

dossier

Marzo 2020

Interventi in materia di
emergenza COVID-19:
profili finanziari

A.S. 1766 - D.L. 18/2020



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati


DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 12



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

1. Premessa	1
2. Decreto-legge “cura italia” (D.L. 18/2020): effetti sui saldi e conto “risorse e impieghi”	5
2.1 Effetti sui saldi	5
2.2 Risorse e impieghi e variazioni nette entrate e spese	6
2.3 Principali impieghi e risorse riferiti al 2020 (indebitamento netto)	9
3. Gli effetti finanziari degli altri interventi	13

1. PREMESSA

Le misure adottate con il decreto-legge n. 18 del 2020 sono **finanziate quasi integralmente mediante il ricorso a maggiore indebitamento netto**. L'articolo 126, comma 1, del decreto, infatti, reca l'**autorizzazione ad emettere titoli di Stato per un importo fino a 25 miliardi di euro per l'anno 2020**. Tali somme concorrono alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato e del livello massimo del ricorso al mercato stabiliti dall'articolo 1 della legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019). Il comma 2 dispone la sostituzione dell'allegato 1 all'articolo 1, comma 1, della legge di bilancio 2020, che riporta il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario, con l'Allegato 1 al decreto-legge n. 18 del 2020. Il comma 3 interviene sullo Stato di previsione del MEF della legge di bilancio (articolo 3 della legge n. 160 del 2019) innalzando, nel comma 2, l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, per l'anno 2020, da 58.000 a 83.000 milioni di euro, cioè di 25.000 milioni.

Si rammenta, infatti, che, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 21, comma 1-ter, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), l'articolo 1 della **legge di bilancio** determina, mediante rinvio all'**allegato 1** annesso alla legge di bilancio medesima, i livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa, e del ricorso al mercato finanziario in termini di competenza per ciascun anno del triennio di riferimento^{1 2}. A loro volta i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario sono determinati dall'articolo 1 della legge di bilancio **coerentemente con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche** (indebitamento o accreditamento netto).

¹ I livelli del ricorso al mercato si intendono al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

² Si rammenta che il saldo netto da finanziare (SNF) è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, cioè la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti.

Il ricorso al mercato finanziario, invece, rappresenta la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese. Esso indica la misura in cui occorre fare ricorso al debito per far fronte alle spese che non sono coperte dalle entrate finali. Tale importo coincide, pertanto, con l'accensione dei prestiti.

L'autorizzazione ad emettere titoli di Stato recata dal decreto-legge è conforme a quanto stabilito con la **Risoluzione [n. 6-00103](#) della Camera e la Risoluzione [n. 6-00102](#) del Senato di approvazione della Relazione al Parlamento**, e della relativa Integrazione, presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (c.d. legge "rinforzata" di attuazione del principio di pareggio del bilancio) e successive integrazioni e modificazioni. Anche gli effetti finanziari del presente decreto sono coerenti con quanto stabilito dalle Risoluzioni medesime.

La Relazione al Parlamento del 5 marzo 2020 reca la **richiesta di un aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT)**, già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2019, allegata alla NADEF 2019. La richiesta è finalizzata all'adozione di **misure di carattere straordinario e urgente che consentano di fronteggiare le rilevanti esigenze di natura sanitaria e socio-economica**, derivanti dall'emergenza epidemiologica Covid-2019.

Successivamente alla Relazione trasmessa al Parlamento il 5 marzo il Governo, alla luce dell'evoluzione dell'emergenza epidemiologica dei giorni successivi, ha trasmesso l'11 marzo una **Relazione integrativa**, sempre ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012. La relazione integrativa si è resa necessaria alla luce delle ulteriori e stringenti misure adottate d'urgenza con il decreto del Presidente del consiglio del 9 marzo, che determina un ulteriore impatto sulla situazione socio-economica del Paese.

Per effetto della Relazione e della successiva integrazione, **l'obiettivo programmatico di indebitamento netto potrà aumentare, nel 2020, fino a 20 miliardi di euro, corrispondenti a circa 1,1 punti percentuali di PIL**. Corrispondentemente, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato potrà aumentare fino a 104,5 miliardi di euro nel 2020 in termini di competenza e a 154 miliardi di euro in termini di cassa, con un incremento degli stanziamenti fino a 25 miliardi, sia in termini di competenza che in termini di cassa. Pertanto, al previsto incremento fino a 20 miliardi di euro dell'indebitamento netto, dovrebbe corrispondere un aumento fino a 25 miliardi del saldo del bilancio dello Stato. La motivazione della differenza tra le cifre riferite ai due saldi è discussa più avanti.

Nella lettera alla Commissione UE del 5 marzo il Governo precisa che chiede al Parlamento e alla Commissione stessa di considerare tali risorse quali **maggiori oneri *una tantum***, e in quanto tali non ricorrenti negli anni successivi al 2020, quando la crisi epidemica, e le sue conseguenze economiche, saranno state superate. Tali oneri **non dovrebbero, pertanto,**

essere considerati ai fini del calcolo del saldo di bilancio strutturale — ottenuto sottraendo al saldo di bilancio nominale gli effetti del ciclo economico e quelli delle misure *una tantum* — il cui percorso di aggiustamento rimane pertanto invariato rispetto a quello delineato nella NADEF 2019 e nel Documento programmatico di bilancio 2020, in cui si fissava un obiettivo pari a -1,4% del PIL nell'anno 2020, -1,2% nel 2021 e -1% nel 2022. Il valore per il 2020 comporta un deterioramento del saldo di bilancio strutturale pari a circa 0,1 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente.

Nella lettera di risposta, **la Commissione europea conferma** che le misure di spesa pubblica adottate *una tantum* in relazione all'emergenza epidemiologica in corso sono da considerarsi escluse, per definizione, dal calcolo del saldo di bilancio strutturale e dalla valutazione del rispetto delle regole di bilancio vigenti. La Commissione evidenzia, inoltre, che il quadro delle regole di bilancio contiene gli elementi di flessibilità necessari ad affrontare gli eventi eccezionali al di fuori del controllo del governo, pur nell'ambito del mantenimento delle condizioni di sostenibilità della finanza pubblica³.

Si ricorda che la **legge rinforzata n. 243 del 2012**, ai sensi della quale è stata presentata dal Governo al Parlamento la Relazione sullo scostamento dal percorso di rientro all'OMT, provvede all'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, in linea generale, che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali (comma 1). La disposizione considera eventi eccezionali “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” (comma 2). In tali casi sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine (comma 3). Il comma 5, in particolare, prevede che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato (con le modalità di cui al comma 3) “al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali” ovvero qualora, in

³ Si veda a questo proposito la [dichiarazione dei ministri delle finanze dell'Unione europea](#) del 23 marzo 2020 relativa al Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi derivante dalla COVID-19.

relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Per approfondimenti, si fa rinvio alla Documentazione di finanza pubblica [n. 11](#) curata dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

2. DECRETO-LEGGE “CURA ITALIA” (D.L. 18/2020): EFFETTI SUI SALDI E CONTO “RISORSE E IMPIEGHI”

2.1 Effetti sui saldi

Il decreto-legge n. 18 del 2020, sulla base dei dati riportati nel prospetto riepilogativo allegato al provvedimento, determina **effetti netti sui saldi di peggioramento nel 2020** e di lieve miglioramento nel 2021 e nel 2022, come di seguito rappresentati.

(mln di euro)

DL 18-2020	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Effetti netti	-24.786,1	6,3	9,2	-18.619,7	128,7	74,0	-19.958,6	1,5	1,9

Con specifico **riguardo al 2020**, il complesso degli interventi previsti dal provvedimento determina peggioramenti per circa 24,8 miliardi in termini di saldo netto da finanziare, 18,6 miliardi in termini di fabbisogno e circa 20 miliardi in termini di indebitamento netto.

Si tratta di ammontari coerenti con l'autorizzazione richiesta con la Relazione al Parlamento del 5 marzo 2020, come integrata nel corso dell'esame parlamentare e approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere nelle sedute dell'11 marzo 2020. Con tali deliberazioni infatti le Camere hanno autorizzato, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, un **peggioramento dell'obiettivo programmatico di indebitamento fino a 20 miliardi** (circa 1,1 per cento di Pil) per il 2020. In termini di saldo netto da finanziare, è stato invece previsto un incremento degli stanziamenti fino a **25 miliardi** per l'esercizio in corso.

Alla luce dei dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al provvedimento, la **differenza (pari a circa 4,8 miliardi nel 2020) tra gli impatti stimati sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto** è da imputare in massima parte (circa 2 miliardi) a maggiori spese correnti per contributi figurativi a carico del bilancio dello Stato, in relazione ad interventi di integrazione salariale, congedi parentali e fondi alternativi e di solidarietà, computati ai fini del saldo netto da finanziare e del fabbisogno, ma non del deficit, e al rifinanziamento per 2 miliardi, previsto dall'articolo 126 del decreto legge, del Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi che non hanno, per definizione, effetti sull'indebitamento netto delle PA. Concorrono inoltre a determinare la predetta differenza gli “effetti riflessi” per maggiori entrate tributarie e contributive (per circa 371 mln) connessi a misure retributive ed assunzionali - che, per prassi, sono portati a riduzione dell'impatto del provvedimento ai fini dell'indebitamento netto ma non del saldo netto da finanziare - nonché la sospensione del pagamento della quota capitale di

mutui delle regioni a statuto ordinario (339 mln), con mancata corresponsione delle relative entrate al bilancio dello Stato. Infine, incide sull'indebitamento netto ma non sul saldo netto da finanziare la riduzione di entrate per 551 mln circa dovuta alla sospensione, ai sensi dell'articolo 68, dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione (quota Erario), parzialmente compensata dal minore impatto (per circa 310 mln) sul deficit rispetto al bilancio dello Stato delle spese per le misure di compensazione dei danni subiti dall'evento eccezionale Covid-19 alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri che, alla data di emanazione del presente decreto-legge, esercitavano oneri di servizio pubblico e l'incremento della dotazione dei contratti di sviluppo (artt. 79 e 80).

La **differenza (per circa 1,3 miliardi nel 2020) tra gli effetti stimati in termini di indebitamento netto e quelli relativi al fabbisogno** è invece riconducibile per lo più a misure di garanzia di natura standardizzata, computate (complessivamente per circa 3,7 miliardi) ai fini dell'indebitamento netto, ma non contabilizzate ai fini del fabbisogno. Il minor peso di tali misure in termini di fabbisogno è peraltro in gran parte compensato dall'imputazione a peggioramento del saldo di fabbisogno del già menzionato fondo di 2 miliardi di cui all'articolo 126 del decreto legge (non contabilizzato ai fini del deficit) e da ulteriori interventi senza effetti sull'indebitamento (per circa 310 mln).

2.2 Risorse e impieghi e variazioni nette entrate e spese

Le tabelle che seguono offrono un quadro di sintesi degli effetti del provvedimento con riguardo sia al **rapporto tra interventi (impieghi) e corrispondenti coperture (risorse)** apprestate dal provvedimento, sia con riferimento alle **variazioni nette apportate alle entrate e alle spese**.

Tabella 1 - Risorse e impieghi
(mln di euro)

DL 18-2020	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Maggiori spese correnti	15.484,6	270,8	355,5	13.136,8	249,3	349,1	13.168,5	376,5	421,2
Maggiori spese in conto capitale	8.961,6	-	-	5.231,6	-	-	6.626,6	-	-
Totale maggiori spese	24.446,2	270,8	355,5	18.368,4	249,3	349,1	19.795,1	376,5	421,2
Minori entrate tributarie	64,7	135,4	23,2	650,8	158,4	36,0	650,8	158,4	36,0
Minori entrate contributive	-	-	-	273,6	3,4	3,4	273,6	3,4	3,4
Minori entrate tributarie e contributive	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Minori entrate extratributarie	621,7	7,5	6,5	99,6	7,5	6,5	11,8	7,5	6,5
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	686,4	142,9	29,7	1.024,0	169,3	45,9	936,2	169,3	45,9
Totale impieghi	25.132,6	413,7	385,2	19.392,4	418,6	395,1	20.731,3	545,8	467,2
Maggiori entrate tributarie	111,1	66,1	111,6	111,1	66,8	116,0	111,1	66,8	116,0
Maggiori entrate contributive	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori entrate tributarie e contributive	0,0	0,0	0,0	426,1	11,4	9,7	426,1	11,4	9,7
Maggiori entrate extratributarie	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2
Maggiori entrate in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale maggiori entrate	127,0	80,2	123,8	553,1	92,3	137,9	553,1	92,3	137,9
Minori spese correnti	159,6	339,8	270,6	159,6	339,1	266,2	159,6	339,1	266,2
Minori spese in conto capitale	60,0	0,0	0,0	60,0	116,0	65,0	60,0	116,0	65,0
Totale minori spese	219,6	339,8	270,6	219,6	455,1	331,2	219,6	455,1	331,2
Totale risorse	346,6	420,0	394,4	772,7	547,4	469,1	772,7	547,4	469,1
Saldo DL 18-2020	-24.786,1	6,3	9,1	-18.619,7	128,7	74,0	-19.958,6	1,5	1,9

Tabella 2 - Variazioni entrate e spese

(mln di euro)

DL 18-2020	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Maggiori entrate tributarie	111,1	66,1	111,6	111,1	66,8	116,0	111,1	66,8	116,0
Maggiori entrate contributive	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maggiori entrate tributarie e contributive	-	-	-	426,1	11,4	9,7	426,1	11,4	9,7
Maggiori entrate extratributarie	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2
Maggiori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale maggiori entrate	127,0	80,2	123,8	553,1	92,3	137,9	553,1	92,3	137,9
Minori entrate tributarie	64,7	135,4	23,2	650,8	158,4	36,0	650,8	158,4	36,0
Minori entrate contributive	-	-	-	273,6	3,4	3,4	273,6	3,4	3,4
Minori entrate tributarie e contributive	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Minori entrate extratributarie	621,7	7,5	6,5	99,6	7,5	6,5	11,8	7,5	6,5
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	686,4	142,9	29,7	1.024,0	169,3	45,9	936,2	169,3	45,9
Variazione netta entrate	-559,4	-62,7	94,1	-470,9	-77,1	92,0	-383,2	-77,1	92,0
Maggiori spese correnti	15.484,6	270,8	355,5	13.136,8	249,3	349,1	13.168,5	376,5	421,2
Maggiori spese in conto capitale	8.961,6	0,0	0,0	5.231,6	0,0	0,0	6.626,6	0,0	0,0
Totale maggiori spese	24.446,2	270,8	355,5	18.368,4	249,3	349,1	19.795,1	376,5	421,2
Minori spese correnti	159,6	339,8	270,6	159,6	339,1	266,2	159,6	339,1	266,2
Minori spese in conto capitale	60,0	0,0	0,0	60,0	116,0	65,0	60,0	116,0	65,0
Totale minori spese	219,6	339,8	270,6	219,6	455,1	331,2	219,6	455,1	331,2
Variazione netta spese	24.226,6	-69,0	84,9	18.148,7	-205,8	18,0	19.575,4	-78,6	90,1
Saldo DL 18-2020	-24.786,1	6,3	9,2	-18.619,7	128,7	74,0	-19.958,6	1,5	1,9

Delimitando l'analisi al **saldo di indebitamento netto**, la copertura con risorse interne al provvedimento degli interventi previsti **per il 2020** è

limitata a circa 0,8 miliardi a fronte di impieghi per circa 20,7 miliardi, con conseguente peggioramento del deficit - come già indicato - per circa 20 miliardi. Negli esercizi successivi il sostanziale equilibrio tra interventi onerosi e risorse comporta un effetto netto di lieve miglioramento sia per il 2021 sia per il 2022.

Sempre nel **2020, le risorse (0,8 miliardi)** sono rappresentate da maggiori entrate per circa 553,1 mln, imputabili in massima parte alle entrate tributarie e contributive, e da risparmi di spesa per 219,6 mln, in prevalenza di parte corrente.

Gli impieghi (20,7 miliardi) sono invece rappresentati in prevalenza da maggiori spese correnti per circa 13,2 miliardi e maggiori spese in conto capitale per 6,6 miliardi. **La restante parte degli impieghi è costituita da riduzioni di entrate per circa 0,9 miliardi (di cui circa 651 mln di minori entrate tributarie, 274 mln di minori entrate contributive e 12 mln di minori entrate extratributarie).**

In termini di **manovra netta sulle entrate**, gli effetti del provvedimento si compendiano in **riduzioni complessive di gettito per circa 383 mln nel 2020** e 77 mln nel 2021, mentre si registra un **incremento** per 92 mln nel 2022.

Il **saldo tra maggiori e minori spese** indica invece **aumenti netti di spesa per circa 19,6 miliardi nel 2020** e circa 90 mln nel 2022 mentre nel 2021 si registra una **flessione** della spesa per circa 79 mln.

2.3 Principali impieghi e risorse riferiti al 2020 (indebitamento netto)

Limitatamente all'**esercizio 2020**, tra gli interventi (**impieghi**) assumono – come già ricordato – rilievo prevalente le **maggiori spese correnti (circa 13,2 miliardi).**

Tra queste si segnalano: l'incremento di 1,4 miliardi del livello di finanziamento dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard; gli oneri per l'indennità *una tantum* riconosciuta ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie (2,2 miliardi circa); le misure di cassa integrazione in deroga di cui all'articolo 22 del decreto legge (2,3 miliardi); gli interventi in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario e per fondi di solidarietà di cui agli artt. 19-21 del provvedimento (per complessivi 1,1 miliardi circa); il premio in favore dei lavoratori dipendenti con reddito non superiore a 40.000 euro, rapportato al numero di

giorni di lavoro svolti nel mese di marzo 2020 (circa 880 mln); gli oneri connessi alla misura di congedo parentale per i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla Gestione separata e i lavoratori autonomi (circa 694 mln); le indennità *una tantum* riconosciute ai lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali, agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione e ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo (per complessivi 548 mln circa) cui va ad aggiungersi l'indennità *una tantum* riconosciuta ai liberi professionisti titolari di partita IVA attiva alla data del 23 febbraio 2020 e ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, iscritti alla Gestione separata (circa 203 mln). Ulteriori interventi riguardano: l'incremento fino ad ulteriori dodici giornate del numero dei giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa per le mensilità di marzo e aprile 2020 (444 mln); il credito d'imposta, riconosciuto agli esercenti attività di impresa, nella misura del 60 per cento dell'ammontare del canone di locazione, relativo al mese di marzo 2020, di immobili rientranti nella categoria catastale C/1 (circa 356 mln); l'istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza in favore dei lavoratori danneggiati dal virus Covid-19 (300 mln).

Si segnalano infine i maggiori spazi di spesa per gli enti locali a seguito del venir meno dei pagamenti della quota capitale dei prestiti (circa 273 mln) e il maggior onere per interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico è indicato in 181 mln.

Quanto alla maggiore spesa per circa 1 miliardi relativa alla possibilità prevista **dall'articolo 55 del provvedimento, di fruire del credito di imposta per quote di DTA** riferite ad esercizi successivi, si evidenzia che tale onere è in parte compensato da effetti sia di maggiore entrata che di minore spesa corrente (annoverabili tra le risorse) derivanti dalla stessa disposizione e che determinano un onere netto di circa 857 mln. Sul punto si rinvia anche a quanto di seguito indicato con riferimento ai mezzi di copertura.

Tra le maggiori **spese di parte capitale**, figurano: l'incremento del Fondo per le emergenze nazionali (1,6 miliardi circa); l'istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI, a supporto della moratoria straordinaria relativa alle passività delle microimprese e delle piccole e medie imprese (1,7 miliardi circa); il rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese (1,5 miliardi); l'incremento del Fondo solidarietà mutui "prima casa" (400 mln) e l'istituzione di un fondo a copertura della

garanzie concesse dallo Stato al fine di supportare la liquidità delle imprese colpite dall'emergenza COVID-19 (500 mln); le misure di compensazione dei danni subiti dall'evento eccezionale Covid-19 alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri che alla data di emanazione del presente decreto-legge, esercitano oneri di servizio pubblico (350 mln) e l'incremento della dotazione contratti di sviluppo (240 mln).

Rientrano tra gli interventi onerosi (impieghi) le misure che determinano **riduzioni di entrate**: si evidenziano, in particolare, minori entrate tributarie per circa 551 mln e minori entrate contributive per 270 mln derivanti dalla sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione, ai sensi dell'articolo 68 del provvedimento.

I mezzi di copertura (risorse) non rinvenuti mediante ricorso a maggior deficit, come già evidenziato, ammontano complessivamente a circa 773 mln, di cui circa 220 mln sono risparmi di spesa e 553 mln incrementi di gettito.

Tra le maggiori entrate figurano "effetti riflessi" di maggior gettito tributario e contributivo connessi all'incremento dei fondi contrattuali e alle maggiori assunzioni disposte ai sensi dell'articolo 18 del provvedimento (complessivamente circa 371 mn).

Ulteriori poste positive, ascrivibili alle risorse del provvedimento, sono riconducibili a voci (incrementi per circa 16 mln delle entrate extratributarie, per 111 mln delle entrate tributarie nonché risparmi di spesa corrente per circa 140 mln) connesse all'applicazione dell'articolo 55 del decreto legge, in materia di fruizione anticipata di crediti di imposta per quote di DTA: si tratta infatti di voci che compensano in parte il maggior onere per circa 1 miliardi, derivante dall'applicazione dello stesso articolo 55.

Si segnala infine che nella valutazione dell'ammontare delle risorse assegnate a ciascuno degli interventi, occorre comunque tener conto del meccanismo prefigurato dal comma 7 dell'articolo 126, che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del monitoraggio delle risorse destinate a ciascuna delle misure del decreto, al fine di ottimizzarne l'allocazione, a rimodulare le risorse tra le misure medesime, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica⁴.

⁴ Apportando le occorrenti variazioni di bilancio con propri decreti, sentito il Ministro competente per settore.

3. GLI EFFETTI FINANZIARI DEGLI ALTRI INTERVENTI

A seguito dell'emergenza sanitaria che ha investito l'Italia a causa del diffondersi del Covid-19, sono stati emanati, oltre a quello oggetto del presente documento, i decreti-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, n. 9 del 2 marzo 2020, n. 11 dell'8 marzo 2020 e il n. 14 del 9 marzo 2020 aventi ad oggetto misure atte a contenere e superare l'emergenza sanitaria dei quali verranno indicati gli effetti finanziari e gli stanziamenti previsti.

Circa le disposizioni contenute nel **decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con legge 5 marzo 2020, n. 13 recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»**, gli articoli da 1 a 3 hanno sostanzialmente natura ordinamentale. Gli stessi, infatti, forniscono delucidazioni, di carattere esemplificativo, in merito alle misure adottabili con riferimento alla diffusione del COVID-19 e prevedono una procedura *ad hoc* per l'adozione delle suddette misure, proprie di ciascuna autorità competente. L'articolo 3 del decreto precisa come dalle misure di cui agli articoli 1 e 2 del decreto, adottate *“con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale”*, **non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

L'articolo 4 del decreto, rubricato *“Disposizioni finanziarie”*, inoltre, al comma 1 prevede un incremento di 20 milioni di euro per il 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali⁵ previsto dall'articolo 44 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, per fronteggiare gli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con la suddetta delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020⁶.

⁵ Ai sensi dell'articolo 44 del Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. n. 1 del 2018, tale fondo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, finanzia gli interventi per i quali il Consiglio dei Ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020.

La copertura di tale importo, come precisa il comma 2 dell'articolo 4, avverrà attraverso la riduzione di euro 20 milioni dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 542, della legge n. 232 del 2016 (concernente la cd. "lotteria degli scontrini" per incentivare l'utilizzo dei pagamenti elettronici).

Le risorse comprese nella suddetta copertura hanno un limite massimo di spesa pari a 53 milioni di euro per il 2020 e, a decorrere dal 2021, a 56 milioni di euro annui presenti nel Fondo iscritto sul capitolo 3919 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze⁷.

Il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", si articola in 4 capi e in 36 articoli. La tabella di seguito riportata, allegata alla RT, riproduce il prospetto riepilogativo degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica indicando i valori in conto maggiori spese/maggiori entrate correnti.

⁷ Cfr. Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1741: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL129, marzo 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, pag. 5.

Articolo	Colonna	Lettera	Descrizione Norme	Spesa/ Entrata	Natura	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto					
						2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022			
CAPO I - SOSPENSIONE DI TERMINI E VERSAMENTI																	
6	c		Misure in favore dei beneficiari di mutui agevolati	e	ext				-0,84								
CAPO II - MISURE IN MATERIA DI LAVORO PRIVATO E PUBBLICO																	
19	2		Ecuparazione al ricovero ospedaliero della malattia in quarantena dovuta al Covid_19	s	c				0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81		
19	2		Ecuparazione al ricovero ospedaliero della malattia in quarantena dovuta al Covid_19 - effetti riflessi	e	t/c				0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39		
22	c		Lavoro straordinario per le Forze armate e per le forze di polizia legato ai maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del COVID-19	s	c	4,11			4,11			4,11					
22	1		Lavoro straordinario per le Forze armate e per le forze di polizia legato ai maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del COVID-19 - effetti riflessi	e	t/c				1,99			1,99					
22	2		Lavoro straordinario del Corpo nazionale vigili del fuoco legato ai maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del COVID-19	s	c	0,43			0,43			0,43					
22	2		Lavoro straordinario del Corpo nazionale vigili del fuoco legato ai maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del COVID-19 - effetti riflessi	e	t/c				0,21			0,21					
22	3		Prestazioni di lavoro straordinario Amministrazione civile Min. Interno in servizio presso Prefetture U.t.G.	s	c	0,13			0,13			0,13					
22	3		Prestazioni di lavoro straordinario Amministrazione civile Min. Interno in servizio presso Prefetture U.t.G. - effetti riflessi	e	t/c				0,06			0,06					
24	1		Incremento dotazione organica di un posto di prima fascia e uno di seconda fascia nei ruoli tecnico e amministrativo della Protezione civile	s	c	0,29	0,39	0,39	0,29	0,39	0,39	0,29	0,39	0,39	0,39		
24	1		Incremento dotazione organica di un posto di prima fascia e uno di seconda fascia nei ruoli tecnico e amministrativo della Protezione civile - effetti riflessi	e	t/c				0,14	0,19	0,19	0,14	0,19	0,19	0,19		
CAPO III - ULTERIORI MISURE URGENTI PER IL SOSTEGNO A CITTADINI E ALLE IMPRESE IN MATERIA DI SVILUPPO ECONOMICO, ISTRUZIONE E SALUTE																	
25	1		Incremento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese	s	k	50,00			0,00			50,00					
27	1		Incremento Fondo rotativo destinato ad interventi per favorire l'internazionalizzazione delle imprese (Tabella B art. 2, c. 3, DL n. 251/1981)	s	k	350,00			350,00								
33	1-2		Fondo rotativo per concessione mutui a tasso zero, finalizzati alla estinzione dei debiti bancari per le imprese segnalate agevolamenti che abbiano subito danni diretti o indiretti dalla diffusione del contagio del virus COVID-19	s	k	10,00			10,00								
CAPO IV DISPOSIZIONI FINALI E FINANZIARIE																	
36	1	a)	Riduzione Tabella B MISE	s	k	-10,00			-10,00			-10,00					
36	1	a)	Riduzione Tabella B MEF	s	k	-20,00			-20,00			-20,00					
36	1	b)	Riduzione e autorizzazione d'uso di spesa di cui all'articolo 2, comma 180 della legge n.244/2007 - Programma EFA (European fighter aircraft)	s	k	-20,00			-20,00			-20,00					
35	1	c)	Riduzione del fondo esigenze inderogabile connesso ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA (art. 5, c. 3, DL n. 5/2020)	s	c	-350,00			-350,00								
35	1	d)	Riduzione Fondo assunzione di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 365 della legge n. 232/2016	s	c	-5,05	-0,39	-0,39	-5,05	-0,39	-0,39	-5,05	-0,39	-0,39	-0,39		
36	1	d)	Riduzione Fondo assunzione di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, comma 365 della legge n. 232/2016 - effetti riflessi	e	t/c				-2,43	-0,19	-0,19	-2,43	-0,19	-0,19	-0,19		
36	1	e)	Riduzione Fondo per l'attuazione dei contributi pluriennali	s	k				-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42	-0,42		
TOTALE ENTRATE						e			0,00	0,00	0,00	-0,49	0,39	0,39	0,35	0,39	0,39
TOTALE SPESE						s			-0,09	0,00	0,00	-49,70	0,39	0,39	0,30	0,39	0,39
TOTALE GENERALE ARTICOLATO									0,09	0,00	0,00	49,21	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00

Tra gli articoli di cui al Capo I “Sospensione e proroga di termini”, l’articolo 6, rubricato *Misure in favore dei beneficiari di mutui agevolati*, prevede che l’effetto in termini di fabbisogno, determinato dal venir meno, nell’anno 2020, della restituzione delle rate oggetto di sospensione, è quantificato prudenzialmente in 838.000 euro, pari all’importo complessivo delle rate dovute dalle imprese operanti in Lombardia e in Veneto per l’annualità 2020, ammontanti, rispettivamente, a 665.685 euro e a 171.555 euro.

Tra le misure che hanno maggiore impatto in termini di finanza pubblica vi sono quella contenute:

- per quanto attiene il Capo II “Misure in materia di lavoro privato e pubblico”, nel comma 1 dell’articolo 22 (“Misure per la funzionalità delle Forze di polizia, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e delle Prefetture”) ove è autorizzata la spesa

complessiva di euro 4.111.000 per l'anno 2020 destinata al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario e degli oneri di cui ai successivi periodi;

- **per quanto concerne il Capo III** *“Ulteriori misure urgenti per il sostegno ai cittadini e alle imprese in materia di sviluppo economico, istruzione, salute”*, nel comma 1 dell'articolo 27 (*“Fondo SIMEST”*), in cui è previsto un incremento del fondo SIMEST di 350 milioni di euro per il 2020, le cui risorse saranno utilizzate per l'erogazione di finanziamenti agevolati, in modalità rotativa, senza effetti in termini di indebitamento netto;
- **per quanto attiene al Capo IV** *“Disposizioni finali e finanziarie”*, il comma 1 dell'articolo 36 provvede alla copertura degli oneri derivanti dagli articoli 6, 19, comma 2, 22, 24, 25, 27, 33 e degli effetti derivanti dalla lettera d) del presente comma, pari a 414,966 milioni di euro per il 2020 e a 0,386 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, che aumentano, ai fini della compensazione degli effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto, a 1,380 milioni di euro annui a decorrere dal 2021.

In ordine al decreto legge 8 marzo 2020, n. 11, recante *“misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”*, l'articolo 5, rubricato *“Clausola di invarianza finanziaria”*, prevede una clausola di neutralità del provvedimento stesso, in quanto stabilisce espressamente che: *“Dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente decreto non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.”*

Ne deriva, pertanto, che l'impatto sui saldi della finanza pubblica derivante dall'attuazione del decreto *de quo* è nullo. Le misure previste dal decreto (v., tra l'altro, quanto disposto dai commi 7, 8 dell'articolo 2), infatti, dovranno avvenire mediante, ove possibile, l'utilizzo di risorse umane, di sistemi tecnologici e strumentali già in uso presso l'amministrazione giudiziaria, penitenziaria e minorile, nonché attraverso l'impiego delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nello

stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 2020 di cui la RT fornisce le coordinate identificative nell'ambito dello stato di previsione del dicastero della Giustizia⁸, che sono, con riferimento al comma 7 dell'articolo 2:

- U.d.V 1.2 Giustizia civile e penale — Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi — Azione "*Attività di verbalizzazione atti processuali e videoconferenza nell'ambito dei procedimenti giudiziari*" Capitolo 1462 P.g. 14, che reca uno stanziamento di euro 12.661.419 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022;
- U.d.V 1.1 amministrazione penitenziaria — Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria Azione "*Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari*" Capitolo 1751 "*Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo*" che reca uno stanziamento di euro 572.338 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 e Capitolo 2121 "*Spese per il funzionamento del sistema informativo*", che reca uno stanziamento di euro 892.491 per l'anno 2020 e di euro 842,491 per ciascuno degli anni 2021 e 2022;
- U.d.V 1.2 giustizia civile e penale — Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi — Azione "*Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia*" Capitoli 1501 e 7203, nell'ambito dei vari piani gestionali a seconda della tipologia di spese da sostenere, che recano uno stanziamento complessivo di euro 319.287.426 per l'anno 2020, euro 181.868.848 per l'anno 2021 e euro 150,364.844 per l'anno 2022 e riguardano spese di funzionamento e di investimento per l'innovazione tecnologica in materia informatica e telematica dell'intera amministrazione della giustizia⁹;

⁸ Si veda al riguardo quanto riportato nel Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1757: "Conversione in legge del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"». NL134, marzo 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura.

⁹ Si vedano le pagg. 11-12 di nel Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1757: "Conversione in legge del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"». NL134, op.cit.

mentre, con riguardo al comma 8, dell'art 2:

- U.d.V 1.1 Amministrazione penitenziaria — Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria — Azione "Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute" Capitolo 1762 "*Spese per il pagamento di canoni e utenze ecc.*", che reca uno stanziamento di euro 152.809.404 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 e Azione "Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari" Capitolo 1751 "*Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo*" che reca uno stanziamento di euro 572.338 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022;
- U.d.V 1.3 Giustizia minorile e di comunità — Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità Azione "Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità" Capitolo 2061 p.g. 13 "*Spese per il pagamento di canoni e utenze ecc.*", che reca uno stanziamento di euro 8.390.091 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 e Capitolo 2121 "*Spese per il funzionamento del sistema informativo*", che reca uno stanziamento di euro 892.491 per l'anno 2020 e di euro 842.491 per ciascuno degli anni 2021 e 2022;
- U.d.V 1.2 Giustizia civile e penale — Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi – Azione "Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia" Capitoli 1501 e 7203, nell'ambito dei vari piani gestionali a seconda della tipologia di spese da sostenere, che recano uno stanziamento complessivo di euro 319.287.426 per l'anno 2020, euro 181.868.848 per l'anno 2021 e euro 150.364,844 per l'anno 2022 e riguardano spese di funzionamento e di investimento per l'innovazione tecnologica in materia informatica e telematica dell'intera amministrazione della giustizia¹⁰.

Il decreto legge 14 del 9 marzo 2020 “Disposizioni urgenti per il potenziamento del SSN in relazione all'emergenza da COVID-19” è composto da 17 articoli.

¹⁰ Si vedano le pagg. 12-13 di nel Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1757: "Conversione in legge del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria"». NL134, op.cit.

Gli articoli che comportano autorizzazioni di spesa sono gli articoli 1 comma 1 lettera a), il comma 6 del medesimo articolo, l'articolo 2, l'articolo 5, e l'articolo 8. L'articolo 17 ne disciplina i risvolti finanziari.

All'articolo 1 comma 1 e alla lettera a) del medesimo si dispone il conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, di incarichi di lavoro autonomo (anche di collaborazione coordinata e continuativa) ad iscritti agli albi delle professioni sanitarie, ivi compresi i medici ed i medici in formazione specialistica.

Il comma 6 del medesimo articolo consente transitoriamente, il conferimento (nel solo ambito del Servizio sanitario nazionale) di incarichi di lavoro autonomo a personale medico ed infermieristico collocato in quiescenza. Il conferimento è ammesso in deroga, se necessario, ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale

L'articolo 2 prevede, in via transitoria, il conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, di incarichi individuali a tempo determinato a personale medico e sanitario, mediante avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio orale. Il conferimento è ammesso in deroga, se necessario, limitatamente agli oneri relativi al 2020, ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale.

L'articolo 5 rende possibile per le aziende sanitarie locali e gli enti del SSN, di procedere, per il 2020, ad incrementare, con ore aggiuntive, il monte ore della specialistica ambulatoriale convenzionata interna. Il limite di spesa per tale disposizione è di 6 milioni di euro a valere sul Fondo sanitario nazionale.

L'articolo 8 prevede la costituzione di **Unità speciale di continuità assistenziale** nell'ambito delle sedi già esistenti e comunque ogni 50.000 abitanti da dedicare alla gestione assistenziale del COVID-19 al fine di mantenere le unità di continuità assistenziale impegnate nella gestione ordinaria. Le disposizioni dell'articolo 8 sono limitate al 31 luglio 2020.

Gli oneri derivanti da tale disposizione sono quantificati dalla relazione tecnica allegata al DL nella misura di 104 milioni per il 2020 a valere sulle risorse dell'articolo 17.

L'articolo 17 prevede che le misure indicate nei precedenti articoli trovino copertura finanziaria per l'anno 2020 sul finanziamento del fondo sanitario nazionale corrente per 660 milioni.

Allo stato corrente, in virtù delle esistenti norme, **il livello complessivo del fabbisogno sanitario programmato è di 114.449 milioni nel 2019, 116.449 nel 2020 e 117.949 nel 2021.**

Il riparto regionale e per le province autonome è disposto dal decreto direttoriale del 10 marzo 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 66 del 13 marzo 2020 per l'anno corrente.

Infine, si noti che l'articolo 12 del DL disciplina l'acquisto di 5.000 impianti di ventilazione assistita per le terapie intensive e dei materiali accessori per una somma di 185 milioni di euro. Al finanziamento della misura si provvede con il Fondo per le emergenze nazionali (di cui all'articolo 44, comma 1, del D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).