

## **La frammentazione dell'azione legislativa e delle decisioni di spesa in tempo di crisi**

*Mario Collevicchio*

*Nell'anno 2022 sono stati emanati undici decreti-legge e approvati quattro scostamenti di bilancio per destinare 81,7 miliardi di euro agli interventi di contrasto alla crisi energetica e agli aiuti alle famiglie e alle imprese finanziati per la metà con il ricorso all'indebitamento.*

### **La finanza pubblica segue gli eventi**

Ancora una volta nel 2022 le previsioni di bilancio dello Stato sono state travolte da eventi eccezionali di particolare gravità verificatisi in rapida successione fin dall'inizio dell'anno con l'attacco della Russia all'Ucraina il 24 febbraio. Dopo un periodo di sorpresa e di sconcerto, ne è seguita un'azione di sostegno militare e di assistenza all'Ucraina e l'applicazione di pesanti sanzioni alla Russia da parte del G7, dell'Unione europea e di altri Stati che hanno dato luogo a forti ritorsioni soprattutto in termini di limitazione e poi di interruzione delle forniture di gas e di prodotti petroliferi. Di qui la grave crisi energetica che aveva già presentato segnali importanti verso la fine del 2021 e che ha interessato l'Europa, e in particolare l'Italia, in uno scenario reso ancora più difficile dal manifestarsi di fenomeni inflazionistici sempre più consistenti, fino a sfiorare l'11%, e dal rialzo dei tassi da parte della BCE. In tale scenario l'intervento dello Stato è stato fortemente condizionato dall'urgente necessità di sostenere l'economia in crisi e di introdurre misure in grado di prestare aiuto alle famiglie e alle imprese. Anche in questo caso, dopo la dura esperienza del 2020, caratterizzata dall'improvvisa esplosione della pandemia da Covid-19, la finanza pubblica ha seguito gli eventi anziché precederli, ribaltando il criterio di base su cui si fondano le previsioni di bilancio: predisporre le risorse occorrenti per conseguire gli obiettivi d'intervento in un orizzonte di programmazione sufficientemente definito. Di qui il ricorso affannoso all'emanazione di decreti - legge e di provvedimenti di variazione e di assestamento del bilancio motivati da una situazione persistente di grave necessità e urgenza che ha reso indispensabile ricorrere ad un ulteriore indebitamento rispetto a quello previsto. Non era possibile operare diversamente in un quadro generale di profonda incertezza. Nel corso dell'anno si sono così succeduti undici decreti-legge<sup>1</sup> inframmezzati da

---

<sup>1</sup> Sono: il DL n.4 del 27 gennaio, il DL n.17 del 1° marzo, il DL n.21 del 21 marzo, il DL n.38 del 2 maggio (non convertito in legge), il DL n.50 del 17 maggio (Aiuti 1), il DL n.80 del 30 giugno (non convertito in legge), il DL n.115 del 9 agosto (Aiuti bis), il DL n.144 del 23 settembre (Aiuti ter), il DL n.153 del 20 ottobre (non convertito in legge), il DL n.176 del 18 novembre (Aiuti quater), il DL n.179 del 23 novembre (non convertito in legge).

quattro autorizzazioni del Parlamento agli scostamenti di bilancio, resi possibili dall'estensione da parte della Commissione europea a tutto il 2023 dell'applicazione della c.d. *general escape clause*. Questa clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

In questo scritto si è proceduto all'analisi finanziaria dei suddetti decreti e delle modifiche intervenute in sede di conversione in legge, alla breve sintesi dei contenuti, alla determinazione dei relativi oneri e dei mezzi di copertura, con particolare riguardo al ricorso all'indebitamento.

### **I primi decreti-legge finanziati senza ricorso all'indebitamento**

Nel continuare l'azione di sostegno svolta nel 2021 in relazione all'emergenza Covid 19, il *decreto-legge 27 gennaio 2022, n.4* detta, tra l'altro, misure urgenti per il contenimento degli effetti dell'aumento dei prezzi nel settore elettrico. A questo intervento esso dedica in particolare il titolo III che prevede la riduzione degli oneri di sistema, per il primo trimestre 2022, per le utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW e la concessione di contributi straordinari, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese energivore e di quelle a forte consumo di gas naturale per il medesimo periodo. L'onere complessivo di tali interventi è di oltre 1,7 miliardi di euro, finanziato interamente con risorse di bilancio. La notevole entità dell'onere pone tuttavia in evidenza la possibilità di provvedere limitatamente al primo trimestre dell'anno. In tal modo si procederà con i decreti successivi per brevi periodi. Una specie di finanziamento a rate, dunque.

Il successivo *decreto-legge 1° marzo 2022, n.17* contiene interventi più mirati rivolti al contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, allo sviluppo delle energie rinnovabili e al rilancio delle politiche industriali. In particolare prevede l'estensione al secondo trimestre 2022 dell'azzeramento degli oneri di sistema nel settore elettrico e del credito d'imposta a favore delle imprese energivore e di quelle a forte consumo di gas, la riduzione dell'IVA e degli oneri generali nel settore del gas, il rafforzamento del bonus sociale elettrico e del gas. Prevede altresì la concessione di contributi straordinari per le maggiori spese che devono sostenere le regioni e gli enti locali derivanti dall'aumento dei costi dell'energia. L'onere complessivo di tali interventi è determinato in oltre 5,7 miliardi di euro ed è finanziato mediante la riduzione degli stanziamenti di alcuni Programmi dello stato di previsione 2022 del MEF e il differimento al 2023 della deduzione sull'ammontare dei componenti negativi prevista ai fini dell'IRES e dell'IRAP.

Il *decreto-legge 21 marzo 2022, n.21*, emanato meno di un mese dopo l'invasione della Russia, prevede una serie di misure urgenti per contrastare gli effetti economici e

umanitari della crisi ucraina. Dette misure sono state inizialmente contenute in 4.095 milioni di euro e interamente finanziate senza ricorso al debito. In sede di conversione con la legge 20 maggio 2022, n.51, l'onere complessivo è quasi raddoppiato per effetto dei numerosi emendamenti approvati dal Parlamento e utilizzando il primo scostamento di bilancio autorizzato dalle Camere con risoluzioni del 20 aprile 2022. Gli interventi previsti di maggior rilievo riguardano:

- il contenimento dei prezzi del gasolio e della benzina attraverso la riduzione delle aliquote delle accise, i crediti d'imposta per acquisto di energia elettrica da parte delle imprese energivore, i bonus sociali per elettricità e gas, sempre per periodi limitati
- misure di sostegno alle imprese in materia di liquidità, di cedibilità dei crediti, di rateizzazione dei pagamenti delle bollette e l'estensione della garanzia SACE fino al tetto di cinque miliardi per finanziamenti concessi alle imprese energivore d'interesse strategico
- misure per il lavoro in materia d'integrazione salariale, agevolazioni contributive, interventi a sostegno dell'autotrasporto, dell'agricoltura, della pesca e del turismo, semplificazioni della disciplina dei contratti pubblici.

Le misure previste dal decreto implicano un onere complessivo di 7 miliardi di euro per il 2022 e di oltre 7,7 miliardi fino al 2025. Con riferimento all'anno 2022, la percentuale di copertura dell'onere con mezzi propri è del 66%, pari a 4,6 miliardi di euro, tra i quali la parte di gran lunga più consistente è costituita dalle nuove entrate derivanti dal *contributo straordinario imposto a carico dei soggetti che esercitano attività di produzione, distribuzione e commercio di energia elettrica e di gas*, previste dall'articolo 37 (quasi 4 miliardi). Per la restante parte degli oneri, *pari a 2.368 milioni di euro, occorre per la prima volta ricorrere all'indebitamento* autorizzato dal Parlamento il 20 aprile 2022, vale a dire nell'intervallo di tempo tra l'emanazione del decreto e la sua conversione in legge.

### **Gli scostamenti di bilancio**

A questo punto la notevole dimensione delle risorse finanziarie occorrenti per finanziare gli interventi urgenti che si succedono in seguito al permanere e all'aggravarsi della situazione di crisi, induce il Governo Draghi a percorrere la via dell'indebitamento, sia pure con grande cautela. Di qui una serie di richieste di autorizzazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.143, sentita la Commissione europea, che rendono possibile l'emanazione dei successivi decreti. Esse sono:

- relazione del Governo del 7 aprile 2022, con cui si richiede l'autorizzazione all'indebitamento nella misura di 11 miliardi di euro per il 2022 e di minori importi

fino al 2025. La richiesta è approvata con risoluzioni della Camera e del Senato in data 20 aprile a maggioranza assoluta dei propri componenti

- relazione del Governo del 26 luglio 2022, con cui si richiede l'autorizzazione, soltanto per il 2022, in termini di indebitamento netto di 14,3 miliardi di euro e in termini di saldo netto da finanziare di 13,6 miliardi. La richiesta è approvata dal Senato con risoluzione in data 27 luglio e dalla Camera con risoluzione del giorno successivo

- relazione del Governo del 9 settembre 2022, con cui si richiede l'autorizzazione all'indebitamento nella misura di 6,2 miliardi di euro per il 2022. La richiesta è approvata dal Senato con risoluzione in data 13 settembre e dalla Camera il 15 successivo

- relazione del Governo del 4 novembre 2022, presentata in allegato alla NADEF, con cui si richiede l'autorizzazione all'indebitamento nella misura di 9,1 miliardi di euro per il 2022. La richiesta è approvata dal Senato e dalla Camera con risoluzioni in data 9 novembre.

## **I successivi decreti-legge finanziati in parte con l'indebitamento**

### *Il decreto-legge Aiuti 1*

Nell'utilizzare lo spazio finanziario offerto dal primo scostamento di bilancio, viene emanato il *decreto-legge 17 maggio 2022, n.50*, convertito dalla legge 15 luglio 2022, n.91, che reca "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*". È il primo provvedimento a vasto raggio rivolto a sostenere le famiglie e le imprese tanto da essere denominato *Aiuti 1*. Nel comprendere anche gli emendamenti approvati in sede di conversione in legge, l'onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 22,6 miliardi di euro per il 2022, a oltre 5.5 miliardi per il 2023 e a circa 36 miliardi per il quadriennio 2022- 2025. Con riferimento al 2022, la percentuale di copertura dell'onere con mezzi propri è del 61,8%, pari a circa 14 miliardi di euro, tra i quali gran parte (6,5 miliardi) è costituita dalle entrate derivanti dal contributo straordinario a carico di soggetti che esercitano attività di produzione, distribuzione e commercio di energia elettrica e di gas. La restante parte dell'onere, *pari a 8.631 milioni di euro*, è finanziata mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento il 20 aprile 2022, come stabilito dall'articolo 58, c.4 del decreto. Con riferimento al 2023, il ricorso al debito copre circa il 76% dell'onere, raggiungendo il limite dell'autorizzazione parlamentare.

In ordine ai contenuti, il decreto prevede una serie di misure che riguardano, in sintesi:

- la politica energetica, con la riduzione degli oneri per i consumi elettrici e di gas per il terzo trimestre e il potenziamento delle azioni rivolte alla realizzazione di nuova capacità di rigassificazione

- il sostegno alle imprese, attraverso l'incremento e l'estensione dei crediti di imposta, il sostegno della liquidità, il potenziamento delle garanzie concesse dalla SACE s.p.a.
  - interventi a favore del lavoro, quali la concessione di un'indennità una tantum ai lavoratori dipendenti e ai pensionati e l'istituzione di un Fondo per il sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori autonomi
  - interventi in favore delle famiglie, che si aggiungono a quelle della riduzione dei prezzi dell'energia e riguardano i buoni per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, ecc.
  - interventi in favore degli enti territoriali, tra i quali emergono l'incremento di 200 milioni di euro del Fondo sanitario nazionale e l'incremento di 170 milioni del contributo straordinario per garantire la continuità dei servizi.
- Il decreto contiene inoltre misure di accoglienza e di aiuto in seguito alla crisi ucraina.

#### *Il decreto-legge Aiuti bis*

Il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito dalla legge 21 settembre 2022, n.142, reca “*Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*”. Detto anche *Aiuti-bis*, il decreto si pone sulla scia del precedente provvedimento legislativo in stretta continuità degli interventi di contrasto alla crisi energetica, ma anche per fronteggiare la crisi idrica, per sostenere le imprese, per finanziare la cultura e gli enti locali, per dettare disposizioni in materia di salute, accoglienza, istruzione e università. L'onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 17,9 miliardi di euro per il 2022 e a 20,4 miliardi per il periodo 2022 – 2025. La copertura di tali oneri nel 2022 è assicurata per l'80% con *il ricorso al debito di 14.250 milioni di euro* che assorbe quasi per intero l'importo autorizzato dal Parlamento con risoluzioni in data 27 e 28 luglio 2022.

#### *Il decreto-legge Aiuti ter*

Subito dopo l'autorizzazione del Parlamento al terzo scostamento di bilancio, che ne costituisce il presupposto, è emanato il *decreto-legge 23 settembre 2022, n.144*, convertito dalla legge 17 novembre 2022,n.175, che reca “*Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del PNRR*” (*Aiuti-ter*). Emanato due giorni prima delle elezioni politiche, esso rappresenta l'ultimo atto del Governo Draghi impegnato a continuare l'azione d'intervento in favore delle famiglie, delle imprese e dell'economia in seguito alla persistente situazione di crisi. L'onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 15,5 miliardi di euro per il 2022 e a 17,1 miliardi per il periodo 2022–2025. Con riferimento al 2022, gran parte di tali oneri è destinata all'estensione del credito d'imposta in favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e del gas e alla

riduzione delle accise e dell’IVA su alcuni carburanti per i soli mesi di ottobre e novembre. Altri interventi notevoli riguardano i contributi agli enti locali, l’incremento del fabbisogno sanitario nazionale e il rinnovo dell’indennità una tantum ai lavoratori dipendenti e ai pensionati. Il 60% degli oneri, pari a 9.3 miliardi di euro, è finanziato con mezzi propri. Tra questi emergono le riduzioni di alcuni stanziamenti di Programmi di spesa dello stato di previsione del MEF, le maggiori entrate derivanti da sanzioni a carico di esercenti di depositi di prodotti energetici per infrazioni alla disciplina delle accise, i proventi derivanti dalla compensazione sul prezzo dell’energia elettrica delle fonti rinnovabili. Il restante 40% circa degli oneri, pari a *6.198 milioni di euro*, è finanziato mediante il ricorso all’indebitamento autorizzato dal Senato il 13 settembre 2022 e dalla Camera il 15 successivo.

#### *Il decreto-legge Aiuti quater*

L’ultimo decreto-legge emanato nel 2022, questa volta dal Governo Meloni, mira ad assicurare gli interventi in atto a favore delle famiglie e delle imprese fino alla fine dell’anno cercando di recuperare il tempo trascorso per l’espletamento delle elezioni e la nascita della nuova compagine governativa. Nella sostanza il *decreto-legge 18 novembre 2022, n.176* si pone in una logica di continuità con i precedenti, data l’oggettiva persistenza dello scenario di crisi, e reca “*Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica*”. Ha un contenuto più limitato e poggia sull’autorizzazione all’ulteriore indebitamento di 9,1 miliardi di euro per il 2022 approvata dalla Camera e dal Senato con risoluzioni in data 9 novembre. L’onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 11,2 miliardi di euro per il 2022, a 4,7 miliardi per il 2023 e a 19,1 miliardi per il periodo 2022-2025. La parte maggiore di tali oneri è destinata all’estensione del credito d’imposta in favore delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e del gas e alla riduzione delle accise e dell’IVA su alcuni carburanti fino al 31 dicembre. Si chiude così la “rateizzazione” di questi oneri iniziata con il decreto-legge n.4 del 27 gennaio. Altri interventi importanti riguardano i finanziamenti al gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale, connessi alla crisi energetica, e la proroga al 2024 di alcuni termini in materia di stoccaggio di gas naturale. Con riferimento al 2022, solo un quarto degli oneri è finanziato con mezzi propri e per i restanti tre quarti, *pari a 8.433 milioni di euro*, la copertura è assicurata attraverso il ricorso all’indebitamento entro il limite autorizzato dal Parlamento.

## Conclusioni e riepilogo

Dalla ricerca condotta sugli effetti finanziari dei decreti-legge emanati nel 2022, concernenti gli interventi di contrasto alla crisi energetica e gli aiuti alle famiglie e alle imprese, emerge quanto segue:

- gli oneri complessivi per l'anno 2022, in termini di maggiori spese e di minori entrate, ammontano a oltre 81,7 miliardi di euro
- la destinazione di detti oneri con riferimento ad alcuni aggregati significativi dei contenuti è esposta nel riepilogo che segue per ciascun decreto-legge e nel totale
- quasi la metà di detti oneri, pari a 39,8 miliardi di euro, risulta finanziata con il ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento
- gli oneri complessivi previsti dai decreti medesimi per il quadriennio 2022- 2025 superano i 107,7 miliardi di euro
- sono stati richiesti dal Governo e approvati dal Parlamento durante l'anno quattro scostamenti di bilancio che per il 2022 hanno autorizzato il ricorso all'indebitamento per 40,6 miliardi di euro e l'aumento di 13,6 miliardi di euro del saldo netto da finanziare
- conseguentemente il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per l'anno 2022, in termini di competenza, stabilito dalla legge di bilancio 2022-2024 in 480.347 milioni di euro, è stato rideterminato in 528.347 milioni dall'articolo 15, comma 7 del decreto-legge 18 novembre 2022, n.176 (*Aiuti-quater*)
- la via dell'emanazione di nuovi decreti-legge di natura risarcitoria continua a essere seguita anche nel 2023 e intanto sopraggiunge l'invito della Commissione europea a frenare i sussidi generalizzati contro il caro energia in considerazione della forte incidenza sul PIL della spesa per aiuti registrata nel 2022.

Decreto-legge del 2022 per contrasto alla crisi energetica e aiuti alle famiglie e alle imprese							
Riepilogo degli oneri per il 2022 in voci aggregate *							
(in milioni di euro)							
Voci	DD.LL 4 e 17	DL 21	DL 50 Aiuti 1	DL 115 Aiuti 1 bis	DL 144 Aiuti ter	DL 176 Aiuti quater	Totale
Azzeramento oneri generali di sistema nel settore elettrico e del gas	4.200,0		1.915,0	1.100,0			7.215,0
Riduzione aliquote accise e IVA sui carburanti	250,0	2.914,6	1.013,1	2.862,6	957,3	1.366,8	9.364,4
Crediti d'imposta a favore delle imprese per acquisto energia elettrica, gas e carburanti		1.257,1	511,0	3.373,2	9.586,0	3.220,0	17.947,3
Crediti d'imposta a favore delle imprese energivore o a forte consumo di gas naturale	1.762,2	460,1	427,0				2.649,3
Bonus sociale, per energia elettrica e gas	400,0	151,2	116,0	2.521,0		410,0	3.598,2
<b>Interventi a sostegno del lavoro:</b>		<b>307,6</b>	<b>6.877,4</b>	<b>3.864,5</b>	<b>2.919,0</b>	<b>245,0</b>	<b>14.213,5</b>
- indennità una tantum ai lavoratori dipendenti e ai pensionati e ai pensionati			6.348,6	59,2	2.506,5		8.914,3
- sostegno al reddito dei lavoratori autonomi			500,0	100,0	412,5		1.012,5
- integrazione salariale e welfare aziendale		261,9		86,3		243,4	591,6
- agevolazioni fiscali, contributive e previdenziali		45,7		3.619,0			3.664,7
- rinnovo contratti e incarichi di collaborazione			28,8			1,6	30,4
<b>Interventi a sostegno delle imprese</b>	<b>79,6</b>	<b>1.196,4</b>	<b>5.638,2</b>	<b>1.640,4</b>	<b>283,7</b>	<b>1.425,0</b>	<b>10.263,3</b>
- incentivi agli investimenti			234,5	1.001,0			1.235,5
- fondi di liquidità e fondi di garanzia		300,0	310,0				610,0
- interventi nel settore dell'autotrasporto	79,6	521,4	498,0		100,0		1.199,0
- sostegno alle filiere agricole, alla pesca e all'acquacoltura		55,0	43,0	394,4	183,7		676,1
- Incremento fondi per revisione prezzi da materiali da costruzione e per la prosecuzione e la realizzazione di opere pubbliche		320,0	4.552,7	245,0		1.425,0	6.542,7
<b>Interventi a favore delle famiglie in materia di scuola, trasporto pubblico locale, locazioni e lavoro agile</b>		200,0	227,2	50,8	40,0	8,6	571,6
<b>Interventi a favore delle Regioni e degli enti locali</b>	722,6	5,0	480,0	477,8	700,0	470,0	2.855,4
<b>Interventi in materia di salute e in campo sociale (compresa assistenza crisi Ucraina)</b>	0,5	389,1	673,3	267,1	898,8	50,0	2.850,4
<b>Interventi per la vigilanza, la sicurezza e la difesa</b>		108,3		4,7			113,0
<b>Misure in materia di società pubbliche (aumenti di capitale in società controllate)</b>			926,0				926,0
<b>Stoccaggio e rigassificazione del gas naturale</b>						4.000,0	4.000,0
<b>Incremento Missioni e Programmi dello stato di previsione del MEF del bilancio 2022- 2024</b>			<b>3.741,0</b>	<b>1.730,0</b>			<b>5.471,0</b>
Fondi da ripartire			1.427,0	500,0			1.927,0
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte			1.414,0	700,0			2.114,0
Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità			900,0	530,0			1.430,0
<b>Misure in materia di turismo, sport, sale cinematografiche, fiscali e di efficientamento energetico</b>	40,0	15,0	10,0	68,0	121,0	10,0	264,0
<b>Interessi passivi</b>		10,0	39,0				49,0
<b>Totali</b>	<b>7.454,9</b>	<b>7.014,4</b>	<b>22.594,2</b>	<b>17.960,1</b>	<b>15.505,8</b>	<b>11.205,4</b>	<b>81.734,8</b>

\*Rielaborazione dei dati tratti dall'analisi degli oneri previsti in ciascun articolo dei decreti-legge e nelle relative disposizioni finanziarie finali.