alcuni indennizzi previsti dal Dl n. 18/2020 e la riduzione per 532 milioni dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 19 dello stesso DL 18, disposta in relazione al minor ricorso nell'esercizio ad interventi di integrazione salariale.

Nel 2021, oltre alla riduzione per 230 milioni del FISPE, si segnala il recupero di circa 710 milioni di entrate contributive per effetto di sospensioni di versamenti previste per il 2020. Rilevano altresì le maggiori entrate tributarie conseguenti a recuperi di gettito a seguito di sospensioni e proroghe di versamenti disposte per il 2020 (circa 585 milioni) nonché l'incremento di entrate tributarie per 376 milioni dovuto ad effetti di cassa connessi alla minore fruizione del *tax credit* vacanze (quota detrazione Irpef).