

Covid 19: con il decreto Sostegni interventi per 38 miliardi di euro

di Mario Collevocchio

Ad un anno di distanza dall'emanazione del decreto-legge “*Cura Italia*” n.18 del 17 marzo 2020, che ha introdotto le prime misure di contrasto al Covid- 19, permane ancora oggi una gravissima situazione di emergenza a causa della nuova ondata dell'epidemia e delle conseguenti ripercussioni sul piano sanitario, economico e sociale. Occorre pertanto continuare a intervenire con misure straordinarie mobilitando ulteriori e più consistenti risorse finanziarie rispetto al passato. A questo mira il decreto-legge 41 del 22 marzo scorso, denominato “*Sostegni*”, che si pone sulla scia dei provvedimenti legislativi emanati nel 2020 i quali hanno mobilitato un volume complessivo di impieghi per oltre 220 miliardi di euro, finanziati per quasi due terzi con il ricorso all'indebitamento. Al decreto-legge “*Cura Italia*” hanno fatto seguito il decreto 34 del 19 maggio (*Rilancio*), il decreto 104 del 14 agosto (*Agosto*) e poi, in rapida successione, i quattro decreti-legge *Ristori* di fine ottobre e novembre, tutti sostanzialmente confluiti nella legge 176 del 18 dicembre 2020. Nella sequenza dei suddetti provvedimenti, tuttora aperta, è possibile scorgere tre fasi in stretta connessione con l'andamento dell'epidemia e degli effetti dalla medesima prodotti sul sistema sociale ed economico del Paese.

La prima fase

In un primo tempo, caratterizzato dall'introduzione di severe misure di lockdown in conseguenza dell'espandersi dei contagi e della scarsa conoscenza della natura dell'epidemia, gli interventi hanno privilegiato il potenziamento del sistema sanitario, l'approvvigionamento di materiale di protezione, l'assunzione di personale, le prime misure di sostegno del lavoro attraverso il massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali e anche alcune iniziative di rilancio dell'economia, quali la costituzione del “Patrimonio Rilancio” e l'incremento dei fondi di garanzia per le imprese. Nel mese di agosto, in un periodo superficialmente ritenuto di tregua dell'epidemia, gli interventi hanno continuato a confermare e a rafforzare le misure in precedenza adottate, ma anche a introdurre misure di sostegno in materia di coesione territoriale, istruzione e cultura. Significativi si presentano gli incrementi dei fondi per l'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali che, insieme ad altre assegnazioni specifiche, aprono la via ad attività ed iniziative di ripresa e di sviluppo a livello territoriale. Più limitati appaiono gli interventi in favore delle famiglie e nel campo della scuola, dell'università, del turismo e dello spettacolo. Si avverte in generale una frammentazione degli interventi influenzata dall'incertezza sull'andamento e sulla durata della pandemia e dunque sulla difficoltà

di dettare regole valide in termini di programmazione. I meccanismi di attuazione si rivelano inoltre lenti e complicati dando luogo a molte critiche e perplessità.

La seconda fase

La situazione cambia con l'autunno cogliendo un po' tutti di sorpresa e dando luogo ad una seconda fase di intervento. Il grave peggioramento della pandemia, caratterizzato da un aumento esponenziale dei contagi e dalla crescente pressione sugli ospedali e sui reparti di terapia intensiva, determina la proroga dello stato di emergenza del Paese e l'emanazione di una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del ministro della sanità rivolti a dettare ulteriori regole e restrizioni al fine di arginare il fenomeno. In particolare, il territorio viene suddiviso in aree rosse, arancioni e gialle in relazione ai differenti livelli di criticità accertati periodicamente nelle regioni sulla base di 21 parametri specifici. Sulla base di detta classificazione, vengono introdotti limiti ai comportamenti individuali, alle attività scolastiche, alle modalità di lavoro e all'esercizio di numerose attività economiche. Da questa nuova situazione trae origine l'emanazione di una serie di decreti-legge in rapida successione denominati decreti "Ristori". Aprono la serie il decreto n.137 del 28 ottobre (*Ristori I*) e il decreto n.149 del 9 novembre (*Ristori bis*). Si continua con i decreti-legge n.154 del 23 novembre (*Ristori ter*) e n.157 del 30 novembre (*Ristori quater*).

In questa fase i provvedimenti mirano a introdurre misure di ristoro e di sostegno alle attività economiche in maniera differenziata tenendo conto dei diversi livelli di criticità espressi dal colore delle zone che mutano nell'arco di due settimane. Ne scaturisce una produzione normativa confusa e incalzante fortemente influenzata dall'esigenza di soccorrere le categorie maggiormente penalizzate. I riferimenti sono ai codici ATECO, l'entità dei rimborsi è inadeguata, i tempi di attuazione sono insoddisfacenti. Sul piano normativo, un po' d'ordine viene recuperato con l'emanazione della legge 176 del 18 dicembre che, nel convertire in legge il primo decreto 137, assorbe gran parte dei contenuti dei restanti decreti *Ristori* di cui sancisce l'abrogazione.

La terza fase

Inizia nel 2021 e si svolge a cavallo tra due Governi: il governo Conte e il governo Draghi. Il perdurare dell'epidemia e la consapevolezza che le misure fino allora introdotte per contenere i contagi, e soprattutto che le risorse finanziarie impiegate per ristorare i danni non erano state sufficienti, inducono il Presidente del Consiglio Conte a richiedere al Parlamento un ulteriore scostamento di bilancio con Relazione presentata in data 15 gennaio. Nelle premesse si ricorda che la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della c.d. *general escape clause* anche per l'anno 2021 allo scopo di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee derivanti dalla diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, così come era già avvenuto nel 2020. Nella Relazione il Governo fa presente che l'andamento dei contagi e dei ricoveri ospedalieri nel mese di gennaio evidenzia una ripresa che ha reso necessario rafforzare le misure precauzionali, la limitazione agli spostamenti delle persone e la chiusura di alcune attività economiche. Nello stesso

tempo sono stati fissati parametri più esigenti per la definizione dei livelli di rischio epidemico a livello regionale. E' iniziata la campagna vaccinale, ma la somministrazione dei vaccini alla fascia di popolazione anziana e più vulnerabile, e poi a tutti i cittadini, richiederà ancora del tempo. L'attività economica proseguirà probabilmente ad un ritmo soddisfacente, sia pure inferiore al normale, ma i settori a maggiore intensità di contatti sociali continueranno ad essere in difficoltà e i consumi delle famiglie resteranno al di sotto del normale. Le stringenti misure sanitarie che si rendono necessarie nel breve termine richiedono pertanto di essere accompagnate da interventi di sostegno e ristoro di entità nettamente maggiore rispetto a quanto preventivato nella legge di bilancio 2021. Tali interventi consentiranno di attutire l'impatto della crisi pandemica su lavoratori e imprese dei comparti più danneggiati. Per questi motivi il Governo, sentita la Commissione europea, richiede al Parlamento per l'anno 2021, ai sensi dell'articolo 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento di:

- 32 miliardi di euro, in termini di *indebitamento netto* delle amministrazioni pubbliche
- 35 miliardi di euro, in termini di *fabbisogno*
- 40 miliardi di euro, per il *saldo netto da finanziare* del bilancio dello Stato in *termini di competenza*
- 50 miliardi di euro, per il *saldo netto da finanziare in termini di cassa*.

In relazione ai maggiori oneri connessi al servizio del debito, il Governo richiede altresì l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per quote che vanno fino a 200 milioni annui nel 2022 e nel 2023 e poi a quote annue via via crescenti fino ad arrivare a 700 milioni a decorrere dal 2031.

La Relazione del Governo viene approvata dalla Camera dei deputati e dal Senato, a larga maggioranza dei relativi componenti, *con risoluzioni in data 20 gennaio*.

Il decreto-legge 22 marzo 2021, n.41

Ha per oggetto “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19.*”. Viene emanato a distanza di quasi due mesi dall'autorizzazione del Parlamento allo scostamento di bilancio. In ritardo, dunque, ma la giustificazione appare fondata. In quel periodo si registra un cambiamento profondo nella compagine governativa con le dimissioni del Presidente Conte e l'avvento del Presidente Draghi. L'oggetto del decreto è simile a quello dei provvedimenti precedenti e alcuni hanno osservato che non si riscontra una discontinuità con le misure in precedenza adottate. Il decreto inoltre utilizza il ricorso all'indebitamento che il Parlamento aveva autorizzato su richiesta del precedente Governo. In realtà, l'identità dell'oggetto, rappresentato dall'esigenza di intervenire a causa del protrarsi di una situazione sempre più difficile e di utilizzare tutte le risorse disponibili per continuare e rafforzare l'azione di sostegno alle imprese, al lavoro e alle famiglie, non consentiva un cambiamento radicale in tempi brevi. Tuttavia il decreto 41 presenta alcuni importanti elementi di novità rispetto ai provvedimenti legislativi emanati in precedenza. Sul piano formale, esso si presenta più organico e compatto in quanto consta di 42 articoli formulati in maniera semplice

e ordinati in cinque titoli in relazione alla tipologia degli interventi. Nei contenuti il decreto opera sensibili miglioramenti eliminando il riferimento alle categorie ATECO dei beneficiari, introducendo contributi selettivi a fondo perduto, accelerando i tempi di erogazione, riconducendo gli aiuti a favore delle imprese nell'ambito della disciplina dell'Unione europea, riducendo il ricorso ai decreti ministeriali per stabilire le modalità di attuazione.

Sintesi dei contenuti

In sintesi gli interventi previsti riguardano i seguenti ambiti:

- il sostegno agli operatori economici e del terzo settore
- il lavoro e il contrasto alla povertà
- il potenziamento della campagna di vaccinazione
- il finanziamento degli enti territoriali
- misure urgenti in materia di istruzione, cultura, sicurezza.

L'onere complessivo di detti interventi ammonta 37.426 milioni di euro. Nella tabella allegata sono riportati gli oneri previsti con riferimento a ciascun articolo del decreto in modo da consentire una lettura dettagliata della tipologia degli interventi e dei relativi impieghi finanziari.

Dalla tabella si evince che gran parte degli stanziamenti riguardano gli interventi di sostegno alle imprese e all'economia (42,3 per cento) e gli interventi in materia di lavoro (26 per cento).

Gli *interventi a sostegno delle imprese e dell'economia* comprendono:

- i contributi a fondo perduto in favore degli operatori economici e del terzo settore, previsti per una spesa di oltre 11 miliardi di euro
- l'incremento di 1.500 milioni del Fondo per l'esonero dai contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti
- la riduzione della spesa sostenuta dalle utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici per i mesi di aprile, maggio e giugno 2021
- la riduzione del 30 per cento del canone di abbonamento RAI per l'intero anno da parte di alberghi, bar e altre strutture ricettive o di somministrazione e consumo di bevande in locali pubblici o aperti al pubblico
- l'istituzione di un Fondo di 200 milioni di euro a sostegno delle grandi imprese da utilizzare concedendo aiuti sotto forma di finanziamenti da restituire nel termine massimo di 5 anni.

Sotto la voce criptica dell'articolo 4, questa parte del decreto comprende anche l'annullamento dei debiti fiscali fino a 5.000 euro, comprensivi di capitale, interessi e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Intervento questo molto criticato in quanto verrebbe a configurare un mini condono.

Gli *interventi più rilevanti in materia di lavoro* riguardano:

- la proroga del blocco dei licenziamenti fino al 30 giugno 2021
- la proroga della Cassa integrazione guadagni e altri trattamenti di integrazione salariale per una spesa complessiva di 5.980,2 milioni di euro

- l'indennità di 2.400 euro per i lavoratori stagionali e a tempo determinato e di importo variabile tra i 1.200 e i 3.600 euro per i lavoratori sportivi, per una spesa complessiva di 1.247,6 milioni di euro
- il rifinanziamento nella misura di 1 miliardo di euro del fondo per il Reddito di cittadinanza
- il rinnovo, per ulteriori tre mensilità, del Reddito di emergenza e l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari, per una spesa di 1.520,1 milioni di euro.

In materia di *salute e sicurezza*, gli interventi riguardano in maniera assolutamente preponderante l'ulteriore finanziamento di 2.100 milioni di euro per l'acquisto di vaccini e di 700 milioni per l'acquisto di altri farmaci anti - COVID.

Per quanto riguarda il *finanziamento degli enti territoriali*, gli interventi sono principalmente rivolti:

- ad assicurare l'esercizio delle loro funzioni istituzionali in presenza dell'eccezionale situazione pandemica incrementando di 1.260 milioni di euro i fondi già previsti al riguardo
- a rimborsare le spese sostenute nel 2020 dalle Regioni e dalle Province autonome per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri beni sanitari inerenti l'emergenza, per un onere di 1.000 milioni di euro
- al ristoro parziale dei Comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o del contributo di sbarco, per una spesa 250 milioni di euro
- all'incremento di 800 milioni di euro del fondo destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel trasporto pubblico locale.

Per quanto riguarda infine gli *altri interventi di settore* si segnalano:

- le misure per favorire l'attività didattica nelle scuole, anche a sostegno della didattica digitale, per 335,2 milioni di euro
- le misure a sostegno delle Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca, per 78,5 milioni di euro
- l'incremento di 200 milioni di euro del Fondo per le emergenze nei settori dello spettacolo, del cinema e audiovisivo
- l'incremento di 120 milioni di euro del Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali
- il rifinanziamento delle operazioni necessarie per la funzionalità delle Forze di polizia e delle Forze armate, per 148,2 milioni di euro
- l'istituzione del Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, con una dotazione di 100 milioni di euro
- l'assegnazione di 1.238,6 milioni di euro al Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica per specifiche iniziative funzionali al consolidamento del piano strategico nazionale di vaccinazione

- l'incremento di 700 milioni di euro del Fondo per le emergenze nazionali della Protezione Civile.

Aspetti finanziari

Come si è detto, l'onere complessivo degli interventi previsti dal decreto-legge 41 con riferimento all'esercizio 2021 ammonta a 37.426 milioni di euro. Se si aggiungono gli interessi sul debito, l'incidenza in termini di saldo netto da finanziare di cassa sale a 49.267 milioni di euro. Minore è invece l'incidenza in termini di indebitamento netto e di fabbisogno che è determinata in 32.928 milioni di euro. Gli oneri previsti dal decreto sono contenuti entro i limiti stabiliti dall'autorizzazione parlamentare e sostanzialmente coperti con il ricorso al debito. Di conseguenza i saldi fissati dall'articolo 1 della legge 178 del 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) relativi al 2021 vengono elevati come segue:

- *livello massimo del saldo netto da finanziare* (in milioni di euro)
- in termini di competenza da 196.000 a 236.000 + 40.000
- in termini di cassa da 279.000 a 329.000 + 50.000

- *livello massimo del ricorso al mercato finanziario*
- in termini di competenza da 483.235 a 523.235 +40.000
- in termini di cassa da 566.365 a 616.365 +50.000

Il *nuovo limite massimo di emissione di titoli pubblici* in Italia e all'estero, stabilito in 145 miliardi di euro dalla legge di bilancio 2021, viene rideterminato in 180 miliardi con un incremento di 35 miliardi di euro (+ 19,4 per cento).

Conclusioni

La valutazione critica più ricorrente del decreto 41/2021 è che le risorse previste sono scarse e inadeguate rispetto ai danni e alle perdite subite, non soltanto in termini economici, dai lavoratori, dalle famiglie, dalle piccole e medie imprese, dalle istituzioni scolastiche e universitarie, dagli operatori della cultura, del turismo, del teatro, dello spettacolo e dunque dalla comunità intera. In base al Data Room del Corriere della Sera, i danni nel 2020 derivanti dalla caduta del PIL, dai minori redditi e consumi delle famiglie e dal minore fatturato delle imprese ammontano a quasi 700 miliardi di euro. Di fronte a queste cifre ogni intervento appare inadeguato e comunque ne è pienamente consapevole il presidente del Consiglio che ha preannunciato la richiesta al Parlamento di un ulteriore scostamento di bilancio. In realtà, la ripresa appare strettamente collegata al miglioramento della situazione sanitaria e al passaggio dalla fase dei ristori e degli indennizzi alla fase del rilancio delle attività produttive in tutti i settori. La prospettiva è dunque quella di accelerare e portare a compimento la

campagna vaccinale nel più breve tempo possibile e di avviare un processo ordinato e graduale di programmazione e di attuazione degli interventi ad iniziare dai progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza in corso di elaborazione.

***Oneri degli interventi previsti dal decreto – legge 22 marzo 2021, n.41
“Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza COVID – 19”.
(Anno 2021 -in milioni di euro)***

Titolo I – Sostegno alle imprese e all’economia	15.827,3
Art. 1 – Contributo a fondo perduto in favore degli operatori economici e proroga dei termini per precompilata IVA	11.150,0
Art. 2 - Misure di sostegno ai Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	700,0
Art. 3 – Fondo autonomi e professionisti	1.500,0
Art. 4 - Proroga del periodo di sospensione delle attività dell’agente della riscossione e annullamento dei carichi	1.634,0
Art. 5 – Ulteriori interventi fiscali di agevolazione e razionalizzazione connessi all’emergenza COVID-19	218,3
Art. 6 – Riduzione degli oneri delle bollette elettriche e della tariffa speciale del Canone RAI	625,0
Titolo II – Disposizioni in materia di lavoro	11.059,9
Art. 8 - Nuove disposizioni in materia di trattamenti di integrazione salariale	5.980,2
Art. 9 - Rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione, integrazione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per i dipendenti ex ILVA nonché misure a sostegno del settore aeroportuale	605,7

Art. 10 – Indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport	1.247,6
Art. 11 - Disposizioni in materia di reddito di cittadinanza	1.010,0
Art. 12 - Ulteriori disposizioni in materia di Reddito di emergenza	1.520,1
Art. 13 - Incremento del Fondo per il reddito di ultima istanza per i professionisti	10,0
Art. 14 - Incremento del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore	100,0
Art. 15 - Misure a sostegno dei lavoratori in condizione di fragilità	103,1
Art. 16 - Disposizioni in materia di Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego	121,0
Art. 18 - Proroga incarichi di collaborazione conferiti da ANPAL Servizi s.p.a.	61,2
Art. 19 - Esonero contributivo per le filiere agricole della pesca e dell'acquacoltura	301,0
Titolo III – Misure in materia di salute e sicurezza	2.863,7
Art. 20 - Vaccini e farmaci	2.800,0
Art. 21 - Covid hotel	51,6
Art. 22 - Proroga della ferma dei medici e degli infermieri militari e degli incarichi dei funzionari tecnici per la biologia del Ministero della difesa	12,1
Titolo IV - Enti territoriali	3.592,5
Art. 23 - Interventi per assicurare le funzioni degli enti territoriali	1.260,0
Art. 24 - Rimborso spese sanitarie sostenute dalle Regioni e Province autonome nell'esercizio 2020	1.000,0
Art. 25 – Imposta di soggiorno	250,0
Art. 26 - Fondo per il sostegno delle attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica	200,0

Art. 29 - Trasporto Pubblico Locale	800,0
Art. 30 - Ulteriori misure urgenti e disposizioni di proroga	82,5

Titolo V – Altre disposizioni urgenti	4.170,5
Art. 31 - Misure per favorire l'attività didattica e per il recupero delle competenze e della socialità delle studentesse e degli studenti nell'emergenza COVID-19.	300,0
Art. 32 - Completamento del programma di sostegno fruizione delle attività di didattica digitale per le Regioni del mezzogiorno.	35,2
Art. 33 - Misure a sostegno delle Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca	78,5
Art. 34 - Misure a tutela delle persone con disabilità	120,0
Art. 35 - Misure per la funzionalità delle Forze di Polizia e delle Forze Armate	148,2
Art. 36 – Misure urgenti per la cultura	400,0
Art. 37 – Sostegno alle grandi imprese	200,0
Art. 38 – Misure di sostegno al sistema delle fiere	250,0
Art. 39 - Incremento del Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150,0
Art. 40 - Risorse da destinare al Commissario straordinario per l'emergenza e alla Protezione civile	1.938,6
Art..41 - Fondo per le esigenze indifferibili	550,0

M.C.
28.3.21