

## **L'economia della quarantena: una proposta per non lasciare indietro nessuna impresa e nessuna persona**

*Milano, 3 Aprile, 2020*

*Gianmario Cinelli, Antonio Costagliola*

Mario Draghi, in un recente articolo scritto per il *financial times*, ha invocato la necessità di uno schema comprensivo europeo per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali dell'impatto del Covid-19. L'ex Presidente della Banca Centrale Europea, dopo aver evidenziato il *trade-off* fra la salute ("loss of live") e la sopravvivenza economica ("loss of livelihood") ha indicato le priorità degli interventi per gli individui e le attività economiche di ogni tipo. In primo luogo, Draghi ha invocato misure di protezione sociale universali ("provide basic income for those who lose their jobs"). In secondo luogo, l'ex Presidente della Banca Centrale Europea ha definito essenziale la copertura delle spese operative di ogni attività economica per preservare il funzionamento del sistema economico ("It is essential for all businesses to cover their operating expenses"). Tali spese potrebbero essere coperte attraverso la concessione di prestiti a tasso zero garantiti dai governi. Secondo Draghi i livelli del debito pubblico dovranno aumentare. L'alternativa, una distruzione permanente della capacità produttiva e della base fiscale, sarebbe più dannosa per l'economia e di conseguenza per la finanza pubblica.

Se i principi per salvaguardare il sistema economico appaiono chiari, è necessario, in tempi stretti, individuare le soluzioni operative di uno schema europeo comprensivo che miri a garantire la copertura delle spese operative delle imprese e i posti di lavoro e i risparmi delle famiglie. Per farlo, è necessario affrontare almeno quattro domande: i) come definire le modalità operative di "ingresso" ed "uscita" nel programma per attività economiche e individui?; ii) per le attività economiche, in che modo garantire la copertura delle spese operative delle diverse voci di bilancio?; iii) per gli individui, che tipo di misura di protezione sociale prevedere?; iv) come distribuire i costi associati al programma fra lo Stato, le imprese e gli individui?

Per rispondere a queste domande può essere utile provare a sviluppare un *framework* teorico per il funzionamento del sistema economico durante periodi di quarantena che rispetti due requisiti (cfr appendice). Da un lato, il modello dovrebbe prevedere l'interruzione (congelamento) e la ripresa (scongelo) delle attività economiche. Dall'altro dovrebbe riuscire a regolare le interazioni fra soggetti appartenenti ad aree economiche colpite dalla pandemia e altri soggetti economici che invece vivono e operano in aree esenti da norme di distanziamento sociale. A partire dal framework, è stato possibile sviluppare una proposta per l'Italia che non lasci indietro nessuna impresa e nessuna persona.

### **Una proposta per l'Italia**

La proposta si basa su due principi. In primo luogo, per preservare il funzionamento delle attività economiche è necessario garantire la copertura delle uscite di cassa delle imprese e i risparmi e i posti di lavoro delle famiglie, anche accettando una contrazione dei ricavi e dei redditi nel breve periodo. Qualsiasi misura che si concentrasse sulle mancate entrate piuttosto che sulla copertura dei costi non sarebbe sostenibile sotto il profilo finanziario. In secondo luogo, la necessità di misure che tutelino ogni attività economica (imprese, lavoratori autonomi, imprese sociali ed enti del terzo settore, *gig-workers*) e ogni individuo (lavoratori di ogni forma contrattuale, inoccupati, pensionati, minori). Qualsiasi misura non universale, creando vincitori e sconfitti, rischierebbe di minare le probabilità di un isolamento collettivo e innescare forme di conflitto sociale. In questo modo ogni attività economica o individuo potrà uscire sostanzialmente intatto da un periodo con misure di distanza sociale e la vita delle persone potrebbe ripartire ai ritmi precedenti alla diffusione del virus.

Il programma di emergenza che proponiamo si fonda su due interventi: un'assicurazione sociale per le attività economiche e una misura di protezione sociale per le persone.

#### Copertura delle spese operative delle attività economiche

L'assicurazione sociale dovrebbe garantire la copertura dei costi operativi e dei redditi delle attività economiche. L'assicurazione sociale, in cui le attività in difficoltà potrebbero entrare volontariamente nel caso in cui dovessero fermare la propria attività, raggrupperebbe in un'unica cornice tre tipologie di interventi economici e l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc*. In primo luogo, sarebbero annullati gli stipendi dei dipendenti durante il periodo di crisi (in cambio della rinuncia al ricorso ai licenziamenti). In secondo luogo, sarebbero sospese e prorogate le obbligazioni verso la PA (tasse, contributi) e il sistema finanziario (mutui, finanziamenti). Infine, le obbligazioni (debiti e crediti) fra attività economiche sarebbero trattate in modo diverso a seconda che entrambe le aziende abbiano o meno aderito allo schema assicurativo. Le obbligazioni fra attività aderenti allo schema sarebbero sospese e prorogate attraverso l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc*. Invece, le obbligazioni dove almeno una delle due controparti non aderisce allo schema sarebbero regolate sulla base di un prestito a tasso zero garantito dallo Stato.

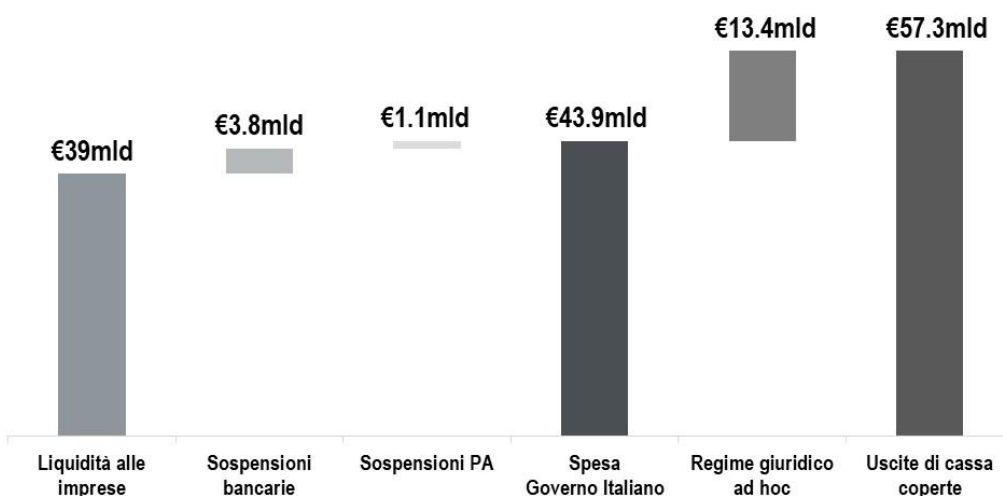
L'erogazione della liquidità alle attività economiche dovrebbe avvenire attraverso il sistema finanziario. Le banche dovrebbero erogare alle imprese la liquidità necessaria per far fronte alle obbligazioni in scadenza (debiti commerciali, ecc) durante il periodo di quarantena, attraverso diverse forme tecniche (corporate bond, finanziamenti e scoperti di conto corrente) a seconda delle caratteristiche e delle esigenze attività economiche. Il governo offrirebbe una garanzia statale, annullando di fatto il rischio di credito associato ai finanziamenti, in modo da rendere possibile l'applicazione di tassi zero o comunque molto contenuti. Per quanto riguarda le modalità operative, le attività economiche potrebbero iscriversi al programma in modo telematico, sulla falsariga di quanto avviene per l'attivazione della cassa integrazione d'emergenza. L'inizio del programma potrebbe avere una validità retroattiva (ad esempio il 9 marzo), e in questo caso le attività economiche potrebbero beneficiare di prestiti a tasso zero per un ammontare pari alle obbligazioni verso terzi saldate dopo l'inizio del programma.

L'assicurazione, a differenza di quanto avviene in altri paesi, affiderebbe a logiche di mercato l'ingresso e l'uscita di ogni attività economica dal programma di sostegno. Le imprese, mese per mese, potrebbero decidere se ricorrere o meno all'assicurazione sulla base dei flussi di cassa attesi. Soprattutto, l'entità del sostegno non sarebbe affidata alla decisione del governo ma alle passività correnti delle imprese. Si tratterebbe di un intervento completamente diverso da quelli in vigore in altri paesi o in discussione in Italia. In Germania, per esempio, il sostegno di liquidità è stabilito attraverso negoziazioni bilaterali per le grandi imprese, mentre è fisso e indipendente dalla struttura dei costi per le medio-piccole. In Italia si discute l'ipotesi che la cassa depositivi e prestiti fornisca garanzie alle imprese fino al 25% del fatturato. Una cifra che potrebbe rivelarsi troppo bassa per alcune imprese, che quindi rischierebbero comunque il fallimento, e troppo alta per altre, incrementando la spesa pubblica anche laddove non necessario.

È possibile stimare, in via preliminare l'ammontare delle spese che l'assicurazione sociale dovrebbe garantire sulla base delle passività correnti registrate nei bilanci delle aziende italiane. Nel caso in cui il 35% delle attività economiche interrompesse le proprie attività, come stimato dall'Osservatorio Statistico Consulenti del Lavoro, la spesa complessiva mensile dell'assicurazione ammonterebbe inizialmente a €43.9mld per i primi tre mesi (Marzo-Maggio). La spesa comprenderebbe il supporto di liquidità alle banche e la sospensione dei pagamenti verso gli istituti finanziari e la PA. L'introduzione del regime giuridico *ad hoc* garantirebbe risparmi per €13.4mld. A partire dal quarto

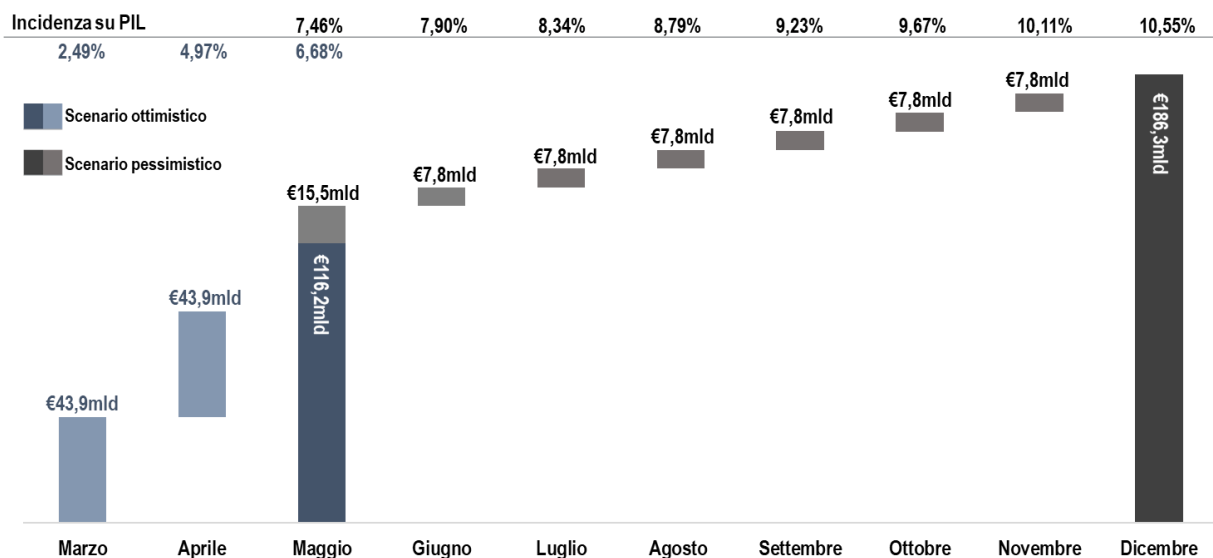
Il mese, il costo dell'assicurazione scenderebbe notevolmente, visto che si è assunto che debiti commerciali, che costituiscono la voce di spesa principale, sarebbero completamente ripagati nei primi 90 giorni. In uno scenario ottimistico, in cui assisteremmo ad una chiusura diffusa delle attività in Marzo e Aprile e ad una parziale riapertura in Maggio, la spesa complessiva dell'assicurazione sociale ammonterebbe a €116.2mld, pari a un incremento del 6.95% del debito pubblico. In uno scenario pessimistico, invece, dove la chiusura delle attività proseguirebbe all'intensità attuale fino a Dicembre, la spesa ammonterebbe a €186.3mld, e l'incremento del debito pubblico sarebbe pari al 10.55%.

**Figura 1. Proiezione delle uscite di cassa coperte e della spesa per l'assicurazione sociale per le imprese nei primi tre mesi**



Nota: la proiezione assume l'interruzione del 35% delle attività economiche, come stimato dall'Osservatorio Statistico Consulenti del Lavoro.

**Figura 2. Proiezione della spesa per l'assicurazione sociale per le imprese e dell'impatto sul debito pubblico**

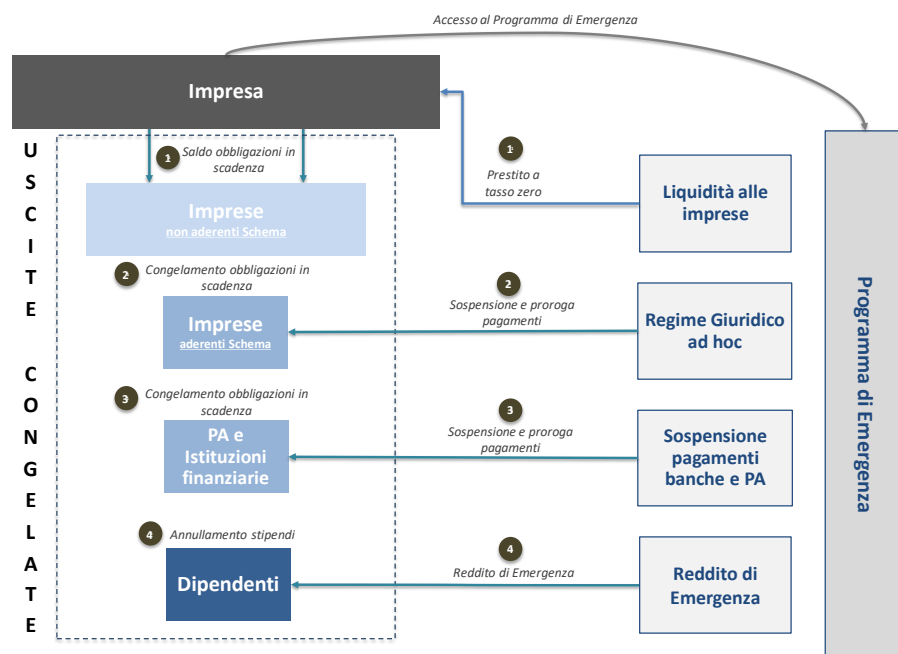


Nota: (i) lo scenario ottimistico assume l'interruzione del 35% delle attività economiche in Marzo e Aprile, come stimato dall'Osservatorio Statistico Consulenti del Lavoro, e del 17.5% delle attività in Maggio; (ii) lo scenario pessimistico assume l'interruzione del 35% fino a Dicembre 2020.

### Protezione sociale universale per le famiglie

Parallelamente, il governo dovrebbe garantire una misura di protezione sociale universale a tutti gli individui. Una possibile soluzione sarebbe erogare un Reddito di Emergenza a ogni famiglia pari a 500 euro per gli adulti e 250 euro per i figli a carico. Il reddito dovrebbe essere affiancato da uno schema assicurativo simile a quelle previsto per le imprese, in grado di garantire la copertura delle spese gestionali delle famiglie. Nel caso in cui il 35% delle attività economiche interrompesse le proprie attività, il costo del Reddito di Emergenza ammonterebbe a €6.5mld (al mese). Si tratterebbe di una cifra più contenuta rispetto a quella che probabilmente risulterebbe dalla sommatoria dei singoli provvedimenti del governo. In ogni caso, qualsiasi altra misura universale sarebbe coerente con il disegno delineato, come ad esempio l'istituzione di una cassa d'integrazione europea (sure) e un Reddito di Emergenza. Tuttavia, vi è il rischio che interventi orientati alla salvaguardia dei redditi piuttosto che i risparmi si rivelino finanziamente insostenibili.

**Figura 2. Funzionamento Programma di Emergenza**



### Fonti di finanziamento

La realizzazione dei programmi presupporrebbe l'identificazione delle fonti di finanziamento delle misure proposte. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, non è obiettivo di questo documento definire se le spese debbano essere mutualizzate fra i paesi dell'Unione Europea o meno né quale strumento finanziario impiegare. Si tratterebbe di una decisione prevalentemente politica.

Le proiezioni di spesa offerte, però, suggeriscono che, contrariamente all'opinione prevalente espressa dai policymakers e media, che l'impatto sul debito pubblico potrebbe essere inferiore a quello comunemente ipotizzato. Seguendo il programma di emergenza delineato il governo italiano spenderebbe significativamente meno rispetto ai valori previsti dai principali paesi europei come Germania e Francia, rispettivamente pari a €750mld e €345mld.

## APPENDICE

### Framework

In caso di pandemie, le istituzioni pubbliche potrebbero realizzare un programma di emergenza che si fonda su un'assicurazione sociale per le attività economiche e una misura di protezione sociale universale per gli individui.

#### Copertura delle spese operative delle attività economiche

L'assicurazione sociale dovrebbe garantire la copertura delle spese operative di ogni attività economica (imprese, lavoratori autonomi, gig-workers). Lo schema assicurativo, in cui le attività in difficoltà potrebbero entrare volontariamente nel caso in cui dovessero fermare la propria attività, raggrupperebbe in un'unica cornice tre tipologie di interventi economici e l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc*. In primo luogo, sarebbero annullati gli stipendi dei dipendenti durante il periodo di crisi (in cambio della rinuncia al ricorso ai licenziamenti). In secondo luogo, sarebbero sospese e prorogate le obbligazioni verso la PA (tasse, contributi) e il sistema finanziario (mutui, finanziamenti). Infine, le obbligazioni (debiti e crediti) fra attività economiche sarebbero trattate in modo diverso a seconda che entrambe le aziende abbiano o meno aderito allo schema assicurativo. Le obbligazioni fra attività aderenti allo schema sarebbero sospese e prorogate attraverso l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc*. Invece, le obbligazioni dove almeno una delle due controparti non aderisce allo schema sarebbero regolate sulla base di un prestito a tasso zero garantito dallo Stato (cfr. ipotesi Draghi). In questo modo l'assicurazione sociale garantirebbe la solidità delle imprese e la salvaguardia i posti di lavoro dei lavoratori nel lungo periodo.

Per fare un esempio, immaginiamo il caso delle impresa A che dovrebbe onorare obbligazioni per 100 nei prossimi tre mesi così suddivise: i) 20 per il pagamento degli stipendi dei dipendenti; ii) 10 per i pagamenti di tasse e contributi verso la PA e 10 per il pagamento di mutui e finanziamenti verso le banche; iii) 30 per il pagamento di debiti verso l'impresa B che aderisce al programma; iv) 30 per il pagamento di debiti verso l'impresa C che non aderisce al programma. Nel caso in cui entrasse nel programma, l'impresa A otterrebbe la sospensione e proroga di obbligazioni per 50 (i pagamenti verso PA, banche e l'impresa B) e la concessione di prestiti a tasso zero garantiti per 30 (i pagamenti verso l'impresa C). I pagamenti degli stipendi verso i dipendenti, invece, sarebbero annullati.

**Tabella 1. Assicurazione sociale per le attività economiche**

IMPRESE E ATTIVITA' ECONOMICHE   Copertura dei costi operativi e debiti		
Annullamento	Congelamento (sospensione e proroga)	Saldo e indebitamento
Salari dipendenti di competenza del periodo	Tasse e imposte, contributi, sanzioni verso PA in scadenza nel periodo	Debiti e crediti, contratti continuativi godimento di terzi e servizi (es. canoni affitti, servizi assistenza, ecc.) verso imprese non aderenti allo Schema in scadenza nel periodo
Contratti continuativi godimento di beni e servizi (es. canoni affitti, servizi assistenza, leasing ecc.) di competenza del periodo verso imprese aderenti allo Schema	Mutui e finanziamenti, interessi e commissioni, contratti di leasing verso banche e istituzioni finanziarie dell'area economica di riferimento in scadenza nel periodo	Mutui e finanziamenti, interessi e commissioni, contratti di leasing verso banche e istituzioni finanziarie non appartenenti all'area economica di riferimento in scadenza nel periodo
	Debiti commerciali verso imprese aderenti allo Schema in scadenza nel periodo	Obbligazioni verso imprese non appartenenti all'area economica di riferimento in scadenza nel periodo

#### Protezione sociale universale per le persone

La misura di protezione sociale dovrebbe garantire un Reddito di Emergenza e la copertura delle spese gestionali delle persone. Il reddito, che dovrebbe coprire le spese alimentari e di prime necessità, sarebbe uguale per tutti i lavoratori dipendenti di ogni categoria contrattuale le cui remunerazioni siano provvisoriamente annullate, per i lavoratori autonomi che interrompono la propria attività e per gli altri individui che versano in condizioni di fragilità (lavoratori saltuari, irregolari, disoccupati). Allo stesso tempo, gli individui beneficerebbero dello schema assicurativo per la copertura delle spese gestionali delle famiglie. Le misure sostituirebbero, per il solo periodo di crisi, ogni altra forma di protezione sociale. In questo modo, si garantirebbero i risparmi delle persone durante il periodo di quarantena.

**Tabella 2. Protezione sociale per le persone**

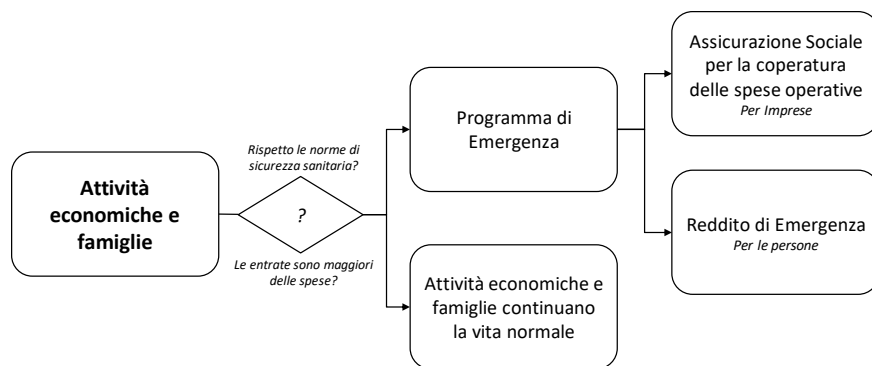
Protezione sociale universale per gli individui	
Entrate	Mancate uscite
Reddito di Emergenza	Annullamento
Reddito di quarantena come misura di protezione sociale per coprire le spese alimentari e di prime necessità	Corrispettivi di contratti di locazione immobili in scadenza nel periodo dovuti a persone fisiche e imprese aderenti allo schema nell'area economica di riferimento
	<b>Congelamento (sospensione e proroga)</b>
	Tasse e imposte, contributi, sanzioni verso PA in scadenza nel periodo
	Mutui e finanziamenti, interessi e commissioni, contratti di leasing verso banche e istituzioni finanziarie appartenenti all'area economica di riferimento in scadenza nel periodo
	Corrispettivi di contratti di locazione immobili dovuti a imprese non aderenti allo Schema in scadenza nel periodo

Note: Si assume che le istituzioni finanziarie non appartenenti all'area economica di riferimento abbiano una *legal entity* all'interno dell'area economica di riferimento per operare quale intermediario finanziario.

#### Modalità di ingresso e uscita

L'ingresso al programma sarebbe opzionale per le attività economiche di ogni tipo (imprese, lavoratori autonomi, gig-workers), sotto il vincolo del rispetto delle norme sanitarie. L'ingresso sarebbe invece automatico per i lavoratori di ogni categoria contrattuale delle imprese che hanno aderito allo schema assicurativo e per gli altri individui che versano in condizioni di fragilità (lavoratori saltuari, irregolari, disoccupati). In questo modo, il beneficio delle misure governative sarebbe legato all'interruzione effettiva dell'attività indipendentemente dal settore di appartenenza (codice ATECO).

#### **Figura 1. Il Programma di Emergenza**



### Distribuzione dei costi fra Stato, imprese e individui

L'introduzione di un regime giuridico *ad hoc* ridurrebbe sensibilmente i costi associati al Programma di Emergenza. Infatti, ogni soggetto giuridico che aderisce allo schema assicurativo otterrebbe la sospensione e/o la proroga di ogni obbligazione verso gli altri soggetti che rientrano nel programma. Di fatto, la sospensione delle obbligazioni eviterebbe il verificarsi di uscite ed entrate di cassa fra attività aderenti allo schema. Di conseguenza, il regime giuridico *ad hoc* ridurrebbe le uscite di cassa delle aziende all'interno del Programma di Emergenza e, quindi, il controvalore delle garanzie dei governi.

Per quanto riguarda la distribuzione dei costi: i) i lavoratori non sopporterebbero costi diretti, anche se alcuni lavoratori ad alto reddito dovrebbero rinunciare a un incremento dei risparmi durante i mesi del programma; ii) le imprese resilienti, in grado di superare la crisi, dovrebbero sopportare un aumento dell'indebitamento; iii) lo Stato dovrebbe sopportare i costi associati al reddito di quarantena, alle ridotte e/o differite entrate tributarie connesse alla sospensione dei pagamenti verso la PA e infine saldare alle banche i debiti insoluti delle attività economiche che non superano la crisi (per effetto delle garanzie prestate).

### Punni di forza e debolezza

In sostanza, il Programma di Emergenza raggruppa in un'unica cornice tre tipologie di interventi economici e l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc* applicabile esclusivamente alle imprese aderenti allo schema di assicurazione sociale. Gli interventi economici sono una misura universale di protezione sociale, la sospensione e proroga verso la PA e gli istituti finanziari e la concessione di liquidità alle imprese. Parallelamente, si introduce un regime giuridico *ad hoc* in virtù del quale il soggetto giuridico che aderisce al programma ha automaticamente accesso non solo alle già citate misure, ma anche alla sospensione e/o proroga di ogni obbligazione da e verso gli altri soggetti giuridici aderenti allo schema di assicurazione sociale. Il principale vantaggio di avere un regime *ad hoc* per le imprese all'interno del Programma è difendere la solidità dei bilanci, evitando qualsiasi aumento dell'indebitamento. Accanto a queste misure, di natura preventiva, è presumibile che siano necessari politiche economiche (fiscali e monetarie) *ex-post* per finanziare il congelamento delle obbligazioni di attività economiche e famiglie verso la PA e le istituzioni finanziarie.

Il framework proposto sarebbe universale, perché applicabile a ogni attività economica e ogni individuo, e comprensivo, perché contemplerebbe la totalità dei rapporti giuridici in essere fra imprese e/o individui. L'universalità della misura sarebbe molto importante perché qualsiasi intervento che creasse vincitori e vinti rischierebbe di minare le probabilità di un isolamento collettivo e innescare forme di conflitto sociale.

Il Programma di Emergenza preserva il ruolo del mercato nel sistema economico, poiché il coordinamento fra imprese e individui avviene sulla base dell'interazione fra la domanda e l'offerta.

Infatti, sono le logiche di mercato a regolare l'ingresso e l'uscita di ogni attività economica dal programma di emergenza: ogni singola impresa, mese per mese, decide se ricorrere (e quindi se entrare o uscire) al Programma di Emergenza sulla base della possibilità o meno di aderire alle norme sanitarie che vincolano le attività economiche e le aspettative sui flussi di cassa futuri (domanda attesa). In altre parole, continuerebbe ad essere affidata alle imprese la funzione di fare sintesi fra i bisogni degli *stakeholders* diversi, seguendo le normative dei governi in materia di salute pubblica. In questo modo, imprese appartenenti a settori colpiti in modo diverso dalla riduzione dei consumi, scelgono in modo diverso se aderire al programma e quando uscirne. Ad esempio, presumibilmente, un distributore alimentare non entrerebbe nello schema se non in casi molto estremi, un cinema entrerebbe nello schema e ne uscirebbe non appena terminano le misure di distanza sociale, un villaggio turistico entrerebbe nello schema e ne uscirebbe dopo un paio di mesi dalle fine delle misure di distanza sociale (il tempo necessario per programmare in media un viaggio).

Il Programma di Emergenza è molto flessibile. In primo luogo, la determinazione della *size* dello stimolo fiscale e monetario non avviene ex-ante, in condizioni di incertezza, ma in modo graduale e sulla base di logiche di mercato. In questo modo non si corre il rischio di sottodimensionare o sovradimensionare lo stimolo e si massimizza la capacità dello stimolo di avvantaggiare soltanto chi ne ha effettivamente bisogno (e quindi aderisce allo schema). In secondo luogo, elementi diversi del programma potrebbero avere una dimensione istituzionale differente. Nel caso dell'Europa per esempio, la concessione di liquidità alle imprese ricadrebbe su un'istituzione sovranazionale mentre la misura di protezione sociale sui singoli governi. Inoltre, il regime giuridico *ad hoc*, essendo un accordo privato fra imprese. In terzo luogo, si potrebbe immaginare di far accedere ad esso anche aree strategiche di affari di attività economiche che non sono in grado di operare sul mercato nella configurazione attuale, seguendo le disposizioni normative previste dal diritto fallimentare per la cessione del ramo d'azienda.

E' difficile immaginare, in un sistema economico fortemente interconnesso, a che equilibrio condurranno le scelte delle diverse attività economiche. Garantendo la solidità patrimoniale di imprese e famiglie, il programma potrebbe impattare negativamente sui consumi, perché eliminerebbe il *trade-off* tra salute e lavoro, incentivando l'interruzione di tutte le attività non necessarie (assistenza ospedaliera, alimentari, farmaceutici, difesa, energia). Oppure il risultato potrebbe essere differenziato, e cambiare in modo significativo a seconda delle aree geografiche, dei settori, e degli *animal spirits* di chi possiede e controlla le attività economiche. In entrambi i casi, il Programma di Emergenza darebbe una validità giuridica al congelamento, parziale o totale, del sistema economico, e potrebbe garantire il consenso sociale necessario per adottare misure altamente restrittive, non lasciando nessuno indietro.

Alcune fra le attuali proposte per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia perseguono gli stessi obiettivi di fondo del Programma di Emergenza, ossia il sostentamento delle imprese e l'universalità delle misure. Tuttavia, rispetto all'ipotesi di Saez e Zucman, dove ai governi è affidato il ruolo di compratore di ultima istanza, il programma avrebbe un impatto significativamente inferiore sui conti pubblici dello Stato. In senso opposto, rispetto all'ipotesi di Brunnermeier *et al.* si riduce il livello di indebitamento delle imprese, visto che sono annullati i costi degli stipendi. Altre proposte in corso, invece, appaiono parziali o indirizzate nelle direzione sbagliata. Le misure di protezione sociale tutelerebbero i più deboli, ma non preserverebbero il funzionamento delle attività economiche. I trasferimenti diretti di denaro alle persone fisiche, invece, non aumenterebbero la domanda aggregata, visto il cambiamento delle abitudini di consumo, anche se aiuterebbero ad alleviare le difficoltà economiche temporanee delle famiglie in difficoltà.



Il Programma di Emergenza presenta alcuni limiti. In primo luogo, l'opzionalità del programma per le imprese, potrebbe incentivare comportamenti opportunistici. Alcune attività potrebbero decidere di accedere all'assicurazione sociale (congelamento) nel caso di scarsa prevedibilità dei risultati futuri, anche laddove fosse possibile perseguire l'attività economica nel rispetto delle norme sanitarie, decidendo di non assumere il rischio d'impresa. Al contrario, nel caso in cui il periodo di quarantena dovesse durare a lungo soltanto in alcune aree geografiche, alcune imprese, temendo di perdere quote di mercato, potrebbero essere portate a non interrompere l'attività produttiva in assenza di norme sanitarie che lo rendano obbligatorio. In secondo luogo, per alcune attività economiche, ad esempio imprese composte da distinte aree strategiche d'affari, potrebbe essere conveniente un'interruzione parziale dell'attività. In questi casi, l'assicurazione sociale delineata, prevedendo esclusivamente un'opzione binaria, non rappresenterebbe la miglior soluzione. In terzo luogo con il temporaneo annullamento dei pagamenti dei corrispettivi dei contratti di locazione si prevede una limitazione dei diritti dei privati cittadini. Tuttavia la temporanea compressione dell'autonomia negoziale dei privati, manifestazione della libertà di iniziativa economica, è ragionevole in un bilanciamento di interessi che antepone l'utilità sociale ai diritti dei privati (come, ad esempio è specificamente previsto dall'ordinamento giuridico italiano<sup>1</sup>).

Il Programma di Emergenza non compenserebbe completamente il costo economico del coronavirus, visto che indipendentemente da ciò che fanno i governi, ci saranno perdite di produzione reali. E non sarebbe autosufficiente, perché per far fronte al congelamento delle obbligazioni di attività economiche e famiglie verso la PA e le istituzioni finanziarie sarebbe necessario che i governi emettano del debito pubblico e delle iniezioni di liquidità nel sistema bancario. Ma allevierebbe le difficoltà per i lavoratori e le imprese, preservando la solidità delle attività economiche e del sistema bancario e tutelando risparmi e i posti di lavoro delle famiglie. In questo modo ogni attività economica o individuo potrà uscire sostanzialmente intatto dal periodo di adozione delle misure di distanza sociale e il sistema economico potrebbe ripartire ai ritmi precedenti alla diffusione del virus.

---

<sup>1</sup> Articolo 41 Costituzione Italiana "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"

## APPENDICE

### STIMA DELLA SPESA PER IL REDDITO DI EMERGENZA IN ITALIA

#### Appendice 2. Stima della spesa per il reddito di emergenza in Italia (€ mld)

		Durata della misura (# mesi)		
		1	2	3
% popolazione coinvolta	20%	<b>3.7</b>	<b>7.5</b>	<b>11.2</b>
	35%	<b>6.5</b>	<b>13.1</b>	<b>19.6</b>
	50%	<b>9.3</b>	<b>18.7</b>	<b>28.0</b>

Note: la stima della spesa per il reddito di sopravvivenza è ottenuta come prodotto fra: i) la popolazione italiana coinvolta; ii) il reddito di sopravvivenza; iii) la durata della misura (1-3 mesi). La popolazione italiana residente è pari a 60,5 milioni di persone. Abbiamo ipotizzato che il reddito sia destinato alla popolazione maggiore di 21 anni e che la popolazione inferiore a 21 anni sia a carico delle proprie famiglie. Inoltre, tale numero è stato oggetto di analisi di sensitività assumendo 3 possibili scenari di riferimento: accesso al reddito da parte del 20%, 35% e 50% della popolazione target. Il reddito è stato calcolato considerando le seguenti componenti di spesa su base mensile: a) beni alimentari, b) abitazione (escluso affitto), c) salute, d) servizi di comunicazione, e) forfeit per istruzione, svago, ecc. (fonte ISTAT su dati 2018). L'importo è stato stimato pari a €500 per persona. In aggiunta è stato ipotizzato di integrare il reddito di sopravvivenza per le famiglie con figli a carico con un importo pari al 50% circa del reddito standard per persona (€250) per ciascun figlio a carico.

## PROIEZIONE DELLA SPESA PER L'ASSICURAZIONE SOCIALE IN ITALIA

Appendice 3. Stima delle risorse necessarie per la copertura dei costi operativi e dei debiti delle attività economiche

### Stima uscite di cassa coperte (€ mld)

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	32.7	65.5	98.2	102.7	115.9	129.2
	35%	57.3	114.6	171.9	179.7	202.9	226.1
	50%	81.9	163.7	245.6	256.7	289.8	323.0

### Stima fabbisogno finanziario complessivo con regime giuridico (€ mld)

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	28.4	56.8	85.1	89.6	102.8	116.1
	35%	43.9	87.8	131.8	139.5	162.7	186.0
	50%	54.6	109.1	163.7	174.7	207.9	241.1

### Stima liquidità alle imprese (€ mld)

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	29.9	59.9	89.8	91.4	96.2	101.0
	35%	52.4	104.7	157.1	159.9	168.3	176.7
	50%	74.8	149.6	224.4	228.5	240.5	252.5

**Stima liquidità alle imprese con regime giuridico (€ mld)**

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	25.6	51.1	76.7	78.3	83.1	87.9
	35%	39.0	78.0	117.0	119.8	128.2	136.6
	50%	47.5	95.0	142.5	146.5	158.5	170.6

**Stima sospensioni bancarie (€ mld)**

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	2.2	4.3	6.5	8.7	15.2	21.7
	35%	3.8	7.6	11.4	15.2	26.6	37.9
	50%	5.4	10.8	16.3	21.7	37.9	54.2

**Stima sospensioni PA e previdenza (€ mld)**

		Durata della misura (# mesi)					
		1	2	3	4	7	10
% imprese aderenti	20%	0.7	1.3	2.0	2.6	4.6	6.5
	35%	1.1	2.3	3.4	4.6	8.0	11.4
	50%	1.6	3.3	4.9	6.5	11.4	16.3

## Processo di stima

Voci di stato patrimoniale e assunzioni:

Passività correnti considerate	Distribuzione assunta	Tipologia di intervento
Debiti finanziari a breve v/ banche	Normale 12 mesi	Sospensioni bancarie
Debiti finanziari a breve v/ terzi	Normale 12 mesi	Liquidità alle imprese
Fornitori e acconti	Normale 3 mesi	Liquidità alle imprese
Debiti Tributari entro	Normale 12 mesi	Sospensioni PA e previdenza
Istituti previdenza entro	Normale 12 mesi	Sospensioni PA e previdenza
Altre passività correnti	Normale 12 mesi	Liquidità alle imprese

Campionatura: sono stati estratti i dati dei bilanci di esercizio 2018 di 24.191 imprese italiane. In particolare, è stato estratto un campione costituito da tre cluster: i) 4.191 grandi imprese italiane (fatturato >€50mln); 10.000 PMI (fatturato €2-50mln) ; 10.000 Micro imprese (fatturato <€2mln). Il campione costituisce il 37% delle imprese italiane in termini di fatturato. Sono state escluse le imprese con codice ATECO relativo ad assicurazioni, fondi pensione, altri servizi finanziari e attività ausiliarie di assicurazioni e altri servizi finanziari, amministrazione pubblica e difesa, organizzazioni ed organismi extraterritoriali. L'estrazione è stata realizzata sulla banca dati Aida.

Processo di stima: Le passività correnti (entro 12 mesi) del totale delle imprese italiane sono state stimate come prodotto fra: i) le passività correnti del campione; (ii) il reciproco dell'incidenza del campione sul totale delle imprese italiane (1/0.5001).

Passività a breve campione imprese italiane (€ mld)	Large	PMI	Micro	Totale
Debiti finanziari a breve v/ banche	37.9	25.7	1.5	65.1
Debiti finanziari a breve v/ terzi	7.3	1.6	0.1	9.1
Fornitori e acconti	147.0	62.2	3.6	212.7
Debiti Tributari a breve	8.1	4.1	0.6	12.7
Istituti previdenza a breve	4.4	2.3	0.2	6.9
Altre passività correnti	29.7	8.7	0.7	39.1
<b>Totale</b>	<b>234.3</b>	<b>104.5</b>	<b>6.7</b>	<b>345.6</b>

% del totale delle imprese italiane 50.1%

Passività a breve totale imprese italiane (€ mld)	Large	PMI	Micro	Totale
Debiti finanziari a breve v/ banche	75.8	51.3	3.0	130.0
Debiti finanziari a breve v/ terzi	14.6	3.2	0.2	18.1
Fornitori e acconti	293.6	124.2	7.1	424.9
Debiti Tributari a breve	16.1	8.2	1.2	25.4
Istituti previdenza a breve	8.8	4.6	0.4	13.8
Altre passività correnti	59.3	17.3	1.5	78.1
<b>Totale</b>	<b>468.1</b>	<b>208.8</b>	<b>13.4</b>	<b>690.3</b>