

Consistenti le risposte di bilancio dei paesi all'emergenza Covid-19: in Italia lenta e frammentata

Piergiorgio Carapella, Alessandro Fontana e Lorena Scaperrotta*

- ◆ *Il blocco dell'offerta e il crollo della domanda causati dall'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del COVID-19 hanno fatto sprofondare le imprese in una drammatica crisi di liquidità: le mancate entrate connesse alla compressione dei fatturati non consentono di coprire le spese indifferibili, mettendo a repentaglio la sopravvivenza di intere filiere.*
- ◆ *Per far fronte agli effetti di questo shock, che non ha eguali, per intensità e diffusione, nel dopoguerra, i governi nazionali hanno adottato politiche di bilancio discrezionali espansive con l'obiettivo di: 1) potenziare i sistemi sanitari; 2) preservare il tessuto produttivo evitando che una crisi temporanea di liquidità finisca per diventare una crisi di solvibilità; 3) salvaguardare il reddito disponibile delle famiglie per sostenere la domanda aggregata.*
- ◆ *Il punto critico della risposta italiana sono i tempi di adozione e implementazione delle misure. Il ritardo è ampio rispetto agli altri paesi considerati e compromette l'efficacia delle misure adottate che, in una fase emergenziale come quella attuale, necessitano, invece, di una trasmissione immediata al sistema economico. Il Governo italiano ha adottato il primo provvedimento organico a carattere nazionale 23 giorni dopo aver registrato i primi 100 casi di COVID-19, mentre sono stati sufficienti 15 giorni negli Stati Uniti, 12 in Francia e 8 in Germania per la medesima reazione. Ciò è dovuto alla difficoltà politica di trovare l'accordo tra le forze della maggioranza, ma anche all'enorme complessità dei provvedimenti legislativi che si adottano in Italia: il solo DL 34/2020 (cosiddetto "DL Rilancio") è composto di 266 articoli e richiede 90 provvedimenti attuativi. Questa complessità, unita alle difficoltà operative della Pubblica amministrazione conferma, anche in queste circostanze, il ritardo cronico nell'implementazione delle misure. Per quanto riguarda i sussidi, la Germania ha erogato oltre 13 miliardi di euro di aiuti a piccole imprese e autonomi (in circa due mesi) contro i 4,7 della Francia (erogati in poco più di 2 mesi) e i 2,4 dell'Italia (per il solo mese di marzo e solo alle partite IVA). Per quanto riguarda la liquidità: il Governo americano in meno di due mesi ha erogato 512 miliardi di dollari di prestiti (a oltre 4,5 milioni di beneficiari); la Germania, in due mesi e mezzo, circa 47 miliardi di euro (a quasi 63mila beneficiari); la Francia, in poco più di due mesi, oltre 88 miliardi di prestiti (a 478mila beneficiari), l'Italia, tramite il Fondo di Garanzia, in tre mesi, quasi 34 miliardi (per soddisfare circa 646mila domande) e, tramite la Garanzia Italia-SACE, in due mesi e una settimana, solamente 718 milioni (a 75 beneficiari). Si*

* Per commenti scrivere a: p.carapella@confindustria.it, a.fontana@confindustria.it, l.scaperrotta@confindustria.it (Centro Studi Confindustria). Gli autori ringraziano l'Area Politiche Fiscali e l'Area Credito e Finanza di Confindustria per gli utili suggerimenti.

Le opinioni espresse nella Nota sono quelle degli autori e non necessariamente coincidono con quelle di Confindustria. Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione, secondo le norme di legge, nel modo seguente: "Carapella P., Fontana A., Scaperrotta L. (Centro Studi Confindustria), Consistenti le risposte di bilancio dei paesi all'emergenza Covid-19: in Italia lenta e frammentata; *Nota dal CSC n. 4-2020*".

tratta di criticità evidenti anche in tempi normali, ma che hanno effetti molto peggiori in situazioni emergenziali come quelle attuali. La difficoltà nella trasmissione al sistema economico delle decisioni politiche rappresenta un grande ostacolo allo sviluppo del Paese, che richiede di essere affrontato con interventi straordinari.

- ◆ *Le misure prese dai diversi paesi si possono distinguere in due categorie: misure di impulso fiscale, quelle che i beneficiari non dovranno rimborsare, e misure per la liquidità che vanno, invece, ripagate. Analizzando i Programmi di stabilità presentati dai paesi europei, l'ammontare dell'impulso fiscale adottato in Italia è inferiore a quello della Germania (4,5 punti di PIL del 2019) ma sopra alla media UE (3 punti): 4,2 punti di PIL 2019 contro 1,7 della Francia e 0,7 della Spagna. Sulle misure per la liquidità, l'Italia primeggia con un ammontare massimo potenzialmente utilizzabile pari a circa 37,8 punti di PIL (media UE: 20,6 punti), seguita da Germania (27,8), Francia (15,9) e Spagna (10,1). Tra le misure prese, il valore di quelle destinate alle imprese che i governi dei paesi UE hanno notificato alla Commissione europea nell'ambito del regime temporaneo sugli aiuti di Stato (che sono una parte delle misure complessivamente pianificate dai governi a favore delle imprese), in Germania è stimabile in 28,9 punti di PIL 2019, in Italia in 16,9 punti e in Francia in 13,7 punti. La tipologia di interventi previsti in Italia è largamente in linea con quella di Francia, Germania e Stati Uniti.*
- ◆ *L'espansione di bilancio decisa, in termini quantitativi, è differenziata tra paesi e non appare correlata all'intensità con la quale i paesi sono stati colpiti dal virus, anch'essa differenziata tra paesi, perché le risorse stanziare dipendono anche dalle diverse disponibilità finanziarie. Le differenze nel valore delle misure adottate, nella tipologia delle stesse e nei tempi di implementazione, rispetto all'intensità della crisi subita, comporteranno una diversa capacità e rapidità dei paesi di uscire dalla crisi, con ovvie ripercussioni sui livelli di crescita che tenderanno a divergere. Inoltre, interventi differenziati tra i paesi membri per sostenere le imprese creano distorsioni sul mercato interno. Per questo, non si può prescindere da un'azione consistente portata avanti a livello europeo, l'unica in grado di attenuare eventuali squilibri tra paesi.*

Perché una risposta della politica di bilancio all'emergenza sanitaria

L'emergenza legata alla diffusione del virus COVID-19 rappresenta uno shock esogeno di offerta al sistema economico. Infatti, le misure di contenimento del virus adottate dai singoli paesi hanno causato, seppur in misura diversa tra paesi, dapprima un'interruzione delle catene internazionali del valore, poi chiusure per la sanificazione degli ambienti di lavoro, distanziamento tra lavoratori con un inevitabile rallentamento della produzione e il blocco amministrativo di un'ampia parte delle attività. Lo shock di offerta, bloccando la distribuzione dei redditi nei settori colpiti, ha determinato un crollo della domanda di beni e servizi dapprima in alcuni settori (turismo, trasporti e ristorazione) e poi in tutti gli altri.

Il blocco dell'offerta e il crollo della domanda hanno fatto sprofondare le imprese in una drammatica crisi di liquidità: a fronte di spese indifferibili (adempimenti retributivi, fiscali e contributivi, pagamenti di fornitori e affitti) e di oneri di indebitamento, le mancate entrate connesse alla compressione dei fatturati stanno mettendo a repentaglio la sopravvivenza di intere filiere produttive, coinvolgendo anche quelle imprese che prima dell'epidemia avevano bilanci e prospettive solide.

Per fronteggiare gli effetti determinati da questo shock, che non ha eguali, per intensità e diffusione, nel dopoguerra, i governi nazionali hanno adottato, nei primi mesi dell'emergenza, politiche di bilancio discrezionali espansive i cui obiettivi possono essere così sintetizzati: 1) potenziare i sistemi sanitari; 2) preservare il tessuto produttivo evitando che una crisi temporanea di liquidità finisca per diventare una crisi di solvibilità in grado di ridurre la crescita potenziale; 3) salvaguardare il reddito disponibile delle famiglie per sostenere la domanda aggregata.

Ai fini di una valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate, occorre guardare a:

- ◆ la dimensione degli interventi (ammontare);
- ◆ la tipologia di strumenti;
- ◆ la tempistica con cui questi sono arrivati a destinazione (quindi sono stati implementati).

Nel seguito si fornisce un quadro delle misure adottate da alcuni paesi (Francia, Germania, USA) e quelle prese dal Governo italiano, con un focus sulle misure per le imprese, tentando di mettere in evidenza le differenze riguardo a queste tre dimensioni.

Per il futuro, non è semplice dire quali e quante misure serviranno ancora. Molto dipenderà dagli sviluppi sanitari ed economici. In particolare, andranno considerati due fattori: la durata dell'emergenza sanitaria, considerando anche eventuali ondate successive di contagi che ci si augura non si verifichino; i tempi per il ritorno a una nuova normalità, visto che, superata la fase emergenziale, le disposizioni per il mantenimento del *social distancing* e la gestione prudente dei bilanci familiari non consentono l'immediato recupero della piena attività.

Certamente, nel medio periodo, occorrerà mobilitare risorse rilevanti per un piano di ripresa economica e sociale. In entrambe le fasi, un'azione comune o almeno coordinata a livello europeo appare insostituibile.

Nel seguito, le diverse misure sono distinte tra quelle di impulso fiscale e quelle per la liquidità. Tra le prime sono considerate quelle che i beneficiari non dovranno rimborsare (queste hanno generalmente impatto sull'indebitamento netto della PA); tra queste sono inclusi: gli interventi per sostenere il reddito dei lavoratori; sussidi e trasferimenti a imprese e cittadini; potenziamento del sistema sanitario. La quantificazione di queste misure fa riferimento all'effetto che queste hanno sull'indebitamento netto della PA. Tra le misure per la liquidità sono considerate quelle che forniscono risorse che i beneficiari sono tenuti a ripagare (solo in minima parte hanno effetto sull'indebitamento netto della PA); tra queste sono incluse principalmente: la sospensione e il rinvio dei versamenti fiscali, contributivi e assicurativi, i prestiti e le garanzie statali per fornire liquidità alle imprese. Queste misure sono quantificate in relazione alle risorse liquide che consentono potenzialmente di attivare (il loro utilizzo effettivo potrà poi risultare inferiore).

Quanto valgono le misure adottate sinora

Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale l'impulso fiscale programmato dai paesi del G-20 per contrastare gli effetti negativi del COVID-19 era, a inizio aprile, già di 1,4 punti di PIL

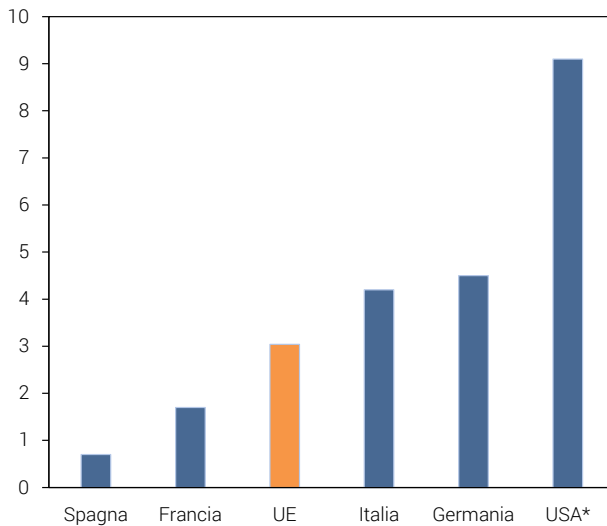
superiore a quello adottato per la grande recessione del 2009¹. La risposta fiscale dei paesi è stata quindi complessivamente elevata, ma il valore delle misure appare molto differenziato fra paesi, in parte per la diversa intensità con cui questi sono stati colpiti dal virus e in parte a causa delle differenti risorse a loro disposizione (Figura A).

Nell'ambito dell'UE le misure fiscali messe in campo dagli stati membri ammontano a circa il 3% del PIL del 2019². Le misure per garantire la liquidità, sotto forma di garanzie pubbliche o di differimento dei versamenti fiscali, secondo le ultime stime della Commissione europea, ammontano al 20,6% del PIL del 2019. A questi interventi si devono aggiungere

altri 4,2 punti di PIL di misure varate dalle istituzioni comunitarie³. Nel confronto, gli USA hanno programmato circa 9,1 punti di PIL di misure fiscali e 5,2 punti di interventi per la liquidità⁴.

Sulla base delle previsioni macroeconomiche rilasciate dalla Commissione europea il 6 maggio scorso, l'UE vedrà scendere il PIL quest'anno di 7,4 punti percentuali, quasi un punto percentuale più degli USA (-6,5%). Nonostante ciò, la somma degli stimoli fiscali erogati dai paesi UE è inferiore a quella erogata dagli Stati Uniti di circa 6 punti di PIL⁵. Tra i paesi europei, l'Italia è quello che quest'anno, dopo la Grecia, subirà la caduta del PIL maggiore (-9,5%), seguita da Spagna (-9,4%) e Francia (-8,2%). La Germania (-6,5%), al contrario, dovrebbe subire un impatto della crisi ben al di sotto le medie di Eurozona (-7,7%) e UE ma, analizzando i programmi di stabilità presentati dai governi ad aprile scorso, è il paese europeo, tra quelli considerati, che ha messo in campo l'ammontare maggiore di stimoli fiscali (4,5 punti di PIL 2019). Per stazza, le misure adottate dall'Italia sono importanti (4,2 punti di PIL 2019)⁶ se comparate ad oggi con quelle francesi (1,7) e spagnole (0,7)⁷.

Figura A
Molto diversi gli impulsi fiscali dei principali paesi
(Valori in % del PIL 2019)



* Stime Bruegel.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su stime della Commissione europea e dei governi nazionali.

¹ Si veda: Fondo Monetario Internazionale (2020), [Fiscal Monitor](#), aprile.

² Le quantificazioni delle misure per tutti i paesi europei derivano dalle valutazioni dei [Programmi di Stabilità 2020](#) degli stati membri effettuata dalla Commissione europea. Tuttavia, alcune volte ciò non è stato possibile per mancanza dei dati. In tali casi si è utilizzato il dato fornito dai governi nazionali nei Programmi di Stabilità. In alcuni casi, le stime della Commissione sull'impatto delle misure differiscono rispetto a quanto dichiarato dai paesi membri.

³ Per la stima dell'ammontare totale delle misure per la liquidità si veda: Commissione europea, [Spring Forecast 2020](#).

⁴ [Stime Bruegel](#).

⁵ Il confronto va comunque fatto con prudenza, anche a causa dei differenti stabilizzatori automatici tra paesi UE e USA, che sono molto più ampi nei paesi europei.

⁶ Se si includono anche i fondi stanziati dai Länder, lo stimolo fiscale tedesco sale a quasi 6,1 punti di PIL. L'ammontare indicato non include i 130 miliardi del pacchetto varato il 3 giugno poiché non è chiara la divisione degli effetti finanziari fra 2020 e 2021; le misure adottate sono però riportate a pagina 14.

⁷ Per la Spagna c'è una differenza significativa fra lo stimolo dichiarato dal Governo (2,8 punti di PIL) e quanto stimato dalla Commissione europea, che ha considerato le spese per il supporto ai lavoratori (ERTE) come stabilizzatori automatici e non come misura aggiuntiva discrezionale. Si veda [qui](#).

Per quanto riguarda le misure per la liquidità, quelle più cospicue, in termini di potenziali utilizzi, sono state adottate dall'Italia (per 37,8 punti di PIL), seguita da Germania (27,8), Francia (15,9) e Spagna (10,1)⁸.

Quanto valgono quelle per le imprese?

Non è agevole ricostruire in modo esaustivo l'ammontare delle risorse destinate a sostenere le imprese nei paesi considerati.

Un'approssimazione (per difetto) può essere ottenuta comparando il valore delle misure che i governi dei paesi UE hanno notificato alla Commissione europea nell'ambito del regime temporaneo sugli aiuti di Stato, previsto per fronteggiare l'emergenza connessa agli effetti legati alla diffusione del virus (si veda il BOX n. 1).

Tuttavia, questo approccio non è da considerarsi esaustivo poiché l'ammontare così ottenuto non considera alcune misure adottate a livello nazionale. Infatti, non sono comprese le misure per le imprese di carattere generale (come le moratorie di legge sui finanziamenti), quelle adottate in regime *de minimis*⁹, quelle a valere sul Regolamento generale di esenzione per categoria¹⁰ e quelle prese a livello territoriale rientranti nella "misura ombrello" (nel caso dell'Italia, relativa alle disposizioni inserite dall'articolo 53 all'articolo 64 del DL 34/2020, che fa riferimento alle misure per le imprese prese da Regioni, Province autonome, Camere di Commercio, altri enti territoriali, finanziandole con proprie risorse e rientranti nel Quadro temporaneo).

Nell'ambito del regime temporaneo sugli aiuti di Stato, la Commissione europea ha adottato, fino al 16 maggio, 124 decisioni su 160 richieste notificate dagli stati membri per un valore complessivo delle misure pari a 1.950 miliardi di euro.

Tabella A
Aiuti di Stato autorizzati dalla
Commissione europea nel regime
temporaneo
(Fino al 16 maggio 2020)

L'ammontare maggiore di aiuti destinati alle imprese, tra quelli autorizzati dalla Commissione, riguarda la Germania (il 28,9% del PIL 2019, il 51% delle misure autorizzate) seguita dall'Italia (16,9% del PIL 2019, il 15,5% di quelli autorizzati dalla Commissione; Tabella A). La Francia ha destinato alle imprese misure per il 13,7% del PIL (il 17% delle misure autorizzate dalla Commissione), il Belgio il 12,4% del PIL. Germania e Italia sono gli unici paesi che hanno destinato sostegni in misura superiore alla media dell'Unione europea (14% del PIL)¹¹.

	In % PIL	In % del totale delle misure
Germania	28,9	51,0
Italia	16,9	15,5
Francia	13,7	17,0
Belgio	12,4	3,0
Polonia	9,2	2,5
Regno Unito	3,1	4,0
UE	14,0	100

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Commissione europea.

⁸ Includendo anche gli interventi dei Länder le misure per la liquidità in Germania salgono a 30,1 punti di PIL.

⁹ Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis».

¹⁰ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

¹¹ La lista degli aiuti approvati è disponibile [qui](#).

BOX n.1 – La disciplina temporanea sugli aiuti di Stato prevista dalla Commissione europea¹²

Il 19 marzo 2020 la Commissione ha adottato una Comunicazione che detta una disciplina temporanea di carattere orizzontale sugli aiuti di Stato (Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, *C(2020)1863 final*). La Comunicazione ha subito due ulteriori modifiche (*C(2020)2215 final* e *C(2020)3156 final*).

Il Quadro temporaneo prevede una serie di strumenti a disposizione degli stati membri affinché possano concedere aiuti di Stato compatibili con la disciplina comunitaria per fronteggiare l'emergenza e consentire alle imprese un sostegno concreto nel contesto emergenziale.

Gli interventi del Quadro temporaneo possono essere suddivisi in tre categorie:

1. il sostegno alla liquidità delle imprese: in questa categoria rientrano i contributi, concessi sotto varie forme, fino a 800.000 euro per impresa beneficiaria, le garanzie pubbliche fino al 100% del prestito sottostante, i prestiti a tassi agevolati, le assicurazioni alle esportazioni a breve termine, gli aiuti per il differimento di imposte e contributi previdenziali e sovvenzioni per il pagamento dei salari (questi ultimi due, qualora si qualificano come aiuti di Stato);
2. il sostegno agli investimenti di azioni strettamente legate alla pandemia COVID-19: tra questi rientrano interventi per investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* che contribuiscono allo sviluppo di prodotti connessi al COVID-19, specifici progetti di R&S o per la produzione di prodotti connessi al COVID-19;
3. il sostegno alla ricapitalizzazione: questa categoria, inserita con l'ultima modifica apportata al Quadro temporaneo, prevede la possibilità di erogare un sostegno pubblico sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale.

Per ognuno di questi interventi, il Quadro temporaneo contempla precise condizioni e limiti affinché le misure adottate dai singoli stati membri possano essere dichiarate compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non siano distorsive per la concorrenza tra le imprese.

Merita, tuttavia, ricordare che il rispetto delle condizioni è necessario solo se il sostegno pubblico si qualifica come aiuto di Stato. In questo caso lo stato membro deve provvedere a notificare la misura che intende adottare e attendere la decisione della Commissione europea prima di darne attuazione.

Gli strumenti a disposizione dei singoli stati membri per fronteggiare la crisi non sono limitati al Quadro temporaneo. La Commissione ha chiarito¹³ che gli stati membri possono intervenire anche attraverso misure di compensazione dei danni direttamente connessi alla pandemia. Alcuni stati hanno fatto ricorso a questa deroga per compensare i danni di imprese operanti in specifici settori, come il trasporto o il turismo. L'Italia, ad oggi, non vi ha fatto ricorso.

¹² Questo BOX è stato realizzato da Valeria Salvi dell'Area Politiche Fiscali in distacco presso la delegazione di Bruxelles di Confindustria.

¹³ Con decisione del 12 marzo 2020 ([SA.56685 \(2020/N\)](#)) la Commissione europea ha concluso che l'epidemia COVID-19 si qualifica come "evento eccezionale" ai fini dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Quali le principali misure adottate?

Quasi tutti i paesi europei hanno adottato misure per sostenere il reddito dei lavoratori, tramite l'ampliamento degli schemi di integrazione salariale per riduzioni di orario di lavoro, mentre negli Stati Uniti sono stati molto potenziati i sussidi di disoccupazione e i congedi retribuiti per malattia. In molti paesi sono stati rafforzati i sistemi di welfare (es. assegno per i figli a carico, reddito minimo, congedi parentali¹⁴). Gli Stati Uniti, invece, hanno previsto un rimborso fiscale per i lavoratori che guadagnano fino a 75mila dollari.

Tutti i paesi hanno investito ampie risorse per il potenziamento del sistema sanitario e per la fornitura dei dispositivi di protezione individuale.

Quali quelle per le imprese?

Larga parte delle misure adottate per le imprese dai diversi paesi per mitigare l'emergenza economica hanno caratteristiche e finalità simili (Tabella B).

In materia di liquidità, tutti i paesi considerati (Francia, Germania, Stati Uniti e Italia) hanno operato attraverso il differimento dei pagamenti fiscali e contributivi e l'ampio uso di garanzie statali sui prestiti alle imprese. In Italia, sono stati rinviati i versamenti relativi a ritenute alla fonte sui

redditi di lavoro dipendente, contributi sociali, imposte locali e IVA; le sospensioni hanno riguardato inizialmente le imprese ubicate nella c.d. zona rossa di Lombardia e Veneto e i settori maggiormente colpiti (come il turismo), poi tutte le imprese ma condizionandole alla perdita di fatturato (di almeno il 33% per le imprese con ricavi inferiori a 50 milioni di euro e di almeno il 50% per quelle con ricavi maggiori di 50 milioni di euro).

Tra le misure fiscali sono stati previsti sussidi, crediti d'imposta per alcune spese specifiche (sanificazione, locazioni, adeguamento luoghi di lavoro ecc.) o per sostenere una maggiore patrimonializzazione delle imprese e tagli di imposta.

Sussidi concentrati su piccole imprese e lavoratori autonomi a copertura parziale delle perdite sono stati previsti in tutti i paesi europei considerati e anche negli Stati Uniti, dove si sono maggiormente concentrati sul settore aereo: in Francia e Germania sono a favore di piccole imprese (fino a 10 dipendenti) e lavoratori autonomi. In Italia è stata introdotta un'indennità di 600 euro per i titolari di partite IVA e lavoratori autonomi per i mesi di marzo e aprile, confermata per il mese di maggio (ma non agli artigiani e ai commercianti); da maggio è stata incrementata a 1.000 euro solo per i professionisti e i lavoratori stagionali del turismo. Per gli artigiani e i commercianti (fino a 5 milioni di fatturato o di compensi) il DL "Rilancio" ha, invece,

Tabella B

Le principali tipologie di misure per le imprese

	Differimenti fiscali e contributivi			Prestiti e garanzie			Altre misure	
	Imposte sul reddito delle società	IVA	Contributi sociali	Moratoria sui debiti	Garanzie sui prestiti	Prestiti diretti alle PMI	Sussidi alle imprese	Tagli di imposte
Francia	X		X	X	X	X	X	X*
Germania	X	X	X		X	X	X	X
Stati Uniti			X			X	X	
Italia		X	X	X	X	X	X	X

* Esclusivamente per le imprese con maggiore difficoltà.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati OCSE e governi nazionali.

¹⁴ Per una descrizione dettagliata delle misure messe in campo da tutti gli stati membri si veda [qui](#).

introdotto il contributo a fondo perduto pari almeno a 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per quelle giuridiche (proporzionale alle perdite effettive di ricavi e differenziato per classi di fatturato). In Germania, inoltre, è stato approvato un sussidio per le medie imprese che copre fino all'80% dei costi fissi operativi (per un massimo di 150mila euro per azienda).

Per quanto riguarda i tagli di imposte che incidono sulle imprese, l'Italia (oltre ad aver annullato gli aumenti di IVA e accise per 20,1 miliardi previsti dalla clausola di salvaguardia a partire dal 2021) ha previsto l'esonero dal pagamento del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP per quasi 4 miliardi alle imprese con fatturato fino a 250 milioni di euro e di altre imposte locali (TOSAP/COSAP per la ristorazione e IMU per il turismo) per specifici settori. In Francia sono state cancellate alcune imposte indirette ma solo per imprese che si trovano in situazioni di eccezionale difficoltà e in Germania è stato annunciato l'abbassamento temporaneo dell'aliquota ordinaria IVA dal 19% al 16% e quella ridotta dal 7% al 5%.

Tempi di adozione e implementazione delle misure

Una differenza sostanziale nella risposta all'emergenza data dai paesi considerati riguarda sia i tempi di adozione delle misure, sia quelli di attuazione.

Nel primo caso, l'Italia, che per prima e più rapidamente degli altri paesi ha registrato il diffondersi dell'epidemia, superando i 100 nuovi casi di contagio già il 23 febbraio, ha avuto invece un tempo di reazione più lungo¹⁵. Il Governo italiano ha emanato il primo provvedimento organico a livello nazionale il 17 marzo¹⁶, 23 giorni dopo, quando ormai i nuovi contagi superavano i 31 mila casi cumulati (Tabella C). Gli Stati Uniti hanno reagito in 15 giorni dal

superamento dei 100 nuovi contagi, mentre più rapida è stata la reazione di Francia e Germania che, anche alla luce di quanto nel frattempo avveniva in Italia, hanno emanato il primo provvedimento in risposta all'emergenza rispettivamente in 12 e 8 giorni.

Tabella C

I tempi dell'emergenza COVID-19

	Più di 100 nuovi casi	Velocità di reazione dei governi*	Prime misure nazionali
Italia	23-feb (124)	23	17-mar (31.506)
Francia	29-feb (100)	12	12-mar (2.281)
Germania	01-mar (129)	8	09-mar (1.139)
USA	03-mar (108)	15	18-mar (7.087)

Paesi in ordine cronologico rispetto ai primi 100 casi COVID-19 accertati. Tra parentesi il numero dei nuovi casi cumulati alla data corrispondente.

* Giorni trascorsi dai 100 nuovi casi cumulati ai primi provvedimenti presi dai governi.

Fonte:elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati WHO e governi nazionali.










¹⁵ Il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti è un indicatore del tempo di reazione dei governi. Trattandosi di provvedimenti in risposta alla diffusione del virus, tale ritardo è stato calcolato rispetto alla diffusione del contagio così come emerge dalle statistiche ufficiali dei singoli paesi.

¹⁶ Il DL 18/2020 (detto "Cura Italia") del 17 marzo, convertito in L. 27/2020 il 24 aprile, è considerato il primo provvedimento organico per l'intero territorio nazionale. Il DL 9/2020 emanato il 2 marzo, 8 giorni dopo il superamento dei 100 casi di COVID-19, e contenente i primi interventi a sostegno di imprese, lavoratori e famiglie, si riferiva principalmente ai comuni ubicati nella c.d. zona rossa di Lombardia e Veneto, sebbene includesse anche misure con validità nazionale come: le sospensioni dei versamenti delle ritenute alla fonte, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria fino al 30 aprile per il settore turistico, l'incremento del Fondo SIMEST per concedere finanziamenti a tasso agevolato alle imprese interessate a programmi di penetrazione commerciale all'estero, e alcune norme a carattere procedurale (come le dotazioni informatiche per consentire il lavoro agile e l'equiparazione della malattia COVID-19 al ricovero ospedaliero per i dipendenti della PA; l'assicurazione della validità dell'anno scolastico per le scuole che non avessero effettuato almeno 200 giorni di lezione causa COVID-19).

Anche i tempi di implementazione delle misure risultano molto diversi tra i paesi. Per quanto riguarda i sussidi, la Germania ha erogato in circa due mesi oltre 13 miliardi di euro di aiuti a piccole imprese e autonomi contro i 4,7 della Francia (erogati in poco più di 2 mesi)¹⁷. L'Italia, per la sola indennità 600 euro per il mese di marzo, ha erogato 2,4 miliardi di euro a imprese di piccole dimensioni e artigiani (Tabella D)¹⁸.

Tabella D

Ampie le differenze nell'erogazione di aiuti e prestiti alle imprese

Misure di impulso fiscale	Stanziamiento iniziale (mld)	Implementazione		
		Erogati (mld)	Beneficiari (migliaia)	Finestra temporale
 Sussidi per piccole imprese e lavoratori autonomi	50	13,2	1.700	29/3 - 4/6
 Fondo di solidarietà per piccole imprese e autonomi	7	4,7	3.478	3/4 - 16/6
 Indennità 600 euro	6,8	2,4	3.956	1/3 - 31/3
Misure di liquidità	Liquidità attivabile (mld)	Implementazione		
		Richiesti (mld)	Beneficiari (migliaia)	Finestra temporale
 Estensione delle garanzie federali e nuovi prestiti KfW	357	47,3	62,8	23/3 - 16/6
 Garanzie statali su prestiti bancari alle imprese*	300	88,6	478,5	23/3 - 5/6
 Prestiti alle imprese anche a fondo perduto	670	512,2 \$	4.576	2/4 - 23/5
 Fondo Centrale di Garanzia per le PMI	79	34,0	646,0	17/3 - 16/6
 Moratoria straordinaria sui prestiti per micro e PMI	219**	188	1.200	17/3 - 5/6
 Garanzia Italia - SACE	200	0,718	0,075	9/4 - 17/6

* Al netto delle imprese finanziarie e assicurative che hanno ricevuto prestiti per 7,5 miliardi per circa 7800 imprese.

** Le linee di credito oggetto di moratoria ammontano a 219 miliardi, di cui 118 sono la liquidità attivabile.

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati dei governi nazionali.

Per quanto riguarda la capacità di far arrivare liquidità alle imprese, sotto forma di prestiti e di garanzie, le differenze appaiono persino più ampie. Il Governo americano fra il 2 aprile e il 23 maggio ha erogato circa 512 miliardi di dollari di prestiti per oltre 4,5 milioni di imprese. La Germania tramite la KfW, la banca pubblica tedesca equivalente alla Cassa Depositi e Prestiti italiana, ha disposto, dal 23 marzo al 16 giugno, circa 47 miliardi di euro di prestiti a quasi 63mila beneficiari. In Francia, al 5 giugno, erano stati erogati oltre 88 miliardi di prestiti a 478mila imprese. L'Italia, tramite il Fondo di Garanzia, ha garantito finanziamenti per un ammontare pari a circa 34 miliardi per soddisfare circa 646mila domande pervenute da piccole e medie imprese (PMI) e imprese con un numero di dipendenti fino a 499¹⁹. Più lenta, invece, la Garanzia Italia di SACE, dedicata alle grandi imprese e alle PMI che abbiano pienamente

¹⁷ Si veda [qui](#).

¹⁸ Per i dati si veda [qui](#). Non sono contabilizzate le somme erogate per il mese di aprile (che stando a quanto indicato dal DL "Rilancio" dovrebbero essere pagate in automatico dall'INPS a coloro che hanno percepito già il bonus nel mese di marzo), quelle previste per il mese di maggio né tantomeno quelle per il contributo a fondo perduto a coloro che sono stati esclusi dall'indennità (per questi le richieste all'Agenzia delle entrate sono state avviate il 15 giugno scorso).




¹⁹ Il flusso consistente di domande al Fondo Centrale di Garanzia si è attivato a partire dall'8 aprile, in seguito al potenziamento del Fondo deciso con il DL "Liquidità".

utilizzato la capacità di accedere al Fondo di Garanzia, che dal 9 aprile al 17 giugno, ha coperto finanziamenti per un ammontare pari a circa 718 milioni a 75 beneficiari²⁰.

Anche se le misure per il sostegno al reddito dei lavoratori tramite schemi di integrazione salariale per riduzione orario di lavoro non rientrano tra le misure per le imprese, si riportano comunque le richieste di accesso visto che riducono la liquidità disponibile, essendo anticipate dalle imprese (in Germania e Francia nella loro totalità, in Italia in buona parte). Da marzo a fine aprile il totale delle domande pervenute per la *Kurzarbeit* era pari a 788mila per circa 10,7 milioni di lavoratori coinvolti (Tabella E); in Francia invece al 1° giugno sono oltre 1 milione e 300mila le domande di *chomage partiel* per oltre 13 milioni di lavoratori. In Italia, al 4 giugno le domande per

Tabella E

Molte le richieste di accesso agli schemi di cassa integrazione

Ammortizzatori sociali	Stanziamen- to iniziale (mld)	Implementazione		Dati al:
		Domande (migliaia)	Beneficiari (migliaia)	
 <i>Chomage partiel</i>	26,0	1.366	13.100	1 giugno
 <i>Kurzarbeit</i>	10,1	788	10.663	30 aprile
 Cassa integrazione* <i>di cui: anticipata dalle imprese</i>	10,9	1.178	8.410 4.331	4 giugno

Guadagni Ordinaria (CIGO), per assegno ordinario e per cassa integrazione in deroga sono state circa 1,2 milioni per oltre 8,4 milioni di potenziali beneficiari, di cui 4,3 già pagati con anticipo dalle imprese con conguaglio INPS; nel dettaglio, il pagamento del

71,5% delle domande per CIGO e del 49,3% di quelle per assegno ordinario è stato anticipato da parte delle aziende.

Alcune considerazioni

Dalla valutazione della risposta di politica di bilancio dei tre principali paesi dell'UE e degli Stati Uniti emergono alcune considerazioni.

1. L'impulso fiscale pianificato è piuttosto differenziato in termini quantitativi tra paesi e non appare correlato all'intensità con la quale i paesi sono stati colpiti dal virus, anch'essa differenziata tra paesi. Questo perché le risorse stanziare dipendono anche dalle disponibilità finanziarie dei diversi paesi. Le differenze nel valore delle misure adottate rispetto all'intensità della crisi subita avranno però alcuni effetti nell'ambito del sistema economico europeo:
 - ◆ comporteranno una diversa capacità e rapidità dei paesi di uscire dalla crisi, con ovvie ripercussioni sui livelli di crescita; lasciare l'azione ai singoli stati favorisce i paesi che hanno più risorse accrescendo la divergenza tra paesi, il contrario dell'obiettivo delle attuali politiche di coesione europee;
 - ◆ interventi differenziati adottati dai diversi paesi membri per sostenere le imprese creano distorsioni sul mercato interno e finiscono per favorire le imprese che risiedono nei territori in cui questi interventi sono più consistenti.

²⁰ Secondo la *task force* per le misure a sostegno della liquidità, le potenziali operazioni di finanziamento in fase di istruttoria da parte delle banche sono circa 250 per un valore complessivo di circa 18,5 miliardi di euro. Si veda [qui](#).

Per tale ragione, le risposte nazionali non possono prescindere da un'azione consistente portata avanti a livello europeo, l'unica in grado di attenuare eventuali squilibri tra paesi, di non creare distorsioni sul mercato interno e di favorire la stabilità economica degli stati all'interno dell'UE e della moneta unica, evitando l'aumento dei debiti pubblici nazionali (che possono innescare, come accaduto nel 2010, una crisi successiva)²¹. Tanto più tale azione si concretizzerà in un meccanismo operante attraverso trasferimenti verso i paesi proporzionali alle perdite subite con l'emergenza (come indicato nella proposta di *Recovery Fund* della Commissione europea), tanto più verrà assicurata stabilità all'Unione.

2. Per quanto riguarda l'Italia, l'ammontare delle misure adottate è al di sopra della media UE (inferiore a quanto stanziato dalla Germania ma più della Francia). La tipologia di interventi previsti è largamente in linea con quella dei paesi considerati. Il punto critico della risposta italiana sono i tempi di adozione e implementazione delle misure. Il ritardo è ampio rispetto agli altri paesi considerati e in grado di compromettere l'efficacia delle misure adottate che, in una fase emergenziale come quella attuale, necessitano di una trasmissione quasi immediata al sistema economico. Il Governo italiano ha adottato il primo provvedimento organico a carattere nazionale con ritardo. Ma questo è legato anche all'enorme complessità dei provvedimenti legislativi che si adottano in Italia. Infatti, al confronto con gli altri paesi, in Italia, si nota una straordinaria frammentazione delle misure. Un esempio è rappresentato dal DL 34/2020 ("Rilancio") in cui le cospicue risorse sono state parcellizzate su un elenco vastissimo di interventi e articolate in 266 articoli di legge su circa 320 pagine. Questa frammentazione emerge anche dalla proliferazione dei fondi: quelli interessati dal Decreto sono in tutto 74, di cui 29 istituiti ex novo; un solo fondo esistente viene abrogato, 37 rifinanziati e 7 defianziati (Tabella F). Inoltre, serviranno 90 provvedimenti per dare integrale attuazione al Decreto che allungheranno i tempi. Questo scenario rischia, inoltre, di peggiorare in fase di conversione in legge del provvedimento. Questa complessità, unita alle difficoltà operative della Pubblica amministrazione, ha finito per ritardare l'implementazione delle misure. Queste difficoltà, rispetto agli altri paesi considerati, emergono nell'implementazione sia delle misure di impulso fiscale sia di quelle per la liquidità. Le risorse stanno arrivando a destinazione con lentezza attraverso i canali tradizionali e ancor di più attraverso i nuovi canali individuati. Si tratta di criticità evidenti anche in tempi normali, ma che hanno effetti molto peggiori in situazioni emergenziali come quelle attuali. La difficoltà nella trasmissione al sistema economico delle decisioni rappresenta un grande ostacolo allo sviluppo del Paese che richiede di essere affrontato con interventi straordinari.

Tabella F
Nel DL "Rilancio" proliferano i Fondi

	Numero
Totale Fondi trattati nel DL 34	74
<i>di cui:</i>	
Riguardanti imprese	32
Non riguardanti imprese	42
<i>di cui:</i>	
Istituiti	29
Rifinanziati	37
Defianziati	7
Abrogati	1

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su relazione tecnica al provvedimento.

²¹ Alcune misure come il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato approvato dalla Commissione europea (si veda il BOX n.1), lasciando l'iniziativa agli stati membri, rischiano di creare grosse distorsioni del mercato, come indicato da Motta e Peitz su lavoce.info: [Europa a rischio di un'epidemia di aiuti di stato](#), aprile 2020.

Quali misure ha adottato la Francia?

Misure di impulso fiscale

I principali provvedimenti sono:

- ◆ la creazione di un fondo di solidarietà di circa 7 miliardi di euro costituito da Stato, Regioni e compagnie assicurative, destinato alle piccole imprese (fino a 10 dipendenti) e ai lavoratori autonomi che potranno ottenere un sussidio fino a 1.500 euro. I criteri di eleggibilità sono: un fatturato inferiore a un milione di euro e un reddito imponibile inferiore a 60mila euro; l'impresa non può operare a causa di un obbligo pubblico di chiusura o deve aver subito una perdita di fatturato di almeno il 50% a marzo 2020 rispetto a marzo 2019. A richiesta, in caso di maggiori difficoltà, può essere concesso un sostegno aggiuntivo di 2mila euro alle imprese che hanno almeno un dipendente per evitarne il fallimento; la cifra può salire fino a 5mila euro per le aziende che abbiano difficoltà a coprire le spese fisse (compresi gli affitti).
- ◆ L'ampliamento e la facilitazione della *chomage partiel* (il sistema francese di riduzione dell'orario di lavoro) cioè lo Stato rimborsa all'impresa un ammontare proporzionale alla remunerazione dei dipendenti in attività parziale e tale da garantire il rimborso completo per retribuzioni fino a 4,5 volte il salario minimo (per retribuzioni superiori, l'eccedente rimane a carico del datore). La copertura del programma è estesa anche ai lavoratori dipendenti a tempo determinato e agli stagionali. L'impatto stimato sulle finanze pubbliche è di 26 miliardi di euro.
- ◆ La creazione di un fondo di 4 miliardi di euro per il potenziamento del sistema sanitario nazionale; la spesa totale per il sistema sanitario per affrontare l'emergenza è prevista salire di 8 miliardi.
- ◆ Un fondo di 8 miliardi dedicato al settore *automotive* in particolare per incentivare il rinnovo del parco veicolare in chiave ecologica e per la modernizzazione e digitalizzazione dei processi produttivi.

Misure per la liquidità

- ◆ Il rinvio fino a un massimo di tre mesi del versamento dei contributi sociali di marzo e aprile relativi ai dipendenti di tutte le aziende che ne fanno richiesta. Sospensione del pagamento (o rimborso se il pagamento è già stato effettuato) dell'acconto dell'imposta e dell'imposta stessa sul reddito delle società. Accelerazione dei rimborsi di crediti fiscali (anche IVA); esenzione dal pagamento dei contributi sociali per le PMI nei settori più colpiti dalle chiusure obbligatorie. Nei casi di maggiore difficoltà per l'impresa è possibile richiedere la cancellazione di alcune imposte dirette dovute (ad esempio, l'imposta sul reddito e il contributo economico territoriale).
- ◆ Il differimento automatico del pagamento degli affitti (alla ripresa) per le piccole e medie imprese che hanno dovuto interrompere l'attività.

- ◆ Garanzie statali per 300 miliardi di euro su tutti i prestiti bancari alle imprese; fino al 31 dicembre, le società di qualsiasi dimensione e tipologia, fatta eccezione per le società di proprietà pubblica, gli enti creditizi e le società finanziarie, possono chiedere alla loro banca abituale un prestito garantito dallo Stato tra il 70 e il 90% a seconda della dimensione dell'impresa. L'ammontare del prestito può arrivare fino al 25% del fatturato del 2019 o due anni di buste paga per società innovative o società nate dopo il 1° gennaio 2019. Non sarà richiesto alcun rimborso il primo anno e la società può scegliere di ammortizzare il prestito per un periodo massimo di cinque anni. Una grande azienda che richiede una proroga delle scadenze fiscali o un prestito garantito dallo Stato si impegna a: non pagare dividendi nel 2020 ai suoi azionisti in Francia o all'estero; a non riacquistare azioni durante il 2020.
- ◆ La *Banque publique d'investissement* (Bpifrance), la corrispondente francese della Cassa Depositi e Prestiti, ha annunciato garanzie a sostegno di PMI e *mid cap*; la sospensione per 6 mesi del pagamento delle scadenze dei prestiti concessi da *Bpifrance*; la concessione di prestiti non garantiti da 3 a 5 anni fino a 5 milioni di euro per le PMI e 30 milioni di euro per le *mid cap*, con un significativo differimento dei rimborsi; prestiti sovvenzionati per 7 anni fino a 300mila euro.
- ◆ 2 miliardi di euro di garanzie pubbliche per prestiti specifici per le start up, che possono coprire fino al 90% del prestito.
- ◆ 4 miliardi per estendere il regime di *Cap Franceexport* per la coassicurazione pubblica dei crediti di breve termine per le esportazioni.
- ◆ L'apertura di una linea di credito di 20 miliardi dedicata alle aziende considerate strategiche per rinforzarne il capitale. Il fondo sarà gestito dall'Agenzia per le partecipazioni statali.

Quali misure ha adottato la Germania?

Misure di impulso fiscale

Il governo federale tedesco ha previsto lo stanziamento più consistente della storia della Repubblica federale. I principali provvedimenti sono:

- ◆ l'accesso facilitato al *Kurzarbeit*, un programma simile alla nostra CIG. I lavoratori ricevono dallo Stato il 60% del salario netto perso a causa della riduzione degli orari (67% se hanno figli a carico). Le imprese possono accedere al programma se la riduzione di orario coinvolge anche solo il 10% dei lavoratori, invece del 33%, come avviene normalmente. L'agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) pagherà per intero i contributi sociali dovuti dal datore di lavoro che utilizza il *Kurzarbeit* (normalmente il datore paga l'80% dei contributi)²².
- ◆ Ai lavoratori autonomi sarà concesso un accesso più facile al reddito minimo (*Grundsicherung*). Le prove dei mezzi saranno sospese per sei mesi. Viene ampliato l'assegno per i figli a carico per le famiglie più povere.

²² In Italia il datore di lavoro già non paga i contributi sociali sulla Cassa Integrazione Guadagni.

- ◆ I datori di lavoro possono pagare un'integrazione salariale esente da tasse pari a un massimo di 1.500 euro per il 2020, a patto che i benefit non vengano sospesi.
- ◆ Un pacchetto da 50 miliardi di assistenza per le piccole imprese e i lavoratori autonomi. Sono disponibili sussidi *una tantum* per coprire i costi operativi per 3 mesi: 9mila euro per aziende fino a 5 dipendenti; 15mila euro per imprese fino a 10 dipendenti.
- ◆ Un fondo da 55 miliardi per progetti e misure aggiuntive di controllo della pandemia. Uno stanziamento di 3,7 miliardi per la sanità al fine di garantire la fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI), per finanziare la ricerca sul vaccino per il COVID-19 e per il rimpatrio dei tedeschi all'estero.

Il 3 giugno la coalizione di governo tedesca ha approvato un ulteriore ambizioso piano di rilancio dell'economia da 130 miliardi²³. I punti principali sono:

- ◆ l'abbassamento temporaneo (6 mesi) delle aliquote IVA (su tutti gli altri beni): l'ordinaria scende dal 19% al 16% e la ridotta dal 7% al 5%. 11 miliardi per ridurre la bolletta elettrica sui consumatori.
- ◆ Un benefit *una tantum* di 300 euro per ogni figlio a carico; viene raddoppiata la detrazione fiscale per i genitori single, sia per il 2020 che per il 2021; 3 miliardi di investimenti per migliorare le strutture di assistenza all'infanzia e per adattare le scuole alle necessità di distanziamento sociale.
- ◆ Un pacchetto da ulteriori 25 miliardi di sussidi destinati ai lavoratori autonomi, a piccole e medie imprese che hanno subito perdite importanti a causa della crisi (almeno il 60% di fatturato in meno rispetto allo stesso periodo del 2019). Per le imprese il programma prevede la copertura fino all'80% dei costi fissi operativi, con un tetto a 150mila euro per azienda. Vengono rinnovati per lo stesso ammontare i sussidi per gli autonomi e le piccole imprese fino a 5 e fino a 10 dipendenti.
- ◆ Un pacchetto da circa 12,5 miliardi per aiutare le autorità locali tramite: i) aumento permanente della copertura dei costi dell'edilizia sociale da parte del Governo federale e dei Länder, che ora copriranno fino al 75% dei costi delle municipalità (prima era il 50%); ii) sussidi al settore del trasporto pubblico locale; iii) copertura del 50% dei mancati introiti della tassa sul commercio (*Gewerbesteuer*).
- ◆ Un piano da 50 miliardi per stimolare gli investimenti innovativi e la digitalizzazione del paese: i) raddoppio dell'ammontare degli incentivi sull'acquisto di macchine elettriche; ii) rinnovo del parco veicolare dei mezzi pesanti (bus e camion); iii) 2,5 miliardi di investimenti in ricerca e sviluppo per la mobilità elettrica e per la produzione di batterie a celle; iv) 9 miliardi di investimenti nella "strategia dell'idrogeno"; v) un aumento di capitale di 5 miliardi per le ferrovie dello stato tedesche; vi) 2 miliardi aggiuntivi di investimenti in intelligenza artificiale; vii) 5 miliardi per costruire una rete 5G nazionale.

²³ Il documento non ha ancora una definizione precisa degli effetti finanziari, che probabilmente saranno in parte divisi tra 2020 e 2021, per questo non è stato incluso nella stima dell'impulso fiscale tedesco. Le stime sui costi sono state prese da Bruegel. Per il programma completo in tedesco, si veda [qui](#).

Misure per la liquidità

- ◆ Il differimento delle imposte sul reddito delle persone fisiche, dell'imposte sul reddito d'impresa e dell'IVA. Le aziende possono richiedere il differimento fino a fine 2020. Per imprese e lavoratori autonomi sono previsti la sospensione degli accertamenti e degli acconti fiscali.
- ◆ La creazione di un ampio fondo di stabilizzazione economica di 600 miliardi di euro, destinato principalmente ad aiutare le grandi imprese. Per accedere al programma le imprese devono avere due su tre dei seguenti requisiti: fatturato superiore a 50 milioni di euro, volume dell'attivo superiore a 46 milioni oppure avere più di 249 dipendenti. Il fondo è costituito da tre pilastri: a) fino a 100 miliardi di euro per misure di ricapitalizzazione diretta anche tramite l'acquisto di azioni; b) estensione delle garanzie per coprire i titoli di debito delle imprese, a complemento dei programmi di prestito della KfW, per un totale di 400 miliardi di euro. Le garanzie hanno una durata massima di 5 anni; c) fino a 100 miliardi per rifinanziare grandi prestiti emessi da KfW.
- ◆ Per tutte le imprese le garanzie del Governo federale sono state estese di 357 miliardi di euro, specialmente a favore della KfW, per erogare prestiti tramite programmi già esistenti che sono stati potenziati e l'istituzione dei *KfW instant loans*: questi ultimi sono prestiti immediati a condizione che l'impresa abbia registrato utili nel 2019 o in media negli ultimi tre anni, abbia più di 10 dipendenti e sia attiva da inizio 2019. Il volume massimo di credito per azienda è pari a tre mesi di fatturato, con un limite di 800mila euro per le aziende con più di 50 dipendenti e uno di 500mila euro per le imprese fino a 50 dipendenti. Per ottenere il prestito le imprese devono dimostrare che non si trovavano in difficoltà finanziarie prima del 31 dicembre 2019. Il tasso di interesse è del 3% con una durata di dieci anni e il prestito è garantito al 100% da KfW, tramite garanzie del Governo federale tedesco; inoltre, la KfW ha allentato le condizioni per i *KfW-Unternehmerkredit* (prestiti commerciali per società esistenti) e *ERP-Gründerkredit-Universell* (prestiti iniziali per società di età inferiore a 5 anni). Il massimo prestito erogabile è pari al 25% del fatturato del 2019 e comunque non superiore a 1 miliardo di euro. La garanzia è all'80% per le grandi imprese e fino al 90% per le PMI.
- ◆ Le banche di garanzia regionali (*Bürgschaftsbanken*)²⁴ possono prestare alle PMI garanzie fino a 2,5 milioni di euro (limite che prima era la metà) grazie all'aumento della quota di condivisione dei rischi con le banche di garanzia da parte del Governo federale, rendendo meno rischiosa l'attività di copertura delle banche di garanzia e, conseguentemente, facilitando l'erogazione dei prestiti bancari alle PMI garantite. Per velocizzare l'erogazione di liquidità e poiché esiste questo sistema di condivisione dei rischi, la banca di garanzia può deliberare in autonomia e in tempi brevi (3 giorni) le proprie coperture, senza dare comunicazione al Governo federale che partecipa al rischio, sulle operazioni di importo fino a 250mila euro.

²⁴ Sono intermediari finanziari no profit privati che garantiscono i prestiti alle PMI e hanno una compagine sociale partecipata da associazioni, camere di commercio ecc.

Quali misure hanno adottato gli Stati Uniti?

Misure di impulso fiscale

Gli USA hanno adottato due provvedimenti principali per contrastare gli effetti del COVID-19:

1. il *Families First Coronavirus Response Act* che prevede uno stanziamento di circa 108 miliardi di dollari, in particolare per l'ampliamento del congedo per malattia (propria o dei familiari):
 - ◆ i dipendenti delle imprese con meno di 500 dipendenti beneficiano di un congedo di emergenza retribuito se sono in quarantena o se presentano sintomi da COVID-19 e sono in attesa di diagnosi. Il congedo è retribuito al 100% del salario del lavoratore fino a un massimo di 511 dollari al giorno o 5.110 per tutto il periodo di malattia.
 - ◆ Il congedo per assistenza a un familiare malato può durare fino a 12 settimane; il datore di lavoro deve continuare a pagare al dipendente almeno i due terzi della normale retribuzione e garantirgli il rientro nella stessa posizione alla fine del congedo²⁵. Al datore di lavoro viene riconosciuto un credito d'imposta al 100% sui contributi sociali pagati.
2. Il provvedimento più importante, il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES) è stato adottato il 25 marzo 2020 e contiene:
 - ◆ un rimborso fiscale a favore delle persone fisiche con un reddito inferiore a 75mila dollari (150mila in caso di dichiarazione congiunta) di 1.200 dollari per contribuente o 2.400 per famiglia fiscale e 500 dollari per ogni minorenni a carico. I crediti hanno un graduale *phase-out* fino a 100mila euro di reddito.
 - ◆ L'ampliamento dell'eleggibilità dei sussidi di disoccupazione anche ai lavoratori autonomi e della *gig economy*. L'importo del sussidio viene aumentato a 600 dollari a settimana e la durata massima viene allungata di 13 settimane.
 - ◆ La possibilità per i contribuenti di ritirare parte dei contributi previdenziali versati senza essere soggetti alla tassazione del 10% (se non superano i 100mila dollari).
 - ◆ Un pacchetto molto ampio di circa 150 miliardi di aiuti agli stati federali.
 - ◆ 32 miliardi di dollari di sussidi per il settore aereo; le società che ricevono l'assistenza non possono concedere congedi non retribuiti, riduzioni salariali o riacquistare le proprie azioni; non possono distribuire dividendi fino a settembre e hanno dei limiti al compenso dei top manager.
 - ◆ *Paycheck Protection Program* che al suo interno prevede circa 670 miliardi di dollari di prestiti garantiti da parte della *Small Business Administration* (SBA)²⁶. Il programma consentirà alle imprese in difficoltà a causa dell'epidemia di ottenere

²⁵ In precedenza, il congedo per familiari malati era non retribuito.

²⁶ Lo stanziamento iniziale era di 349 miliardi, poi aumentato di altri 320 con il *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act*. Come stimato da Bruegel, si considera che una buona parte di questi prestiti non dovranno essere restituiti e quindi si valuta la misura come impulso fiscale e non come liquidità.

prestiti per finanziare: costi del personale, il pagamento dell'assicurazione sanitaria, (con stipendio inferiore ai 100mila dollari), mutui commerciali, affitti, spese per le *utilities* e interessi su debiti contratti prima del 15 febbraio 2020. Il prestito può non essere restituito se l'impresa mantiene lo stesso livello di occupazione rispetto a prima della crisi; il provvedimento amplia notevolmente il numero di imprese che possono beneficiare di prestiti SBA e aumenta l'importo massimo ottenibile fino a 2,5 volte il costo medio mensile del personale o 10 milioni di dollari. Il tasso di interesse è dell'1%.

- ◆ 50 miliardi di dollari di crediti di imposta (sulla *payroll tax*) per le imprese che hanno dovuto chiudere durante il COVID-19 o che hanno subito perdite significative. Le imprese non devono licenziare i dipendenti e il credito d'imposta è pari a metà del salario pagato ai dipendenti (fino ad un massimo di 5mila dollari per dipendente). Sono escluse le imprese che hanno ottenuto un prestito tramite il *Paycheck Protection Program*.

Misure per la liquidità

- ◆ Per i datori di lavoro, differimento al 1° gennaio 2021 della *payroll tax* dovuta (contributi sociali e assicurativi) e dell'imposta federale sul reddito. L'impresa dovrà poi pagare metà dell'imposta differita a dicembre 2021 e metà a fine 2022.
- ◆ Un programma di 60 miliardi di prestiti agevolati per le PMI e le aziende del settore agricolo gestito dalla SBA (*Economic Injury Disaster Loan program*)

La risposta del Governo italiano

Il Governo italiano per fronteggiare gli effetti economici dell'emergenza COVID-19 ha adottato nei mesi di marzo e aprile tre provvedimenti importanti²⁷. Con il DL 18/2020 (detto "Cura Italia") del 17 marzo, convertito in L. 27/2020 il 24 aprile, sono stati varati i primi interventi organici estesi a tutto il territorio nazionale relativamente a tre fronti: il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale, il sostegno al lavoro attraverso l'estensione della rete degli ammortizzatori sociali e degli altri strumenti di integrazione del reddito, il sostegno alla liquidità delle imprese. Quest'ultimo è stato poi rafforzato con il terzo provvedimento, il DL 23/2020 (detto "Liquidità") dell'8 aprile, convertito in L. 40/2020 il 5 giugno scorso. A maggio, con l'inizio dell'allentamento delle misure restrittive, il Governo ha emanato il DL 34/2020 (detto "Rilancio") con l'obiettivo di rilanciare l'economia, sostenendo lavoratori, imprese, famiglie, enti locali, ma anche intervenendo con maggiore intensità su sanità, turismo, trasporti e istruzione.

Di seguito sono riportate le principali misure previste dall'insieme dei provvedimenti sinora adottati.

²⁷ Il Governo ha emanato un primo decreto, il DL 9/2020 del 2 marzo scorso, contenente alcune misure a sostegno di imprese, lavoratori e famiglie dirette principalmente ai residenti nei comuni ubicati nella c.d. zona rossa di Lombardia e Veneto. Il DL includeva anche alcuni interventi con validità nazionale: sono state introdotte alcune misure di sospensione di taluni versamenti tributari e contributivi per il settore turistico valevoli in tutto il territorio nazionale, ma si è trattato di misure ancora limitate e di intensità non comparabile con quelle assunte nei decreti successivi. Per maggiori dettagli si veda nota 16.

Misure di impulso fiscale

Sono state adottate una serie di misure **a garanzia dell'occupazione e dei redditi** (introdotte con il DL "Cura Italia" prima e poi prorogate con il DL "Liquidità" e con il DL "Rilancio"), mobilitando complessivamente circa **33,6 miliardi di euro**; tra le principali:

- ◆ il potenziamento del sistema di **ammortizzatori sociali**, con un'ampia possibilità di ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria con causale COVID (anche per chi ha in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario) e il riconoscimento della cassa in deroga per tutti coloro per i quali non trovano applicazione tali tutele, per complessivi **14,1 miliardi di euro**. Le misure (con validità retroattiva a partire dal 23 febbraio) assicurano l'integrazione salariale per un massimo di 14 settimane da fruire entro il mese di agosto (5 in più rispetto alle 9 concesse con il DL 18/2020) e per ulteriori 4 settimane tra settembre e ottobre 2020. Con il DL 23/2020 e il DL 34/2020 è stata disposta l'estensione anche ai lavoratori assunti tra il 24 febbraio e il 25 marzo e l'esenzione da imposta di bollo per le domande di concessione.
- ◆ L'introduzione di una **indennità di 600 euro**, su base mensile, non tassabile, per i titolari di partite IVA e i lavoratori autonomi (ivi compresi i lavoratori agricoli, quelli dello spettacolo, gli stagionali del settore turistico e termale e i lavoratori intermittenti) per i mesi di marzo e aprile; indennità confermata (ma non agli artigiani e ai commercianti) per il mese di maggio; da maggio è stata incrementata a 1.000 euro solo per i professionisti e i lavoratori stagionali del turismo. La misura vale complessivamente **6,8 miliardi di euro**. Il DL "Rilancio" riconosce, poi, una indennità mensile di 600 euro per i collaboratori del settore dello sport e di 500 euro per i lavoratori domestici per i mesi di aprile e maggio (non cumulabili con tutte le altre indennità).
- ◆ Il **contributo a fondo perduto** per le piccole imprese (con fatturato inferiore a 5 milioni di euro) e i titolari di partita IVA esclusi dalla precedente indennità, per un valore di **6,2 miliardi di euro** nel 2020. Il contributo, che ha un importo minimo pari a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2.000 euro per quelle giuridiche, è proporzionale alle perdite effettive di ricavi e differenziato per classi di fatturato (20% della perdita registrata ad aprile fino a 0,4 milioni di fatturato, 15% tra 0,4 e 1 milione e 10% tra 1 e 5 milioni).
- ◆ L'istituzione di un **Fondo per il reddito di ultima istanza** per assicurare un indennizzo anche a coloro a cui non viene riconosciuta l'indennità di 600 euro, con un onere complessivo pari a circa **1 miliardo di euro**.
- ◆ L'introduzione del **reddito di emergenza** pari a 400 euro mensili per un nucleo familiare mono componente (incrementato di 160 euro per ulteriori componenti maggiorenni e 80 euro per ulteriori componenti minorenni) e corrisposto per due mensilità a sostegno delle famiglie in più gravi condizioni di disagio economico, per circa **1 miliardo di euro**.
- ◆ La concessione di 30 giorni di **congedo parentale** da fruire entro il 31 luglio per i lavoratori dipendenti privati e per gli autonomi o, in alternativa, di un **voucher** di 1.200 euro (raddoppiato rispetto a quanto deciso con il DL 18/2020) da utilizzare per prestazioni di assistenza ai figli (*babysitting*). Le misure valgono complessivamente **1,3 miliardi di euro**.

- ◆ L'erogazione di un **bonus di 100 euro** a favore dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, con reddito complessivo non superiore a 40mila euro, che hanno continuato a prestare servizio nella sede di lavoro nel mese di marzo 2020, per **0,9 miliardi di euro**.
- ◆ La **sospensione dei licenziamenti** per motivi oggettivi per 5 mesi dall'entrata in vigore del DL 34/2020 (estendendo i 60 giorni disposti con il DL 18/2020).
- ◆ Il rinnovo automatico per due mesi (e per il medesimo importo) delle **indennità di disoccupazione** con termine a marzo e aprile, per **400 milioni di euro**.

Per il **potenziamento del SSN**, della Protezione civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza, il Governo ha impegnato complessivamente poco più di **8 miliardi di euro** (di cui 3,2 miliardi già con il DL 18/2020) per:

- ◆ 20mila assunzioni nella sanità;
- ◆ l'attuazione dei piani di riorganizzazione per il rafforzamento delle terapie intensive;
- ◆ gli incrementi di 3,15 miliardi del Fondo emergenze nazionali, di 3,1 miliardi del livello di finanziamento del SSN e di 1,5 miliardi trasferiti alla contabilità del Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19.

Una serie di misure più fiscali in senso stretto è rivolta a imprese e lavoratori, a cominciare dalla totale **disattivazione delle clausole di salvaguardia** in materia di IVA e accise, per complessivi **19,8 miliardi di euro** nel 2021 e **26,7** nel 2022²⁸ (Tabella G), ma anche:

- ◆ l'**esonero dal pagamento del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP** per le imprese con fatturato fino a 250 milioni di euro, con esclusione delle imprese del settore banche-assicurazioni, delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici; la misura, emanata con il DL 34/2020, comporta un minor gettito pari a **3,95 miliardi di euro**.
- ◆ La **concessione di crediti d'imposta** nella misura del 60% delle spese sostenute per: i) i canoni di **locazione** per immobili utilizzati nell'esercizio di imprese, arti e professioni e per quelli utilizzati dagli enti non commerciali per i mesi di marzo, aprile e maggio; ii) la **sanificazione** degli ambienti di lavoro e l'**acquisto di dispositivi di protezione** individuale e di protezione dei lavoratori; iii) l'**adeguamento** degli ambienti di lavoro di attività aperte al pubblico, associazioni, fondazioni e altri enti privati, per un massimo di 80mila euro. Le misure hanno un valore complessivo pari a **2 miliardi di euro** nel 2020 e nel 2021.
- ◆ Un **credito d'imposta del 20% commisurato al conferimento di capitale** fino a un massimo di 2 milioni di euro agli investitori che apportano capitale a favore delle PMI e un **credito d'imposta** a favore dell'impresa finanziata **pari al 50% delle perdite registrate nel 2020** che superano il 10% del patrimonio netto e fino a concorrenza del 30% dell'aumento di capitale effettuato²⁹. Tali benefici sono volti al rafforzamento patrimoniale delle società di capitali medio-piccole (con fatturato tra i 5 e i 50 milioni di

²⁸ A seguito della revisione del Quadro macroeconomico e sulla base della riduzione dei consumi finali delle famiglie, i valori delle clausole di salvaguardia in materia di IVA e accise carburanti previsti dalla Legge di bilancio per il 2020 sono stati riparametrati e lievemente ridotti.

²⁹ Dato che il conferimento massimo agevolabile non può superare i 2 milioni di euro, il credito d'imposta per ciascun investitore non potrà superare i 400 mila euro (il 20% del conferimento massimo), mentre quello spettante all'impresa conferitaria non potrà essere superiore a 600mila euro (il 30% dell'aumento massimo di capitale).

euro) che hanno subito una riduzione del fatturato pari almeno al 33% a marzo e aprile 2020 (sui rispettivi mesi del 2019) e che non operino nel settore banche-assicurazioni. Per essi è autorizzata la spesa nel limite complessivo massimo di **2 miliardi di euro** nel 2021.

Tabella G

Misure di impulso fiscale a favore delle imprese previste dalla L. 27/2020 (DL "Cura Italia"), dalla L. 40/2020 (DL "Liquidità") e dal DL "Rilancio"
(Effetti sull'indebitamento pubblico valori in milioni di euro)

		2020	2021	2022
Misure fiscali in senso stretto	Contributo a fondo perduto per le piccole imprese e le partite IVA	6.192		
	Credito d'imposta per canoni di locazione per esercenti attività d'impresa	1.780		
	Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro	200		
	Riduzione tariffe utenze elettriche (no usi domestici)	600		
	Detrazioni ecobonus e sismabonus (110%)		414	1.330
	Fondo per la promozione integrata (fondo "Made in Italy")	400		
Turismo Cultura	Bonus vacanze	1.677		
	Istituzione fondo emergenze librerie, editoria, musei	210		
	Fondo emergenze per spettacolo e cinema	135		
	Ristoro musei per mancate entrate	100		
	Istituzione fondo cultura	50		
	Fondo a favore imprese turistico ricettive	25		
	Fondo promozione turismo in Italia	20		
Banche	Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario - credito DTA	918		
	Fondo emergenze emittenti locali	50		
Editoria	Incremento fondo pluralismo e innovazione dell'informazione	33		
	Credito d'imposta per acquisto carta	24		
	Incremento fondo pluralismo e innovazione dell'informazione (digitale)	8		
	Bonus una tantum edicole	7		
MAGGIORI SPESE CORRENTI		12.429	414	1.330
Misure fiscali in senso stretto	Credito d'imposta adeguamento ambienti di lavoro		2.000	
	Credito d'imposta apporto capitale PMI		2.000	
	Incremento dotazione contratti di sviluppo	240		
	Fondo salvaguardia e prosecuzione attività d'impresa	100	200	
	Fondo acquisto autoveicoli bassa emissione	100		
Turismo Cultura	Incremento fondo emergenze spettacolo	50		
	Contributo imprese turistiche nelle zone economiche ambientali	40		
	Piattaforma digitale	10		
Innovazione	Incremento fondo innovazione digitale	70		
	Fondo per innovazione tecnologica e digitalizzazione	50		
MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE		660	4.200	0
Misure fiscali in senso stretto	Soppressione clausole IVA e accise		-19.821	-26.733
	Esonero IRAP	-3.952		
	Sospensione termini di versamento	-821		
	Incremento limite annuo crediti compensabili	-558		
	Differimento in materia di accise	-320		
	Azzeramento IVA 2020 e al 5% a regime per beni anti-virus	-257	-318	-318
	Riduzione del 10% rate di acconto gas naturale/energia elettrica	-247	341	-135
	Differimento plastic tax	-141	-38	71
	Differimento sugar tax	-59	-7	2
	Sospensione verifiche versamento notifiche cartelle	-59		
	Rinvio liquidazione imposta di bollo	-57		
	Sospensione compensazione rimborsi fiscali/ruoli	-40		
	Detrazioni ecobonus e sismabonus (110%)	-22	-576	-1.600
	Sospensione pignoramenti	-18		
	Esenzione imposta di bollo domande per accesso ammortizzatori sociali	-16		
	Benefici fiscali verso PIR	-6	-50	-88
	Turismo Cultura	Bonus vacanze		-734
Esenzione prima rata IMU per stabilimenti balneari		-205		
Esonero TOSAP per le imprese della ristorazione		-128		
Innovazione	Incremento detrazione investimenti in imprese innovative		-71	-41
Banche	Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario - credito DTA	53		
MINORI ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE		-6.852	-21.273	-28.528
MAGGIORI SPESE		13.089	4.614	1.330
MINORI ENTRATE		-6.852	-21.273	-28.528
TOTALE MANOVRA DI IMPULSO FISCALE SULLE IMPRESE		-19.941	-25.887	-29.857

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su relazioni tecniche ai provvedimenti.

- ◆ A fronte della cessione di crediti deteriorati vantati nei confronti di debitori inadempienti (definiti sulla base di un ritardo dei pagamenti di almeno 90 giorni) la **concessione di un credito di imposta**, rimborsabile, commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) relative a perdite pregresse e deduzioni ACE non ancora utilizzate e che non potranno esserlo nell'anno per il deteriorarsi delle aspettative di redditività. In base alla relazione tecnica, le imprese dovrebbero utilizzare crediti di imposta pari a circa **0,9 miliardi**.
- ◆ La **sospensione dell'attività di accertamento** da parte degli enti impositori fino al 31 gennaio 2021 per **0,8 miliardi**.
- ◆ La **riduzione delle tariffe sulle utenze elettriche non domestiche** per i mesi di aprile, maggio e giugno, per **0,6 miliardi di euro**.
- ◆ L'**applicazione dell'IVA ad aliquota zero** per le cessioni di beni relativi al contenimento del contagio per il 2020 e dell'aliquota ridotta al 5% a regime dal 2021, per **257 milioni di euro** quest'anno e 318 il prossimo.
- ◆ La **riduzione del 10% delle rate di acconto dell'accisa sul gas naturale e sull'energia elettrica**, per **247 milioni di euro**.
- ◆ Il **rinvio** a gennaio 2021 dell'entrata in vigore della **plastic tax** e della **sugar tax**, introdotte con l'ultima Legge di bilancio, per **199 milioni di euro**.
- ◆ La concessione di **ecobonus** e **sisma bonus** per i soggetti diversi dalle imprese: detrazioni d'imposta al 110% per le spese sostenute tra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2021 per interventi di efficienza energetica (comprese le installazioni di impianti fotovoltaici e di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici) e riduzione del rischio sismico degli edifici. Complessivamente le misure hanno un effetto sull'indebitamento pubblico pari a **1 miliardo** nel 2021 e 2,9 nel 2022.
- ◆ La concessione di incentivi fiscali per le erogazioni liberali, in denaro e in natura, effettuate per finanziare gli interventi di contenimento e gestione dell'emergenza. Agevolazioni che, nel corso dell'esame al Senato, sono state estese anche alle erogazioni in favore di enti religiosi civilmente riconosciuti.

Numerosi gli interventi che con il DL 34/2020 sono stati introdotti a sostegno di specifici settori; tra i principali:

- ◆ per le imprese innovative: i) sono potenziati i benefici fiscali a favore degli investitori in start up e PMI, innalzando dal 30 al 50% la misura della detrazione di imposta per le sole persone fisiche, commisurata all'investimento effettuato che non può eccedere i 100mila euro annui; ii) sono stanziati 10 milioni di euro per i contributi a fondo perduto; iii) sono incrementate di 100 milioni le risorse destinate ai finanziamenti agevolati "Smart&Start Italia" (istituita nel 2014 con decreto del MISE); iv) viene rifinanziato il Fondo per il sostegno al *venture capital* per 200 milioni di euro (a valere solo sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno); v) è istituito il Fondo per il trasferimento tecnologico, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2020, per la promozione di iniziative e investimenti.

- ◆ Per le imprese del settore turistico e della cultura: i) è istituito il bonus vacanze, sotto forma di credito d'imposta e detrazione per il pagamento di servizi turistici pari a un massimo di 500 euro per i nuclei familiari con un ISEE inferiore a 40mila euro, con un effetto sull'indebitamento pari a 1,7 miliardi nel 2020; ii) è previsto l'esonero dal pagamento della prima rata 2020 dell'IMU per le imprese del turismo e della TOSAP/COSAP (tassa o canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) per quelle della ristorazione per complessivi 333 milioni di euro; iii) è istituito il Fondo emergenze per il sostegno di librerie, editoria, musei e altri istituti e luoghi di cultura, con una dotazione iniziale di 210 milioni di euro; iv) è istituito il Fondo cultura per la tutela, fruizione, valorizzazione e digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale, con una dotazione di 50 milioni di euro.
- ◆ In tema di investimenti in ricerca e sviluppo si stabilisce: i) l'incremento del credito d'imposta (dal 12 al 25% per le grandi imprese, al 35% per le medie e al 45% per le piccole) per le strutture produttive del Mezzogiorno per il 2020, per un valore pari a 48,5 milioni di euro; ii) la creazione di un polo di eccellenza nel settore *automotive* con sede a Torino, con uno stanziamento di 20 milioni di euro nel 2020; iii) l'istituzione di un nucleo di esperti di politica industriale presso il MISE, con un costo pari a 800mila euro annui per il prossimo triennio; iv) la creazione del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con una dotazione iniziale pari a 50 milioni di euro.
- ◆ In materia di istruzione si dispone: i) l'istituzione di un Fondo per l'emergenza COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione, con una dotazione di 400 milioni di euro nel 2020 e 600 milioni nel 2021; ii) l'incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e di quello per gli interventi urgenti di edilizia scolastica, per complessivi 361 milioni di euro; iii) l'assunzione di ricercatori nell'ambito di un Piano di investimenti straordinario nell'attività di ricerca universitaria, per 250 milioni di euro nel 2021 e nel 2022; iv) l'incremento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) e di quello per il finanziamento ordinario delle università, per complessivi 275 milioni di euro nel 2021 e 410 milioni nel 2022.

Ulteriori misure di natura procedurale riguardano: i) la possibilità di calcolare gli acconti di imposte sui redditi e IRAP sulla base del metodo previsionale e non di quello "storico" (sulla base dell'imposta dovuta l'anno precedente), senza l'applicazione di sanzioni in caso di scostamento, entro il margine di errore del 20%; ii) la proroga di un mese ai versamenti nei confronti della PA con scadenza a marzo 2020 (art. 21 DL "Liquidità"); iii) la proroga al 30 giugno 2020 della validità dei certificati ottenuti per la disapplicazione della disciplina in materia di controllo del versamento delle ritenute dei lavoratori impiegati in appalti e forniture realizzati presso la sede del committente.

Misure per la liquidità

Per far fronte alle esigenze di liquidità delle imprese, con il DL "Cura Italia" prima e con il DL "Liquidità" poi, è stata decisa la **sospensione dei versamenti tributari, contributivi e di ritenute alla fonte** fino a fine maggio, con ripresa dei pagamenti dal mese di settembre in un'unica

soluzione o in quattro rate mensili. Con il DL "Liquidità" viene stabilito, inoltre, che tale agevolazione riguardi le imprese con ricavi inferiori a 50 milioni di euro, che abbiano avuto una riduzione del fatturato pari almeno al 33% sia a marzo 2020 che ad aprile 2020 (sui rispettivi mesi del 2019)³⁰. Per le imprese con ricavi maggiori di 50 milioni di euro, invece, la riduzione del fatturato deve essere stata pari almeno al 50%.

I rinvii dei pagamenti di imposte e contributi, stando alle quantificazioni descritte nelle relazioni tecniche ai provvedimenti, riguardano complessivamente **20,6 miliardi di euro** di maggiore liquidità per le imprese che, comunque, sono poi tenute a compensare le somme non pagate a partire dal prossimo mese di settembre, completando il versamento entro dicembre 2020 (Tabella H).

È stata decisa anche la sospensione per: i) i versamenti da autoliquidazione per i titolari di partita IVA di minori dimensioni, nonché per tutti i soggetti delle province maggiormente colpite dal COVID-19 a prescindere da ricavi o compensi percepiti fino al 31 maggio; ii) le ritenute sui redditi da lavoro autonomo e sulle provvigioni inerenti rapporti di commissione, agenzia, mediazione fino al 31 maggio (e non più al 31 marzo come disposto nel DL 18/2020).

Con gli ultimi due decreti sono stati poi introdotti interventi finalizzati ad assicurare e mantenere livelli adeguati di liquidità per le imprese attraverso il sistema bancario, che possono attivare complessivamente circa **675 miliardi di euro** di prestiti e linee di credito.

- ◆ Per le PMI, il DL "Cura Italia" e il DL "Liquidità" hanno disposto il potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, riducendo il costo del finanziamento, ampliando la platea delle imprese che vi hanno accesso e derogando ad alcune condizioni di accesso. Il DL "Rilancio" ha ulteriormente ampliato la dotazione del fondo.

La disponibilità del Fondo, pari inizialmente a circa 2,48 miliardi, viene aumentata di complessivi 5,67 miliardi (di cui 1,5 già previsti con il DL 18/2020 e 0,2 con il DL 23/2020), portando la capacità complessiva a 8,16 miliardi, in grado di assistere circa **79 miliardi di euro** di prestiti aggiuntivi³¹.

Tabella H
Misure per la liquidità a favore delle imprese
previste dalla L. 27/2020 (Cura Italia),
dalla L. 40/2020 (Liquidità) e dal DL "Rilancio"

	Risorse assegnate (mln)	Liquidità attivabile (mld)
Sospensione dei versamenti tributari e contributivi	20.600	20,6
Attraverso il sistema bancario:		654,8
Fondo Centrale di Garanzia delle PMI	8.159	79
Dotazione iniziale Fondo	2.480	
Incremento Fondo (DL 18/2020)	1.500	
Ulteriore incremento Fondo (DL 23/2020)	229	
Ulteriore incremento Fondo (DL 34/2020)	3.950	
Garanzie ISMEA per agricoltura e pesca	350	
Assegnazione risorse a ISMEA (DL 18/2020)	80	
Ulteriore assegnazione risorse a ISMEA (DL 23/2020)	20	
Ulteriore assegnazione risorse a ISMEA (DL 34/2020)	250	
Garanzie Istituto per il credito sportivo (DL 23/2020)	35	0,1
Garanzia SACE S.P.A. (DL 23/2020)		200,0
Assegnazione risorse (DL 18/2020)	1.000	200
Ulteriore assegnazione risorse (DL 34/2020)	30.000	
Coassicurazione SACE-MEF (DL 23/2020)		200,0
Moratoria per micro e PMI	1.430	118,0
DL 18/2020	1.730	118,0
Modifica con DL 23/2020	-300	
Garanzia CDP (DL 18/2020)	500	10,0
Rafforzamento patrimoniale delle imprese	48.000	48,0
Fondo Patrimonio PMI (DL 34/2020)	4.000	4,0
Patrimonio Destinato (DL 34/2020)	44.000	44,0
Totale		675,4

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su relazioni tecniche ai provvedimenti.

³⁰ Tale soglia è ritenuta valida anche per le imprese ubicate nelle province di Brescia, Bergamo, Lodi, Piacenza e Cremona.

³¹ Tra le disponibilità del Fondo sono stati inclusi i rientri previsti (pari a un miliardo) come indicato nella Relazione tecnica al DL "Liquidità". In realtà, anche in considerazione delle moratorie, difficilmente tali somme saranno utilizzabili nel breve periodo.

Fino al 31 dicembre prossimo, la garanzia statale (fino al 90% se diretta, al 100% per gli interventi di riassicurazione) è concessa a PMI e a imprese con un numero di dipendenti fino a 499 per finanziamenti fino a 6 anni, fino a un massimo del 25% del fatturato (o al doppio della spesa salariale), a titolo gratuito e senza valutazione del merito di credito ed è innalzato a 5 milioni l'importo massimo garantito. Per i piccoli prestiti (operazioni fino a 25mila euro poi innalzate a 30mila con durata massima 10 anni) la copertura è innalzata al 100%. Inoltre, sono ammessi a garanzia i finanziamenti per rinegoziazione e consolidamento di finanziamenti in essere e le operazioni finanziarie già perfezionate ed erogate (seppur da non oltre tre mesi). È previsto il prolungamento automatico delle garanzie nelle ipotesi di moratoria e sospensione del finanziamento. E per le imprese con fatturato fino a 3,2 milioni si può arrivare a coprire il 100%, aggiungendo la garanzia dei Confidi, per finanziamenti fino a 800mila euro. È stato deciso, poi, di rafforzare le garanzie di portafoglio con una percentuale di copertura più elevata (al 90% della *tranche junior*) e con un innalzamento del *cap* alle prime perdite a carico del Fondo (fino al 18% dell'ammontare del portafogli).

Le disposizioni in materia di Fondo Centrale di Garanzia per le PMI sono state estese al settore dell'agricoltura e della pesca attraverso specifiche garanzie rilasciate da ISMEA; e sono stati destinati per questo complessivamente 350 milioni di euro.

Per le imprese di impiantistica sportiva, è stato ampliato il loro specifico Fondo di garanzia (agevolazione che non si sovrappone al Fondo Centrale di Garanzia) di 35 milioni, in grado di assistere **90 milioni di euro** di prestiti.

- ◆ Per le grandi imprese e per le PMI che abbiano esaurito la capacità di utilizzo della garanzia rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia, il DL "Liquidità" ha disposto la possibilità di richiedere finanziamenti con **garanzia di SACE S.p.A.**³² a favore di banche e istituti finanziari. Il Fondo SACE, che era stato finanziato con 1 miliardo dal DL 23/2020, è stato incrementato di 30 miliardi con il DL "Rilancio". L'importo massimo complessivo garantito da SACE è pari a **200 miliardi di euro** e di questi 30 miliardi sono riservati alle PMI (inclusi lavoratori autonomi e titolari di partita IVA).

La garanzia, di durata non superiore ai 6 anni, è concessa per i finanziamenti alle imprese che al 31 dicembre 2019 non risultavano "in difficoltà" (Regolamento UE n. 651 del 2014). L'importo massimo garantito è pari al valore massimo tra il 25% del fatturato annuo dell'impresa richiedente e il doppio dei costi annui per il personale (entrambi con riferimento al 2019) e la copertura del prestito è pari a:

- il 90% per le imprese con meno di 5mila dipendenti e fatturato non superiore a 1,5 miliardi;
- l'80% per le imprese con più di 5mila dipendenti e fatturato compreso tra 1,5 e 5 miliardi (su base consolidata);
- il 70% per le imprese con fatturato oltre i 5 miliardi di euro (su base consolidata)³³.

³² La SACE S.p.A. è a sua volta assistita da una garanzia dello Stato, esplicita, incondizionata e irrevocabile, a copertura sia del capitale che degli interessi.

³³ Nel caso di impresa facente parte di un gruppo, ai fini del calcolo si considerano tutte le imprese del gruppo con sede in Italia.

È prevista una procedura semplificata per l'accesso al credito da parte di tutte le imprese con meno di 5 mila dipendenti e un fatturato minore di 1,5 miliardi di euro³⁴ e si dispone che, per le PMI, le commissioni applicate debbano essere di importo inferiore e comunque limitate al recupero dei costi. I finanziamenti possono essere utilizzati per sostenere le spese del personale, gli investimenti o il capitale circolante per stabilimenti localizzati in Italia e l'impresa deve impegnarsi a non distribuire dividendi fino alla fine del 2020 e a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali.

Il DL "Rilancio" crea, all'interno della garanzia SACE, uno **strumento di garanzia statale a favore delle assicurazioni sui crediti commerciali**, a cui destina una dotazione finanziaria di 1,7 miliardi di euro. È prevista una garanzia pari al 90% degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali maturati dalla data di entrata in vigore del DL 34/2020 e fino al 31 dicembre 2020 ed entro il limite massimo di 2 miliardi di euro. La misura è ancora da attuare.

- ◆ Nell'ambito dell'attività assicurativa della SACE S.p.A. viene introdotto un **sistema di coassicurazione per i rischi non di mercato**, per cui gli impegni sono assunti per il 90% dallo Stato e per il restante 10% dalla SACE stessa. Ne consegue che il 90% degli attivi in cui sono investite le riserve tecniche è trasferito dalla SACE al MEF e ciò consente di liberare **ulteriori 200 miliardi di euro** da destinare al potenziamento dell'export.
- ◆ Per micro e PMI (che non si trovino con esposizioni creditizie deteriorate), il DL 18/2020 dispone una **moratoria straordinaria**, concessa in via automatica alle imprese che ne fanno richiesta fino al 30 settembre 2020 per: a) le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti gli importi accordati che non potranno essere revocati; b) i prestiti non rateali in scadenza prima del 30 settembre 2020 che sono prorogati; c) i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale il cui pagamento delle rate e dei canoni di leasing è sospeso. Tali operazioni sono assistite da una garanzia di natura sussidiaria e a titolo gratuito gestita dal Fondo di Garanzia per le PMI per il tramite di un'apposita riserva dotata di 1,43 miliardi³⁵. Le risorse assegnate coprono fino a 219 miliardi di prestiti e linee di credito (da relazione tecnica) di cui fino a **118 miliardi** non ancora utilizzati ma potenzialmente utilizzabili³⁶.
- ◆ Per le imprese che non hanno accesso alla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI (imprese il cui fatturato è superiore a 50 milioni di euro e con più di 499 dipendenti), il DL 18/2020 introduce una **garanzia statale a favore di CDP** sulle esposizioni assunte da questa (anche nella forma di garanzie di prima perdita su portafogli di finanziamenti in favore di banche e altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito), fino a un massimo dell'80% dell'esposizione a favore di imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato, operanti in una serie di settori da individuare in un apposito decreto

³⁴ Nel caso in cui l'impresa superi una delle due soglie, il rilascio della garanzia è subordinata alla decisione del Ministro dell'Economia.

³⁵ Dotazione iniziale di 1,73 miliardi, rideterminata poi con il DL 23/2020.

³⁶ La Relazione tecnica al DL 18 (art. 56) stima in 87 miliardi di euro l'ammontare delle linee di credito che verrà presumibilmente utilizzato, ai fini del calcolo dell'onere per i conti pubblici, in termini di indebitamento. Tale onere è approssimato dall'ammontare delle risorse accantonate determinato sulla base della probabilità di escussione delle garanzie. I 118 miliardi indicati nel testo, rappresentano, invece, il massimo utilizzabile delle linee di credito.

ministeriale. A copertura delle garanzie, prevede un apposito Fondo con una dotazione di 500 milioni di euro nel 2020 (su cui sono versate le commissioni che CDP paga per accedere alla garanzia). Ammontano a **10 miliardi di euro** i prestiti che possono usufruire della controgaranzia statale, ma la misura non è ancora stata attuata.

Allo scopo di evitare che le misure di liquidità adottate creino uno squilibrio nella struttura finanziaria delle imprese, che nei prossimi anni si potrebbero ritrovare a dover destinare tutte le risorse per ripagare il debito piuttosto che per finanziare gli investimenti, con il DL 34/2020 sono stati varati alcuni provvedimenti, ancora non attuati, volti a favorire il **rafforzamento patrimoniale delle imprese**.

- ◆ Le imprese con un fatturato superiore a 10 milioni di euro e che hanno incrementato il loro capitale di almeno 250mila euro hanno la possibilità di emettere titoli obbligazionari (in deroga ai limiti imposti nel Codice Civile) fino al minore importo tra tre volte gli incrementi di capitale (quindi tra 750mila e 6 milioni di euro) e il 12,5% dei ricavi. I titoli saranno sottoscritti dal **Fondo Patrimonio PMI**, presso INVITALIA, con una dotazione iniziale pari a **4 miliardi di euro** per il 2020 (a valere solo sul saldo netto da finanziare e non sull'indebitamento).
- ◆ Per le imprese con un fatturato oltre i 50 milioni di euro sono previste operazioni di ricapitalizzazione tramite la CDP, che a tal fine è autorizzata a costituire un **Patrimonio Destinato** (per un periodo limitato di 12 anni). Quest'ultimo comprende titoli di Stato appositamente emessi fino a **44 miliardi di euro** (a valere solo sul saldo netto da finanziare), a fronte dei quali può essere acquisita liquidità da destinare a operazioni di finanziamento (sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, aumenti di capitale e acquisto di azioni sul mercato secondario).

Sempre tra le misure di liquidità, il DL 34/2020 istituisce un **Fondo per il pagamento dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili maturati dagli Enti territoriali** al 31 dicembre 2019. La dotazione del Fondo ammonta a 12 miliardi per il 2020, di cui 8 destinati ai debiti al di fuori del settore sanitario (6,5 per gli Enti locali e 1,5 per le Regioni e Province Autonome). La relazione tecnica attribuisce alla norma un effetto di maggiore spesa di **12 miliardi di euro** a valere sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno, mentre nessun effetto viene imputato sull'indebitamento netto.

BOX n. 2 - I debiti commerciali della Pubblica amministrazione

Nei periodi in cui le imprese hanno problemi di liquidità, come quello attuale, è ancora più importante che le Pubbliche amministrazioni (PA) paghino i loro debiti commerciali nei tempi previsti dalla normativa. Le azioni intraprese negli ultimi anni dai governi, supportate da Confindustria, hanno avviato un percorso che ha migliorato la situazione rispetto al picco del 2012 quando i debiti della PA, secondo i dati di Banca d'Italia, erano pari a 91 miliardi. Ma resta ancora molto da fare.

Se i tempi medi di pagamento si sono ridotti, rimangono ancora molte le amministrazioni che presentano difficoltà nel pagare i fornitori. Il Governo nel Documento di Economia e Finanza

(DEF) di aprile 2020 ha espresso l'intenzione di accelerare i pagamenti dei debiti commerciali della PA. Secondo i dati Eurostat, a fine 2019, i debiti della PA italiana erano pari al 2,8% del PIL (49 miliardi di euro), dietro soltanto alla Croazia (2,9%).

Inoltre, nonostante i passi avanti fatti, l'informazione su debiti e tempi di pagamento è ancora frammentata e non tempestiva.

Occorre pertanto continuare nell'azione volta a superare definitivamente il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA. Le proposte avanzate da Confindustria hanno mirato a una riorganizzazione delle PA nell'ottica di rafforzarne la capacità amministrativa. Si tratta di riforme strutturali fondamentali soprattutto nel medio-lungo periodo e che dovrebbero riguardare:

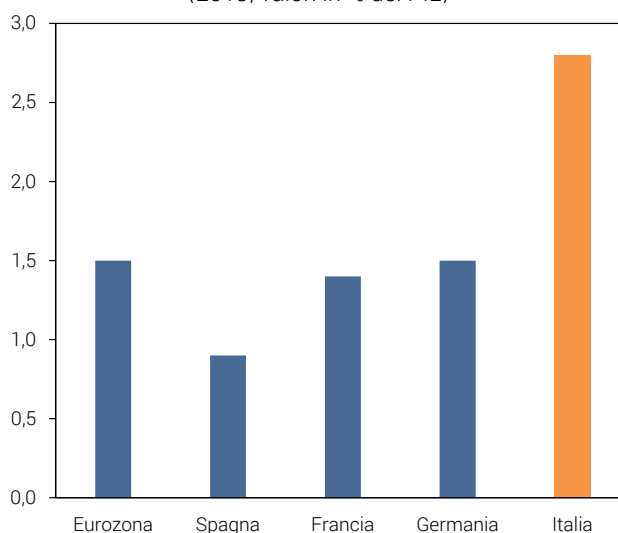
- ◆ Il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA mediante l'istituzione di team specializzati all'interno delle amministrazioni, per coordinare le complesse procedure dei pagamenti;
- ◆ l'attribuzione a un unico soggetto all'interno di ciascuna PA - che potrà avvalersi dell'attività del team - la responsabilità di tutto il ciclo degli acquisti: dalla stipula dei contratti di fornitura, alle autorizzazioni di spesa, fino al pagamento. In tal modo, il responsabile sarà messo in condizione di adempiere ai propri obblighi in modo tempestivo e nel caso contrario a risponderne agli organi preposti al controllo;
- ◆ la semplificazione delle norme che allungano, senza che ciò risponda a reali esigenze di verifica e controllo, i tempi di pagamento;
- ◆ la previsione di un intervento sostitutivo dello Stato in ultima istanza e per i casi più gravi e reiterati di inerzia.

Allo stato attuale, come indicato dal Governo, occorre però sbloccare al più presto i pagamenti, cercando di utilizzare al massimo il meccanismo delle compensazioni tra crediti verso le PA e debiti tributari e contributivi.

Per sostenere la liquidità delle famiglie, il DL "Cura Italia" ha disposto il rifinanziamento del **Fondo di solidarietà per i mutui accesi per acquisto prima casa** (c.d. Fondo Gasparri) con **400 milioni di euro** nel 2020. Il Fondo, istituito con la Legge finanziaria 2008, prevede la sospensione del pagamento delle rate per 18 mesi nel caso di situazioni di temporanea difficoltà³⁷, per i

³⁷ Si considerano situazioni di temporanea difficoltà la cessazione dei rapporti di lavoro, il riconoscimento di un grave handicap e la morte del titolare del mutuo.

Figura B
La PA italiana prima fra i grandi paesi europei per debiti verso i fornitori
(2019, valori in % del PIL)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

titolari di mutuo per acquisto prima casa fino a 250mila euro con un ISEE inferiore a 30mila euro, sostenendo il 50% degli interessi maturati nel periodo di sospensione. Il DL "Cura Italia" ha anche esteso la platea, escludendo il requisito ISEE e includendo tra i beneficiari: i) i titolari di mutuo fino a 400mila euro; ii) i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni per almeno 30 giorni; iii) i lavoratori autonomi e i liberi professionisti che abbiano registrato una riduzione del fatturato di almeno un terzo rispetto all'ultimo trimestre 2019; iv) i titolari di mutui che fruiscono già del **Fondo di garanzia prima casa**, istituito con la Legge di stabilità 2014 (quest'ultimo è stato, poi, rifinanziato dal DL "Rilancio" con **100 milioni di euro** per il 2020). In merito al Fondo Gasparrini, il DL "Liquidità" ha chiarito l'inclusione degli artigiani e dei commercianti tra i beneficiari e ha previsto che il beneficio sia concesso per 9 mesi e anche per i mutui stipulati da meno di un anno.

Con il DL "Liquidità", infine, è stato esteso l'ambito applicativo del **Golden Power** a tutti i settori ritenuti di rilevanza strategica dalla disciplina europea sullo *screening* degli investimenti esteri diretti a investimenti effettuati da soggetti appartenenti all'UE, per la difesa delle PMI e delle principali filiere produttive del nostro Paese. Con tali norme è ora possibile: i) bloccare eventuali operazioni di acquisizione di aziende del tessuto produttivo italiano ed espressione dell'interesse nazionale che avvengono anche in ambito europeo; ii) controllare operazioni societarie, scalate eventualmente ostili, non solo nei settori tradizionali delle infrastrutture critiche e della difesa, ma anche in quello finanziario, creditizio, assicurativo, energia, acqua, trasporti, salute, sicurezza alimentare, intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, *cyber-security*.