

## **25 miliardi per combattere il Covid-19**

*di Mario Collevocchio*

Il decreto- legge 17 marzo 2020, n.18, che segue l’emanazione dei provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati negli ultimi giorni per cercare di contrastare in tutti modi l’epidemia del coronavirus che affligge il nostro Paese, contiene una serie importante di misure rivolte a intervenire nel campo sanitario, economico e sociale mobilitando una mole significativa di risorse finanziarie. Si tratta di 25 miliardi di euro che è stato possibile utilizzare in seguito al consenso dell’Unione Europea consapevole della gravità e dell’eccezionalità della situazione italiana e anche di altri Paesi. In questo scritto cercheremo di esaminare in dettaglio quali destinazioni di spesa sono previste nel decreto-legge e come tali scelte si concretizzino attraverso l’inserimento negli strumenti di bilancio e le relative procedure di attuazione. In realtà, il decreto somiglia molto alla legge di bilancio disciplinata dalla legge 163 del 2016 sia nell’architettura che nei contenuti, ma la straordinaria necessità e urgenza, su cui si basa, è ampiamente motivata e giustificata. D’altra parte, la competenza del Parlamento al riguardo potrà ben manifestarsi in sede di conversione in legge del provvedimento.

Il decreto consta di 127 articoli raccolti in titoli e in capi che indicano i campi in direzione dei quali sono previsti interventi. Le misure riguardano in sintesi:

- il potenziamento del Servizio sanitario nazionale
- il sostegno del lavoro, attraverso l’estensione delle misure in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale, norme speciali in materia di riduzione dell’orario di lavoro, sanificazione dei luoghi di lavoro, premi ai dipendenti
- il sostegno alle famiglie e alle imprese, anche attraverso la sospensione degli obblighi di versamento di tributi e contributi

- ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, quali la possibilità degli organi collegiali di operare in videoconferenza, il finanziamento del lavoro straordinario e dei dispositivi di protezione personale delle Forze di polizia, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, le misure in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare, l'istituzione delle Piattaforme per la didattica a distanza in tutte le scuole, ecc..

Come si distribuiscono le risorse finanziarie disponibili in questi interventi?

Quasi tutti gli articoli del decreto quantificano la spesa occorrente con riferimento all'anno 2020 e rinviano la copertura all'articolo 126 "*Disposizioni finanziarie*".

Qui di seguito vengono analiticamente riportati questi articoli con i relativi oggetti e l'entità della spesa prevista. Si tratta di un elenco che consente di puntualizzare in dettaglio la portata finanziaria del decreto e formulare una prima valutazione sulla congruità o meno delle singole dotazioni in relazione alle specifiche destinazioni cui sono rivolte. Questi valori dovranno comunque transitare nel bilancio di previsione dello Stato 2020 – 2022 attraverso provvedimenti di variazione del bilancio medesimo che il decreto affida al Ministro dell'economia e delle finanze.

Decreto- legge 17 marzo 2020, n. 18.

*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*

***Disposizioni che rinviano all'articolo 126  
la copertura della spesa o della minore entrata  
(in milioni di euro)***

Art. 5 - Incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici	50,000
Art. 7 - Arruolamento temporaneo di medici e infermieri militari (+ 5,662 nel 2021)	13,750
Art. 9 - Potenziamento delle strutture della sanità militare	35,304

Art. 10 - Potenziamento risorse umane dell'INAIL	7,725
Art. 18 - Rifinanziamento fondi (Fondo per le emergenze nazionali)	1.650,000
Art. 19 - Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario	1.347,200
Art. 20 - Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in Cassa integrazione straordinaria	338,200
Art. 21 - Assegno ordinario per i datori di lavoro che hanno trattamenti di assegni di solidarietà in corso	Oneri non quantificati
Art. 22 - Nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga	3.293,200
Art. 23 - Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e i lavoratori autonomi, per emergenza COVID -19	1.261,100
Art. 24 - Estensione durata permessi retribuiti ex art. 33, legge 5 febbraio 1992, n. 104	Oneri non quantificati
Art. 25 - Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore pubblico, nonché bonus per l'acquisto di servizi di baby - sitting per i dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato, per emergenza COVID -19	30,000
Art. 26 - Misure urgenti per la tutela del periodo di sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato	130,000
Art. 27 - Indennità a professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa	203,400
Art. 28 - Indennità lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago	2.160,000
Art. 29 - Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali	103,800
Art. 30 - Indennità lavoratori del settore agricolo	396,000

Art. 38 - Indennità lavoratori dello spettacolo	48,600
Art. 43 - Contributi alle imprese per la sicurezza e potenziamento dei presidi sanitari (+ 2.538,000 nel 2021 e + 5.075,000 dal 2022)	423,000
Art. 44 - Istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus COVID-19	300,000
Art. 49 - Fondo centrale di garanzia PMI	1.580,000
Art. 54 - Attuazione del Fondo solidarietà mutui "prima casa"	400,000
Art. 56 - Misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19	1.730,000
Art. 57 - Supporto alla liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica mediante meccanismi di garanzia	500,000
Art. 63 - Premio ai lavoratori dipendenti	Oneri non quantificati
Art. 64 - Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro	50,000
Art. 65 - Credito d'imposta per botteghe e negozi	Minore entrata non quantificata
Art. 66 - Incentivi fiscali per erogazioni liberali in denaro e in natura a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 †	idem
Art. 69 - Proroga versamenti nel settore dei giochi	idem
Art. 70 - Potenziamento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli	4,120
Art. 72 - Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese	150,000

<p>Art. 74 - Misure per la funzionalità delle Forze di polizia, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e del personale dei ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno</p> <p>Comma 1 - lavoro straordinario personale delle Forze di polizia e Forze armate (59,938 )</p> <p>Comma 2 - sanificazione uffici e dotazione di materiale di protezione individuale (23,681)</p> <p>Comma 3 - Corpo nazionale vigili del fuoco (5,973)</p> <p>Comma 4 - Ministero Interno (6,636)</p> <p>Comma 5 - Straordinario personale AC Interno (2,081)</p> <p>Comma 6 - Prefetture – Uffici territ. di governo (837) (+ 2.513,000 nel 2021 da finanziare con Fondo speciale del Min. Interno)</p> <p>Comma 7 - Corpo di polizia penitenziaria (6.219)</p>	105.368
Art. 77 - Pulizia straordinaria degli ambienti scolastici	43,500
Art. 78 - Misure in favore del settore agricolo e della pesca	150,000
Art. 79 - Misure urgenti per il trasporto aereo	500,000
Art. 80 - Incremento della dotazione dei contratti di sviluppo	400,000
Art. 86 - Misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli Istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19 (+ 10,000 con Fondo speciale del Ministero Giustizia)	10,000
Art. 89 - Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo (+ 50,000 con Fondo sviluppo e coesione e + 10,000 con riduzione Fondo unico dello spettacolo)	70,000
Art. 92 - Disposizioni in materia di trasporto stradale e trasporto di pubblico di persone	13,600
Art. 93 - Disposizioni in materia di autoservizi pubblici non di linea	2,000
Art. 94 - Incremento dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo	200,000
Art. 100 - Misure a sostegno delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli enti di ricerca	50,000

Art. 105 - Ulteriori misure per il settore agricolo	Oneri non quantificati
Art. 112 - Sospensione quota capitale mutui enti locali	276,500
Art. 114 - Fondo per la sanificazione degli ambienti di Province, Città metropolitane e Comuni	70,000
Art. 115 - Straordinario polizia locale	10,000
Art. 120 - Piattaforme per la didattica a distanza Comma 1 - Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (85,000) Comma 4 - Strumentazione informatica scuole (9,300)	94,300
Art.126 Comma 4 - Incremento del "Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA" di cui all'articolo 3, comma 3 del decreto-legge 3.2.2020, n. 3 concernente "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente"	2.000,000

### *Radiografia dell'articolo 126*

L'articolo 126, nella sua formulazione tecnica complessa ed ermetica, si pone come la chiave di lettura dell'intero provvedimento sotto il profilo finanziario.

In apertura richiama le Risoluzioni di approvazione della Relazione al Parlamento presentata il 5 marzo scorso e della relativa integrazione presentata l'11 successivo. La Relazione illustra l'aggiornamento del Piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) per la finanza pubblica con riferimento agli interventi che il Governo ha assunto e intende assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Essa è stata adottata ai sensi dell'articolo 6 della legge 24.12.2012, n. 243 che prevede la possibilità di scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico di medio termine in caso di eventi eccezionali, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. La Commissione europea ha poi confermato 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. Con questa premessa, l'articolo 126 autorizza, al 1° comma, l'emissione di titoli dello Stato per un importo fino a 25 miliardi di euro per l'anno 2020 e conseguentemente apporta una modifica agli articoli 1 e 3 della legge 27.12.2019, n.160 di approvazione del bilancio 2020 – 2022. Per effetto di questa modifica, e con esclusivo riferimento all'anno 2020, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, passa da 314.340 milioni di euro a 339.340 milioni e il livello massimo del saldo netto da finanziare (differenza tra entrate e spese finali) passa da 79.500 milioni di euro a 104.500 milioni. Lo stesso avviene con riferimento ai suddetti valori in termini di cassa ove il livello massimo del ricorso al mercato finanziario passa da 363.840 milioni di euro a 388.840 milioni e il livello massimo del saldo netto da finanziare passa da 129.000 milioni di euro a 154.000 milioni.

In tal modo trovano copertura tutte le disposizioni di spesa indicate nel decreto- legge. Nei commi successivi, la norma incrementa di 2.000 milioni di euro per il 2020 la dotazione del “Fondo destinato a misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente” (comma 4) e indica una serie di spese pluriennali che potranno essere parzialmente finanziate con mezzi di copertura compensativi indicati dalla norma stessa. In particolare, il comma 6 raggruppa gli oneri relativi ai maggiori interessi del debito pubblico e quelli derivanti dagli articoli 7,43,55, 66 e 105 del decreto quantificandoli cumulativamente e annualmente in un periodo che va dal 2021 al 2032 e oltre. Da calcoli effettuati sulla norma, salvo errori o omissioni, l'ammontare complessivo di questi oneri per l'intero periodo risulta essere di 5.911,550 milioni di euro. I mezzi di copertura indicati alle lettere a), b) e c) dello stesso comma 6 raggiungono 5.426,114 milioni di euro. Il comma 7 prevede che ciascuna delle misure previste dal decreto è assoggettata al monitoraggio del MEF. In relazione all'esito del monitoraggio il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio provvedendo a rimodulare le risorse tra le misure previste ad invarianza degli effetti sui saldi. Il comma 10 indica una

priorità utile in questa particolare situazione in quanto dispone che le amministrazioni pubbliche destinano le risorse disponibili dei programmi cofinanziati da fondi strutturali e d'investimento europei 2014 -20 alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare la situazione di emergenza connessa all'epidemia Covid-19. L'articolo si conclude con il comma 11 che, al fine di realizzare l'immediata attuazione del decreto, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni al bilancio e, ove necessario, a disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Si tratta di una procedura insolita e forse di dubbia legittimità, ma l'emergenza è evidente, come pure l'esigenza di immediatezza degli interventi. Toccherà al Parlamento sistemare la questione in sede di convalida in legge del decreto.