L'economia della quarantena

Una proposta per non lasciare indietro nessuna impresa e nessuna persona

Milano, 3 Aprile, 2020

Gianmario Cinelli, Antonio Costagliola

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

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

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

Una proposta per l'Italia

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

distanzanziamento sociale e la vita delle persone potrebbe ripartire ai ritmi precedenti alla diffusione del covid-19[1].

Assicurazione sociale per le attività economiche

L'assicurazione sociale dovrebbe garantire la copertura garantire la copertura delle uscite di cassa delle attività economiche. L'assicurazione sociale, in cui le attività in difficoltà potrebbero entrare volontariamente nel caso in cui dovessero fermare la propria attività, raggrupperebbe in un'unica cornice tre tipologie di interventi economici e l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc* (Figura 1). In primo luogo, sarebbero annullati gli stipendi dei dipendenti durante il periodo di crisi (in cambio della rinuncia al ricorso ai licenziamenti). In secondo luogo, sarebbero sospese e prorogate le obbligazioni verso la PA (tasse, contributi) e il sistema finanziario (mutui, finanziamenti). Infine, le obbligazioni (debiti e crediti) fra attività economiche sarebbero trattate in modo diverso a seconda che entrambe le aziende abbiano o meno aderito allo schema assicurativo. Le obbligazioni fra attività aderenti allo schema sarebbero sospese e prorogate attraverso l'introduzione di un regime giuridico *ad hoc*. Invece, le obbligazioni dove almeno una delle due controparti non aderisce allo schema sarebbero regolate sulla base di un prestito a tasso zero garantito dallo Stato.

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

Lo schema affiderebbe a logiche di mercato l'ingresso e l'uscita di ogni attività economica dall'assicurazione sociale. Non sarebbe lo Stato a dover stabilire l'interruzione e la ripresa delle attività economiche, ma le imprese a decidere decidere se ricorrere o meno all'assicurazione sulla base dei flussi di cassa attesi. Le attività economiche potrebbero anche decidere di interrompere parzialmente l'attività, continuando a operare sul mercato attraverso rami d'azienda. Inoltre, l'entità del sostegno non sarebbe affidata alla decisione del governo ma alle passività correnti delle imprese. Di conseguenza, la determinaizone della *size* dello stimolo non avverrebbe *ex ante*, in condizioni di incertezza, ma in modo graduale e sulla base di logiche di mercato. In questo modo non si correrebbe il rischio di sottodimensionare o di sovradimensionare lo stimolo.

Si tratterebbe di un intervento completamente diverso da quelli in vigore in altri paesi o in discussione in Italia. In Germania, per esempio, il sostegno di liquidità è stabilito attraverso negoziazioni bilaterali per le grandi imprese, mentre è fisso e indipendente dalla struttura dei costi per le medio-piccole. In Italia si discute l'ipotesi che la Cassa Depositi e Prestiti e il Fondo di Garanzia PMI forniscano garanzie alle imprese fino al 25% del fatturato. Una cifra che potrebbe

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

rivelarsi troppo bassa per alcune imprese, che quindi rischierebbero comunque il fallimento, e troppo alta per altre, incrementando la spese pubblica anche laddove non necessario.

È possibile stimare, in via preliminare, l'ammontare delle uscite di cassa che l'assicurazione sociale dovrebbe garantire sulla base delle passività correnti registrate nei bilanci delle aziende italiane. Nel caso in cui il 35% delle attività economiche interrompesse le proprie attività, come stimato dall'Osservatorio Statistico Consulenti del Lavoro, le risorse mensili mobilitate dall'assicurazione sociale ammonterebbero a €43.9mld per i primi tre mesi (Figura 2). La misura comprenderebbe il supporto di liquidità alle banche e la sospensione dei pagamenti verso gli istituti finanziari e la PA. L'introduzione del regime giuridico *ad hoc* garantirebbe risparmi per €13.4mld. A partire dal quarto mese, le risorse mobilitate per l'assicurazione scenderebbero notevolmente, visto che si è assunto che debiti commerciali, che costituiscono la voce di spesa principale, sarebbero completamente ripagati nei primi 90 giorni. In uno scenario ottimistico, in cui assisteremmo ad una chiusura diffusa delle attività in Marzo e Aprile e ad una parziale riapertura in Maggio, il pacchetto di stimolo complessivo previsto dall'assicurazione sociale ammonterebbe a €116.2mld, con un incidenza sul PIL del 6.6%. In uno scenario pessimistico, invece, dove la chiusura delle attività perseguirebbe all'intensità attuale fino a Dicembre, la pacchetto di stimolo ammonterebbe a €186.3mld, e la sua incidenza sul PIL sarebbe pari al 10.6% (Figura 3).

Protezione sociale universale per le persone

Il governo dovrebbe garantire una misura di protezione sociale universale a tutti gli individui, agendo simultaneamente sulle entrate e le uscite delle famiglie italiane in difficoltà. Per quanto riguarda le entrare, si potrebbe erogare un Reddito di Quarantena a ogni famiglia pari a 500 euro per gli adulti e 250 euro per i figli a carico. Il reddito, che dovrebbe coprire le spese alimentari e di prima necessità, sarebbe uguale per i lavoratori dipendenti le cui remunerazioni siano provvisoriamente annullate, per i lavoratori autonomi che interrompono la propria attività e per gli altri individui che versano in condizioni di fragilità (lavoratori saltuari, irregolari, disoccupati). Per quanto riguarda le uscite, andrebbero congelati, ossia sospesi e prorogati, tutti i pagamenti e quindi le tasse verso lo Stato, i mutui e i finanziamenti verso gli istituti finanziari e gli affitti. La misura sostituirebbe tutti gli altri interventi di protezione sociale durante il periodo di quarantena. Si tratterebbe di raggruppare in un'unica cornice alcune misure che altri paesi stanno già impiegando. E compiere una scelta politicamente coraggiosa sulla sospensione degli affitti, invocando l'articolo 41 della Costituzione che, in circostanza gravi ed eccezionali, antepone l'utilità sociale alla libertà di iniziativa economica. In questo modo, i risparmi delle famiglie sarebbero garantiti.

La misura di protezione sociale universale, concentrando le risorse sulla copertura delle spese delle famiglie piuttosto che sulla garanzia dei redditi, sarebbe sostenibile sotto il profilo finanziario. Durante i periodi di quarantena, infatti, le spese per il sostentamento delle famiglie si riducono considerevolvemente nella maggioranza dei casi. Quindi sostenere le persone sulla base del loro reddito passato piuttosto che sulle spese che sostengono nel periodo di isolamento potrebbe essere ingiusto, perché verrebbero finanziati risparmi privati con soldi pubblici, a discapito delle persone più fragili.

È possibile stimare, in via preliminare l'ammontare della spesa della misura di protezione sociale universale. Il costo del reddito, nel caso in cui il 35% delle attività economiche interrompesse le proprie attività, il costo del Reddito di Quarantena ammonterebbe a €6.5mld (al mese). A questa cifra andrebbero sottratte le spese per gli interventi di protezione sociale sospesi durante il periodo di quarantena. Si tratterebbe di una cifra significativamente più contenuta rispetto a quella che probabilmente risulterà dalla sommatoria dei singoli provvedimenti in corso di discussione del governo.

FIGURE

Figura 1. Funzionamento Programma di Emergenza

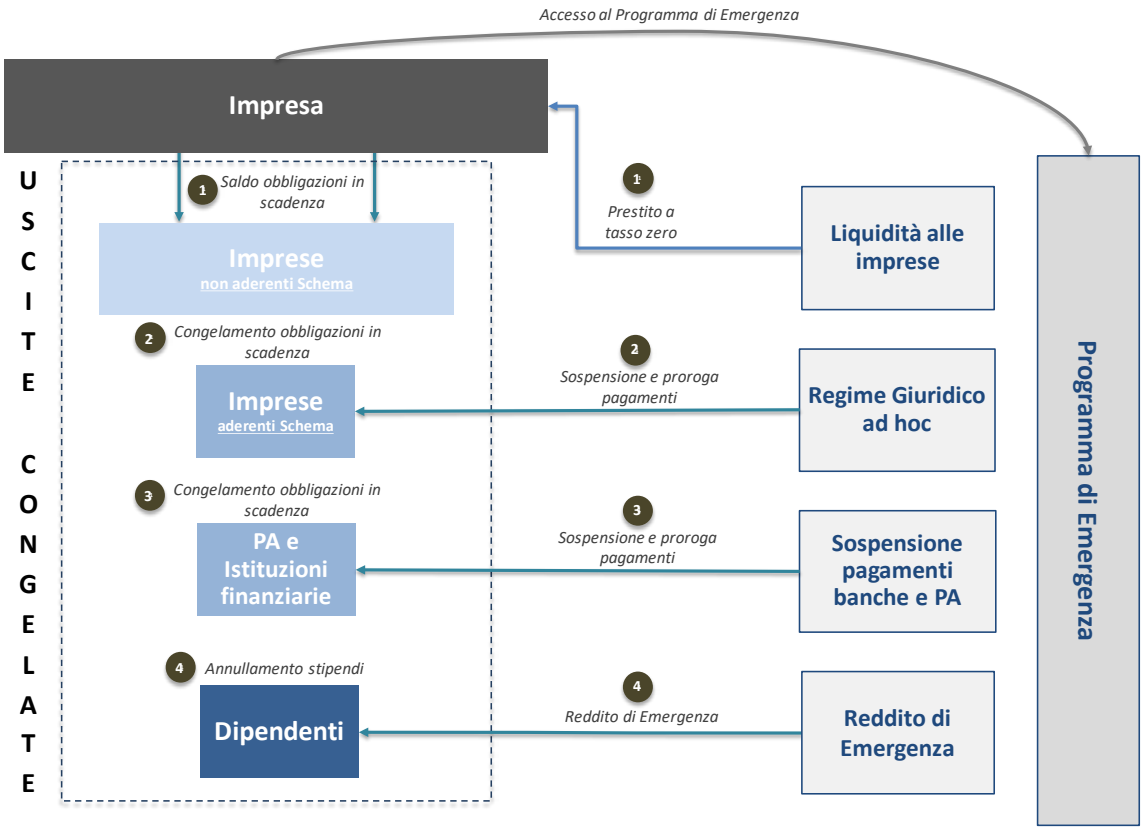
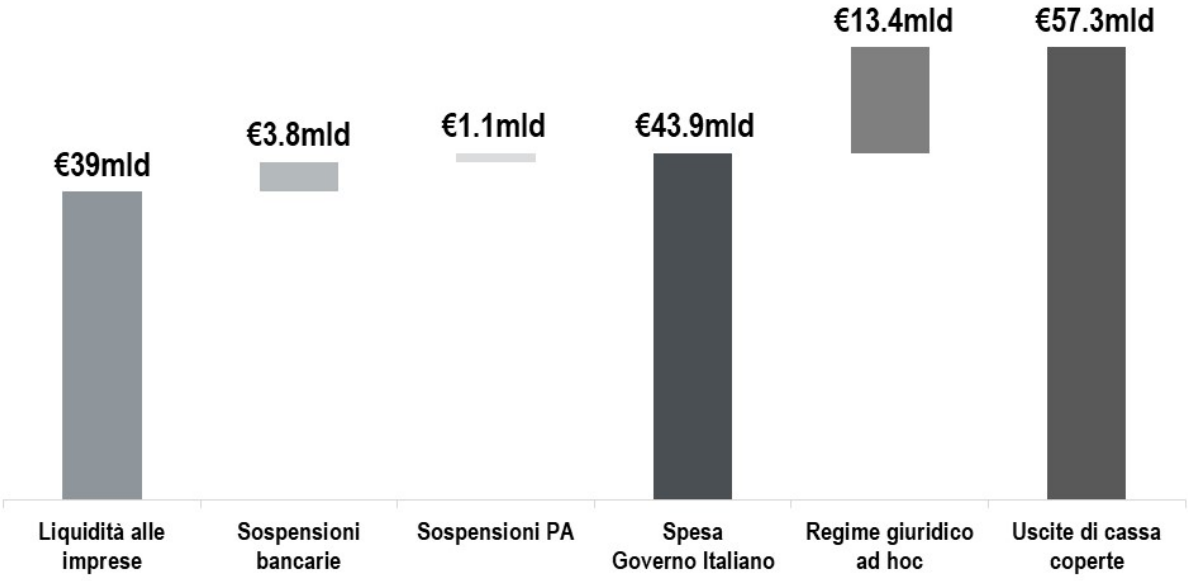
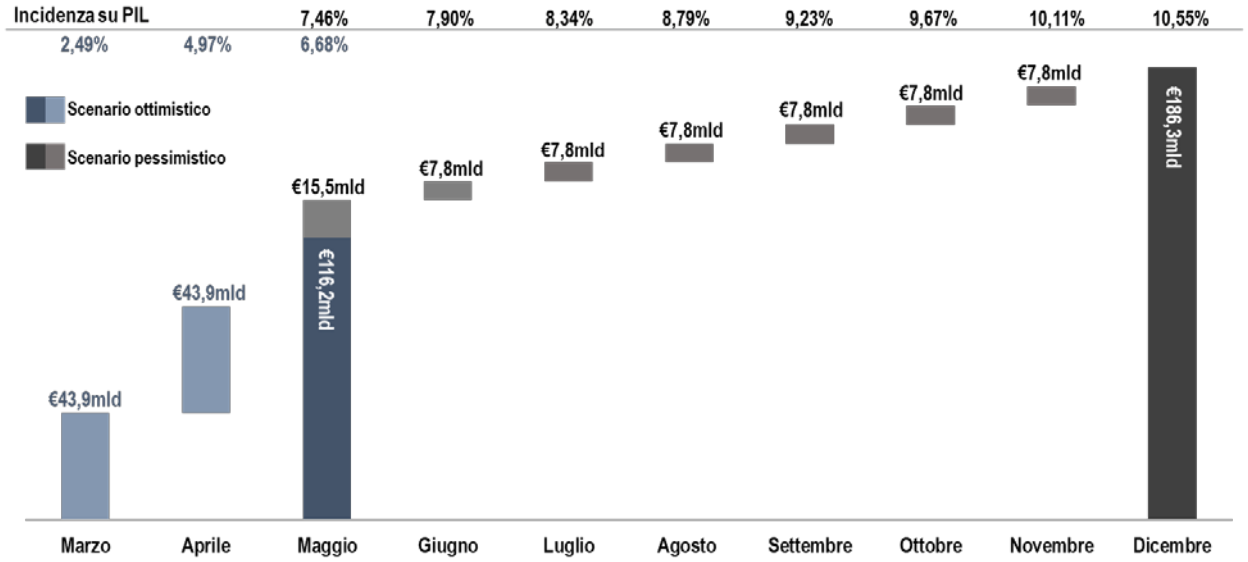


Figura 2. Proiezione delle uscite di cassa coperte e della spesa per l'assicurazione sociale per le imprese nei primi tre mesi



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

Figura 3. Proiezione della spesa per l'assicurazione sociale per le imprese e dell'impato sul debito pubblico



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

APPENDICE

STIMA DELLA SPESA PER IL REDDITO DI EMERGENZA IN ITALIA

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

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

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

PROIEZIONE DELLA SPESA PER L'ASSICURAZIONE SOCIALE IN ITALIA

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

Stima uscite di cassa coperte (€ mld)

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

Stima fabbisogno finanziario complessivo con regime giurdico (€ mld)

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

Stima liquidità alle imprese (€ mld)

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

Stima liquidità alle imprese con regime giurdico (€ mld)

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

Stima sospensioni bancarie (€ mld)

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

Stima sospensioni PA e previdenza (€ mld)

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

Processo di stima

Voci di stato patrimoniale e assunzioni:

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

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

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

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

% del totale delle imprese italiane 50.1%

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