

Commissione Bilancio

**Disegno di legge A.S. 1746, conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020,
n. 9 recante misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese
connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19**

Banca d'Italia

Senato della Repubblica

10 marzo 2020

Sintesi

In Italia l'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del coronavirus (COVID-19) si è inserita in un contesto economico caratterizzato da prospettive di crescita modesta e soggetta a rischi rilevanti.

In questo momento le priorità sono il contenimento dell'epidemia e il rafforzamento della capacità di risposta del nostro sistema sanitario, alla luce della diffusione del virus anche in aree precedentemente immuni del Paese e dell'ancora elevata crescita del numero dei contagi. Misure di contenimento, come quelle adottate dal Governo, sono essenziali a contrastare tali tendenze: un tempestivo cambiamento delle abitudini individuali e collettive, anche al di fuori delle zone inizialmente più colpite, è indispensabile per rallentare la propagazione dell'epidemia e contenerne gli effetti sanitari.

L'incertezza circa la durata e l'entità della diffusione del COVID-19 sul nostro territorio e nel resto del mondo rende difficile la quantificazione delle conseguenze economiche, che dipenderà dall'operare dei diversi canali attraverso i quali il contagio e i necessari provvedimenti presi dal Governo per limitarne l'estensione incidono negativamente sull'attività economica. I dati a disposizione sono ancora limitati e frammentari.

In questo contesto sono indispensabili interventi a sostegno delle imprese, delle famiglie e dei lavoratori. L'azione pubblica deve offrire certezze e garanzie per indurre le imprese a non licenziare (evitando di ridurre i redditi delle famiglie) e a rimanere sul mercato nonostante la forte flessione della domanda (conseguenza dei timori nella popolazione e delle misure di contenimento del virus che portano a una inevitabile rarefazione delle occasioni di vita sociale) e i maggiori costi di produzione (ad esempio per le difficoltà di interazione con i committenti e i fornitori o per i vincoli alla mobilità della forza lavoro).

Il decreto legge n. 9 del 2 marzo 2020 ha introdotto prime misure per i cittadini e le imprese dei territori maggiormente colpiti nella fase iniziale dall'emergenza epidemiologica, con l'intento principale di mitigare i problemi di liquidità finanziaria di imprese e famiglie e di sostenere i redditi dei lavoratori. Con oneri per le finanze pubbliche di circa 0,3 miliardi in termini di indebitamento e di circa 0,7 miliardi in termini di cassa (fabbisogno) interamente finanziati con fondi già precedentemente disponibili nel bilancio a legislazione vigente, il decreto legge delinea una strategia di intervento simile a quella attuata negli altri paesi più esposti al contagio. Con riferimento alla porzione limitata del territorio nazionale interessata e alle esigenze di più breve periodo le misure adottate appaiono adeguate agli obiettivi prefissati.

A fronte dell'ampliamento delle aree colpite dall'epidemia il governo ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione delle misure restrittive della mobilità introdotte inizialmente nelle zone interessate dai primi focolai. Da ultimo il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 9 marzo 2020 ha riferito tali misure all'intero territorio nazionale.

Al contempo il Governo ha annunciato nuovi interventi a sostegno di lavoratori, famiglie e imprese, più ampi per entità delle risorse e per territori interessati. Ne ha tempestivamente informato la Commissione europea che ha ricordato come, sulla base dell'attuale quadro di regole europee, esborsi di natura *tantum non* abbiano rilevanza per il raggiungimento degli obiettivi definiti per il saldo di bilancio strutturale.

Riteniamo che le misure che sono state introdotte o che si vanno definendo siano compatibili con la disciplina europea degli aiuti di Stato, che prevede una deroga in caso di "circostanze eccezionali" come può essere considerata l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

1. Introduzione

Prima della diffusione del COVID-19 le nostre proiezioni prefiguravano quest'anno una crescita del PIL contenuta e soggetta a rischi al ribasso. Le ricadute dell'epidemia, prima sull'economia cinese, che negli ultimi anni è stata uno dei principali motori della crescita mondiale, e ora direttamente sul nostro paese, nonché sul resto d'Europa e sugli Stati Uniti, gravano significativamente sulle prospettive di crescita.

Il diffondersi del contagio in Cina aveva avuto come principale effetto diretto il crollo dei flussi turistici da quel paese, determinando anche un rallentamento dell'interscambio commerciale e potenziali difficoltà di approvvigionamento di beni intermedi importati dalla Cina; la comparsa del virus sul nostro territorio e in Europa ha cambiato significativamente il quadro. Nei giorni scorsi, anche le condizioni dei mercati finanziari sono significativamente peggiorate, riflettendo l'estrema incertezza e la difficoltà di valutare l'impatto economico di medio termine dell'epidemia COVID-19.

In questo momento in Italia le priorità sono la gestione dell'emergenza e il rafforzamento della capacità di risposta del nostro sistema sanitario. Le misure di contenimento adottate dal Governo mirano a indurre un tempestivo cambiamento delle abitudini individuali e collettive, nell'intero Paese, indispensabile per rallentare la propagazione dell'epidemia e contenerne gli effetti sanitari.

L'incertezza circa la durata, la gravità e la diffusione dell'epidemia in Italia e nel resto del mondo e la persistenza dei suoi effetti sui comportamenti rendono ancora molto difficile valutare appieno la dimensione delle conseguenze sull'andamento dell'economia. Sono tuttavia diversi i canali attraverso i quali il contagio in alcune aree del Paese e i necessari provvedimenti presi per limitarne l'estensione incidono sull'attività economica.

Da un lato, i rischi di contagio e i conseguenti crescenti ostacoli alla mobilità stanno limitando le possibilità di impiego della manodopera e costringendo le imprese a ridurre i livelli di produzione. Dall'altro, stanno determinando una contrazione della domanda aggregata, da ricondurre soprattutto al brusco e repentino calo di quella relativa ai servizi ricreativi e turistici sull'intero territorio nazionale e alle restrizioni imposte dalla crisi sanitaria; a ciò potrebbe aggiungersi una contrazione dei consumi connessa con l'aumento della propensione al risparmio di tipo precauzionale. A livello globale, con l'inevitabile progredire della diffusione del virus in altri paesi, è prevedibile un indebolimento della domanda internazionale e delle esportazioni e un calo degli investimenti.

Per attenuare l'impatto immediato della crisi ed evitare che le sue conseguenze siano persistenti, è necessario che le imprese siano poste in grado di non licenziare i lavoratori e di non uscire prematuramente dal mercato a causa del blocco della produzione, della forte flessione della domanda e quindi del ridotto utilizzo delle strutture produttive, dell'aumento dei costi legato alle difficoltà di interazione con i committenti e i fornitori o alla ridotta mobilità della forza lavoro. È altresì necessario che siano sostenuti i redditi dei lavoratori direttamente o indirettamente colpiti.

L'impatto sulle finanze pubbliche italiane dipenderà dalla dimensione e dalla durata dell'emergenza (sia in Italia sia nel resto del mondo), dalla risposta automatica del bilancio pubblico (attraverso minori imposte dirette e indirette e contributi, oltre che dell'aumento delle spese sanitarie) e dagli interventi discrezionali che il Governo metterà in atto.

Per quanto riguarda le misure discrezionali, gli interventi finora varati dal Governo – inclusi quelli del decreto legge oggetto della presente testimonianza – sono stati finanziati con fondi già disponibili nel bilancio a legislazione vigente, con un effetto sostanzialmente nullo sull’indebitamento netto. In aggiunta, come già ricordato, nell’arco di questa settimana il Governo intende varare un pacchetto di misure di gestione dell’emergenza e di sostegno dell’economia che determinerebbe un peggioramento del disavanzo del 2020 di 6,3 miliardi rispetto al tendenziale (la definizione degli interventi è tuttora in corso, la loro entità complessiva potrebbe aumentare).

A questo fine la scorsa settimana il Governo ha approvato la Relazione al Parlamento per chiedere l’autorizzazione alla revisione al rialzo del disavanzo previsto per il 2020. Il Governo ha illustrato tale decisione alla Commissione europea che ha sottolineato come le spese di natura una tantum sostenute in relazione all’emergenza sanitaria non saranno per definizione rilevanti ai fini della valutazione del rispetto delle regole di bilancio europee. Il pieno appoggio delle istituzioni europee e degli altri membri dell’Unione può ridurre il rischio di alimentare ingiustificate tensioni finanziarie che potrebbero aggravare le conseguenze economiche dell’emergenza. L’esigenza di misure di sostegno all’economia, e prima ancora di contenimento dei rischi sanitari, non riguarda del resto solo l’Italia ma tutti i principali paesi europei.

Gli obiettivi definiti dalle regole di bilancio europee tengono conto della situazione congiunturale di ciascun paese e prevedono inoltre margini di flessibilità a fronte di talune circostanze fra le quali eventi eccezionali al di fuori del controllo dei governi e con rilevanti ripercussioni sui conti pubblici, nonché gravi recessioni che coinvolgono l’intera area dell’euro o l’Unione europea.

2. Obiettivi e contenuto del decreto legge

Il decreto legge n. 9 del 2 marzo 2020 è stato definito con l’obiettivo di assicurare un primo supporto economico ai cittadini e alle imprese localizzati nei territori colpiti nella prima fase dall’emergenza epidemiologica da COVID-19. Esso include interventi normativi tesi soprattutto a mitigare i problemi di liquidità finanziaria di imprese e famiglie e a sostenere i redditi dei lavoratori. Le misure sono differenziate sulla base della distinzione in “zona rossa” e “zona gialla” operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell’1 marzo 2020, che ricomprendeva nella prima dieci comuni lombardi e Vo’ in Veneto e nella seconda Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e le province di Pesaro e Urbino e Savona. La presente memoria continua a fare riferimento a questa ripartizione, anche se superata dall’estensione delle misure restrittive a tutto il territorio nazionale, stabilita dal DPCM del 9 marzo 2020.

Per i soggetti che hanno la residenza, la sede legale o la sede operativa nei comuni della “zona rossa”, così definita, vengono sospesi i versamenti tributari e contributivi in scadenza nel periodo compreso tra il 21-23 febbraio e il 30 aprile (tra questi: cartelle di pagamento, obblighi tributari, addebiti emessi dagli enti previdenziali e assicurativi, atti di accertamento esecutivi). I versamenti in oggetto devono essere effettuati in unica soluzione entro il mese di maggio. Per i medesimi soggetti vengono sospesi, fino al 30 aprile, i termini delle fatture e degli avvisi di pagamento relativi alle utenze di energia elettrica, acqua, gas e rifiuti. Verranno successivamente disciplinate le eventuali modalità di rateizzazione dei versamenti. Le imprese con sede o unità locali nei comuni della “zona rossa” possono beneficiare della sospensione, per dodici mesi, del pagamento delle rate di mutui agevolati concessi da Invitalia.

Per i lavoratori che subiscono la sospensione dal lavoro o la riduzione dell’orario di lavoro per un periodo di almeno 30 giorni è prevista, attraverso l’estensione dell’attività del Fondo di solidarietà per i mutui per

l'acquisto della prima casa, la sospensione del pagamento dei ratei relativi a immobili residenziali, con proroga del prestito pari al periodo di sospensione.

Viene incrementata di 50 milioni la dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese al fine di concedere, per dodici mesi, la garanzia a titolo gratuito e con priorità sugli altri interventi a tutte le imprese operanti nella "zona rossa" (incluse quelle del settore agroalimentare) nella misura della percentuale massima di copertura (80 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione di finanziamento nel caso di garanzia diretta, 90 per cento nel caso di importo garantito da confidi o altro fondo) e fino a un importo massimo di 2,5 milioni di euro. L'intervento potrà essere esteso, con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, per periodi determinati, alle piccole e medie imprese (PMI) con sede in aree limitrofe alla "zona rossa" che abbiano subito un danno eccezionale o che facciano parte di una filiera particolarmente colpita.

Viene incrementata di 350 milioni la disponibilità del fondo Simest che, oltre al supporto dell'internazionalizzazione delle PMI, si occupa di fornire finanziamenti agevolati per promuovere i prodotti su mercati internazionali¹.

Una particolare attenzione viene rivolta al settore turistico che sta subendo pesanti perdite in gran parte del territorio nazionale. A tale riguardo il decreto prevede la sospensione fino al 31 maggio dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali, dei premi per l'assicurazione obbligatoria e delle ritenute fiscali per tutte le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e i tour operator con domicilio fiscale, sede legale o operativa in Italia. Per compensare gli utenti che non abbiano potuto usufruire di titoli di viaggio e pacchetti turistici a causa delle misure di contenimento e di prevenzione della diffusione del COVID-19 disposte dalle autorità italiane o straniere si prevede, oltre alla possibilità del rimborso del corrispettivo versato a carico delle agenzie turistiche, anche l'offerta di pacchetti alternativi o voucher di importo pari al rimborso spettante, da utilizzare entro un anno.

Sono state introdotte diverse disposizioni tese a potenziare gli ammortizzatori sociali per gli occupati interessati dall'emergenza COVID-19. Le misure sono rivolte quasi esclusivamente ai lavoratori residenti o impiegati nella "zona rossa" e prevedono la semplificazione e l'estensione del ricorso a forme di Cassa Integrazione Guadagni già esistenti, nonché l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno.

In particolare, le imprese operanti nella "zona rossa" che richiedono accesso alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) per riduzione o sospensione dell'attività, sono dispensate sia dall'obbligo di informazione e consultazione sindacale, sia dall'osservanza di alcuni termini del procedimento (ad esempio, quello relativo all'inoltro della richiesta entro 15 giorni dall'inizio del periodo di fruizione). Il periodo di trattamento, che non può superare i tre mesi, non è conteggiato ai fini delle durate massime previste dalla legge. L'accesso alla CIGO è permesso anche ad aziende che normalmente non possono beneficiarne, nonché a quelle che abbiano già in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario (CIG Straordinaria).

È stata reintrodotta la possibilità di presentare domanda per la CIG in deroga (CIGD), per la durata della sospensione del rapporto di lavoro fino ad un massimo di tre mesi per le imprese della "zona rossa", e di un mese, per le imprese della "zona gialla". Tale possibilità è riconosciuta a tutti i datori di lavoro del settore privato, con l'unica esclusione di quelli dei collaboratori domestici. È riconosciuta poi

¹ Questa misura, trattandosi di un'operazione finanziaria, non ha impatto sul disavanzo ma solo sul fabbisogno.

un'indennità mensile pari a 500 euro per un massimo di tre mesi in favore dei lavoratori autonomi, collaboratori coordinati e continuativi e altri professionisti, ovvero di tutti coloro per i quali non si verificano le condizioni di accesso alla CIGD.

Il decreto contiene alcune autorizzazioni di spesa tese a consentire alle amministrazioni coinvolte (ad esempio, forze di polizia, forze armate, protezione civile, aziende sanitarie, prefetture) di far fronte all'emergenza². Inoltre si dispone fino al 31 marzo la sospensione dei termini e il rinvio delle udienze nei processi civili e penali davanti ai tribunali di Lodi e di Rovigo, competenti per i comuni della "zona rossa", e la sospensione di tutte le attività processuali per tutti i procedimenti in cui una delle parti proviene dalla suddetta zona³. Si rinvia infine dal 15 agosto 2020 al 15 febbraio 2021 l'entrata in vigore degli obblighi di segnalazione previsti nell'ambito delle cosiddette procedure d'allerta introdotte dal Codice della crisi e dell'insolvenza (D.lgs. 14/2019).

3. Alcune considerazioni sulle misure adottate

Con oneri per le finanze pubbliche nell'ordine di 0,3 miliardi in termini di indebitamento e di circa 0,7 miliardi in termini di cassa (fabbisogno) interamente finanziati con risorse già disponibili nel bilancio a legislazione vigente, le misure contenute nel decreto legge n. 9 del 2 marzo 2020 hanno delineato nel complesso una strategia di intervento simile a quelle attuate negli altri paesi più esposti al contagio, dando priorità alla necessità di ridurre la pressione finanziaria su famiglie e imprese e di sostenere i redditi.

Limitatamente all'area presa a riferimento dal provvedimento (quella che il DPCM dell'1 marzo 2020 definiva come "zona rossa") e alle esigenze di più breve periodo è presumibile che le misure adottate siano efficaci nel raggiungere gli obiettivi. Come ricordato, il Governo sta valutando interventi più incisivi, anche dal punto di vista delle risorse complessive impegnate. Tenendo conto del diffondersi dell'epidemia e dell'ampliamento delle prescrizioni restrittive della mobilità e delle attività economiche all'intero territorio italiano disposta con il DPCM del 9 marzo 2020, l'estensione del campo di applicazione di provvedimenti analoghi a quelli del decreto qui in discussione ad altre aree del Paese dovrà essere accuratamente graduata nei tempi e nell'intensità a seconda delle diverse situazioni ed esigenze settoriali e locali.

Relativamente a quanto previsto dal decreto legge n. 9, va valutata in modo positivo la previsione di sospendere i termini per il pagamento dei tributi, dei contributi previdenziali e assistenziali, delle utenze di energia elettrica, acqua, gas e rifiuti. Si tratta di interventi analoghi a quelli adottati in altri paesi e finalizzati ad alleviare le pressioni più immediate sulle imprese e le famiglie che si trovano a fronteggiare un calo nel flusso delle entrate.

Nell'immediato queste misure potrebbero essere potenziate, sia nell'intensità sia nella durata ma, come detto, tenendo conto delle diverse esigenze territoriali e settoriali, per scongiurare il rischio che un peso

² Ai fini dello svolgimento dei maggiori compiti connessi con il contenimento della diffusione del COVID-19 è previsto uno stanziamento complessivo di 4,7 milioni di euro per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale delle Forze di polizia, delle Forze armate, del Corpo dei vigili del fuoco e delle Prefetture. Il Dipartimento della Protezione civile è autorizzato, nell'ambito delle risorse disponibili per la gestione dell'emergenza, ad acquisire dispositivi di protezione individuali e altri dispositivi medicali, anche prevedendo pagamenti anticipati dell'intera fornitura.

³ Con il decreto-legge n. 11 dell'8 marzo scorso è stata disposta la sospensione dei procedimenti in corso in tutti gli uffici giudiziari italiani fino al 22 marzo 2020, con alcune eccezioni relative alle questioni non rinviabili (ad esempio, quelle attinenti alla libertà personale). Dal 23 marzo al 31 maggio i capi degli uffici giudiziari devono adottare le misure necessarie a evitare il contagio (ad esempio, limitazione degli orari di apertura, udienze a porte chiuse), che possono comprendere anche un'ulteriore sospensione dell'attività fino al 31 maggio.

eccessivo dei costi rispetto ai ricavi possa comportare il fallimento o anche solo la semplice liquidazione volontaria di attività imprenditoriali altrimenti competitive. A tale scopo, e anche al fine di dare certezze in prospettiva alle imprese, si potrebbe prevedere un periodo predeterminato di esenzione fiscale e contributiva per le aziende localizzate nelle zone più a rischio o che facciano parte di una filiera particolarmente colpita. A questo scopo, si potrebbero prendere in considerazione le agevolazioni già previste in favore delle imprese e dei titolari di reddito di lavoro autonomo localizzati nelle cosiddette “zone franche” (partizioni territoriali dove si implementano programmi di defiscalizzazione e decontribuzione per le attività imprenditoriali)⁴.

Si tratterebbe di agevolazioni fiscali e contributive riconosciute per predeterminati periodi di imposta e fruite mediante riduzione dei versamenti da effettuarsi con F24, concernenti: (i) l'imposta sui redditi; (ii) l'imposta regionale sulle attività produttive; (iii) l'imposta municipale propria; (iv) il versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Negli ultimi anni, sono state istituite diverse zone franche anche a seguito di eventi eccezionali⁵ a fronte dei quali le suddette agevolazioni sono state previste, ad esempio, per i soggetti che avevano subito una riduzione del fatturato di almeno il 25 per cento a causa dell'evento e registrata in un periodo di tempo limitato a pochi mesi.

Il rafforzamento del Fondo di garanzia mira a fornire un ulteriore sostegno nel breve termine rispetto alle esigenze di liquidità delle imprese della “zona rossa”.

L'importo stanziato per il rafforzamento del Fondo, pari a 50 milioni, appare nel complesso adeguato, anche tenendo conto del presumibile aumento della rischiosità delle imprese localizzate nei territori più colpiti dall'emergenza: nel complesso dell'ultimo triennio infatti l'ammontare complessivo delle garanzie concesse dal Fondo si è attestato, nei comuni della “zona rossa”, al di sotto dei 40 milioni di euro. Potenzialmente efficace appare l'innalzamento della percentuale massima di copertura, prevista all'80 per cento per tutte le operazioni di finanziamento. In particolare, per le operazioni di garanzia poste in essere a partire da marzo 2019 (quando è entrato in vigore il regime attuale del Fondo) nei comuni in quarantena il grado di copertura media registrato sul complesso delle operazioni si è attestato al 67 per cento, poco al di sopra della media nazionale. L'importo massimo garantito, pari a 2,5 milioni di euro, risulta invariato rispetto alla normativa ordinaria del Fondo; tale limite appare più che adeguato: sulla base dei dati a livello di impresa pubblicamente disponibili, nell'ultimo triennio l'importo medio della garanzia del Fondo per le operazioni effettuate nei comuni della “zona rossa” è stato di circa 90.000 euro (con importi massimi di 750.000 euro).

Alla luce della diffusione dell'epidemia e dell'estensione dei provvedimenti restrittivi della mobilità a tutto il Paese, sarebbe auspicabile un ulteriore rafforzamento del Fondo.

Sono prioritari gli interventi sugli ammortizzatori sociali che rispondono al duplice obiettivo di sostenere il reddito dei lavoratori delle imprese in difficoltà e di evitare l'interruzione del rapporto di lavoro. Come dimostra l'evolversi quotidiano della situazione, sarà verosimilmente necessario prevedere l'allungamento della copertura temporale delle misure introdotte e l'allargamento del loro ambito di applicazione: sarebbe auspicabile che, data l'eccezionalità della situazione, l'accesso a tali misure sia reso possibilmente automatico e poco costoso per le imprese. Si tratta di evitare che le imprese adeguino i loro livelli occupazionali al livello d'attività temporaneamente più basso a causa dell'emergenza sanitaria, non sono

⁴ Cfr. <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane>.

⁵ Un esempio è la zona franca istituita per sostenere le imprese localizzate nei Comuni colpiti dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016. Un altro esempio, è la zona franca istituita a Genova, dopo il crollo del ponte Morandi.

interventi in contraddizione con le riforme degli ultimi anni che hanno potenziato e reso universale il regime dei sussidi di disoccupazione (con la creazione della NASpI).

Le misure suddette possono non bastare per gli occupati temporanei. Va considerato al riguardo che, a fronte di shock negativi, l'aggiustamento del fattore lavoro avviene in questi casi tipicamente attraverso la mancata assunzione di questa tipologia di figure o il mancato rinnovo dei contratti temporanei già in essere. Vi si aggiunga che, sebbene l'introduzione della NASpI abbia allentato i criteri che regolano l'accesso al sussidio di disoccupazione, attualmente in Italia circa il 13 per cento dei lavoratori temporanei o stagionali non soddisfa i requisiti necessari. Si potrebbe quindi valutare una modifica temporanea dei requisiti per il godimento della NASpI per chi venga licenziato o comunque cessi da un rapporto a termine nei settori e nelle aree maggiormente colpite.