

Interventi e ristori nel 2020 per contrastare il Covid-19 e attenuarne gli effetti

di Mario Collevocchio

Abstract

Il debito pubblico contratto nel 2020 è stato accertato dalla Banca d'Italia in 2.569 miliardi di euro con un incremento di 159 miliardi rispetto al 2019 (+ 6,6%). Si stima che il rapporto debito/PIL, che era del 134% nel 2019, si attesterà al 158,7% nel 2020 e che il rapporto deficit/PIL salirà dall'1,6 % del 2019 a oltre il 10,8% nel 2020. E' questa la sintesi dell'enorme sforzo finanziario compiuto nello scorso anno per una serie di interventi rivolti a contrastare il Covid-19 e a provvedere ai ristori provocati dalle necessarie misure restrittive adottate. In questo scritto esamineremo in breve i diversi provvedimenti di natura finanziaria varati dal Parlamento e dal Governo nel corso dell'anno in relazione all'andamento dell'epidemia per un onere complessivo di circa 225 miliardi di euro e le relative macrodestinazioni..

Anno horribilis

L'anno 2020, l'anno della pandemia da Coronavirus Covid-19, l'anno che ha seminato ansia, timore e morte, l'anno che ha costretto all'isolamento nella vita sociale e ad una inaudita crisi delle attività economiche, l'anno nero si è tinto di un profondo rosso con riferimento alla gestione del bilancio 2020. Gli interventi pubblici rivolti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica si sono svolti in un evidente clima di assoluta necessità ed urgenza dando luogo ad una serie continua di decreti-legge rivolti a stabilire regole restrittive e di comportamento per prevenire il diffondersi dell'epidemia e, nello stesso tempo, a operare interventi di natura economica e finanziaria diretti a potenziare il sistema sanitario, a indennizzare lavoratori, imprese e famiglie e ad avviare la ripresa. Questi interventi hanno avuto bisogno di utilizzare ingenti risorse finanziarie e di qui il ricorso massiccio all'indebitamento. Ripercorriamo in breve le diverse fasi.

Lo stato di emergenza e il primo decreto-legge "Cura Italia"

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica per il Covid-19. Il giorno dopo il Presidente del Consiglio dei ministri Conte delibera la "Dichiarazione dello stato di

emergenza in conseguenza, del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" per un periodo di sei mesi, successivamente prorogato e ancora oggi in vigore.

Il 20 marzo la Commissione UE decide di applicare la c.d. *general escape clause* che 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 della finanza pubblica e presentando un piano di rientro. Da qui nascono i quattro scostamenti di bilancio che il Parlamento autorizza nel corso dell'anno con la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.243 emanata in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, e dunque a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere.

Il primo scostamento è autorizzato dal Parlamento in data 11 marzo e consiste per il 2020 in 25 miliardi di euro, in termini di *saldo netto da finanziare* e di *fabbisogno*, e in 20 miliardi di euro, in termini di *indebitamento netto*.

Segue il primo decreto-legge "*Cura Italia*" n.18 del 17 marzo, convertito dalla legge n. 27 del 24 aprile, che reca misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, i lavoratori e le imprese. Gli oneri derivanti dal provvedimento ammontano complessivamente a 24,8 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*, 20 miliardi in termini di *indebitamento netto* e 18,6 miliardi in termini di *fabbisogno* e sono entro i limiti autorizzati dal Parlamento.

Il decreto-legge "Rilancio"

Con risoluzioni approvate dalla Camera il 29 aprile e dal Senato il giorno successivo, viene autorizzato il *secondo* scostamento di bilancio che consiste per il 2020 in 155 miliardi di euro, in termini di *saldo netto da finanziare*, 55 miliardi in termini di *indebitamento netto* e 65 miliardi in termini di *fabbisogno*. Vengono in tal modo gettate le basi per la copertura finanziaria del successivo decreto-legge n.34 del 19 maggio,, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, che reca "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*".

Nelle intenzioni del Governo il decreto avrebbe dovuto fornire gli strumenti necessari al Paese per ripartire in sicurezza e rilanciare l'economia attraverso un provvedimento unitario e organico di imponente portata finanziaria pluriennale. Di qui l'attributo "*Rilancio*" che ad alcuni non era apparso molto appropriato in quanto il decreto presentava un prevalente contenuto risarcitorio, reso necessario dalla difficile situazione che si era creata, anziché una visione orientata in un orizzonte di programmazione. Ad una lettura più attenta è possibile tuttavia rilevare che alcuni

interventi previsti già presentavano un interessante potenziale di ripresa e di sviluppo dell'economia e delle imprese, come quelli attinenti alla costituzione del “*Patrimonio Rilancio*” presso la Cassa depositi e prestiti, previsto in 44 miliardi di euro, al *Fondo di copertura delle garanzie concesse da SACE s.p.a.*, previsto in 30 miliardi di euro e al *Fondo patrimoniale delle piccole e medie imprese* previsto in 4 miliardi. L'onere complessivo per il 2020, che scaturisce dal decreto *Rilancio*, ivi comprese le integrazioni operate in sede di conversione in legge, ammonta a 154,7 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*, 55,3 miliardi in termini di *indebitamento netto*, 71,7 miliardi in termini di *fabbisogno* (utilizzando anche la taluni margini disponibili risultanti dal primo scostamento di bilancio).

Il decreto-legge “Agosto”

Con risoluzioni della Camera dei deputati e del Senato adottate il 29 luglio, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, viene autorizzato il terzo scostamento di bilancio e, con separata votazione a maggioranza semplice, è approvato il *Programma nazionale di riforma*. Quest'ultimo documento, che fa parte del DEF, non era stato presentato nel mese di aprile a causa del profondo stato di incertezza dell'orizzonte di politica economica e finanziaria determinata dall'espandersi della pandemia. L'autorizzazione del Parlamento consiste per il 2020 in 32 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare* e di *fabbisogno* e in 25 miliardi in termini di *indebitamento netto*. A questa operazione fa seguito l'emanazione dell'ulteriore decreto-legge n. 104 del 14 agosto, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n.126, che reca “*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*”.

Nei contenuti il decreto 104, denominato decreto “*Agosto*”, si pone sulla scia dei precedenti e prevede una serie di interventi orientati a continuare e a rafforzare le misure di sostegno nel campo sociale, economico e culturale rese necessarie dagli effetti ancora gravi del lockdown, nonostante il miglioramento della situazione sanitaria. Esso interviene in materia di lavoro, di coesione territoriale, di salute, di scuola, università ed emergenza, di finanziamento delle Regioni e degli enti locali, di misure di sostegno e rilancio dell'economia e di misure fiscali. Nel complesso, il decreto prevede per l'anno 2020 maggiori spese e minori entrate per circa 38 miliardi di euro, ivi comprese le integrazioni effettuate in sede di conversione in legge e le operazioni di carattere finanziario in esso previste. L'onere è fronteggiato in massima parte con il ricorso all'indebitamento e per la restante parte con operazioni di utilizzo di fondi previsti in bilancio o risultanti dalle precedenti autorizzazioni e dunque con

minori spese. Sotto il profilo della copertura , il decreto resta comunque entro i limiti degli importi autorizzati dal Parlamento lasciando anche alcuni margini utilizzabili per i successivi provvedimenti.

La seconda ondata e i decreti “Ristori”

A partire dalla fine dell'estate, con sorpresa e preoccupazione, si verifica la seconda ondata dell'epidemia attraverso un aumento esponenziale dei contagi e la crescente pressione sugli ospedali e sui reparti di terapia intensiva. Si assiste pertanto alla proroga dello stato di emergenza del Paese e all'emanazione in pieno autunno di una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della sanità rivolti a dettare ulteriori limiti ai comportamenti individuali, alle attività scolastiche, al trasporto pubblico, alle modalità di lavoro e particolari restrizioni all'esercizio di numerose attività economiche. A tali fini il territorio viene suddiviso in aree rosse, arancioni e gialle in relazione ai differenti livelli di criticità nelle regioni accertati periodicamente sulla base di 21 parametri specifici. Da questa nuova situazione trae origine l'emanazione di una serie di decreti-legge in rapida successione denominati decreti “*Ristori*”. Apre la serie il decreto n.137 del 28 ottobre che introduce misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, ulteriori rispetto a quelle già introdotte con i precedenti decreti-legge. Si continua con i decreti-legge n.149 del 9 novembre (*Ristori bis*), n.154 del 23 novembre 2020 (*Ristori ter*) e n.157 del 30 novembre (*Ristori quater*) che si pongono nella medesima linea. In termini finanziari di minori entrate e maggiori spese, i decreti suddetti hanno comportato un onere complessivo di 19.296 milioni di euro per l'anno 2020 la cui copertura è stata assicurata in gran parte attraverso la riduzione di alcuni stanziamenti previsti dai precedenti decreti-legge, da fondi di bilancio e ricorrendo ad un ulteriore scostamento di bilancio. Quest'ultimo è stato autorizzato dal Parlamento in data 26 novembre, a maggioranza ben superiore a quella prevista dalla legge e nei seguenti valori per il solo anno 2020: 5 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*, 8 miliardi in termini di *indebitamento netto* e di *fabbisogno*.

Una sola legge di conversione dei decreti “Ristori”

In sede di conversione in legge dei quattro decreti emanati in così breve tempo, si è ritenuto opportuno riunificare i relativi disegni di legge in un unico provvedimento rappresentato dalla *legge 18 dicembre 2020, n.176* che ha convertito in legge il decreto 28 ottobre 2020, n.137 (*Ristori I*) e ha abrogato i restanti decreti-legge *Ristori bis, ter e quater*, facendo salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti fino al giorno di

Natale, data della sua entrata in vigore. In sintesi, la legge conferma i contenuti dei decreti-legge suddetti, opera poche integrazioni, introduce talune estensioni delle categorie di beneficiari, trasferisce alcune risorse al 2021 e resta nell'ambito della copertura finanziaria assicurata dalle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento.

Le macrodestinazioni degli interventi per un onere complessivo di circa 225 miliardi di euro

Con la legge 176/2020 si chiude la lunga e intensa serie dei provvedimenti legislativi di contrasto all'epidemia sul piano economico-finanziario emanati nel 2020 che, sul bilancio 2020, hanno determinato un onere complessivo imponente di circa 225 miliardi di euro. Si è di conseguenza registrato un salto stratosferico del rapporto deficit/PIL delle AP che passa dall'1,6% del 2019 a oltre il 10,8% nel 2020 e del rapporto debito/PIL che passa dal 134,7% del 2019 a oltre il 158% nel 2020.

Nella tabella allegata, elaborata sulla base dell'esame analitico delle singole disposizioni che comportano maggiori spese o minori entrate, viene ricostruita in dieci voci la classificazione dell'onere complessivo in relazione alle diverse fonti normative da cui deriva e alla destinazione degli interventi (*Allegato 1*). Dalla tabella emerge con evidenza che gli interventi più consistenti riguardano le *misure a sostegno del lavoro* per oltre 58 miliardi di euro (40,78%) tra le quali spicca la spesa stanziata per il trattamento di integrazione dei salari e degli assegni ordinari che supera i 27 miliardi di euro (quasi la metà). Si è trattato di un impegno fondamentale sul piano sociale che, unito ai divieti di licenziamento, ha consentito la sopravvivenza di tanti lavoratori e di tante famiglie in un grave quadro di crisi dell'economia. Anche gli *interventi in favore delle imprese* sono significativi tenuto conto che, al netto dei fondi di garanzia e del volano "Patrimonio destinato", essi superano i 33 miliardi di euro (23,26%). Occorre inoltre tener presente che molte delle misure fiscali concernenti il rinvio delle scadenze dei pagamenti e sgravi di imposte e contributi hanno riguardato società e imprese. Seguono i *finanziamenti alle Regioni e agli enti locali*, stanziati complessivamente in oltre 18 miliardi di euro (quasi il 13%), che hanno consentito e consentono di sviluppare altri interventi nel territorio connessi all'emergenza epidemiologica nell'ambito dell'esercizio delle funzioni proprie degli enti territoriali. Prioritarie e indispensabili sono state le misure finanziarie adottate per il *potenziamento del Servizio sanitario nazionale*, con particolare riferimento alle strutture ospedaliere, all'assunzione di personale, all'acquisto dei dispositivi di protezione. La spesa complessiva di 10,8 miliardi di euro, sia pure notevole, richiede tuttavia ulteriori

interventi soprattutto nel settore della medicina del territorio. Più contenuti appaiono gli interventi negli altri campi e soprattutto nella *scuola, università e ricerca*, pari a 2,7 miliardi di euro (1,9%), e nel *turismo e cultura*, pari 2,2 miliardi (1,55%).

Verso un altro decreto-legge

Le ingenti risorse finora impiegate non sono sufficienti a riparare i gravissimi danni provocati dall'epidemia e destinati a ripersi. Ecco perché nella necessità di dover adottare ulteriori interventi urgenti, la Camera e il Senato hanno autorizzato in data 20 gennaio 2021, a larga maggioranza, il primo scostamento di bilancio 2021 nei seguenti valori: 40 miliardi di euro in termini di *saldo netto da finanziare*, 32 miliardi in termini di *indebitamento netto* e 35 miliardi in termini di *fabbisogno*. Assicurato in tal modo il finanziamento, spetterà ora al nuovo Governo Draghi di provvedere all'emanazione di un altro decreto-legge (*Ristori quinquies ?*) che, oltre a prevedere ulteriori interventi di potenziamento del sistema sanitario, con particolare riferimento alla campagna di vaccinazione, e più adeguate misure di sostegno alle famiglie, al lavoro e alle imprese, apra anche la via ad una visione di ripresa di ampio respiro. E' tuttavia evidente che si manifesta indispensabile utilizzare bene e presto le consistenti fonti di finanziamento derivanti dall'Unione Europea, e in particolare dal Next Generation EU, ponendo in essere programmi e progetti strategici e operativi in grado di avviare e realizzare in concreto il rilancio dell'economia e il ritorno alla normalità della vita sociale in una prospettiva di miglioramento.

Mario Collevocchio
Pescara 16.2.2021

Allegato 1

Riepilogo oneri previsti dai provvedimenti legislativi di carattere economico-finanziario emanati nel 2020 per interventi di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid- 19 (in milioni di euro)

Provvedimenti legislativi di riferimento		DL 18/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	Legge 176/20	Totali
1	Potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale	4.327,1	4.872,7	971,3	645,1	10.816,2
2	Misure a sostegno del lavoro * di cui trattamento di integrazione salariale e assegno ordinario	11.560,0 (4.564,7)	24.522,2 (16.396,0)	10.503,4 (5.804,2)	11.626,8 (582,7)	58.212,4
3	Misure a sostegno delle imprese * di cui - fondi di garanzia - fondi patrimoniali	4.772,0 (2.130)	94.400,2 (34.300,0) (48.000,0)	9.824,8 -----	6.566,3 -----	115.563,3
4	Misure fiscali	50,0	3.813,8	6.094,1	-----	9.957,9
5	Finanziamento enti territoriali*	281,4	12.200,0	5.795,3	255,0	18.531,7
6	Istruzione, università e ricerca	189,8	1.303,3	1.091,6	100,0	2.684,7
7	Turismo, cultura e sport	180,0	1.997,6	-----	-----	2.177,6
8	Coesione territoriale, infrastrutture e trasporti	715,6	4.247,3	924,3	-----	5.887,2
9	Sostegno alle famiglie	717,0	-----	-----	-----	717,0

10	Sicurezza e vigilanza	182,4	257,3	-----	-----	439,7
	Totali	22.975,3	147.614,4	35.204,8	19.193,2	224.987,7

* al netto delle riduzioni apportate per la copertura finanziaria della legge 176/2020 pari a 12.426,6 milioni di euro (art.134, comma 7).