

dossier

Dicembre 2020

Decreti “ristori”: revisione delle stime tendenziali di indebitamento per il 2020 ed effetti sui saldi



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. 23



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. Revisione delle stime di indebitamento netto tendenziale per il 2020 e risorse destinate ai decreti “ristori” | 3 |
| 2. Decreto ristori, come modificato dal Senato (C.2828): effetti sui saldi e principali interventi | 6 |

1. REVISIONE DELLE STIME DI INDEBITAMENTO NETTO TENDENZIALE PER IL 2020 E RISORSE DESTINATE AI DECRETI “RISTORI”

Nella [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza \(NADEF\) 2020](#) il Governo ha stimato un livello di **indebitamento netto (deficit) tendenziale per l'anno 2020** pari al **10,8% del PIL**, in aumento rispetto al livello del 7,1% previsto nel DEF di aprile scorso, Ciò per effetto non solo dei decreti legge n. 18 (c.d. “cura Italia”) e n. 23 (c.d. “liquidità”) - adottati nei mesi di marzo e aprile 2020 e già considerati dal DEF - ma anche dell’impatto del decreto-legge n. 34 (c.d. “rilancio”) e del decreto-legge n. 104 (c.d. “agosto”), adottati rispettivamente nei mesi di maggio e agosto¹. Il minor utilizzo di alcune misure e un andamento delle entrate migliore del previsto nel corso dell'estate (per esempio, a causa della quota di contribuenti che ha preferito continuare ad effettuare versamenti in base al metodo ‘storico’ anziché a quello ‘previsionale’) ha fatto sì che l'aumento del *deficit* tendenziale registrato nella NADEF rispetto al DEF fosse minore di quanto previsto sulla base dell'impatto in termini di indebitamento dei due decreti legge nn. 34 e 104².

Nel [Documento programmatico di bilancio \(DPB\) 2021](#) presentato lo scorso ottobre, il Governo ha previsto un indebitamento netto tendenziale in **riduzione dal 10,8% del PIL indicato nella NADEF al 10,5%**³. Tale minore indebitamento era riconducibile a vari fattori, tra i quali maggiori entrate e minori spese - in particolare per consumi intermedi e investimenti - risultanti dall’aggiornamento del monitoraggio dei conti pubblici, nonché un minore utilizzo delle misure di integrazione salariale rispetto alle previsioni della NADEF.

Il Governo ha quindi presentato il decreto-legge n. 137 (c.d. “ristori”), successivamente integrato dai decreti legge n. 149 (c.d. “ristori-*bis*”), n. 154 (c.d. “ristori-*ter*”) e n. 157 (c.d. “ristori-*quater*”). Inoltre, il 26 novembre scorso il Parlamento ha autorizzato un ulteriore (il quarto) scostamento di bilancio solo per il 2020 pari a **8 miliardi in termini di indebitamento netto** e di fabbisogno (5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare)⁴.

¹ Per una ricostruzione delle risorse e delle misure contenute nei principali decreti legge adottati per fronteggiare la crisi pandemica, cfr. la [Documentazione di finanza pubblica n. 19](#) dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

² Cfr. il [dossier](#) dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato per ulteriori dettagli sulla NADEF 2020.

³ Per una illustrazione del DPB 2021, cfr. la [Nota breve n. 18](#) dei Servizi studi e bilancio del Senato.

⁴ Per un’illustrazione della Relazione al Parlamento presentata il 21 novembre dal Governo ai fini dell’autorizzazione allo scostamento di bilancio, nonché per un riepilogo delle precedenti autorizzazioni, cfr. la [Documentazione di finanza pubblica n. 22](#) curata dai Servizi di documentazione di Camera e Senato.

Sulla base delle informazioni contenute in tali provvedimenti, i conti pubblici appaiono in miglioramento grazie soprattutto all'andamento delle spese. Secondo quanto indicato nella Relazione al Parlamento mostrerebbero valori più contenuti varie componenti, sia di parte corrente (consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi da lavoro) sia in conto capitale (investimenti), oltre che la spesa per interessi, rivista al ribasso a seguito dell'andamento dei rendimenti sui titoli di Stato. Per quanto riguarda le entrate, scontando le misure dei decreti nn. 137 e 149, sono confermate le stime del DPB. La **Relazione al Parlamento** stima pertanto un livello di *deficit* tendenziale per l'anno 2020 in **miglioramento al 10,4% del PIL**.

Per quanto riguarda in particolare l'**impiego delle risorse rese disponibili** dalle quattro autorizzazioni al maggiore indebitamento netto approvate dal Parlamento, i decreti legge n. 137, 149 e 154 (ristori, ristori-*bis* e ristori-*ter*) hanno fatto ricorso ai **risparmi inutilizzati** delle prime tre autorizzazioni allo scostamento, come illustrato nella Tabella 1. Le coperture finanziarie delle misure contenute nel decreto-legge n. 157, c.d. ristori-*quater*, sono state invece reperite facendo ricorso alla quarta autorizzazione allo scostamento votata dal Parlamento il 26 novembre, per un importo pari a circa 8 miliardi di euro.

Tabella 1: Esercizio 2020 - stime del deficit tendenziale e risorse usate dai decreti legge c.d. "ristori"

| Indebitamento netto – esercizio 2020: Effetti decreti "ristori" ed aggiornamento delle stime tendenziali | | | | | |
|---|-------------------------------|--|--|--|--|
| | Tendenziale (%Pil) | Spesa aggiuntiva (mln euro) | Risorse utilizzate (mln euro) | Aggiornamento Tendenziale (% Pil) | |
| Nadef 2020 (7 ottobre) | 10,8 | | | | |
| DPB 2021 (18 ottobre) | | | | 10,5 | |
| | | | | | |
| DL 137 "ristori" | | 3.327,06 | | | |
| <i>Utilizzo risparmi prime tre autorizzazioni all'indebitamento per il 2020</i> | | | 3.327,06 | | |
| | | | | 10,7 | (fonte: RT DL ristori) |
| DL 149 "ristori bis" | | 1.647,80 | | | |
| <i>Utilizzo risparmi prime tre autorizzazioni all'indebitamento per il 2020</i> | | | 1.650,00 | | |
| | | | | 10,8 | (fonte: RT DL ristori bis) |
| DL 154 "ristori ter" | | 434,3 | | | |
| <i>Utilizzo risparmi prime tre autorizzazioni all'indebitamento per il 2020</i> | | | 440,00 | - | |
| | | | | | |
| Quarta autorizzazione all'indebitamento per il 2020 | | | | 10,4 | (fonte: Relazione al Parlamento del 21 novembre 2020) |
| DL 157 "ristori quarter" | | 7.994,00 | | | |
| <i>Utilizzo risorse quarta autorizzazione all'indebitamento per il 2020</i> | | | 8.000,00 | | |
| | | | | | |
| Tot. | | 13.403,16 | | | |
| | | | 13.417,06 | | |
| <i>(di cui risparmi prime tre autorizzazioni all'indebitamento per il 2020)</i> | | | (5.417,06) | | |
| | | | | - | (stima ufficiale nuovo tendenziale non disponibile) |

2. DECRETO RISTORI, COME MODIFICATO DAL SENATO (C.2828): EFFETTI SUI SALDI E PRINCIPALI INTERVENTI

Nella tabella 2 sono riportati gli effetti del DL 137, come integrato dal maxiemendamento approvato dal Senato, che a sua volta recepisce i contenuti dei decreti legge 149/2020 (ristori *bis*), 154/2020 (ristori *ter*) e 157/2020 (ristori *quater*).

Tabella 2 - Effetti sui saldi di finanza pubblica del decreto legge n. 137/2020, con le modifiche approvate dal Senato

(milioni di euro)

| | Saldo netto da finanziare | | | Fabbisogno | | | Indebitamento netto | | |
|--|---------------------------|---------------|-------------|------------------|--------------|-------------|---------------------|--------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Decreto legge n. 137 (testo iniziale) | | | | | | | | | |
| Entrate | 840,30 | 376,00 | -286,50 | -863,87 | 804,80 | -286,50 | -863,87 | 804,80 | -286,50 |
| Spese | 825,20 | 100,20 | -286,50 | 2.613,20 | 798,40 | -286,50 | 2.463,20 | 798,40 | -286,50 |
| Saldo | 15,10 | 275,80 | 0,00 | -3.477,07 | 6,40 | 0,00 | -3.327,07 | 6,40 | 0,00 |
| Maxiemendamento | | | | | | | | | |
| Entrate | -5.202,60 | 5.454,00 | -0,20 | -8.114,34 | 7.912,29 | -4,50 | -8.114,34 | 7.912,29 | -4,50 |
| Spese | -705,95 | 5.187,58 | -0,20 | -3.097,75 | 7.907,18 | -4,50 | 1.962,25 | 7.907,18 | -4,50 |
| Saldo | -4.496,65 | 266,42 | 0,00 | -5.016,59 | 5,11 | 0,00 | -10.076,59 | 5,11 | 0,00 |
| Saldo finale (*) | -4.481,55 | 542,22 | 0,00 | -8.493,66 | 11,51 | 0,00 | -13.403,66 | 11,51 | 0,00 |
| Utilizzo risparmi | | | | | | | | | |
| Utilizzo risparmi prime tre autorizzazioni all'indebitamento (marzo-luglio 2020) | - | - | - | 4.167,06 | - | - | 5.417,06 | - | - |
| Utilizzo nuova autorizzazione all'indebitamento (novembre 2020) | 5.000,00 | - | - | 8.000,00 | - | - | 8.000,00 | - | - |
| Totale utilizzi autorizzazioni all'indebitamento | 5.000,00 | 0,00 | 0,00 | 12.167,06 | 0,00 | 0,00 | 13.417,06 | 0,00 | 0,00 |
| Totale effetti netti | 518,45 | 542,22 | - | 3.673,40 | 11,51 | - | 13,40 | 11,51 | - |

(*) Segno "meno" = peggioramento del saldo

Con specifico riferimento all'**indebitamento netto**, gli effetti del decreto legge – come modificato dal Senato - determinano, per il 2020, un **peggioramento del deficit per 13,4 miliardi**, cui si fa fronte, in parte (5,4 miliardi) con i risparmi sulle autorizzazioni al ricorso al maggior indebitamento approvate dalle Camere tra marzo e luglio 2020 e, nella misura di 8 miliardi, con il nuovo ricorso all'indebitamento autorizzato nel novembre 2020.

Considerando tali risorse, si registra un effetto netto positivo per 13,4 milioni nel 2020.

Negli esercizi successivi gli effetti complessivi del provvedimento determinano un impatto pressoché neutrale sul saldo (con un miglioramento per 11,5 milioni nel 2021).

Nella tabella 3 sono rappresentati gli effetti del provvedimento sui tre saldi, con distinta evidenziazione delle variazioni che si registrano sul lato delle entrate e delle spese.

Tabella 3 - Effetti del decreto legge n. 137/2020, con le modifiche approvate dal Senato: variazioni delle entrate e delle spese

(milioni di euro)

| | Saldo netto da finanziare | | | Fabbisogno | | | Indebitamento | | |
|--|---------------------------|----------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Maggiori entrate tributarie | - | 5.818,0 | 0,4 | - | 6.890,8 | 0,4 | - | 6.890,8 | 0,4 |
| Maggiori entrate contributive | - | - | - | - | 2.030,2 | - | - | 2.030,2 | - |
| Maggiori entrate tributarie e contributive | - | - | - | 70,5 | 13,1 | - | 70,5 | 13,1 | - |
| Maggiori entrate extratributarie | 910,0 | 12,0 | 1,0 | - | 237,9 | - | - | 237,9 | - |
| Maggiori entrate in conto capitale | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totale maggiori entrate | 910,0 | 5.830,0 | 1,4 | 70,5 | 9.172,0 | 0,4 | 70,5 | 9.172,0 | 0,4 |
| Minori entrate tributarie | 5.261,3 | - | 288,1 | 6.470,4 | 82,5 | 288,1 | 6.470,4 | 82,5 | 288,1 |
| Minori entrate contributive | - | - | - | 2.342,2 | 372,4 | 3,3 | 2.342,2 | 372,4 | 3,3 |
| Minori entrate tributarie e contributive | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Minori entrate extratributarie | 11,0 | - | - | 236,1 | - | - | 236,1 | - | - |
| Minori entrate in conto capitale | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totale minori entrate | 5.272,3 | - | 288,1 | 9.048,7 | 454,9 | 291,4 | 9.048,7 | 454,9 | 291,4 |
| Variazione netta entrate | -4.362,3 | 5.830,0 | -286,7 | -8.978,2 | 8.717,1 | -291,0 | -8.978,2 | 8.717,1 | -291,0 |
| Maggiori spese correnti | 12.964,6 | 8.733,1 | 4,3 | 8.967,8 | 9.408,1 | 138,0 | 8.967,8 | 9.408,1 | 138,0 |
| Maggiori spese in conto capitale | 985,0 | 17,2 | - | 735,0 | 267,2 | - | 185,0 | 267,2 | - |
| Totale maggiori spese | 13.949,6 | 8.750,4 | 4,3 | 9.702,8 | 9.675,4 | 138,0 | 9.152,8 | 9.675,4 | 138,0 |
| Minori spese correnti | 7.870,3 | 3.462,6 | 291,0 | 4.222,3 | 875,5 | 292,0 | 4.222,3 | 875,5 | 292,0 |
| Minori spese in conto capitale | 5.960,0 | - | - | 5.965,0 | 94,3 | 137,0 | 505,0 | 94,3 | 137,0 |
| Totale minori spese | 13.830,3 | 3.462,6 | 291,0 | 10.187,3 | 969,8 | 429,0 | 4.727,3 | 969,8 | 429,0 |
| Variazione netta spese | 119,2 | 5.287,8 | -286,7 | -484,6 | 8.705,6 | -291,0 | 4.425,4 | 8.705,6 | -291,0 |
| Saldo | -4.481,5 | 542,2 | 0,0 | -8.493,6 | 11,5 | 0,0 | -13.403,6 | 11,5 | 0,0 |

L'effetto di peggioramento del saldo nel 2020 è riconducibile ad una riduzione netta di entrate per circa 9 miliardi e ad un incremento netto delle spese per circa 4,4 miliardi. Negli esercizi successivi gli effetti netti sul lato delle entrate e delle spese sono pressoché equivalenti, determinando quindi un limitato impatto positivo (2021) o nullo (2022) sul saldo.

In particolare, nel 2021, il recupero di gettito per circa 8,7 miliardi (derivante per lo più dalla ripresa di versamenti sospesi nel 2020) compensa quasi integralmente l'analogo incremento che si registra sul lato delle spese, comportando un effetto netto positivo per 11,5 milioni. Nel 2022, invece ad

una riduzione delle entrate per 291 milioni corrisponde un equivalente risparmio di spesa.

Con particolare riguardo al 2020, le minori entrate sono quasi interamente attribuibili alle riduzioni delle entrate tributarie (-6,5 miliardi circa) e di quelle contributive (-2,3 miliardi).

L'incremento netto delle spese per 4,4 miliardi è dovuto ad un aumento di circa 4,7 miliardi della spesa corrente e da una riduzione di 0,3 miliardi della spesa in conto capitale.

Per quanto attiene ai **principali interventi** previsti dal provvedimento, si segnala, con riguardo alle maggiori spese, il prevalente impatto dovuto alla concessione del contributo a fondo perduto per gli operatori IVA dei settori economici interessati dalle misure restrittive che comporta complessivamente oneri per circa 3,6 miliardi nel 2020 e 618 milioni nel 2021 (articolo 1 del provvedimento ed estensioni previste dagli articoli 1-*bis* e 1-*ter*).

Circa 1 miliardo è inoltre destinato nel 2020 alla concessione di una nuova indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo, mentre ammonta a 350 milioni l'incremento disposto dell'autorizzazione di spesa a sostegno delle librerie e della filiera dell'editoria nonché dei musei e dei luoghi ed istituti di cultura.

L'istituzione del fondo di riserva per l'estensione di talune agevolazioni in relazione alla variazione della fascia di rischio delle regioni determina oneri per 1,73 miliardi nel 2020 e circa 265 milioni nel 2021 (articolo 13-*duodecies*).

Si segnala altresì l'istituzione per il 2020 di un fondo di 400 milioni per consentire ai comuni l'adozione di misure urgenti solidarietà alimentare.

Per quanto attiene al 2021, comporta maggiori spese per 5,3 miliardi l'istituzione di un fondo per misure di perequazione a favore dei soggetti destinatari di sospensioni fiscali e contributive, che registrino una significativa perdita di fatturato conseguente allo stato di emergenza epidemiologica (art 1-*quater*). Per tali soggetti può essere previsto l'esonero totale o parziale dalla ripresa dei versamenti prevista per il 2021.

Comporta invece una riduzione di spesa per 350 milioni nel 2020 e un incremento per 200 milioni nel 2021 la variazione del fondo per la filiera della ristorazione.

Con riferimento all'articolo 34, si segnala la spesa per 309 milioni nel 2021 la conservazione nel conto dei residui di somme riferite a talune autorizzazioni di spesa nelle more del perfezionamento dei relativi provvedimenti di attuazione.

Per quanto concerne invece i risparmi di spesa, per il 2020 si segnalano la riduzione, disposta sempre dall'art. 34, per 101,3 milioni del fondo per il reddito di ultima istanza e per 804 milioni della spesa prevista dall'articolo 84 del decreto-legge 34/2020 ("rilancio") ai fini della proroga degli indennizzi per i mesi di aprile e maggio 2020.

Ulteriori riduzioni di spesa per il 2020 previste dall'articolo 34 riguardano il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme riferite al *tax credit* vacanze determina una minore spesa per 860 milioni nel 2020 (mentre nel 2021 si determina un incremento di entrata per 376 milioni e nel 2022 una riduzione di gettito per 161 milioni).

Talune riduzioni previste dallo stesso articolo 34, riguardanti misure di integrazione salariale rilevano ai fini del saldo netto da finanziare, ma non determinano un impatto sul saldo di indebitamento netto essendo già state scontate ai fini delle previsioni tendenziali incorporate del Documento Programmatico di bilancio 2021.

Per le stesse ragioni non determina un impatto sul saldo di indebitamento netto la riduzione per 730 milioni del credito d'imposta per DTA.

Comporta invece una riduzione dell'indebitamento netto per circa 1,34 miliardi la riduzione di spesa prevista dal medesimo articolo 34, per interventi di sostegno al reddito introdotti dall'articolo 19 del decreto-legge 18/2020 ("cura Italia").

Si segnalano infine le seguenti variazioni di fondi indistinti, utilizzati spesso a fini di copertura:

- riduzione per 230 milioni nel 2021 del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE);
- l'incremento per 610 milioni nel 2021 nel Fondo per esigenze indifferibili;
- la riduzione per circa 93 milioni nel 2021 del Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali;
- la riduzione per 657 milioni del fondo per le reiscrizione in bilancio di residui passivi per enti (di cui 500 milioni riferiti alla spesa in conto capitale).

Sul lato delle entrate, le variazioni più rilevanti sono determinate dalle misure di sospensione di versamenti che comportano minori introiti per il 2020 e corrispondenti incrementi di gettito per il 2021. Si segnalano in particolare:

- la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria riferiti per competenza al mese di novembre 2020 (art. 13: -504 milioni nel 2020 e +504 milioni nel 2021);

- la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per datori di lavoro con sede in ulteriori territori interessati da misure restrittive (art. 13-*bis*: -206 milioni nel 2020 e +206 milioni nel 2021);
- la sospensione dei versamenti relativi alle ritenute alla fonte per redditi da lavoro dipendente e assimilati, all’IVA e alle addizionali regionali e comunali riferiti al mese di novembre (art. 13-*ter*: -549 milioni nel 2020 e +549 milioni nel 2021);
- la sospensione di versamenti tributari per ritenute e addizionali e IVA relativi al mese di dicembre (art. 13-*quater*: circa -3 miliardi nel 2020 e +3 miliardi nel 2021);
- la sospensione dei versamenti contributivi con scadenza nel mese di dicembre (art. 13-*quinqies*: -937 milioni nel 2020 e +937 milioni nel 2021);
- la proroga al 30 aprile 2021 del secondo acconto delle imposte sui redditi e dell’IRAP (art. 13-*sexies*: circa -1,8 miliardi nel 2020 e +1,8 miliardi nel 2021);
- il rinvio al 1° marzo 2021 per pagamento delle rate della rottamazione ter (art. 13-*septies*: -950 milioni nel 2020 e +950 milioni nel 2021).

Ove si considerino esclusivamente le sospensioni (in senso stretto) previste per il 2020 dagli articoli da 13 a 13-*quinqies*, l’importo complessivo (circa 5,2 miliardi) dei recuperi di gettito previsti per il 2021 trovano in parte corrispondenza nella dotazione (per 5,3 miliardi per il 2021) del Fondo perequativo istituito dall’art. 1-*quater* al fine di finanziare misure di esonero parziale o totale dalla ripresa dei versamenti in favore di soggetti che registrino una significativa perdita di fatturato conseguente allo stato di emergenza epidemiologica.

Infine, si segnala la proroga dei versamenti del prelievo erariale unico sugli apparecchi di gioco e dei canoni concessori determina una riduzione di gettito per 559 milioni nel 2020 e un recupero di gettito di pari importo nel 2021.