

dossier

Maggio 2020

Decreto legge “rilancio”: effetti
sui saldi di finanza pubblica e
conto risorse e impieghi

A.C. 2500 - D.L. 34/2020



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X V I I I L E G I S L A T U R A


DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 14



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. Le Relazioni al Parlamento e le autorizzazioni all'indebitamento in relazione all'emergenza Covid-2019	3
2. Il Decreto-legge “Rilancio” (D.L. 34/2020): effetti sui saldi di finanza pubblica e conto risorse e impieghi	6
2.1 Effetti sui saldi di finanza pubblica	6
2.2 Risorse e impieghi e variazioni nette entrate e spese (indebitamento netto)	9
2.3 Principali risorse e impieghi (indebitamento netto)	13
2.3.1 <i>Esercizio 2020</i>	13
2.3.2 <i>Esercizi 2021 e 2022</i>	17
2.4 Le disposizioni finanziarie dell’art. 265 del DL 34/2020.....	20

1. LE RELAZIONI AL PARLAMENTO E LE AUTORIZZAZIONI ALL'INDEBITAMENTO IN RELAZIONE ALL'EMERGENZA COVID-2019

Con il varo del [decreto-legge n. 18 del 2020](#), il Governo ha impiegato pressoché completamente lo spazio finanziario consentito dalla **Risoluzione n. 6-00103 della Camera e dalla Risoluzione n. 6-00102 del Senato**, approvate l'11 marzo scorso, di approvazione della [Relazione al Parlamento](#) del 5 marzo e della relativa [integrazione](#) dell'11 marzo 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).

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

Per effetto della Relazione iniziale, l'obiettivo programmatico di indebitamento netto aumentava di 6,35 miliardi di euro per l'anno 2020, pari allo 0,35% del PIL, rispetto al quadro programmatico definito dalla NADEF 2019. In termini di saldo netto da finanziare la richiesta ammontava a 7,35 miliardi di euro. Con la successiva relazione integrativa, **l'obiettivo programmatico di indebitamento netto è stato aumentato fino a 20 miliardi di euro complessivi per l'anno 2020, pari a circa 1,1 punti percentuali di PIL**. Corrispondentemente, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato è aumentato 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. A partire dal 2021, il Governo si impegna a rispettare il percorso di rientro previsto dal quadro programmatico di finanza pubblica dalla NADEF 2019, con una riduzione del deficit nominale a -1,8% del PIL nel 2021 e a -1,4% del PIL nel 2022.

In occasione della presentazione del [Documento di economia e finanza \(DEF\) 2020](#), il 24 aprile scorso il Governo ha presentato al Parlamento una **nuova Relazione** ai sensi dell'articolo 6 della legge 243 del 2012.

Il Governo rammenta innanzitutto che, in ambito europeo, [il 20 marzo scorso la Commissione Europea](#) ha disposto l'applicazione della c.d. *general*

escape clause per l'anno in corso, consentendo quindi agli Stati membri il necessario spazio di manovra di bilancio per affrontare le spese legate agli aspetti sanitari e alle conseguenze economiche dell'emergenza epidemiologica.

Il Governo evidenzia quindi che gli interventi attivati fino a quel momento hanno rappresentato solo una prima risposta per proteggere la salute dei cittadini e la salvaguardia del buon funzionamento del sistema sanitario e ospedaliero, nonché per fronteggiare le più immediate esigenze di natura economica legate all'emergenza sanitaria. Dato il perdurare dell'emergenza, si rende necessaria l'adozione di altre misure volte a **garantire la ripresa delle attività economiche**, nonché a **porre in sicurezza i luoghi di lavoro**. Per questo il Governo chiede di modificare ulteriormente il piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, non solo per l'anno in corso ma anche per quelli successivi, in considerazione dell'incertezza sulla durata degli effetti dell'emergenza epidemica.

La Relazione indica in particolare i seguenti **obiettivi generali**:

1. potenziare il sistema sanitario, di protezione civile, di pubblica sicurezza e delle forze armate;
2. fornire liquidità e strumenti di protezione sociale alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie, anche attraverso agevolazioni fiscali generali o mirate;
3. garantire e incentivare l'adozione di tutte le misure necessarie a tutelare la sicurezza sui luoghi di lavoro, sia pubblici, sia privati;
4. sostenere le attività produttive e la domanda interna nella fase di convivenza con l'infezione, in attesa dell'avvio e del completamento del processo di vaccinazione della popolazione,
5. rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla ripresa dell'economia, anche evitando politiche di bilancio restrittive.

Con la Relazione il Governo si impegna, inoltre, a **eliminare completamente l'incremento delle aliquote IVA e delle accise** previsto a decorrere dall'anno 2021 poiché le cosiddette clausole di salvaguardia sulle imposte indirette hanno costituito in questi anni un elemento di scarsa credibilità della previsione di finanza pubblica che la Commissione europea non ha mai considerato nelle proprie previsioni "a politiche invariate" e, quindi, nei parametri utilizzati per la valutazione del Programma di stabilità.

Nel complesso, tenuto conto di quanto già autorizzato con la precedente Relazione al Parlamento e nella relativa integrazione del marzo scorso, nonché degli effetti attesi sui saldi di finanza pubblica per via del deterioramento dello scenario macroeconomico, con la nuova Relazione il

Governo ha chiesto l'autorizzazione a ricorrere a **maggiore indebitamento per 55 miliardi di euro nell'anno 2020, 24,85 miliardi nel 2021, 32,75 miliardi nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi di euro nel 2024, 33,25 miliardi di euro dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi dal 2032**. Gli oneri del servizio del debito derivante dagli effetti delle misure da adottare vengono presentati separatamente. Occorre quindi aggiungere 0,33 miliardi di euro nel 2020 e 1,45 miliardi di euro nel 2021, 2,15 miliardi nel 2022, 2,95 miliardi nel 2023, 3,85 miliardi nel 2024, 4,75 miliardi nel 2025, 5,35 miliardi nel 2026, 5,6 miliardi nel 2027, 5,85 miliardi nel 2028, 6,05 miliardi nel 2029, 6,2 miliardi nel 2030 e 6,4 miliardi dal 2031.

L'**effetto sul fabbisogno** delle amministrazioni pubbliche è previsto pari a 65 miliardi di euro nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi.

Sul **saldo netto da finanziare** del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, gli effetti del decreto ammontano a 155 miliardi nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e risultano pari a quelli indicati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni successivi.

Anche a questi valori vanno aggiunti gli oneri del servizio del debito derivanti dalle misure in corso di adozione.

Il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è quindi fissato al **10,4% del PIL nel 2020 e al 5,7% nel 2021**.

Quanto al livello del debito pubblico, lo stesso è previsto attestarsi al 155,7% del PIL nel 2020 e al 152,7% del PIL nel 2021.

Circa il **Piano di rientro dello scostamento previsto**, la Relazione evidenzia che l'elevato rapporto debito/PIL, seppur in discesa nel 2021 rispetto al picco che si registra quest'anno, consente di delineare un sentiero di rientro solo a partire dagli anni successivi. A tale proposito, la Relazione sostiene che il **debito pubblico dell'Italia è sostenibile** e che, in rapporto al PIL, **verrà ricondotto verso la media dell'area euro nel prossimo decennio** attraverso una strategia di rientro che, oltre al conseguimento di un adeguato surplus di bilancio primario, si baserà sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative.

I nuovi obiettivi di finanza pubblica hanno ricevuto il via libera del Parlamento con l'approvazione, il 29 e il 30 aprile scorso, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere, della **Risoluzione [n.](#)**

[6/00107](#) della Camera dei deputati e della Risoluzione [n. 6/00106](#) del Senato.

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

2. IL DECRETO-LEGGE “RILANCIO” (D.L. 34/2020): EFFETTI SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA E CONTO RISORSE E IMPIEGHI

2.1 Effetti sui saldi di finanza pubblica

Il **decreto-legge n 34 del 2020** determina un **peggioramento dei tre saldi di finanza pubblica per tutti gli anni del periodo di programmazione** (si veda la Tabella 1). Per quanto riguarda in particolare l'anno in corso, l'effetto maggiore si ha in termini di saldo netto da finanziare (SNF), previsto in peggioramento di circa 155 miliardi di euro, mentre il fabbisogno è previsto aumentare di circa 68 miliardi e l'indebitamento netto di circa 55 miliardi. Per gli esercizi di bilancio successivi, la differenza tra l'impatto sui tre saldi appare molto minore. Per il 2021 tale impatto è pari a circa 26 miliardi di euro su ciascuno dei tre saldi, mentre per il 2022 l'impatto è pari a circa 34,5 miliardi su ciascuno dei tre saldi.

Tabella 1 - Effetti sui saldi di finanza pubblica del decreto-legge n. 34 del 2020*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
DL 34-2020 Effetti netti	-154.737,3	-26.121,5	-34.342,0	-68.457,6	-26.119,9	-34.487,8	-55.319,8	-26.077,9	-34.649,8

Gli effetti sui tre saldi del decreto-legge n. 34 del 2020 sono **coerenti con quelli autorizzati a maggioranza assoluta dalle Camere** con l'approvazione delle risoluzioni sulla Relazione al Parlamento presentata in allegato al DEF 2020 (si veda il paragrafo precedente per una illustrazione dei contenuti della Relazione), con l'unica eccezione del livello di fabbisogno per l'anno 2020 (si veda il paragrafo successivo per un'illustrazione).

In ordine al **differente impatto complessivo** riscontrabile sui tre saldi di finanza pubblica, si osserva che esso dipende da una numerosa serie di misure. L'analisi che segue si limita all'illustrazione dei dati riferiti al **2020**.

La principale evidenza desumibile dal prospetto riepilogativo dei saldi è rappresentata dalla notevole eccedenza dell'impatto sul SNF (un peggioramento di quasi **155 miliardi**) rispetto a quello sul fabbisogno (circa **68,5 miliardi**) e l'indebitamento netto (circa **55,5 miliardi**).

Tale dato è in gran parte ascrivibile ai **44 miliardi** in titoli di Stato assegnati a CDP (articolo 27, comma 17) e ai **30 miliardi** per l'integrazione del Fondo per la concessione di garanzie in favore di SACE e CDP (articolo 31, comma 1): i primi, rappresentati dall'apporto di beni e rapporti giuridici, non comportano movimenti di cassa e, trattandosi di un'operazione volta all'acquisizione di strumenti finanziari, la norma non produce effetti sull'indebitamento netto; i secondi impattano solo sul SNF in quanto ineriscono a garanzie non standardizzate.

Rilevanti nel medesimo senso risultano anche gli oneri per la contribuzione figurativa correlata agli ammortizzatori sociali (cassa integrazione, fondi alternativi ecc.) previsti dagli articoli 68-74, 92, 94 e 98, anch'essi aventi tradizionalmente effetto soltanto sul SNF (in termini di maggiori trasferimenti compensativi all'INPS dal bilancio statale), che ammontano a circa **6,3 miliardi**.

Completa il novero delle misure più rilevanti con impatto limitato al SNF **1 miliardo** stanziato per la concessione della garanzia dello Stato con

riferimento agli interventi della BEI e all'istituzione del SURE (art. 36, comma 2), evidentemente di natura non standardizzata.

Per quanto riguarda l'eccedenza dell'impatto sul SNF rispetto agli altri due saldi, occorre far riferimento alla registrazione soltanto per competenza economica e per cassa dei cosiddetti "effetti riflessi" per maggiori entrate tributarie e contributive (per circa **641 milioni**) connessi a misure retributive ed assunzionali, che, per prassi, sono appunto portati a riduzione dell'impatto del provvedimento ai fini dei predetti saldi ma non del SNF.

Le voci appena illustrate giustificano **quasi 82 degli 86 miliardi** di eccedenza del SNF sul fabbisogno e **dei 99 miliardi** di eccedenza del SNF sull'indebitamento netto.

L'ulteriore divario rispetto alla competenza economica, appena evidenziato, è ascrivibile in gran parte ai **12 miliardi** destinati al Fondo per il pagamento dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili (art. 115, comma 1), che ovviamente hanno già avuto la loro registrazione contabile in termini di competenza economica (indebitamento netto) all'atto degli impegni che hanno generato i predetti debiti.

Assenza di effetti contabili sull'indebitamento è altresì ascritta agli oneri per la partecipazione del MEF ad una nuova società nel settore del trasporto aereo (**3 miliardi** su SNF e fabbisogno), trattandosi di una partita finanziaria, e alla relativa, parziale, specifica copertura individuata dal medesimo articolo 202 nella riduzione del Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi non aventi effetti sull'indebitamento (**2 miliardi**), con impatto netto pari quindi a **1 miliardo**.

Si evidenzia inoltre che alla costituzione del Fondo Patrimonio PMI (art. 26, comma 19) l'allegato riepilogativo dell'effetto sui saldi contabilizza in termini di competenza economica (indebitamento netto) circa 5 milioni di euro, mentre ascrive al SNF e al fabbisogno un impatto corrispondente allo stanziamento (**4 miliardi**).

Riflessi sui saldi qualitativamente sovrapponibili a quelli più sopra descritti sono poi riconducibili, per **1 miliardo** complessivo, ad interventi specifici in favore delle imprese esportatrici (art. 48, comma 2), delle *start-up* innovative e del *venture capital* (art. 38, commi 1 e 3 rispettivamente), nonché all'istituzione del Fondo per il trasferimento tecnologico (art. 42, comma 1), che non hanno effetto sull'indebitamento netto in quanto si tratta di interventi attuati tramite fondi rotativi o di partite finanziarie.

Viceversa, effetti in termini di SNF ed indebitamento, ma non in termini di cassa (fabbisogno), sono ascritti alle misure di garanzia di natura standardizzata introdotte con l'articolo 31 (PMI, ISMEA, fondo prima casa)

in misura complessivamente pari a **4,3 miliardi** di euro, contabilizzate conformemente ai criteri previsti dal SEC2010 per tale tipologia di garanzie.

Si ricordano, infine, i circa **200 milioni** di maggiori oneri correlati agli interessi per le maggiori emissioni di debito pubblico ascritti all'indebitamento netto (326 milioni) rispetto a quelli contabilizzati su SNF e fabbisogno (119 milioni) per il presente anno.

2.2 Risorse e impieghi e variazioni nette entrate e spese (indebitamento netto)

Si evidenzia preliminarmente che la **copertura del provvedimento è prevalentemente offerta dal ricorso all'indebitamento** in coerenza con il maggior deficit autorizzato dalle Camere con le risoluzioni del 29 e del 30 aprile scorso.

Eccedono la misura del maggior indebitamento autorizzato esclusivamente gli effetti netti del provvedimento contabilizzati sul **saldo di fabbisogno per il 2020**, pari a circa 68,5 miliardi. Per tali ragioni l'articolo 265, comma 1, del decreto legge dispone l'utilizzo di una quota pari a 3.340 milioni di euro del margine disponibile, in termini di fabbisogno, risultante a seguito dell'attuazione del decreto-legge n. 18 del 2020 rispetto al ricorso all'indebitamento autorizzato l'11 marzo 2020 con le Risoluzioni di approvazione della Relazione al Parlamento, e della relativa Integrazione.

Il predetto **importo di 3.340 milioni** - riportato per memoria nel prospetto riepilogativo allegato al decreto legge n. 34 del 2020 – **non è quindi incluso tra le “risorse”** nelle analisi di seguito riportate.

Sul punto si rinvia comunque all'analisi contenuta al paragrafo 2.4, che reca il commento delle disposizioni finanziarie riportate all'art. 265.

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 riguardo alle **variazioni nette apportate alle entrate e alle spese**.

Tabella 2 - Risorse e impieghi
(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Maggiori spese correnti	52.810,9	3.520,8	5.712,5	41.687,9	3.494,5	5.633,2	41.894,9	3.777,5	5.885,2
Maggiori spese in conto capitale	103.297,1	4.859,9	734,9	23.717,1	5.309,9	734,9	8.222,3	4.984,9	644,9
Totale maggiori spese	156.108,0	8.380,7	6.447,4	65.405,0	8.804,4	6.368,1	50.117,2	8.762,4	6.530,1
Minori entrate tributarie	1.501,8	21.973,2	29.202,3	6.330,7	21.973,2	29.229,0	6.330,7	21.973,2	29.229,0
Minori entrate contributive	-	-	-	37,8	-	-	37,8	-	-
Minori entrate tributarie e contributive	-	-	-	0,6	1,0	1,0	0,6	1,0	1,0
Minori entrate extratributarie	15,0	-	-	213,0	-	-	213,0	-	-
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	1.516,8	21.973,2	29.202,3	6.582,0	21.974,2	29.230,0	6.582,0	21.974,2	29.230,0
Totale impieghi	157.624,8	30.353,8	35.649,8	71.987,0	30.778,5	35.598,1	56.699,2	30.736,5	35.760,1
Maggiori entrate tributarie	251,1	957,2	768,0	251,1	1.018,5	814,3	251,1	1.018,5	814,3
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	641,9	426,7	126,7	641,9	426,7	126,7
Maggiori entrate extratributarie	192,0	50,0	324,1	133,7	50,0	0,0	133,7	50,0	0,0
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	443,1	1.007,2	1.092,1	1.026,7	1.495,2	941,0	1.026,7	1.495,2	941,0
Minori spese correnti	2.132,4	3.121,6	87,1	2.190,7	3.059,9	40,8	190,7	3.059,9	40,8
Minori spese in conto capitale	312,0	103,5	128,5	312,0	103,5	128,5	162,0	103,5	128,5
Totale minori spese	2.444,4	3.225,1	215,6	2.502,7	3.163,4	169,3	352,7	3.163,4	169,3
Totale risorse	2.887,5	4.232,3	1.307,7	3.529,4	4.658,7	1.110,3	1.379,4	4.658,7	1.110,3
Saldo	-154.737,3	-26.121,5	-34.342,0	-68.457,6	-26.119,9	-34.487,8	-55.319,8	-26.077,9	-34.649,8

Fonte: prospetto riepilogativo e RT DL 34/2020 (C. 2500)

Tabella 3 - Variazioni entrate e spese

(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Maggiori entrate tributarie	251,1	957,2	768,0	251,1	1.018,5	814,3	251,1	1.018,5	814,3
Maggiori entrate contributive	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maggiori entrate tributarie e contributive	-	-	-	641,9	426,7	126,7	641,9	426,7	126,7
Maggiori entrate extratributarie	192,0	50,0	324,1	133,7	50,0	-	133,7	50,0	-
Maggiori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale maggiori entrate	443,1	1.007,2	1.092,1	1.026,7	1.495,2	941,0	1.026,7	1.495,2	941,0
Minori entrate tributarie	1.501,8	21.973,2	29.202,3	6.330,7	21.973,2	29.229,0	6.330,7	21.973,2	29.229,0
Minori entrate contributive	-	-	-	37,8	-	-	37,8	-	-
Minori entrate tributarie e contributive	-	-	-	0,6	1,0	1,0	0,6	1,0	1,0
Minori entrate extratributarie	15,0	-	-	213,0	-	-	213,0	-	-
Minori entrate in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale minori entrate	1.516,8	21.973,2	29.202,3	6.582,0	21.974,2	29.230,0	6.582,0	21.974,2	29.230,0
Variazione netta entrate	-1.073,6	-20.966,0	-28.110,2	-5.555,3	-20.478,9	-28.289,0	-5.555,3	-20.478,9	-28.289,0
Maggiori spese correnti	52.810,9	3.520,8	5.712,5	41.687,9	3.494,5	5.633,2	41.894,9	3.777,5	5.885,2
Maggiori spese in conto capitale	103.297,1	4.859,9	734,9	23.717,1	5.309,9	734,9	8.222,3	4.984,9	644,9
Totale maggiori spese	156.108,0	8.380,7	6.447,4	65.405,0	8.804,4	6.368,1	50.117,2	8.762,4	6.530,1
Minori spese correnti	2.132,4	3.121,6	87,1	2.190,7	3.059,9	40,8	190,7	3.059,9	40,8
Minori spese in conto capitale	312,0	103,5	128,5	312,0	103,5	128,5	162,0	103,5	128,5
Totale minori spese	2.444,4	3.225,1	215,6	2.502,7	3.163,4	169,3	352,7	3.163,4	169,3
Variazione netta spese	153.663,6	5.155,5	6.231,8	62.902,4	5.640,9	6.198,8	49.764,6	5.598,9	6.360,8
Saldo	-154.737,3	-26.121,5	-34.342,0	-68.457,6	-26.119,9	-34.487,8	-55.319,8	-26.077,9	-34.649,8

Fonte: prospetto riepilogativo e RT DL 34/2020 (C. 2500)

Delimitando l'analisi al **saldo di indebitamento netto**, la copertura con “**risorse interne**” al provvedimento degli interventi previsti per il triennio risulta limitata a circa 1,38 miliardi per il 2020, 4,7 miliardi per il 2021 e 1,1 miliardi per il 2022, a fronte di misure onerose (**impieghi**) per circa 56,7 miliardi nel primo anno, 30,7 miliardi nel 2021 e 35,8 miliardi nel 2022.

La prevalenza degli impieghi rispetto alle risorse implica, per ciascun anno di riferimento, il **ricorso a maggior deficit per circa 55,32 miliardi nel 2020, 26,1 miliardi nel 2021 e 34,7 miliardi nel 2022**, in misura quindi coerente, nel triennio, con la richiamata autorizzazione parlamentare (rispettivamente 55,33, 26,3 e 34,9 miliardi, includendo sia l'autorizzazione riferita agli interventi da adottare sia quella concernente la spesa per interessi conseguente al maggior indebitamento).

Si ricorda che l'autorizzazione al ricorso a maggior indebitamento è estesa, nei limiti di determinati importi annui, anche agli esercizi successivi al 2022 (raggiungendo nel 2032 l'onere a regime), con riguardo ai diversi saldi di finanza pubblica.

Con specifico riferimento agli **impieghi** (interventi), **nel 2020 prevalgono le maggiori spese correnti**, che raggiungono l'importo di 41,9 miliardi, per ridursi, rispettivamente, a 3,8 e a 5,9 miliardi nei due esercizi successivi, mentre la maggiore spesa in conto capitale si assesta sugli 8,2 miliardi il primo anno, per ridursi a circa 5 miliardi nel 2020 e portarsi al di sotto del miliardo nel 2020 (0,645 miliardi circa).

Per il 2021 ed il 2022 concorrono invece in via prevalente a determinare i maggiori oneri derivanti dal decreto-legge le misure che comportano **riduzioni di entrate**: complessivamente la perdita di gettito, quasi integralmente imputabile alle entrate tributarie, è stimata attestarsi sui 6,6 miliardi circa nel 2020, per aumentare a circa 22 miliardi nel 2021 e a 29,2 miliardi nel 2022.

In termini di **manovra netta sulle entrate**, gli effetti del provvedimento si compendiano in **riduzioni complessive** di gettito per circa **5,6 miliardi nel 2020, 20,5 miliardi nel 2021 e 28,3 miliardi nel 2022**.

Concorrono a determinare tali effetti netti di peggioramento del gettito atteso riduzioni in massima parte imputabili alle entrate tributarie (con la sola eccezione della riduzione per circa 0,2 miliardi delle entrate extratributarie previste per il 2020). La perdita di gettito, di entità più contenuta nel primo anno (6,6 miliardi), è più consistente negli anni successivi (nei quali si registrano riduzioni di gettito tributario, come già segnalato, per quasi 22 miliardi nel 2021 e 29,2 miliardi nel 2022).

Tali effetti sono solo in parte compensati da miglioramenti di gettito (dell'ordine di circa 1 miliardo nel primo anno, di circa 1,5 miliardi nel 2021 e di 0,94 miliardi nel 2022), imputabili prevalentemente alle entrate di natura tributaria e contributiva.

Per quanto attiene alle **spese, l'effetto netto di aumento delle erogazioni** (per circa 49,8 miliardi nel 2020, 5,6 miliardi nel 2021 e 6,4 miliardi nel 2022) deriva da variazioni che attengono in misura prevalente alla **parte corrente**: nel 2020 il quadro finanziario allegato al provvedimento indica un **incremento netto delle spese correnti** per circa 41,7 miliardi nel 2020. Nel 2020 l'incremento complessivo della spesa corrente determinata dal decreto legge (circa 3,8 miliardi) trova parziale compensazione in riduzioni per circa 3 miliardi, determinando un incremento netto per circa 0,7 miliardi. Infine nel 2022 l'effetto netto di maggior spesa corrente torna a salire, attestandosi sui 5,8 miliardi.

La **spesa in conto capitale** registra incrementi annui netti nell'ordine di circa 8,1 miliardi nel 2020, 4,9 miliardi nel 2021 e 0,5 miliardi nel 2022.

2.3 Principali risorse e impieghi (indebitamento netto)

2.3.1 Esercizio 2020

Limitatamente all'**esercizio 2020**, tra gli interventi (**impieghi**) assumono – come già ricordato - rilievo prevalente le **maggiori spese correnti** (circa 41,9 miliardi). Tra queste si segnalano le seguenti.

Articolo	Comma	Intervento	(mln)
1	11	Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard	1.256,63
2	10	Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard - Unità di personale aggiuntive regioni e province autonome	430,98
5		Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard per borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici	105,00
		<i>Fabb. Sanitario</i>	<i>1.792,61</i>
25		Fondo per contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo, titolari di partita IVA colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19"	6.192,00
28	1	Credito di imposta nella misura del 60% canoni di locazione di immobili ad uso non abitativo	1.235,70
28	2	Credito di imposta nella misura del 60% canoni di locazione di immobili ad uso non abitativo- affitto d'azienda	134,30
28	3	Credito di imposta nella misura del 60% canoni di locazioni di immobili e affitto d'azienda - strutture alberghiere	54,10
29	1	Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431	140,00
		<i>Crediti di imposta canoni locazione e Fondo locazioni</i>	<i>1.564,10</i>
30	3	Riduzione delle tariffe sostenute dalle utenze elettriche diverse dagli usi domestici, relativi ai mesi di aprile - giugno 2020	600,00
48	1	Rifinanziamento fondo promozione integrata ex art. 72 DL18/2020	250,00

68		Modifica agli articoli 19 e 21 del Dl 18/2020- CIGO per lavoratori già tutelati	870,00
68		Modifica agli articoli 19 e 21 del Dl 18/2020- Fondo di solidarietà assegno ordinario	5.626,80
68	1	Fondi alternativi	637,50
68	6 ter	Finanziamento fondi di solidarietà bilaterali Trentino-Alto Adige	159,00
68		Modifica articolo 20 del Dl 18/2020- Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in Cassa integrazione straordinaria	292,60
69		Modifica articolo 22 del Dl 18/2020-Cassa integrazione in deroga per i lavoratori non tutelati da misure di sostegno al reddito	1.192,10
70		Ulteriore finanziamento delle integrazioni salariali a garanzia di una più ampia forma di tutela delle posizioni lavorative rispetto a quella assicurata dai rifinanziamenti delle misure di cui agli articoli da 19 a 22 del Dl n. 18/2020	1.857,40
98	7	Cassa integrazione in deroga per i lavoratori non tutelati da misure di sostegno al reddito compresi i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti con retribuzione annua lorda non superiore a 50.000 euro	13,00
		<i>Trattamenti di integrazione salariale (ex artt. 68-70 e 98)</i>	<i>10.648,40</i>
72		Congedo parentale per i lavoratori dipendenti del settore privato, lavoratori iscritti alla Gestione separata e i lavoratori autonomi +Voucher; Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore sanità e sicurezza	548,10
72		Modifica articolo 24 del DL n. 18/2020 - Incremento fino ad ulteriori dodici giornate, fruibili nei mesi di maggio e giugno 2020, del numero dei giorni di permesso retribuito	454,60
		<i>Congedi</i>	<i>1.002,70</i>
78	1	Incremento del Fondo per il reddito di ultima istanza	650,00
82	10	Reddito di emergenza (inclusa convenzione CAF-INPS)	959,60
		<i>Fondi redditi (artt. 78 e 82)</i>	<i>1609,60</i>
84		Proroga degli indennizzi per i mesi di aprile e maggio 2020 di cui agli articoli 27/29/29/38 e 44 del Dl n. 18/2020	3.912,80
85		Indennità per i lavoratori domestici (incluso incremento Fondo reddito cittadinanza)	468,30
92		Proroga NASPI E DIS- COLL – Indennità	400,20
98	5	Indennità per collaboratori sportivi riconosciuta alla società Sport e Salute S.p.A di cui all'articolo 96 del Dl 18/2020	30,00
		<i>Indennità</i>	<i>4.811,30</i>
106	1	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali	3.500,00

107		Reintegro Fondo di Solidarietà Comunale a seguito dell'emergenza alimentare	400,00
111	1	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle Province	1.500,00
112		Fondo in favore dei comuni ricadenti nei territori delle province della c. d. "Zona rossa"	200,00
200	1	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	500,00
		<i>Fondi regioni ed enti locali</i>	<i>6.100,00</i>
176	1-7	Tax credit vacanze-credito di imposta	1.677,20
222		Istituzione di un "Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi"	500,00
231	1	Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali, di cui all'art. 1 comma 601 della legge n. 296/2006	331,00
235		Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione	400,00
265	3	Onere interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico	326,00
265	5	Incremento Fondo esigenze indifferibili	800,00
		<i>Altri interventi</i>	<i>3.289,99</i>
		<i>Totale</i>	<i>41.894,9</i>

Tra le maggiori spese di parte capitale (in totale 8,2 miliardi), si evidenziano:

Articolo	comma	Intervento	(mln)
2	9	Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica COVID-19"	1.467,50
14	1	Rifinanziamento del Fondo per le emergenze nazionali	1.500,00
31	2	Incremento fondo di garanzia PMI	3.950,00
31	3	Somme da assegnare all'ISMEA per le garanzie di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, in favore delle imprese agricole e della pesca	250,00
31	4	Rifinanziamento fondo prima casa di cui all'articolo 1, comma 48, lettera c), della legge n. 147/2013	100,00
43	1	Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa	100,00

44		Rifinanziamento fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di Co2 g/km - credito d'imposta	100,00
67		Incremento della sezione II del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore	100,00
169	6	Sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni	100,00
		<i>Altri interventi</i>	<i>554,80</i>
		<i>Totale</i>	<i>8.222,3</i>

Le **minori entrate** concorrono per 6,6 miliardi circa all'ammontare degli interventi di carattere oneroso. Tra le misure di maggior impatto si segnalano:

Articolo	comma	Intervento	(mln)
24	1-3	Mancato versamento saldo IRAP 2019 e prima rata acconto IRAP 2020	3.952,00
130		Differimento di alcuni adempimenti in materia di accisa	320,31
147		Incremento da 700 mila euro a 1 milione di euro del limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale.	557,50
124		Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota Iva al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus	257,00
129		Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020 – Accisa	246,90
157		Proroga termini notifica atti accertamento e irrogazione sanzioni	205,00
177 e 181		Esenzione prima rata IMU per stabilimenti balneari ed immobili adibiti ad attività turistiche ed esonero TOSAP per gli esercenti attività di ristorazione	332,95
		<i>Altri interventi</i>	<i>710,34</i>
		<i>Totale</i>	<i>6.582,00</i>

I **mezzi di copertura (risorse)** non rinvenuti mediante ricorso a maggior deficit, come già evidenziato, ammontano complessivamente a circa 1,38 miliardi, e provengono in misura prevalente dalle maggiori entrate (circa 1 miliardo) e per la restante parte da minori spese.

Tra le **maggiori entrate**, si segnalano incrementi di gettito contributivo e tributario contabilizzati come “effetti riflessi” di misure di assunzione e di incremento retributivo previste dal provvedimento, il cui impatto complessivo ammonta a circa 642 milioni. Si segnalano altresì maggiori entrate (circa 94 milioni) per emersione di rapporti di lavoro, connesse alle disposizioni di cui all’art. 103 e il maggior gettito stimato in relazione alla proroga della rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, da cui sono attese entrate tributarie per circa 206 milioni.

2.3.2 Esercizi 2021 e 2022

Tra i **principali interventi** che attengono al biennio 2021-2022, assumono rilievo in primo luogo le disposizioni dell’articolo 123 che **abrogano, con decorrenza dal 2021, gli incrementi delle aliquote IVA e delle accise** previsti a legislazione vigente (**clausole di salvaguardia**).

Alla soppressione sono ascritti i seguenti effetti in termini di deficit:

(mln di euro)

Articolo	Intervento	2020	2021	2022
123	Soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA		-18.600	-25.050
123	Soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di accisa		-1.221	-1.683

Ulteriori misure onerose di rilevante impatto sul deficit nel biennio 2021-2022 riguardano il riconoscimento di detrazioni, con effetti computati sia a **riduzione del gettito tributario** sia ad **incremento della spesa corrente** (riconoscimento di crediti di imposta). Si riportano di seguito, per il rilevante impatto, gli effetti ascritti, sia sul lato dell’entrata che su quello della spesa, alle detrazioni per interventi di riqualificazione energetica sostenute da persone fisiche ed Istituti autonomi, previste dall’art. 119, co 1-3:

(mln di euro)

Art.	Comma	Intervento	2021	2022
Minori entrate				
119	1-3	Detrazione con aliquota pari al 110% per interventi di riqualificazione energetica sostenute dalle persone fisiche e dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) effettuate dal mese di luglio 2020 fino a dicembre 2021.- IRPEF	-516,00	-1.246,40
119	1-3	Detrazione con aliquota pari al 110% per interventi di riqualificazione energetica sostenute dalle persone fisiche e dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) effettuate dal mese di luglio 2020 fino a dicembre 2021.- IRES/IRPEF	76,10	119,60
119	1-3	Detrazione con aliquota pari al 110% per interventi di riqualificazione energetica sostenute dalle persone fisiche e dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) effettuate dal mese di luglio 2020 fino a dicembre 2021.- IRAP	12,70	19,90
119	1-3	Detrazione con aliquota pari al 110% per interventi di riqualificazione energetica sostenute dalle persone fisiche e dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) effettuate dal mese di luglio 2020 fino a dicembre 2021.- IVA	36,20	
Maggiori spese				
119	1-3	Detrazione con aliquota pari al 110% per interventi di riqualificazione energetica sostenute dalle persone fisiche e dagli Istituti autonomi case popolari (IACP) effettuate dal mese di luglio 2020 fino a dicembre 2021.- Credito di imposta	265,00	878,40

Determinano inoltre riduzioni di gettito per 317 milioni sia nel 2021 che nel 2022 le disposizioni che prevedono la riduzione al 5 per cento a regime dell'aliquota IVA per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus (art. 124).

Infine, le previsioni in materia di detrazione per tax credit-vacanze (art. 176, co 1-7) comportano una rilevante riduzione (733,8 milioni) di entrate tributarie nel 2021 ed un recupero di gettito per 341,5 milioni nel 2022 (effetto saldo/acconto).

Tra le **maggiori spese** assumono rilievo l'incremento, per 500 milioni nel 2021 e 1.500 milioni nel 2022, del livello del finanziamento dello Stato del **fabbisogno sanitario nazionale standard** (art. 265, co. 4).

Inoltre 4 miliardi per il 2021 sono complessivamente stanziati per i **crediti di imposta** a favore delle PMI di cui all'art. 26 ed il credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (art. 120).

Determina maggiori spese per 600 milioni nel 2021 l'istituzione del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione. Ulteriori spese per **fondi** riguardano il finanziamento per 90 milioni a decorrere dall'anno 2021 del Fondo per esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione e l'incremento di 200 milioni di euro per il 2021 del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

Si segnala inoltre la maggior spesa per 1.413 milioni nel 2021 e 2.136 milioni nel 2022, per **interessi passivi** derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico autorizzate.

Per quanto attiene alle **risorse**, anche per il 2021 ed il 2022, a fronte degli interventi previsti è disposto il ricorso in misura prevalente al **maggior deficit**.

Un contributo rilevante ai **mezzi di copertura** è tuttavia offerto, sul lato dei **risparmi di spesa**, dalla riduzione per **3 miliardi** di euro per l'anno **2021** della dotazione del fondo di cui all'articolo 1, comma 290, della legge di bilancio 2020, finalizzato all'attribuzione di **rimborsi in denaro** a favore di soggetti che fanno **uso di strumenti di pagamento elettronici** (art. 265, co. 7). Appare invece residuale l'incidenza degli altri risparmi di spesa.

Le **maggiori entrate** offrono risorse per circa 1,5 miliardi nel 2021 e 0,94 miliardi nel 2022.

Tra gli incrementi di gettito, si segnala anche per il 2021 ed il 2022 il contributo derivante dai c.d. "effetti riflessi" connessi a trattamenti stipendiali nel pubblico impiego (in particolare si evidenzia l'importo di 291 milioni nel 2021 connesso al recupero di gettito tributario e contributivo a seguito dell'istituzione del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione). Inoltre sono imputati al 2021 il recupero di gettito di accisa per circa 247 milioni conseguente alla riduzione operata sull'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020 (art. 129) e il recupero di gettito per 205 milioni dovuto allo slittamento di versamenti dal 2020 per effetto della proroga dei termini per la notifica degli atti di accertamento, contestazione e irrogazione di sanzioni (art. 157). Si segnalano altresì maggiori entrate per 113,3 milioni sia nel 2021 che nel 2022, connesse alla proroga della

rideterminazione del costo d'acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (art. 137).

2.4 Le disposizioni finanziarie dell'art. 265 del DL 34/2020

Sulla base del quadro finanziario descritto, l'art. 265 del decreto-legge "rilancio" aggiorna i **livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario**, fissati dall'articolo 1 della legge di bilancio per il 2020, elevando altresì l'importo massimo di **emissione di titoli pubblici per l'anno 2020**, stabilito dalla stessa legge di bilancio.

In particolare, il **comma 1** specifica che gli effetti finanziari del decreto sono coerenti con l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento approvata il 29 aprile 2020 dalla Camera dei deputati e il 30 aprile 2020 dal Senato della Repubblica con le Risoluzioni di approvazione, a maggioranza assoluta, della Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

Nella tabella che segue sono indicati, limitatamente al triennio 2020-2022 e con riferimento ai diversi saldi di finanza pubblica, gli incrementi dei saldi autorizzati con le citate risoluzioni parlamentari per ciascun esercizio finanziario, distinguendo tra gli scostamenti annui riferiti agli interventi e i correlati importi relativi alla spesa per interessi, anch'essi oggetto dell'autorizzazione parlamentare.

A tali fini, la spesa autorizzata per il maggior servizio del debito è calcolata come risultante dalla Relazione al Parlamento dell'aprile scorso, che indicava gli interessi in termini di indebitamento netto, laddove il provvedimento in esame (art. 265, co. 3) riporta limiti annui per la spesa per interessi che, per il solo saldo di indebitamento netto, corrispondono a quelli indicati nella citata Relazione al Parlamento, mentre per gli altri due saldi sono di ammontare più contenuto (*cf. infra*, commento all'articolo 265, comma 3).

Le predette autorizzazioni sono quindi poste a raffronto con gli effetti netti del provvedimento in esame, risultanti dal prospetto riepilogativo allegato alla relazione tecnica, dando separata evidenziazione, anche in questo caso, alla spesa per interessi.

Tabella 4 – Raffronto tra autorizzazione parlamentare ed effetti sui saldi del DL 34/2020 (al netto degli interessi)

(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Peggioramento del saldo autorizzato									
Interventi (a)	155,00	25,00	32,75	65,00	25,00	32,75	55,00	24,85	32,75
Spesa per interessi (b)	0,33	1,45	2,15	0,33	1,45	2,15	0,33	1,45	2,15
Effetti DL 34/2020									
Saldo al netto degli interessi (c)	-154,62	-24,99	-32,46	-68,34	-24,99	-32,60	-54,99	-24,66	-32,51
Spesa per interessi (d)	0,12	1,13	1,88	0,12	1,13	1,88	0,33	1,41	2,14
Differenza (a-c)	0,38	0,01	0,29	-3,34	0,01	0,15	0,01	0,19	0,24

Come accennato in precedenza, per il solo **saldo di fabbisogno** e in relazione al solo **esercizio 2020**, si registra un'eccedenza tra gli effetti del provvedimento (al netto degli interessi) e lo scostamento autorizzato (per la parte degli interventi).

In considerazione di tale differenza, come disposto dal **comma 1 dell'art. 265** il decreto in esame **utilizza** anche una **quota pari a 3.340 milioni di euro** del margine disponibile, in termini di fabbisogno, risultante a seguito dell'attuazione del decreto-legge n.18 del 2020 (cd. Decreto "cura Italia") rispetto al ricorso all'indebitamento autorizzato con risoluzioni parlamentari dell'11 marzo 2020.

In proposito si ricorda che, sulla base di quanto esposto nel prospetto allegato alla relazione tecnica al maxiemendamento riferito al DL n. 18/2020, presentato al Senato¹ per l'anno 2020 risultava inutilizzata una quota pari a 175 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare, a 6.393,4 milioni di euro in termini di fabbisogno e a 11,7 milioni di euro in termini di indebitamento.

¹ Emendamento 1.900 del Governo all'atto S. 1766.

Il **comma 1**, infine, sostituisce l'allegato 1, richiamato dall'articolo 1 della legge n. 160 del 2019 (Legge di bilancio per il 2020) - già modificato dall'articolo 126, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 - al fine di fissare per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, i nuovi **livelli massimi del saldo netto da finanziare** e del **ricorso al mercato finanziario** in termini di competenza e cassa, in coerenza con le autorizzazioni parlamentari e ai nuovi obiettivi fissati dal Documento di economia e finanza (DEF) 2020.

I nuovi livelli, riportati nella tabella che segue, differiscono da quelli da ultimo stabiliti dal DL 18/2020 per un ammontare annuo pari **all'incremento del saldo netto da finanziare autorizzato** per ciascun esercizio finanziario (155,33 miliardi per il 2020, 26,45 miliardi nel 2021 e 34,9 miliardi nel 2022, compresa la quota autorizzata riferita alla spesa per interessi).

Tabella 5- Livelli massimi riferiti ai risultati differenziali di bilancio (all. 1 legge di bilancio 2020)

(mln di euro)

<i>RISULTATI DIFFERENZIALI</i>			
<i>- COMPETENZA -</i>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	2020	2021	2022
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-259.830	-82.950	-72.400
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	494.670	337.816	336.250
<i>- CASSA -</i>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	2020	2021	2022
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-309.330	-135.950	-122.400
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	544.170	390.816	386.250
(*) al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.			

Il comma 2 incrementa altresì di 65.330 milioni (corrispondente al maggior fabbisogno autorizzato per il 2020, compresa la quota riferita alla spesa per interessi) l'importo massimo di **emissione di titoli pubblici per l'anno 2020**, portandolo da 83.000 a **148.330 milioni** di euro.

Detto limite, già stabilito in 58.000 milioni di euro in base all'art. 3, comma 2, della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019), era stato incrementato a 83.000 milioni di euro dal decreto-legge n. 18 del 2020.

Il **comma 3** ridetermina altresì gli **interessi passivi sui titoli del debito pubblico derivanti** dagli effetti del **ricorso all'indebitamento** di cui al comma 1 primo periodo, stabilendoli entro limiti massimi annui (tabella 6) differenziati in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno, da un lato, e di indebitamento netto, dall'altro: detti limiti non eccedono gli importi autorizzati con le già richiamate risoluzioni parlamentari dello scorso aprile.

I limiti di spesa vengono così definiti in relazione ai diversi saldi.

Tabella 6 – Spesa per interessi (art. 265, co. 3)

(miliardi di euro)

Spesa per interessi (art. 265, co.3)												
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	dal 2031
Saldo netto da finanziare e fabbisogno	0,119	1,13	1,884	2,625	3,461	4,351	5,057	5,288	5,450	5,619	5,814	5,994
Indebitamento netto	0,326	1,413	2,136	2,925	3,832	4,747	5,345	5,569	5,815	6,003	6,193	6,387

In merito al diverso impatto dell'onere per interessi stimato sui diversi saldi, si ricorda che il trattamento contabile degli interessi sul debito pubblico può seguire un criterio di competenza finanziaria (come, in prima approssimazione, avviene nel saldo netto da finanziare e nel fabbisogno) o un criterio di competenza economica, rilevante ai fini dell'indebitamento netto secondo i criteri applicativi indicati dalla disciplina contabile europea.

In proposito si segnala che i criteri di contabilizzazione indicati dal SEC 2010, si rifanno a standard internazionali. Oltre al SEC (approvato con un Regolamento UE) sono fonti conoscitive anche il *Manual on Government Deficit and Debt*, ed. 2019, di Eurostat, mentre non sono state pubblicate decisioni Eurostat su casi specifici². Secondo le regole contabili europee, “I flussi sono registrati applicando il principio della competenza, ossia al momento della creazione, della trasformazione o della scomparsa di un valore economico o nel momento in cui crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti.”³ E, con particolare riferimento agli interessi: “Gli interessi sono registrati nel periodo contabile in cui maturano, a prescindere dal fatto che essi vengano corrisposti in tale periodo o meno.”⁴

² Si rileva una decisione del CFMB, del 2012, non rilevante ai fini della presente analisi, in quanto concerneva due fattispecie non presenti nel debito pubblico italiano: le cedole *step-up* e il periodo “di grazia” o preammortamento.

³ SEC 2020, 1.101

⁴ SEC 2020, 1.102

A livello operativo, il trattamento contabile degli interessi è esposto nel Manuale al par. 2.4. Limitando l'esame a taluni profili, rilevanti anche per la situazione italiana, i principali elementi sono:

- l'approccio "del debitore" (ossia la registrazione degli interessi è computata sulla base del valore di emissione del titolo e del debito, e degli interessi dovuti contrattualmente, e cioè sulla base delle informazioni disponibili all'inizio della vita del titolo, non cioè sulla base del valore di acquisizione del titolo da parte del creditore e del rendimento storico o di quello registrabile sul mercato al momento di un qualsivoglia eventuale scambio successivo dei titoli): ciò comporta, in pratica, che le compravendite di titoli del debito pubblico sul mercato secondario (ossia dopo l'emissione) non hanno effetto sulla registrazione degli interessi, che viene fissata una volta e per tutte al momento dell'emissione;

- per i titoli zero coupon (come i BOT o i CTZ), privi di cedole, nei quali il rendimento per il creditore è dato dalla differenza fra il valore di rimborso a scadenza e il prezzo di emissione (più basso), la differenza fra questi due valori è trattata allo stesso modo di una cedola. In alcuni casi (interesse inferiore allo 0,5% annuo e scadenza pari o inferiore a 1 anno) è anche possibile, per ragioni di praticità, registrare tale somma integralmente nella competenza dell'esercizio di emissione, senza suddividerla fra i due esercizi (o tre nel caso dei CTZ) nei quali si potrebbe articolare la vita del titolo;

- per i titoli a tasso variabile (come i CCT) o a cedola indicizzata (come i BTP Italia), nei quali l'ammontare esatto del flusso dei pagamenti è noto solo alla loro scadenza o in prossimità della stessa si richiede che le stime iniziali siano aggiornate periodicamente sulla base delle ulteriori informazioni disponibili, per il resto, il trattamento contabile non differisce concettualmente da un titolo a cedola fissa (come i BTP) o zero coupon (come i BOT o i CTZ).