



Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra di Diritto Processuale Tributario

**L'IMPATTO DEL COVID-19
SULL'ECONOMIA ITALIANA E
POSSIBILI MISURE FISCALI CONTRO
LA RECESSIONE.**

RELATORE

Chiar.mo Prof. Giuseppe Napoli

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Fabio Marchetti

CANDIDATO

Salvatore Cammuso

Matricola 707901

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE.	6
1. CENNI GENERALI.	9
1.1. PREMessa.	9
1.2. LE CONSEGUENZE DELLA PANDEMIA.	12
1.2.1. L'IMPATTO SULL'ECONOMIA MONDIALE.	13
1.2.2. L'IMPATTO SULL'ECONOMIA ITALIANA.	19
1.3. POSSIBILI SCENARI DI RIPRESA ECONOMICA.	22
2. LA NECESSITÀ ED I LIMITI DEGLI INCENTIVI FISCALI.	25
2.1. PERCHÉ LO STATO DOVREBBE INTERVENIRE?	25
2.2. L'IMPORTANZA DELLE MISURE FISCALI.	26
2.2.1. IL MOLTIPLICATORE FISCALE.	27
2.3. LE PROBLEMATICHE INERENTI AD UN DEBITO PUBBLICO ELEVATO.	29
2.3.1. IL DEBITO PUBBLICO ITALIANO.	32
3. LIMITI NORMATIVI ALL'INDEBITAMENTO PUBBLICO.	35
3.1. CARATTERI GENERALI.	35
3.2. LA LEGISLAZIONE ITALIANA.	35
3.3. LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA.	37
3.3.1. IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA.	38
3.4. MISURE EUROPEE DI CONTRASTO AD UN ECCESSIVO INDEBITAMENTO.	40
3.4.1. LE MISURE PREVENTIVE.	40
3.4.2. LE MISURE CORRETTIVE.	42
4. MISURE DI CONTRASTO ALLA RECESSIONE DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA.	44
4.1. PREMessa.	44
4.2. I PROVVEDIMENTI DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA.	46
4.3. IL CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO.	49
4.3.1. LE PROPOSTE.	49
4.3.2. LA DECISIONE.	51
5. GLI INTERVENTI DEL GOVERNO ITALIANO.	55
5.1. INTRODUZIONE.	55
5.2. IL DECRETO CURA ITALIA.	57
5.3. IL DECRETO LIQUIDITÀ.	61
5.4. IL DECRETO RILANCIO.	65
5.5. ULTERIORI PREVISIONI.	69
6. POSSIBILI INCENTIVI FISCALI FUTURI.	71
6.1. PREMessa.	71
6.2. HISTORIA MAGISTRA VITAE.	73
6.2.1. LE MISURE ANTI-CRISI IN ITALIA (2008-2011).	75
6.2.2. GLI EFFETTI DI UNA POLITICA DI AUSTERITÀ.	77
6.3. SPUNTI PER IL FUTURO.	78
6.4. LA RIPRESA DELLA PRODUZIONE INTERNA.	81
6.4.1. INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE.	83
6.4.2. IL MECCANISMO DEL CREDITO D'IMPOSTA.	84

6.5. IL MANTENIMENTO DELL'OCCUPAZIONE E L'AGEVOLAZIONE ALLE ASSUNZIONI.	85
6.5.1. TAGLIO DEL CUNEO FISCALE.	87
6.6. IL CONSUMO ED I PRIVATI.	87
6.6.1. RIMODULAZIONE DELLE ALIQUOTE IRPEF.	88
<u>CONCLUSIONI.</u>	<u>91</u>
<u>INDICE DELLE FIGURE.</u>	<u>93</u>
<u>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.</u>	<u>97</u>
<u>RIASSUNTO.</u>	<u>106</u>

INTRODUZIONE.

L'11 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato che l'infezione da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2) rappresentasse una pandemia mondiale. Il rapido diffondersi dell'emergenza sta tuttora cambiando incessantemente le condizioni sanitarie, le abitudini di vita, le relazioni sociali e le attività produttive dei Paesi colpiti.

Dapprima le limitazioni di natura commerciale, successivamente la necessità di un lockdown diffuso che si è tradotto, tra l'altro, in una chiusura generalizzata delle attività produttive e, infine, la diffusione di un sentimento di incertezza sui mercati finanziari, hanno contribuito, in maniera significativa, al peggioramento delle condizioni economiche dei vari Paesi. Fin da subito, i governi nazionali, hanno affiancato, ai provvedimenti di natura medico-sanitaria, ulteriori provvedimenti di natura economica al fine di evitare il collasso dei sistemi imprenditoriali e finanziari.

Dopo la prima fase emergenziale, si è acceso un ampio dibattito sui possibili risvolti della crisi e sulle misure più adeguate per mitigarne l'impatto.

La preoccupazione attuale, largamente condivisa, deriva dall'impossibilità di conoscere l'evoluzione dell'andamento del contagio e dall'incertezza sulle future ripercussioni economiche.

A seguito della crisi, una moltitudine di persone sta affrontando la drammatica perdita di vite umane; ma, probabilmente, un numero di persone forse ancora più ampio sta combattendo una pesante condizione di mancanza di mezzi di sostentamento.

La natura pandemica dello shock che si sta verificando attualmente non è ciclica ma è, invece, molto più ampia perché in grado di riversare rapidamente i propri effetti in maniera generalizzata. La velocità del deterioramento dei bilanci delle società private, causata dalla inevitabile chiusura economica, deve essere affrontata, con la stessa rapidità, attraverso un cambiamento di mentalità e, di conseguenza, mediante l'impiego dei bilanci pubblici e della mobilitazione del sistema europeo.

È dovere dello Stato utilizzare il proprio bilancio per proteggere i cittadini da shock economici di cui il settore privato non è responsabile.

Probabilmente, il livello di debito pubblico dovrà aumentare ulteriormente, ma l'alternativa, rappresentata da una distruzione permanente della capacità produttiva e, di conseguenza, del futuro gettito fiscale, potrebbero avere conseguenze ancora più dannose per l'intera economia nonché per la finanza pubblica.

In questo contesto economico e, in particolare, a causa delle condizioni attuali in cui riversa la politica monetaria, grande importanza rivestono gli incentivi fiscali.

Il diffondersi di questa crisi, potrebbe, quindi, essere utilizzato come spunto per l'attuazione di una serie di riforme strutturali di cui il nostro sistema tributario già necessitava.

Spetta, quindi, allo Stato il compito di adoperarsi con corposi interventi resi possibili dalla propria capacità di indebitamento e dai mezzi forniti dall'Unione europea, che, se correttamente utilizzati, possono rappresentare la base per l'attuazione di misure economiche e fiscali necessarie per un'attenuazione delle ripercussioni future, una salvaguardia del livello dell'occupazione, una ripresa della produzione ed una più rapida crescita interna.

Gli aspetti maggiormente preoccupanti sono in particolare due: la mancanza di un piano economico futuro e la discrezionalità delle misure da adottare. La peculiare natura della crisi economica contemporanea, in riferimento alla sua portata ed alla sua derivazione, fa sì che non vi siano in letteratura delle regole generali da seguire.

1. Cenni generali.

1.1. Premessa.

Il 31 dicembre 2019, le autorità cinesi hanno riferito all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) la comparsa di diversi casi di polmonite le cui cause erano, inizialmente, sconosciute. Le segnalazioni provenivano, principalmente, dalla città cinese di Wuhan, capoluogo molto popoloso della provincia di Hubei e sembravano riguardare alcuni lavoratori del mercato del pesce e di animali vivi situati nel centro della città. La causa di questa patologia è stata confermata il 7 gennaio 2020 dalle autorità cinesi che dichiararono di aver identificato un nuovo virus, facente parte della famiglia dei coronavirus, chiamato temporaneamente "2019-nCoV".

Il 20 gennaio si è reso noto, per la prima volta, che il patogeno potesse essere trasmesso da uomo a uomo: fino a quel momento si pensava, infatti, che il contagio avvenisse attraverso la trasmissione dagli animali all'uomo. Successivamente, il 23 gennaio, è stato dichiarato lo stato di *lockdown* per la città di Wuhan: le misure prevedevano, principalmente, la sospensione del trasporto pubblico, il divieto di entrata o uscita dalla città, l'invito alla popolazione di restare a casa, l'obbligo di utilizzo delle mascherine nei luoghi pubblici e la cancellazione di tutti i festeggiamenti previsti per il Capodanno cinese.

Nonostante le misure di contenimento del contagio adottate, la situazione è continuata ad aggravarsi costantemente e la diffusione del virus ha iniziato a riguardare diversi paesi.

Il 30 gennaio, il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Giuseppe Conte, ha confermato i primi due casi di contagio riscontrati nel nostro Paese: si trattava di due turisti cinesi. Viene proclamato, il giorno successivo, in Italia, lo stato d'emergenza, destinato a durare per almeno i successivi sei mesi. Constatato il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e conseguentemente all'incremento dei casi sul territorio nazionale, il 23 febbraio, il Consiglio dei Ministri, ha approvato il *decreto-legge 23 febbraio 2020 n.6*, attraverso il quale si sono introdotte misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica.¹ Con l'approvazione di questo decreto si prevedeva, nei

¹ Si veda: "Coronavirus, le misure adottate dal Governo", Governo Italiano, <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

comuni interessati, il divieto di allontanamento e di ingresso, la sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi tipo di eventi ed ogni forma di riunione in luogo pubblico, la sospensione dei servizi educativi di ogni ordine e grado, la sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, la sospensione delle attività degli uffici pubblici, fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica utilità, la chiusura di tutte le attività lavorative per le imprese, ad esclusione di quelle eroganti servizi essenziali e di pubblica utilità.²

La repentina crescita dei contagi, il pericoloso aumento del numero di persone ricoverate in terapia intensiva e del numero dei decessi, hanno portato all'approvazione da parte del Presidente del Consiglio, in data 8 marzo, di un ulteriore Dcpm, in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020 n.6, che ha intensificato le misure di contenimento del contagio nella regione Lombardia e in 14 province dell'Italia settentrionale. Le previsioni di maggior rilievo contenute in questo decreto e riferite ai territori precedentemente menzionati sono: l'invito ad evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori indicati, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute; la raccomandazione ai soggetti con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre di rimanere presso il proprio domicilio e limitare i contatti sociali, contattando il proprio medico curante; la sospensione di vari eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina; la chiusura dei musei e luoghi di cultura; la concessione di continuazione delle attività commerciali diverse da quelle di ristorazione e bar soltanto a condizione che il gestore possa garantire un accesso ai luoghi di lavoro con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza di almeno un metro. Il decreto del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020 ha rafforzato anche le misure previste su tutto il territorio nazionale. Tra le altre ricordiamo: la sospensione delle manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura; la raccomandazione ai gestori delle attività commerciali di garantire l'adozione di misure organizzative tali da consentire l'accesso ai luoghi di lavoro evitando assembramenti di persone e nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; la sospensione dei servizi educativi, dei viaggi di istruzione e delle iniziative di scambio.³

Il giorno seguente, il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ha firmato il Dpcm 9 marzo 2020 recante nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale: il provvedimento estende, a tutta la penisola, le misure precedentemente adottate in riferimento alla regione Lombardia e alle 14 province dell'Italia settentrionale. A partire da questa

² Si veda: "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020", *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20A01228/sg>.

³ Si veda: "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020", *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20A01522/sg>.

data sono stati vietati, inoltre, sull'intero territorio nazionale, ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico.⁴

In data 22 marzo 2020 è stata adottata congiuntamente dal Ministro della Salute e dal Ministro dell'Interno una nuova ordinanza che ha vietato a tutte le persone fisiche di spostarsi attraverso mezzi pubblici o privati in comuni diversi da quelli in cui si trovavano. In serata il Presidente del Consiglio ha firmato il Dpcm 22 marzo 2020 con cui si prevedeva, in particolare, la sospensione di tutte le attività produttive, industriali e commerciali, ad eccezione di quelle essenziali o strategiche.⁵

Dopo più di un mese dall'adozione delle misure di confinamento su tutto il territorio nazionale, la curva dei nuovi contagi giornalieri e quella degli attualmente positivi in Italia sembrava iniziare a flettere lentamente. Nella seconda metà di aprile i dati che analizzavano la diffusione del contagio sembravano offrire buone speranze.

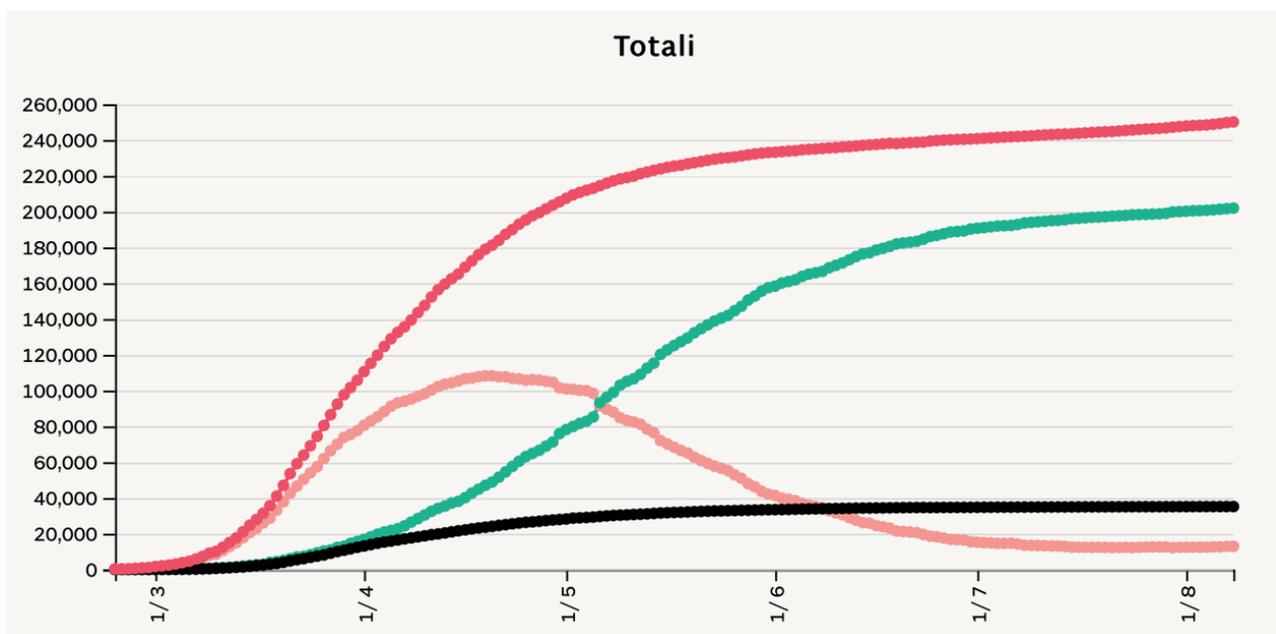


Figura 1: Il trend giorno per giorno.⁶

Il 26 aprile, il Presidente Conte, annunciava l'inizio, della cosiddetta "fase 2" pronunciando le seguenti parole: "... Grazie ai sacrifici fin qui fatti stiamo riuscendo a contenere la diffusione della pandemia e questo è un grande risultato se consideriamo che nella fase più acuta addirittura ci sono stati dei momenti in cui l'epidemia sembrava sfuggire a ogni controllo. Avete manifestato tutti forza, coraggio, senso di responsabilità, di comunità. Adesso inizia per tutti la fase di convivenza con il

⁴ Si veda: "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20A01558/sg>.

⁵ Si veda: "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/22/76/sg/pdf>.

⁶ Si veda: "Coronavirus in Italia, i dati e la mappa", Il Sole 24 ore, <https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/>.

virus e dobbiamo essere consapevoli che in questa nuova fase, la fase due, la curva del contagio potrà risalire in alcune aree del Paese... ”⁷.

A partire dal 4 maggio, data in cui ha inizio l’efficacia delle disposizioni del decreto 26 aprile 2020, alcune misure sono state lievemente allentate. Tra le più importanti ricordiamo: il permesso agli spostamenti per incontrare i congiunti, purché potesse essere rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e la riapertura dei parchi, le ville e i giardini pubblici, condizionata al rispetto di alcuni divieti, tali da permettere un’adeguata previsione del contagio.⁸

Di fatto, la fine del *lockdown*, cominciato a marzo, è iniziata il 18 maggio con la riapertura di alcune attività commerciali e filiere produttive. Da questa data è stato possibile incontrare persone al di fuori del proprio nucleo familiare o affettivo e, per gli spostamenti all’interno della stessa regione, non è stato più necessaria la compilazione dell’autocertificazione.

I giorni successivi sono stati caratterizzati da una serie di provvedimenti, meno incisivi, che hanno man mano allentato le misure di prevenzione del contagio ancora in vigore su tutto il territorio nazionale.

1.2. Le conseguenze della pandemia.

La diffusione del nuovo coronavirus è un evento epocale che, probabilmente, lascerà dei riflessi sotto vari fronti anche in un momento seguente alla sua definitiva scomparsa.

L’emergenza, inizialmente sanitaria, ed il successivo *lockdown* hanno trasmesso tra le persone dei sentimenti di paura, ansia ed incertezza suscitando rapidamente una crisi sociale. L’angoscia, causata dalle misure di distanziamento, ha destato non poche preoccupazioni circa gli effetti sul benessere e

⁷ Si veda: “Conferenza stampa del Presidente Conte, 26 Aprile 2020”, Governo Italiano, <http://www.governo.it/node/14518>.

⁸ Si veda: “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020”, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg>.

sulla salute mentale. Già in un periodo precedente si poteva notare come, in molte società, andasse aumentando l'isolamento sociale: questa situazione riguardava principalmente le fasce di età più anziane che, durante l'epidemia, hanno visto restringere ancora di più la propria rete di contatti.

Mantenere dei rapporti interpersonali, durante la quarantena, ha reso necessario un maggior ricorso alle tecnologie digitali. Certamente, l'utilizzo di tali modalità di comunicazione era già in forte crescita, ma, con lo scoppio della pandemia, molti si sono trovati a dover affrontare problemi di divario digitale e di connessione.

Le restrizioni che sono state sperimentate potrebbero avere conseguenze significative anche a lungo termine, caratterizzando il modo di vivere futuro della società. È difficile immaginare una totale scomparsa di tutte le misure di prevenzione del contagio (utilizzo di mascherine, distanze minime di sicurezza, sanificazione dei locali). Si può intuitivamente prevedere che molti luoghi, dove si svolge la vita quotidiana delle persone, saranno fortemente influenzati dallo scoppio di questa pandemia, per citarne alcuni: gli uffici di lavoro, i ristoranti, la scuola, le palestre.

1.2.1. L'impatto sull'economia mondiale.

L'evolversi dell'andamento dell'epidemia ha reso necessarie delle azioni di contenimento del contagio in molti paesi del mondo. Per limitare il più possibile gli effetti sanitari di questa pandemia, i governi e le istituzioni di molte nazioni, hanno adottato misure di quarantena che si sono tradotte in chiusure delle attività e restrizioni al commercio. Un fenomeno che inizialmente sembrava circoscritto al territorio cinese ma che in realtà si è rivelato, rapidamente, di portata globale.

Appare evidente che questa situazione di assoluta gravità abbia portato delle problematiche economiche, a livello globale, di almeno tre ordini differenti: economico, finanziario e del lavoro.

Dal punto di vista economico, secondo le ultime stime avanzate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), gli effetti della pandemia costeranno una contrazione dell'economia mondiale di circa il 3% nel corso del 2020: molto peggio di quella verificatasi durante la crisi finanziaria del 2008-2009.

La situazione è avvolta da un'estrema incertezza circa le previsioni di crescita future. Le ricadute economiche dipendono, infatti, da fattori che interagiscono in modi difficili da prevedere, inclusi la prosecuzione della pandemia, l'intensità e l'efficacia degli sforzi di contenimento, le modifiche nei modelli di spesa, i cambiamenti comportamentali delle persone e la volatilità dei prezzi delle materie prime.

Molti paesi si trovano a dover affrontare una crisi a più livelli che comprende uno shock sanitario, sconvolgimenti economici interni e un crollo della domanda esterna.

L'impatto economico è stato visibile, fin da subito, nei paesi più colpiti dall'epidemia. Ad esempio, in Cina, la produzione industriale, le vendite al dettaglio e gli investimenti in immobilizzazioni sono diminuiti drasticamente a gennaio e febbraio. I rigorosi sforzi di quarantena e di contenimento hanno comportato necessariamente un forte rallentamento delle attività economiche a causa della chiusura di luoghi di lavoro non essenziali. Tuttavia, le misure adottate sono state fortemente necessarie per rallentare la diffusione del virus, consentire ai sistemi sanitari di far fronte all'emergenza e permettere una futura ripresa più rapida e robusta.

Il rapido deterioramento delle prospettive economiche globali e la rottura dell'accordo OPEC+ (Organization of the Petroleum Exporting Countries) tra i fornitori di petrolio, hanno pesato gravemente sui prezzi delle materie prime.

Figure 1.1. Commodity Prices
(January 2, 2020 = 100)

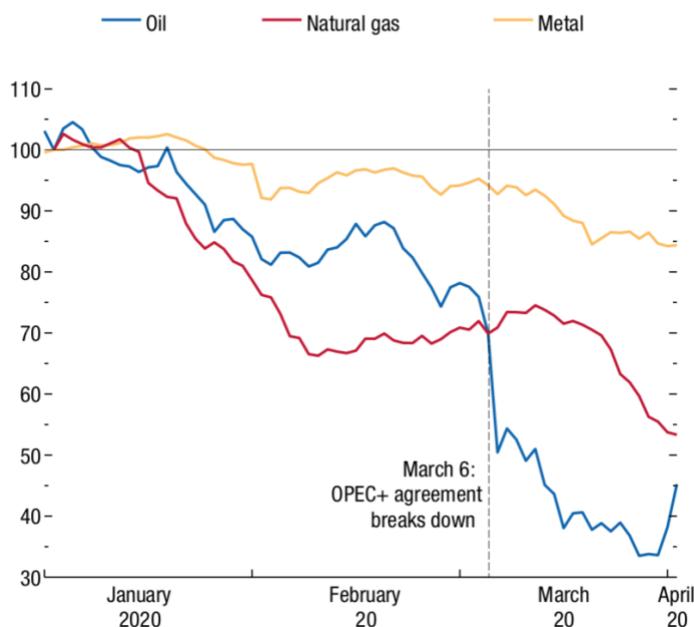


Figura 2: Primary Commodity Price System; and IMF staff calculations.⁹

⁹ Si veda: "Global Prospects and Policies", International Monetary Fund, Chapter 1, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

Da metà gennaio a fine marzo, i prezzi dei metalli di base sono diminuiti di circa il 15%, i prezzi del gas naturale del 38% e quelli del petrolio greggio di circa il 65%.

La maggior parte delle economie avanzate dovrà far fronte a delle contrazioni del PIL pro capite non indifferenti: Stati Uniti (-5,9%), Giappone (-5,2%), Regno Unito (-6,5%), Germania (-7%), Francia (-7,2%).

Anche per le economie in via di sviluppo si andrà in contro, probabilmente, ad una grave recessione. La revisione a ribasso delle previsioni è stata effettuata anche nei paesi che non hanno ancora registrato focolai diffusi rilevati e pertanto la crescita potrebbe risultare ancora inferiore nel caso in cui fossero rese necessarie misure di contenimento più drastiche.¹⁰

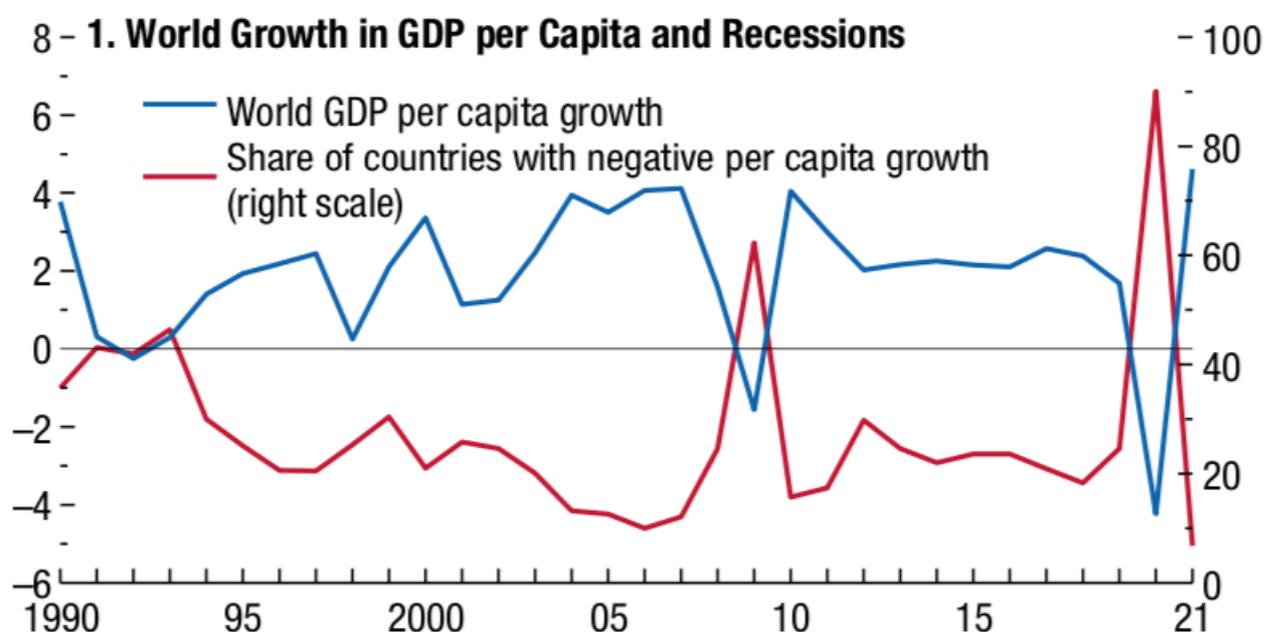


Figura 3: World Growth in GDP per Capita and Recessions.¹¹

In campo economico vi sono ulteriori due effetti apportati dalla pandemia:

- uno shock sul lato dell'offerta: una sua contrazione imprevista è causata dall'effetto diretto del *lockdown*, ossia dell'interruzione delle filiere produttive ritenute non essenziali. Quando possibile, si può ovviare al problema del fermo delle attività attraverso l'utilizzo dello *smart working* (lavoro da remoto). Tuttavia, questa soluzione non è applicabile in maniera generalizzata. Alcuni importanti settori infatti vedono non utilizzabile tale modalità di lavoro,

¹⁰ Si veda: "Global Prospects and Policies", International Monetary Fund, Chapter 1, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

¹¹ Si veda: "Global Prospects and Policies", International Monetary Fund, Chapter 1, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

per citarne alcuni: il turismo, la ristorazione ed in maniera più generale il settore industriale. La gravità degli effetti dell'interruzione possono estendersi ad altri settori e ad altre aree geografiche, a seconda del livello di integrazione verticale e delle connessioni territoriali, amplificando in questo modo lo shock iniziale;

- uno shock sul lato della domanda: innescato da molteplici fattori. Primo di tutti, per evidenza, è il calo dei consumi, conseguenza immediata delle misure restrittive della mobilità individuale. A questo si aggiunge il cosiddetto effetto reddito: un calo del reddito disponibile alle famiglie poiché molti lavoratori subiscono una riduzione della retribuzione o, nei casi più gravi, la perdita del lavoro a causa della chiusura temporanea di alcune attività. Inoltre, vi è un effetto ricchezza: le attività finanziarie possedute dagli individui perdono di valore per effetto dell'andamento negativo dei mercati finanziari.

Un'ulteriore preoccupazione, derivante da questa pandemia, riguarda il sistema finanziario: in particolare i mercati finanziari e le banche. Il diffondersi dei contagi e l'aumento del sentimento di incertezza si ripercuotono significativamente sull'andamento dei mercati finanziari determinando una diminuzione del valore dei titoli. Questo andamento negativo, riduce, inoltre, la capacità di raccogliere risorse sul mercato da parte dei soggetti prenditori di fondi (in particolare lo Stato e le imprese) perché si riduce la propensione al rischio di potenziali investitori.

La crisi potrebbe avere effetti negativi sulle banche che, a loro volta, potrebbero ridurre l'erogazione di credito alle famiglie e alle imprese: ciò soprattutto a causa di possibili future difficoltà nel recupero dei prestiti.

Uno shock potrebbe essere determinato, infine, sulle finanze pubbliche. Lo squilibrio dei conti pubblici può essere causato dalle forti misure necessarie, da un lato per adeguare il sistema sanitario, dall'altro per sostenere famiglie ed imprese. Si tratta di un impatto particolarmente rilevante per i paesi caratterizzati da un elevato stock di debito pubblico accumulato negli anni che ne aggrava la vulnerabilità in tale ambito.¹²

Le fluttuazioni dei mercati finanziari hanno influenzato, storicamente, in modo significativo, le condizioni economiche dei vari paesi. La situazione è stata aggravata dall'esistenza di tassi di policy e livelli di debito pubblico superiori a quelli degli ultimi 60 anni. Ciò si è verificato anche in conseguenza della precedente crisi globale del 2008 dove le banche centrali, per far fronte all'emergenza, hanno utilizzato degli strumenti di politica monetaria non convenzionali: tassi di interesse ufficiali ridotti di circa 3 punti percentuali (una soluzione leggermente più invadente rispetto

¹² Si veda: "Dalla crisi sanitaria alla crisi economica", CONSOB, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-sanitaria-economica>.

a quelle adottate in recessioni economiche precedenti); acquisti di strumenti finanziari su larga scala (quantitative and credit easing); in alcuni casi, tassi di interesse negativi.¹³

Gestire le finanze personali in un clima di incertezza tipico delle crisi economiche può essere di non immediata facilità. I piccoli investitori, in particolare, possono compiere delle scelte affrettate ed inadeguate spinti dal timore di perdere i propri risparmi. In queste situazioni di particolare gravità le fasi di ribasso dell'andamento dei titoli e l'aumento della volatilità del loro valore possono essere fisiologiche. Questo scenario, del resto, è quello che si è verificato anche durante questa crisi globale a partire dall'11 marzo. Da questa data, infatti, i principali indici di mercato hanno constatato degli andamenti molto negativi. A titolo di esempio: il FTSE MIB ha chiuso le contrattazioni con una flessione del 16,92%, vedendo realizzarsi la peggiore seduta della sua storia e, soltanto due giorni dopo, il Dow Jones ha segnato anch'esso un violento calo di circa il 12%.

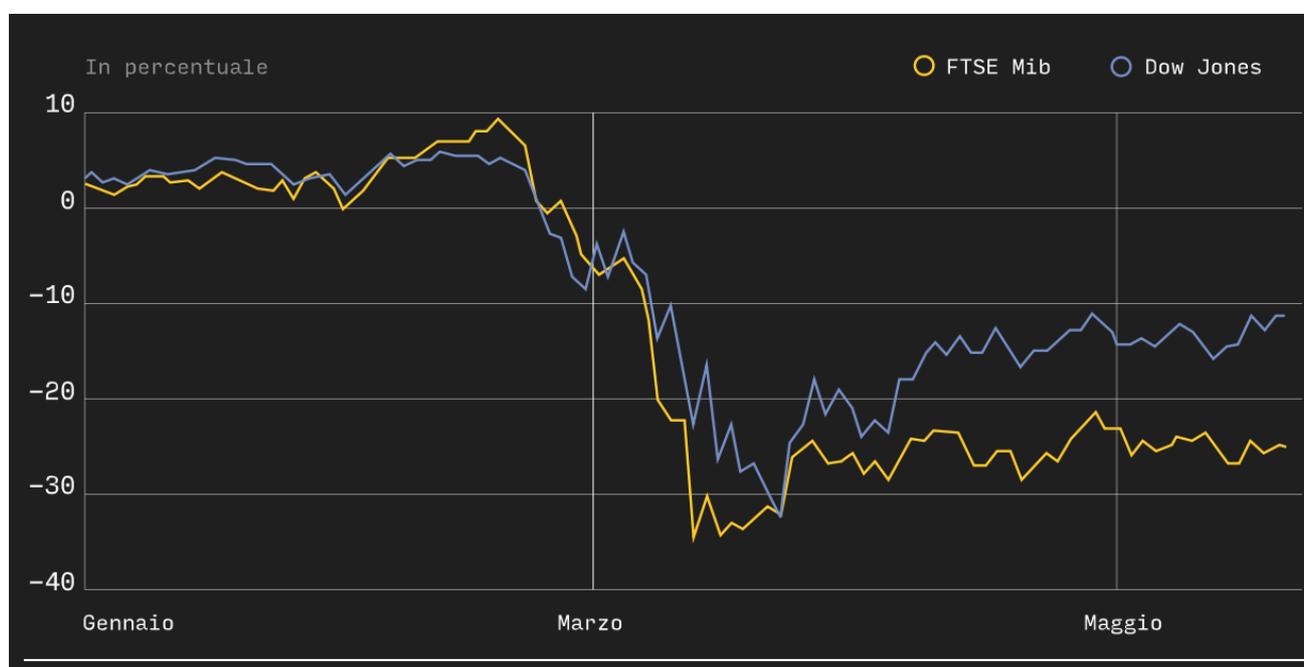


Figura 4: Andamento percentuale FTSE MIB e Dow Jones.¹⁴

Secondo l'International Labour Organization (ILO), circa il 94% dei lavoratori del mondo vive in paesi in cui sono in atto misure di chiusura del posto di lavoro. Le ore di lavoro in tutti i paesi, secondo queste ultime stime, sono calate drasticamente di circa il 10,7% nel secondo trimestre del 2020 rispetto all'ultimo trimestre del 2019. La pandemia ha messo in luce le disuguaglianze nelle società andando a colpire maggiormente i gruppi più vulnerabili ed emarginati. A livello globale, circa il 38% della forza lavoro è impiegata in settori ad alto rischio: questi sono settori ad alta intensità di

¹³ Si veda: "Global Prospects and Policies", International Monetary Fund, Chapter 2, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

¹⁴ Si veda: "Cose che noi umani", Il Sole 24 ore, <https://lab24.ilssole24ore.com/storia-coronavirus/>.

manodopera costituita prevalentemente da lavoratori spesso poco retribuiti e poco qualificati. I lavoratori che hanno subito effetti più drastici sul mercato del lavoro appartengono a quattro categorie: turismo (144 milioni di lavoratori), vendite al dettaglio e all'ingrosso (482 milioni), servizi alle imprese e amministrazione (157 milioni), manifatturiero (463 milioni).

Economic sector	Current impact of crisis on economic output ↓	Baseline employment situation (global estimates for 2020 prior to COVID-19)			
		Level of employment (000s)	Share in global employment (percent)	Wage ratio (av. monthly sector earnings/av. total earnings)	Share of women (percent)
Education	Low	176560	5.3	1.23	61.8
Human health and social work activities	Low	136244	4.1	1.14	70.4
Public administration and defence; compulsory social security	Low	144241	4.3	1.35	31.5
Utilities	Low	26589	0.8	1.07	18.8
Agriculture; forestry and fishing	Low-Medium*	880373	26.5	0.72	37.1
Construction	Medium	257041	7.7	1.03	7.3
Financial and insurance activities	Medium	52237	1.6	1.72	47.1
Mining and quarrying	Medium	21714	0.7	1.46	15.1
Arts, entertainment and recreation, and other services	Medium-high*	179857	5.4	0.69	57.2
Transport; storage and communication	Medium-high*	204217	6.1	1.19	14.3
Accommodation and food service	High	143661	4.3	0.71	54.1
Real estate; business and administrative activities	High	156878	4.7	0.97	38.2
Manufacturing	High	463091	13.9	0.95	38.7
Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles	High	481951	14.5	0.86	43.6

Figura 5: Workers at risk: sectoral prospective.¹⁵

In termini di rischi per la salute sul lavoro, le persone più colpite sono quelle coinvolte in settori essenziali della produzione e dei servizi che continuano a lavorare, spesso senza le necessarie distanze sociali, dispositivi di protezione ed altre misure di prevenzione del contagio. Questi lavoratori in prima linea meritano un'attenzione particolare da parte dei governi per garantire loro la massima protezione.¹⁶

¹⁵ Si veda: "The World of Work and COVID-19", International Labour Organization, https://www.ilo.org/employment/Informationresources/covid-19/other/WCMS_748323/lang--en/index.htm.

¹⁶ Si veda: "The World of Work and COVID-19", International Labour Organization, https://www.ilo.org/employment/Informationresources/covid-19/other/WCMS_748323/lang--en/index.htm.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha stimato un rialzo di circa il 3% del tasso di disoccupazione a causa della pandemia: un passaggio dal 5,2% di febbraio all'8,5% di aprile.¹⁷

1.2.2. L'impatto sull'economia italiana.

L'Italia è stato uno tra i paesi maggiormente colpiti in Europa dalla pandemia in termini di contagi e decessi.

La crisi determinata dal diffondersi dell'epidemia ha impattato il nostro Paese in un momento caratterizzato da una prolungata debolezza del ciclo economico: tra il 2015 e il 2017 si era presentata una situazione di debole accelerazione, lasciando il passo ad un andamento quasi stagnante negli anni successivi. Nel 2019 il prodotto interno lordo (PIL) aveva registrato un debole aumento di circa lo 0,3% ed il suo sviluppo, in particolare nella seconda parte dell'anno, si è prima arrestato e poi è divenuto negativo.

Il blocco parziale delle attività e della vita sociale, connessi all'emergenza sanitaria, ha determinato effetti preoccupanti dal punto di vista economico: nel primo trimestre del 2020 il PIL italiano ha registrato una vertiginosa contrazione di circa il 5,3% rispetto al trimestre precedente.

La particolare provenienza della crisi, e cioè di natura epidemiologica, si è manifestata con un coinvolgimento negativo di tutti i principali comparti produttivi. È diminuito, in particolare, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto (-8,6%), quello del settore delle costruzioni (-6,2%) e del settore dei servizi (-4,4%). Simmetrica è sembrata la situazione dal lato della domanda in cui gli andamenti sono stati tutti sfavorevoli. Il contributo alla rapida flessione del prodotto interno lordo è derivato, in maniera più consistente, dalla caduta dei consumi delle famiglie e delle istituzioni private (-4%). La parziale chiusura delle attività produttive e l'aumento del sentimento di incertezza hanno

¹⁷ Si veda: "Urgent action needed to stop job crisis becoming a social crisis", *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, <https://www.oecd.org/newsroom/urgent-action-needed-to-stop-jobs-crisis-becoming-a-social-crisis.htm>.

determinato un brusco calo degli investimenti da parte delle imprese (-8,1%): in particolare sono crollate le spese per macchinari e costruzioni.

Il sistema produttivo è stato coinvolto dall'emergenza sanitaria con tempi e modalità talmente rapidi da impedire qualsiasi contromisura immediata, così che le imprese hanno reagito con comportamenti differenziati tra loro. Nella prima fase dell'emergenza sanitaria, che si è conclusa il 4 maggio, quasi la metà delle aziende presenti sul territorio nazionale ha sospeso la propria attività: alcune obbligate dai continui decreti emanati dal governo, altre di propria libera iniziativa.

Le misure di contrasto della propagazione del virus hanno provocato una diffusa riduzione dell'attività economica: circa il 70% delle imprese ha dichiarato un calo del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In circa la metà dei casi l'andamento negativo del fatturato è stato maggiore del 50% e circa il 15% degli operatori ha dichiarato che questo fosse addirittura nullo. Al contrario, una percentuale ridotta (5%) delle imprese ha dichiarato che il proprio andamento economico è invece aumentato rispetto allo stesso periodo del 2019.

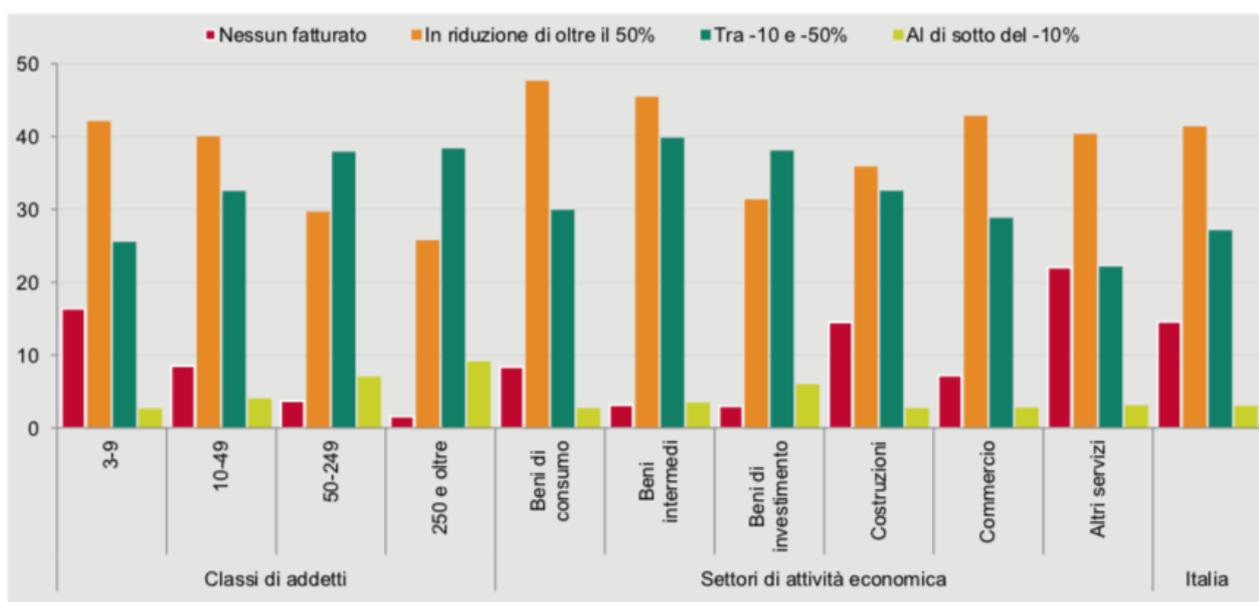


Figura 6: Imprese in base all'andamento del fatturato registrato tra Marzo-Aprile 2020 e Marzo-Aprile 2019 per classe di addetti e macro settori di attività economica.¹⁸

Tra il 2014 ed il 2019, l'occupazione è migliorata con un andamento continuo. Il trend positivo è migliorato all'inizio del 2019 ma il generale rallentamento dell'economia ha causato un moderato calo nella seconda parte dell'anno. L'inizio del 2020 è stato caratterizzato, nei primi due mesi, da una

¹⁸ Si veda: "Rapporto annuale 2020", La situazione del Paese, Istat, Capitolo 1, "Il quadro economico e sociale", <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf>.

sostanziale stagnazione ma il sopraggiungere della crisi sanitaria ha inevitabilmente colpito anche il mercato del lavoro.

La situazione è parsa sin dall'inizio di grave entità (-124 mila occupati a marzo) ed è continuata a peggiorare subito dopo (-274 mila occupati ad aprile). La riduzione è stata più accentuata per le donne che, in confronto agli uomini, concentrano maggiormente la loro forza lavorativa nel settore terziario, in particolare nelle aree per le quali il periodo di *lockdown* è stato più prolungato. Il blocco delle attività ha anche compromesso l'avvio di molti rapporti di lavoro, mentre gli ammortizzatori sociali implementati per sostenere lavoratori ed imprese hanno permesso di contenere le conseguenze per chi era già precedentemente occupato.

I lavoratori che hanno dichiarato di essere in cassa integrazione guadagni (Cig) sono passati dall'essere meno di 50 mila a febbraio a circa 1 milione 200 mila a marzo, fino a quasi 3 milioni e mezzo ad aprile.

Una utile ed innovativa modalità di lavoro, almeno per la larga scala di utilizzo che ha presentato in questo periodo, è quella dello *smart working*. L'incidenza delle persone che hanno eseguito il proprio lavoro da casa è aumentata notevolmente (+12,6% a marzo e +18,5% ad aprile). È da segnalare, tuttavia, che nonostante l'importante caduta dell'occupazione nei mesi di marzo e aprile, la disoccupazione è andata anch'essa in contro ad una flessione: ciò è da associare ad un eccezionale aumento della inattività. Le difficoltà portate dal *lockdown*, hanno ostacolato, se non reso impossibile, il verificarsi delle due condizioni necessarie per essere classificati come disoccupati, secondo la definizione europea del termine:

- I) l'aver intrapreso almeno un'azione di ricerca di lavoro nell'ultimo mese;
- II) l'essere disposto ad iniziare a lavorare entro due settimane.

A partire dalla crisi del 2008-2009, nonostante il complessivo peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie, l'esposizione alla povertà è stata inizialmente contenuta grazie al sistema degli ammortizzatori sociali. Complessivamente, negli ultimi anni, tutte le famiglie sono state interessate da una maggiore diffusione della povertà assoluta. Nel 2019 le famiglie che si trovavano in questo status erano oltre 1 milione 600 mila e comprendevano circa 4 milioni 600 mila individui. La situazione si è inoltre aggravata durante il primo semestre di questo anno con lo scoppio della pandemia: si è, infatti, verificato un calo tendenziale delle retribuzioni pro-capite di circa lo 0,3%. Preoccupanti sono state anche le evoluzioni dal punto di vista del commercio estero: sia le importazioni che le esportazioni di beni e servizi hanno subito una marcata contrazione.

Maggiormente marcata è stata la flessione delle esportazioni che sono risultate inferiori, nel bimestre marzo-aprile, di circa il 27% rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente.¹⁹

1.3. Possibili scenari di ripresa economica.

La tempistica e l'intensità della ripresa dipendono da diversi fattori che sono in continuo cambiamento: la durata e l'estensione del contagio, l'evoluzione dell'economia globale, gli effetti sulla fiducia e sulle decisioni di spesa dei cittadini e di investimento delle imprese e le eventuali ripercussioni finanziarie.

Ciò che rimane assodato è che la ripresa economica potrà essere soddisfacente solamente in un momento successivo al superamento dell'emergenza sanitaria. Allo stato della situazione attuale, formulare previsioni economiche è di estrema difficoltà.

Secondo le recenti stime della Banca d'Italia²⁰, in uno scenario centrale si può immaginare che l'allentamento delle misure di contrasto della diffusione del virus, avviato in Italia durante il mese di maggio, possa gradualmente attenuare le ripercussioni economiche. L'andamento nell'anno in corso è influenzabile dall'evoluzione della domanda interna che, a causa della sospensione della maggior parte delle attività economiche, ha subito un forte calo. La percentuale di imprese interessate dai provvedimenti di sospensione dell'attività sta sostanzialmente diminuendo.

Si può ipotizzare, inoltre, che il commercio mondiale continui in una fase di contrazione toccando una media del -12% durante l'anno: la ripresa dovrebbe essere parziale durante il 2021. Infine, si può prevedere, con una certa probabilità, che l'arrivo di turisti stranieri rimanga quasi inesistente nella parte restante del 2020 per poi migliorare nel corso dell'anno successivo.

¹⁹ Si veda: "Rapporto annuale 2020", *La situazione del Paese*, Istat, Capitolo 1, "Il quadro economico e sociale", <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf>.

²⁰ Si veda: "L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana: scenari illustrativi", *Note Covid-19*, Banca d'Italia, 15 maggio 2020, https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf.

Con queste premesse, il PIL italiano subirebbe una contrazione media nell'anno di circa il 9% per poi subire una risalita di circa il 4,8% nel 2021. La ripresa in questi termini dovrebbe essere attribuibile in larga parte al venir meno delle misure di contenimento che permettono un annullamento degli effetti negativi dal lato dell'offerta. Le ripercussioni derivanti, invece, dagli altri fronti sono destinate, in linea di massima, ad essere più durature.

Le realtà colpite maggiormente potrebbero essere: le esportazioni di beni e servizi, andando a riflettere l'andamento della domanda estera, e simmetricamente le importazioni che seguirebbero una dinamica simile durante il 2020 per poi avere un parziale recupero nel corso dell'anno successivo.

	2019	2020	2021
PIL	0,3	-9,0	4,8
Consumi delle famiglie	0,4	-8,8	4,6
Investimenti fissi lordi	1,4	-12,4	3,2
Esportazioni	1,4	-15,4	8,0
Importazioni	-0,2	-17,3	9,7
Occupazione (unità di lavoro equivalenti)	0,3	-9,8	5,0
Occupazione (teste)	0,6	-3,8	2,7
Inflazione al consumo (IPCA)	0,6	-0,1	0,0

Figura 7: Uno scenario macroeconomico illustrativo per l'economia italiana. (Variazioni percentuali).²¹

Un secondo scenario proposto è più severo ed è utile ad illustrare le conseguenze in caso di andamenti più negativi. Un'evoluzione peggiore potrebbe presentarsi a seguito di alcune condizioni, tra cui: il protrarsi della crisi sanitaria, la flessione più consistente del commercio mondiale, un peggioramento dell'andamento dei mercati finanziari. Le premesse alla base di questa seconda previsione sono più pessimiste rispetto alle prime: un maggiore calo del commercio mondiale (fino ad un'ipotetica soglia del -20%), una reintroduzione necessaria di alcune misure di contenimento in conseguenza all'aumento dei contagi con un'influenza più duratura sull'attività produttiva, un incremento dei rendimenti a lungo termine di 100 punti base e un irrigidimento delle condizioni del credito. Queste ipotesi avrebbero effetti aggiuntivi sul PIL nell'anno in corso e di conseguenza la ripresa sarebbe più graduale nel 2021.

²¹ Si veda: "L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana: scenari illustrativi", Note Covid-19, Banca d'Italia, 15 maggio 2020, https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf.

Non sono presi in considerazione, tuttavia, effetti non lineari e difficilmente quantificabili che potrebbero derivare da episodi diffusi di insolvenza tra le imprese, nuove ondate epidemiche globali o un grave deterioramento dei problemi di stabilità finanziaria.

	2020	2021
Quadro internazionale ⁽¹⁾	-1,5	-0,2
Protrarsi del contagio ⁽²⁾	-1,3	-0,8
Fattori finanziari ⁽³⁾	-1,2	-0,3

(1) Si ipotizza una caduta del commercio mondiale del 20 per cento nel 2020.

(2) Si ipotizzano misure di contenimento ulteriori che comportino sospensioni delle attività economiche per una quota pari a circa il 5 per cento del valore aggiunto per 4 settimane nei mesi estivi e circa il 15 per cento per 6 settimane tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021.

(3) Si ipotizza un aumento dei rendimenti a lungo termine di circa 100 punti base e un irrigidimento delle condizioni del credito pari a circa la metà di quanto osservato durante la crisi finanziaria globale.

Figura 8: Effetti di diverse ipotesi sulla crescita del PIL in scenari meno favorevoli. (Variazioni percentuali).²²

²² Si veda: "L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana: scenari illustrativi", Note Covid-19, Banca d'Italia, 15 maggio 2020, https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf.

2. La necessità ed i limiti degli incentivi fiscali.

2.1. Perché lo Stato dovrebbe intervenire?

L'intervento dello Stato nell'economia è giustificato, in un momento come quello attuale, dal continuo svolgimento delle proprie funzioni essenziali.

Richard Abel Musgrave, individuava nella sua celebre opera "The theory of public finance"²³, tre compiti essenziali, al perseguimento dei quali devono mirare gli interventi di finanza pubblica:

- una funzione allocativa: vanno corretti i meccanismi di mercato quando questi non garantiscono una allocazione socialmente ottimale delle risorse. Ci sono alcuni beni e servizi collettivi che il mercato, spinto dai presupposti dell'efficienza, non ha interessi a produrre, è qui che è importante l'intervento pubblico. Attraverso la tassazione, la regolamentazione e la spesa, lo Stato interviene per correggere i fallimenti di mercato che impediscono l'allocazione delle risorse produttive, in linea con la massimizzazione del welfare della società;
- una funzione redistributiva: è resa necessaria dagli effetti distorsivi causati dal mercato sulla distribuzione dei redditi e dei patrimoni. Gli strumenti che possono essere utilizzati per il raggiungimento di questo scopo sono, ad esempio: i trasferimenti di risorse a gruppi particolari di cittadini (sussidi di disoccupazione, pensioni sociali); le imposte sui redditi proporzionalmente più alte a chi possiede redditi più maggiori; politiche di intervento sui prezzi di alcuni beni; fornitura diretta di servizi ai cittadini. Una distribuzione eccessivamente egualitaria rischia di scoraggiare l'intrapresa privata, ma una distribuzione largamente diseguale può ostacolare la coesione sociale e la crescita economica: nell'esercizio della sua funzione redistributiva, solitamente, lo Stato cerca di rendere meno diseguale la disparità di reddito generata spontaneamente dalle forze di mercato, avendo cura però di non eccedere frenando lo stimolo imprenditoriale;
- una funzione di stabilizzazione: va garantito un livello di occupazione prossimo a quello del pieno impiego. Deve essere contrastato il fenomeno della disoccupazione attraverso la politica

²³ Si veda: "The theory of public finance", Musgrave R. A. (1959), McGraw-Hill Book.

di stabilizzazione, un utilizzo della spesa pubblica e l'attuazione di politiche di sostegno della domanda. Tipicamente, quando l'economia è in recessione si interviene con un aumento dei disavanzi pubblici e con una riduzione dei tassi di interesse; l'opposto dovrebbe accadere quando si percepisce un surriscaldamento dell'economia e dunque un aumento incontrollato dell'inflazione.

2.2. L'importanza delle misure fiscali.

L'attività di finanza pubblica è quella che lo Stato e gli enti pubblici svolgono per procurarsi i mezzi necessari per effettuare le spese pubbliche. Questa attività vede la contrapposizione tra entrate ed uscite: le prime sono quelle che compongono, sostanzialmente, il gettito fiscale; le seconde sono le spese necessarie per garantire una convivenza civile.

La diffusione del nuovo coronavirus, sta ponendo gli Stati di fronte ad una crisi sanitaria di enorme portata che, se osservata dal punto di vista dei riflessi economici e sociali, non ha precedenti nella storia dell'umanità.

La pandemia mondiale e la globalizzazione economica rappresentano i presupposti per lo scoppio di una possibile crisi generalizzata e duratura. Per evitare che ciò avvenga è necessario che la reazione proposta dai governi nazionali sia effettuata con strumenti dotati di elevata ed immediata forza di impatto.

La politica fiscale consiste nell'insieme di decisioni e regole che determinano le entrate e le uscite dello Stato. L'entità e la composizione di questi fattori hanno la capacità di influenza significativamente l'economia nazionale per diverse ragioni. La relazione tra crescita economica e politica di bilancio è senza dubbio complessa, ma resta di fondamentale importanza per le decisioni di politica economica: il rapporto tra le due è di influenza reciproca. Le misure di politica fiscale caratterizzano la crescita nel breve e nel lungo termine e, viceversa, la crescita è una delle variabili che determinano l'andamento dei saldi di bilancio e del debito pubblico.

La seconda fase, quella della ricostruzione, successiva alla precedente, mirata prevalentemente alla repressione del contagio, deve prevedere un ruolo centrale delle misure di carattere tributario. Queste misure sono fortemente necessarie poiché la leva fiscale rappresenta uno degli strumenti legislativi più efficaci e rapidi per liberare risorse con cui irrorare il sistema economico colpito da un fattore, in questo caso, esogeno.

La derivazione pandemica della crisi economica in corso ha come caratteristica principale quella di comprendere tutti i settori e tutte le aree geografiche della nazione: gli incentivi dovranno pertanto riguardare tutte le attività economiche in maniera generale.

L'attuale configurazione dell'ordinamento tributario, dato il livello ordinario di imposizione fiscale, rischia di essere da ostacolo ad una rapida e congrua ripartenza.

Le misure fiscali dovranno avere un impatto adeguato e dovranno essere in grado di realizzare un forte impulso alle attività produttive, rafforzando la capacità economica degli operatori.

2.2.1. Il moltiplicatore fiscale.

Una relazione fondamentale tra le scelte di bilancio ed il livello dell'attività economica è rappresentato dal moltiplicatore fiscale. Esso definisce l'intensità con cui il reddito, ovvero il PIL, reagisce agli stimoli fiscali. In pratica, ci indica in che misura l'aggiunta di 1 euro sulla spesa pubblica si traduce sull'aumento del PIL. Questa relazione dipende da due fattori principali: la propensione da parte delle persone a spendere un euro aggiuntivo di reddito ed il peso della tassazione che grava sul reddito disponibile.

Il concetto del moltiplicatore fiscale è molto importante ma, allo stesso tempo, presenta alcuni limiti:

- presuppone che nell'economia vi siano risorse non utilizzate. Se così non fosse la maggior parte di spesa pubblica si tradurrebbe in un mero innalzamento dei prezzi e non in un incentivo al reddito;
- una maggiore spesa pubblica può sostenere il livello del reddito nel breve periodo, ma solitamente non ha grandi rilievi nel rafforzare il potenziale di crescita dell'economia.

Quest'ultimo, infatti, dipende principalmente da altri fattori come lo sviluppo tecnologico, la capacità del settore imprenditoriale, l'efficienza della pubblica amministrazione.

Se consideriamo quindi la curva della domanda aggregata:

$$Y=C+I+G+NX$$

L'effetto moltiplicatore si riferisce agli ulteriori spostamenti della curva di domanda aggregata che avvengono quando sono attuati degli interventi di politica fiscale espansiva che, a loro volta, fanno aumentare il reddito e di qui la spesa per consumi.

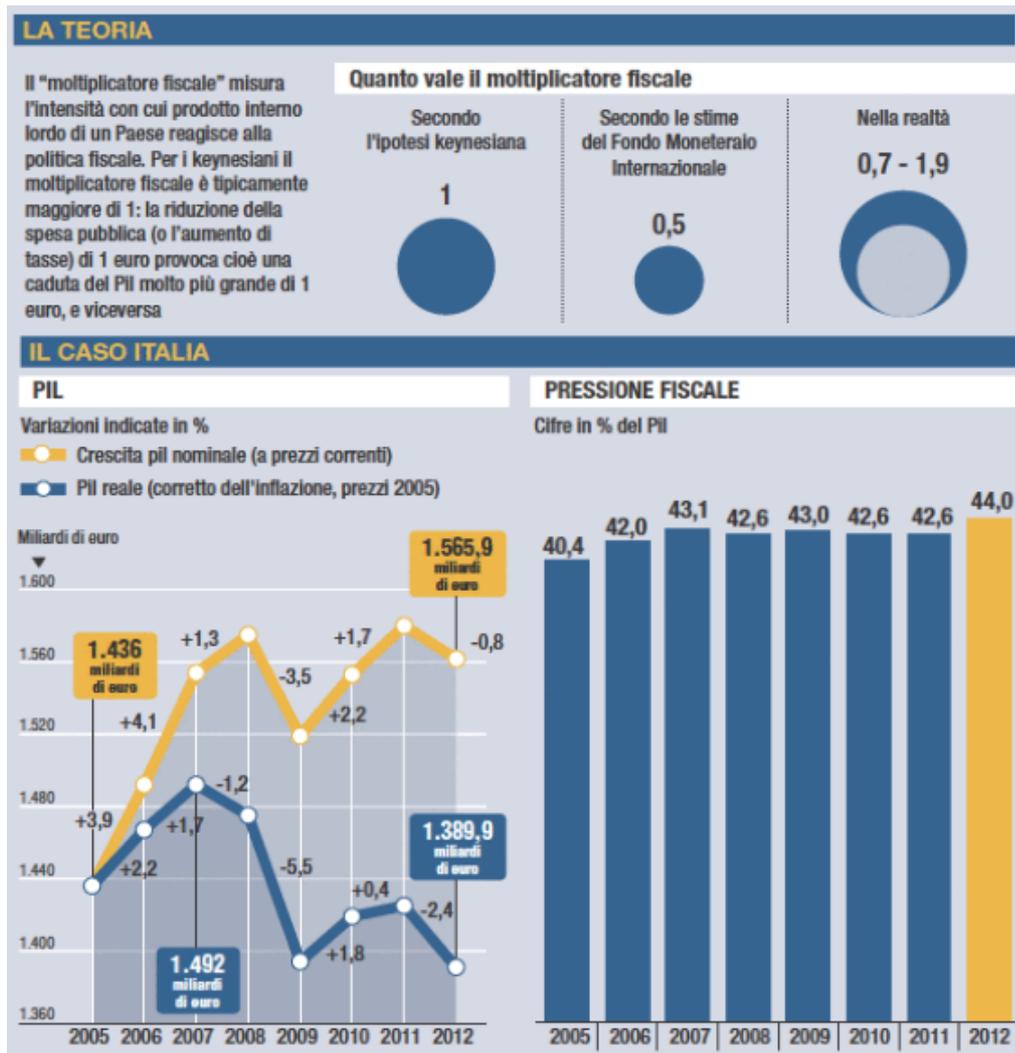


Figura 9: Il moltiplicatore fiscale²⁴.

Tuttavia, va ricordato che gli interventi di finanza pubblica devono essere intrapresi con la salvaguardia della sostenibilità del debito pubblico, evitando un indebitamento eccessivo. Questo però non implica che in ogni caso lo Stato debba evitare qualsiasi forma di ricorso all'indebitamento,

²⁴ Si veda: "Il moltiplicatore fiscale", Borsa Italiana, <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/moltiplicatore-fiscale-144.htm>.

ma piuttosto assicurarsi che quest'ultimo sia sostenibile nel medio-lungo periodo, in rapporto alla crescita economica.

2.3. Le problematiche inerenti ad un debito pubblico elevato.

L'entità degli interventi fiscali richiesti potrebbero avere degli effetti negativi sul debito pubblico: un indebitamento incontrollato e di entità eccessiva può portare al presentarsi di varie problematiche.

La grave crisi, iniziata nel 2008, ha spinto la maggior parte dei paesi ad adottare massicce misure di sostegno dell'economia. Queste politiche sono state probabilmente necessarie a fermare la recessione che si stava profilando, ma hanno lasciato in eredità debiti pubblici molto elevati in quasi tutte le nazioni.

Lo Stato ha un bilancio composto da uno stato patrimoniale, contenente attività e passività ("stock") e da un conto economico ("flusso"). Dal lato delle attività, si annoverano i beni immobili posseduti, i terreni e le partecipazioni in società; mentre dal lato delle passività, si hanno principalmente i debiti verso una pluralità di agenti che hanno acquistato gli strumenti finanziari emessi dallo Stato.

Nella sua rappresentazione più semplice, il conto economico di un ente pubblico può essere rappresentato come: $ENTRATE - SPESE = SALDO DI BILANCIO$.

Se assumiamo, come spesso accade nella realtà, che le spese superino le entrate allora questa identità può essere modificata come: $SPESE - ENTRATE = DEFICIT PUBBLICO$.

Tavola 1.1 - Previsione di bilancio 2019 - 2021 - COMPETENZA

(dati in milioni di euro)

Legge di bilancio	2019	2020	2021
ENTRATE			
Tributarie	510.912	539.412	552.174
Extra Tributarie	65.467	63.249	62.768
Alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione dei crediti	2.259	2.251	2.258
Entrate finali	578.638	604.912	617.200
SPESE			
Spese correnti (netto interessi)	509.389	513.383	508.880
Interessi	78.898	82.554	87.876
Spese in conto capitale	49.704	52.074	48.317
Spese finali	637.991	648.011	645.072
Rimborso prestiti	231.508	228.909	244.836
RISULTATI DIFFERENZIALI			
Risparmio pubblico	-11.908	6.724	18.186
Saldo netto da finanziare	-59.352	-43.099	-27.872
Ricorso al mercato	-290.861	-272.008	-272.708

Figura 10: Previsione di bilancio 2019-2021²⁵.

Quando le uscite superano le entrate, lo Stato è obbligato ad indebitarsi per far fronte ai propri fabbisogni.

La definizione ufficiale di debito pubblico è quella della somma delle passività finanziarie delle Amministrazioni Pubbliche, in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al loro valore facciale. Questa definizione è fornita in termini lordi in quanto non vengono sottratte le attività detenute dalle Amministrazioni finanziarie.

Le problematiche principali che si presentano consecutivamente ad un accrescimento esagerato del debito pubblico sono principalmente tre:

- la prima preoccupazione, che viene indicata con il nome di “crowding out”, riguarda un eccessivo favoreggiamento del finanziamento dello Stato che porta ad un minor afflusso di risorse per l’investimento privato: ciò è causato da un innalzamento dei tassi di interesse e da

²⁵ Si veda: “Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2019-2021”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_semplificato/Marzo-2019/LB_2019-2021.pdf.

un eccessivo livello di tassazione necessario per far fronte alla spesa richiesta dagli interessi sul debito pubblico quando questo è molto elevato;

- il secondo limite che si verifica in caso di presenza di un debito pubblico molto elevato è quello rappresentato dagli effetti destabilizzanti che si manifestano quando i mercati finanziari diventano timorosi che lo Stato non sia più in grado di ripagare il proprio debito;
- il terzo canale attraverso cui una tale situazione può danneggiare l'economia di un Paese è quello della difficoltà o impossibilità di utilizzo della leva dei conti pubblici per sostenere l'economia in periodi di crisi, poiché in questi casi il debito dovrebbe crescere ulteriormente.

Non esistono, tuttavia, dei parametri generali e largamente condivisi dalla comunità scientifica per valutare se il debito pubblico di un determinato Paese sia da considerare eccessivo o meno, ma è di opinione comune, che l'indebitamento diventi una realtà patologica e dannosa per l'economia quando l'avanzo primario (saldo di bilancio al netto della spesa per interessi) arrivi ad essere troppo basso o addirittura negativo e quando il tasso di interesse eccede il tasso di crescita dell'economia: in questi casi il debito pubblico cresce più velocemente rispetto al PIL ed in questo modo c'è il rischio che i mercati finanziari comincino a dubitare sulla effettiva sostenibilità dei conti pubblici. In generale quindi la posizione fiscale di un Paese non è congrua se porterà prima o poi ad una crisi di fiducia sui mercati finanziari.

Il governo può intervenire in queste situazioni di crisi attraverso varie modalità principali: l'aumento delle tasse, il taglio della spesa pubblica, l'introduzione di riforme strutturali per aumentare la crescita e la vendita delle attività dello Stato. Un'ulteriore tecnica per limitare gli effetti negativi di un debito pubblico eccessivo è la sua ristrutturazione. Questa può avvenire attraverso la riduzione del valore facciale, abbassando il tasso di interesse pagato o allungando il termine di scadenza. L'alternativa della ristrutturazione è, tuttavia, considerata quella più dannosa in quanto comporta un abbassamento della reputazione con una conseguente difficoltà di emissione e collocazione di titoli futuri, una perdita economica per gli investitori che hanno nel proprio portafoglio titoli dello Stato e qualora gli investitori interessati da queste manovre fossero residenti nel Paese, questo potrebbe avere effetti recessivi sull'economia.

2.3.1. Il debito pubblico italiano.

L'economia italiana è stata da sempre caratterizzata da un elevato livello di debito pubblico. Questa condizione non si è generata improvvisamente ma è stata la conseguenza di varie fasi che si sono susseguite nel corso della storia.

L'andamento del rapporto tra debito e PIL del nostro Paese può essere riassunto esaustivamente in quattro fasi di impennata differenti:

- la crisi economica di fine Ottocento: in questa fase storica (1897) il debito pubblico italiano raggiunge il 117% del PIL nonostante ci fosse un saldo primario positivo. Soltanto successivamente, e cioè durante la cosiddetta età giolittiana (1903-1914), il rapporto scende ad una percentuale di circa il 70% soprattutto grazie ad una forte crescita economica;
- la Prima Guerra Mondiale: in questo periodo il rapporto debito-PIL raggiunge il suo massimo storico fino ad arrivare al 160% nel 1920. La crisi di finanza pubblica fu superata solamente grazie alla cancellazione di fatto dei debiti di guerra e in conseguenza ad una rilevante caduta del debito interno;
- la Seconda Guerra Mondiale: gli effetti della crisi del 1929 e della Grande Depressione, tornano a far aumentare notevolmente il debito portandolo all'88% del PIL nel 1934. L'ingresso dell'Italia nella Seconda Guerra Mondiale provocò un'ulteriore impennata di questo valore che raggiunse il 108% nel 1943. Questa volta il rientro nelle condizioni di normalità fu permesso da un livello di inflazione fuori dal normale;
- il *ventennio perduto del debito*²⁶: tra il 1974 ed il 1994 si verifica la quarta fase di violento rialzo del debito pubblico, a cui ancora oggi non riesce a trovarsi una valida soluzione. Nel 2007 si era riuscito a far scendere questo valore al di sotto del 100% del PIL ma, subito dopo, con la crisi finanziaria del 2008, si è avuto un ulteriore balzo fino al 130%. Le cause di un ammontare così ingente di debito sono da analizzare inizialmente durante gli anni Settanta: la crisi petrolifera del 1973, l'aumento successivo dell'inflazione e la necessità di una maggiore spesa pubblica richiesto dall'obiettivo del miglioramento del welfare. La situazione ereditata da tali eventi economici continua a peggiorare nel corso degli anni Ottanta, nonostante ci fosse una sostenuta crescita economica. L'aggravamento delle condizioni italiane furono causate soprattutto dai seguenti motivi: il venir meno dell'obbligo da parte della Banca d'Italia di acquistare i titoli di Stato invenduti, il continuo e sostenuto aumento dell'inflazione, la

²⁶ Si veda: "Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia", *Il Sole 24 ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG>.

propensione del Governo italiano di allora a mantenere un saldo primario negativo. Il susseguirsi di altri eventi hanno portato il rapporto del debito pubblico sul PIL fino al 124% nel 1994.

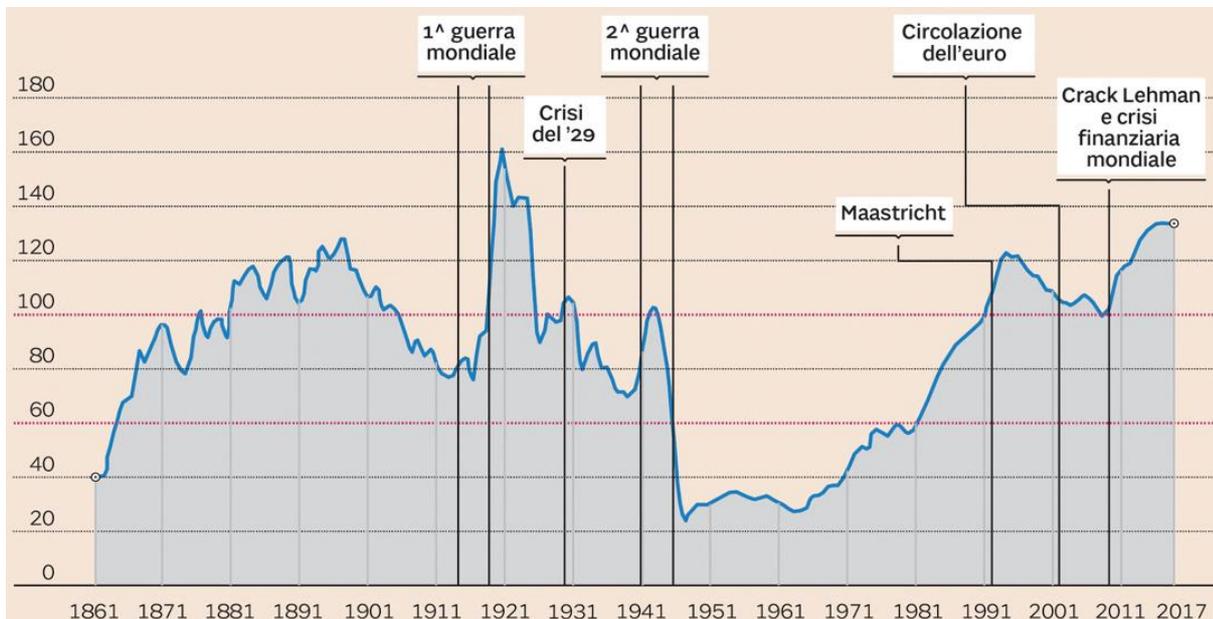


Figura 11: Il debito pubblico italiano dall'Unità ad oggi²⁷.

La Banca d'Italia ha stimato che nell'agosto del 2020 il debito pubblico italiano abbia toccato la quota dei 2.530 miliardi di euro²⁸: si tratta di un nuovo massimo storico. L'incremento mensile rispetto a luglio 2020 è stato di circa 20,6 miliardi di euro mentre rispetto allo stesso mese dello scorso anno è stato di circa 86,63 miliardi.

Dall'analisi delle evidenze storica, delle ultime stime effettuate e considerando la crisi sanitaria, economica e sociale in cui attualmente versa gran parte del mondo, sembrerebbe irrealizzabile un netto miglioramento dei saldi di finanza pubblica, per lo meno in un orizzonte di breve-medio termine. È un'opinione comune quella per cui il debito pubblico italiano rappresenta uno dei principali limiti alla crescita del Paese. Ogni decisione di espansione della politica fiscale è condizionata dall'enorme stock di esposizione pubblica rispetto al prodotto interno italiano.

Per alcuni²⁹, inoltre, il debito pubblico italiano risulterebbe addirittura insostenibile poiché il tasso di crescita dell'economia risulta inferiore al tasso di interesse del debito stesso. Le cause di una tale situazione potrebbero essere individuati in un basso livello di produttività del Paese, in una scarsa

²⁷ Si veda: "Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia", *Il Sole 24 ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG>.

²⁸ Si veda: "Finanza pubblica: fabbisogno e debito", Banca d'Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2020-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20200814.pdf.

²⁹ Si veda: "Il debito pubblico italiano è insostenibile, come ai tempi di guerra", *Il Sole 24 ore*, https://www.ilsole24ore.com/art/il-debito-pubblico-italiano-e-insostenibile-come-tempi-guerra--ABxCTYIB?refresh_ce=1.

formazione del capitale e del livello degli investimenti. A titolo d'esempio, basta ricordare che l'Italia ha avuto una crescita del 6,7% negli ultimi due decenni, contro il 31,6% della Germania, il 27,8% della Francia ed una media dell'Unione europea di circa il 27,4%. Lo Stato italiano è anche al di sotto degli investimenti medi in istruzione in Europa e quello con una delle percentuali di laureati più basse: soltanto il 17,7% della popolazione.

3. Limiti normativi all'indebitamento pubblico.

3.1. Caratteri generali.

Nonostante sia ancora in fase di discussione l'individuazione di soglie di indebitamento pubblico il cui superamento risulti essere dannoso per un Paese, è di opinione diffusa e condivisa largamente dalla comunità scientifica quella per cui che un eccessivo livello di debito possa portare a delle conseguenze economiche negative e possa, in un orizzonte temporale di lungo periodo, diventare insostenibile per le cause descritte precedentemente³⁰. Oltre alle limitazioni di carattere essenzialmente prudenziale, i governi nazionali, ed in particolare quelli dell'Unione europea, hanno rivolto grande interesse verso la questione. Le preoccupazioni riguardanti questo argomento hanno contribuito a tessere, nel corso degli ultimi anni ed in particolare in Italia, una fitta rete di norme legislative volte a prevenire il presentarsi di situazioni patologiche per le economie nazionali causate da alti livelli di indebitamento pubblico.

3.2. La legislazione italiana.

Esistono, come limitazione normativa ad un eccessivo indebitamento, delle leggi italiane ed altre europee.

³⁰ Si veda: 2.3. *“Le problematiche inerenti ad un debito pubblico elevato.”*; Capitolo 2; pagina 33.

In condizioni di normalità, ovvero di un Paese che abbia una crescita economica sana, l'articolo 81 della Costituzione stabilisce che: *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico...”*.³¹

È la stessa norma di rango costituzionale a prevedere poi le condizioni che permettono un indebitamento: *“...Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali...”*.³²

Queste ipotesi di scostamento dal principio di pareggio di bilancio, sono indicate nella legge numero 243³³, del 24 dicembre 2012, che dà attuazione alle previsioni dell'articolo 81 della Costituzione. Secondo la legge numero 243, gli scostamenti temporanei del saldo strutturale sono permessi esclusivamente in caso di determinati eventi:

- a) *“periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea”*;
- b) *“eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese”*.

Nel caso in cui, comma 3, il Governo ritenga necessario discostarsi dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione con cui indica i nuovi obiettivi programmatici ed un'autorizzazione che riporta la durata e la misura dello scostamento.

La “Relazione al Parlamento per il 2020” è stata approvata in data 5 marzo 2020. Questo documento si è reso necessario per rendere possibili le iniziative immediate, di carattere straordinario ed urgente, che il Governo ha inteso assumere, per fronteggiare le rilevanti esigenze di natura sanitaria e socio-economica che si sono presentate in conseguenza allo stato di emergenza dichiarato per la diffusione del nuovo coronavirus.

Successivamente, al fine di rafforzare ulteriormente il sostegno previsto per il sistema sanitario, per i cittadini e per le imprese, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 11 marzo 2020, un'integrazione alla relazione al Parlamento per il 2020.

³¹ Si veda: *“Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1”*, Gazzetta Ufficiale, <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2012-04-23&task=dettaglio&numgu=95&redaz=012G0064&tmstp=1335261341150>.

³² Si veda: *“Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1”*, Gazzetta Ufficiale, <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2012-04-23&task=dettaglio&numgu=95&redaz=012G0064&tmstp=1335261341150>.

³³ Si veda: *“Legge del 24 dicembre 2012, n. 243”*, Gazzetta Ufficiale, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/01/15/13G00014/sg>.

Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato è stato incrementato fino a 104,5 miliardi di euro in termini di competenza e fino a 154 miliardi di euro in termini di cassa: un incremento degli stanziamenti complessivi di circa 25 miliardi.

3.3. La governance economica europea.

Delle limitazioni, di carattere più generale poiché riguardanti anche gli altri Stati membri dell'Unione, derivano dalla “*governance economica europea*”. Questa espressione sta ad indicare il sistema di istituzioni e procedure posto in essere per conseguire gli obiettivi dell'Unione Europea in ambito economico. Questa disciplina punta a rilevare, prevenire e correggere le tendenze economiche problematiche, tra cui i disavanzi pubblici eccessivi.

Il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE è rappresentato dal cosiddetto “semestre europeo”. Durante questo periodo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello unitario e presentano successivamente i loro programmi (programmi nazionali di riforma o programmi di stabilità o di convergenza) per una valutazione condivisa. Dopo la valutazione, i Paesi aderenti ricevono raccomandazioni individuali riguardo alle loro politiche nazionali di bilancio e di riforma: queste direttive dovrebbero essere considerate durante la definizione del bilancio per l'esercizio successivo. Gli obiettivi principali sono: contribuire ad assicurare convergenza e stabilità nelle politiche dell'Unione, contribuire ad assicurare finanze pubbliche sane, promuovere la crescita economica, prevenire squilibri macroeconomici eccessivi.

Il semestre europeo ha inizio con una fase preparatoria e di *follow-up* dell'anno precedente che comincia alla fine dell'anno. La Commissione europea, in questa fase, pubblica un'analisi annuale della crescita ed una relazione sul meccanismo di allerta per l'anno successivo, attraverso cui si evidenziano le future priorità politiche da intraprendere. Successivamente, durante la prima fase, che comprende i mesi di gennaio e febbraio, il Consiglio formula orientamenti politici generali ed adotta delle conclusioni. A marzo, la Commissione pubblica relazioni per ciascun singolo Paese e per tutti

gli Stati membri che partecipano al semestre europeo. Sulla base di queste analisi si formulano raccomandazioni agli Stati membri per la correzione degli squilibri individuati. Il Consiglio si preoccupa di fornire orientamenti politici sulla base dell'analisi della crescita. La seconda fase ha inizio ad aprile in cui gli aderenti presentano, sulla base delle precedenti raccomandazioni, i propri piani di stabilità e di convergenza in cui vengono evidenziati gli obiettivi e le strategie a medio termine in materia di bilancio. La valutazione dei progetti viene effettuata dalla Commissione europea a maggio ed è seguita dalla presentazione di raccomandazioni specifiche mirate ad ogni singolo Paese. Infine il Consiglio discute le raccomandazioni proposte per ogni singola nazione ed approva la loro versione definitiva e da quel momento i soggetti cui sono indirizzate sono tenuti ad attuarle. Nei sei mesi restanti, chiamati talvolta "semestre nazionale", gli Stati membri tengono conto delle raccomandazioni al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo. Entro la metà di ottobre i documenti programmatici di bilancio vanno presentati entro la metà di ottobre e per la fine dell'anno devono essere adottati.

3.3.1. Il Patto di Stabilità e Crescita.

Alla base di questo sistema unitario e condiviso a livello europeo di procedure vi è indubbiamente il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) che rappresenta uno dei principali pilastri del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), adottato nel 1997 da parte di tutti gli Stati membri.

Con la crisi dei debiti sovrani si sono messe in evidenza le principali criticità di questo sistema. Il Patto di Stabilità e Crescita è stato rivisto svariate volte a partire dal 2005. Durante questo anno e poi nel 2011 sono state introdotte delle innovazioni con il cosiddetto "*six-pack*". Questo intervento definisce in termini quantitativi una deviazione significativa degli obiettivi di medio termine andando a rafforzare la sorveglianza preventiva. Successivamente, nel 2013, sono stati aggiunti due regolamenti ("*two-pack*") attraverso cui è stata rafforzata la sorveglianza degli Stati in zona euro minacciati o colpiti dalla crisi e con evidenti difficoltà finanziarie. Con la previsione di questi due nuovi documenti si è cercato, inoltre, di rafforzare l'integrazione e la convergenza economica fra le

varie nazioni della zona euro attraverso la stipulazione di calendari di bilancio comuni per tutti i membri e l'utilizzo di norme generalizzate riguardanti il controllo e la valutazione dei piani di bilancio. In ultimo, è stato firmato il Trattato sulla Stabilità, contenente il cosiddetto “*Fiscal Compact*” per rafforzarne ulteriormente la struttura.

Le regole principali previste dal Patto di Stabilità e Crescita sono essenzialmente quattro:

- l'indebitamento netto non deve eccedere la soglia del 3% del PIL. Il superamento di questo limite è consentito solamente in caso di circostanze eccezionali, temporanee e non soggette al controllo di uno Stato, ossia in caso di grave recessione economica o catastrofi naturali;
- il rapporto debito pubblico/PIL deve essere inferiore al 60% o in sufficiente diminuzione;
- l'Obiettivo di Medio Termini fissato per ogni paese vicino allo zero: questo valore rappresenta il deficit strutturale che ciascun paese deve raggiungere e mantenere nel tempo;
- il mantenimento del tasso di crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso medio potenziale del PIL.

Per verificare il rispetto di queste regole vengono considerati anche fattori qualitativi. Si tengono, ad esempio, in considerazione: la situazione economica generale, le riserve di liquidità accantonate, le garanzie finanziarie, il livello di indebitamento del settore privato e altre voci dell'attivo di bilancio. Oltre a ciò sono previste delle clausole di flessibilità che permettono un deficit più elevato per consentire allo Stato membro di attuare delle misure strategiche che favoriscano la sostenibilità delle finanze pubbliche, la realizzazione di investimenti pubblici e la possibilità di avere una maggiore capacità di indebitamento in caso si presentino improvvise condizioni.

Con lo scoppio della pandemia da Covid-19, si è verificato un grave shock economico che ha avuto un notevole impatto negativo sull'economia dei Paesi dell'Unione europea. Per questo motivo la Commissione ed il Consiglio europeo hanno chiarito che, per le misure collegate all'epidemia, verrà applicata la flessibilità prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, in particolare quella prevista in concomitanza di eventi inconsueti, in quanto la crisi è un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche.

Al fine di rafforzare la possibilità di intervento degli Stati per proteggere i cittadini e le imprese europei dalle conseguenze della crisi, il Consiglio dell'Unione europea ha attivato in data 20 marzo 2020 la clausola di salvaguardia generale che assicura una maggiore flessibilità, necessaria per adottare le misure adeguate di sostentamento dei sistemi sanitari e per la tutela dell'economia dell'Unione europea.³⁴

³⁴ Si veda: “*Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*”, Consiglio dell'Unione europea; Comunicato stampa 23 marzo 2020; <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

Le regole del Patto di Stabilità e Crescita sono state, nel corso degli anni, oggetto di numerose critiche per la loro complessità ed incisività sulle manovre fiscali che i vari Paesi possono adottare: non si può quindi escludere una modificazione di questo documento quando la crisi sanitaria ed economica volgerà al termine.

3.4. Misure europee di contrasto ad un eccessivo indebitamento.

Nonostante le numerose critiche apportate al Patto di Stabilità e Crescita è anche da notare, tuttavia, che nel corso degli anni nessun Paese è stato mai penalizzato per aver violato le regole.

Questo accordo è dotato, infatti, di varie misure per contrastare un eccessivo indebitamento da parte dei Paesi membri dell'Unione europea. Le misure sono essenzialmente di due tipologie: preventive e correttive.

3.4.1. Le misure preventive.

Le misure preventive si preoccupano di sostenere i governi delle varie nazioni aderenti, nel raggiungimento dei loro impegni in materia di politiche di bilancio, fissando per ciascun Paese dei target da rispettare. Ogni aprile, infatti, durante il normale svolgimento dei lavori per il semestre europeo, gli Stati membri sono chiamati a definire i loro piani fiscali per i successivi tre anni. Le

nazioni che condividono la valuta euro prevedono questi piani in documenti noti come “*Stability Programmes*” mentre coloro che non adottano la moneta europea presentano i cosiddetti “*Convergence Programmes*” che comprendono delle informazioni aggiuntive riguardanti la politica economica.

Questi programmi sono esaminati dalla Commissione europea e dal Comitato economico e finanziario: i loro rapporti costituiscono la base per la valutazione da parte del Consiglio dell’Ecofin (ente composto dai ministri dell’economia e delle finanze di tutti gli Stati membri, soprattutto in riferimento al rispetto delle regole di bilancio europee).

In questi documenti sono contenute le principali misure preventive. La previsione più importante, contenuta al loro interno, è, senza dubbio, l’individuazione del *Medium-Term Budgetary Objectives* (MTOs). Questa disciplina prevede che tutti i Paesi dell’Unione europea devono fissare e rispettare i propri obiettivi di bilancio a medio termine, oppure, in alternativa, devono dirigersi verso questi target adeguando le loro posizioni di bilancio strutturali ad un tasso dello 0,5% del PIL all’anno. Gli obiettivi di medio termine sono fissati per garantire una solida salute fiscale e tengono conto della necessità di raggiungere livelli di debito sostenibili, garantendo nel contempo ai governi un margine per le misure fiscali da adottare. Vengono date le dovute considerazioni alle situazioni economiche attuali: i Paesi con indebitamenti eccessivi e potenzialmente rischiosi dovrebbero compiere progressi in tempi più rapidi. Quando le condizioni economiche sono generalmente favorevoli sono fissati obiettivi più stringenti in modo tale da permettere maggiore flessibilità in periodi di crisi. Questi parametri vengono aggiornati ogni tre anni, oppure, più frequentemente, nel caso in cui un Paese, che abbia avuto una riforma strutturale, abbia subito un impatto significativo sulle finanze pubbliche.

A partire dalla riforma del PSC nel 2011, è stata introdotta anche la misura del *benchmark di spesa*. Questa disciplina si affianca a quella del MTO e prevede che nel caso in cui si verificasse un incremento della spesa superiore al tasso di crescita dell’economia questa situazione dovrebbe essere giustificata da ulteriori misure discrezionali delle entrate.

Nei programmi di stabilità e di convergenza presentati ad aprile sono contenute, inoltre, varie informazioni di diversa natura. Sono indicati, tra l’altro:

- i presupposti economici sottostanti la crescita, l’occupazione, l’inflazione ed altre importanti variabili economiche;
- una descrizione ed una valutazione delle misure politiche per raggiungere gli obiettivi prefissati;
- un’analisi di come i cambiamenti nelle principali ipotesi economiche influenzerebbero le posizioni di bilancio e di debito pubblico;

- quando si verificano, la spiegazione delle motivazioni per cui non vengono rispettati i target preposti.³⁵

3.4.2. Le misure correttive.

Oltre alle misure preventive, sono previste all'interno del Patto di Stabilità e Crescita anche altre ulteriori discipline correttive. Queste previsioni sono essenzialmente due e cioè: la procedura per deviazione significativa (PDS) e la procedura per disavanzo eccessivo (PDE).

La prima (PDS) ha lo scopo di riportare le finanze pubbliche sul sentiero di aggiustamento appropriato previsto dalla fissazione del proprio MTO. In tutte le fasi, la Commissione europea ha il compito di proporre le raccomandazioni da adottare, mentre le decisioni spettano al Consiglio. L'iter comprende diverse fasi: inizialmente viene effettuato un avvertimento da parte della Commissione, indicando il rischio di deviazione dai propri obiettivi; successivamente il Consiglio invia una prima raccomandazione indicando le misure necessarie da intraprendere fissando un termine per l'attuazione; in seguito è prevista una seconda ed ultima raccomandazione con un termine molto più stringente; infine, se lo Stato interessato, resta ancora inadempiente, la Commissione propone al Consiglio di sanzionarlo con la costituzione di un deposito fruttifero di importo massimo pari al 2% del PIL dell'anno precedente. Questo deposito sarà poi restituito, maggiorato dagli interessi, una volta avvenuto il rientro dalla deviazione.

La procedura per disavanzo eccessivo (PDE) invece ha un iter più lungo. Inizialmente viene preparata una relazione certifica la violazione o la probabile violazione dei criteri di deficit o di debito pubblico. Il Comitato Economico del Consigli, che include alti funzionari dei ministeri delle finanze, esprime un parere sulla relazione e la questione passa poi al Consiglio. Successivamente, viene deciso da quest'ultimo l'avviarsi o meno della procedura, dopo aver effettuato un'attenta analisi della situazione globale del Paese. Nel caso in cui fosse avviata la procedura, il Consiglio richiede

³⁵ Si veda: "Stability and Growth Pact", European Commission, <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>.

l'adozione di misure correttive entro un determinato termine. Già in questa fase, potrebbe essere richiesto il versamento di un deposito, in questo caso infruttifero, di importo massimo allo 0,2% del PIL dell'anno precedente. Scaduto il termine per la realizzazione delle misure proposte, in caso di inadempienza, può prevedersi una multa pari al massimo dello 0,2% del PIL. In questa fase il Consiglio intima nuovamente al Paese interessato di agire entro un termine stringente. Se venuta meno anche questa adempienza, sono previste una serie di ulteriori sanzioni: un incremento della multa fino ad un massimo dello 0,5% del PIL; una richiesta di informazioni supplementari prima dell'emissione di nuovi titoli; un invito alla Banca Europea degli Investimenti a riconsiderare i propri prestiti ed un suggerimento al Fondo Strutturale per gli Investimenti Europei alla sospensione degli impegni e dei pagamenti a favore dello Stato membro.

È da tenere presente che le regole qui descritte sono state considerate con un notevole livello di tolleranza interpretativa: nessun Paese è stato mai penalizzato per aver infranto queste previsioni. Nonostante quasi tutti gli Stati membri siano finiti almeno una volta sotto una procedura di infrazione, o per deviazione significativa o per violazione della regola del deficit, nessun Paese ha visto avviarsi nei propri confronti una procedura per disavanzo eccessivo (PDE). La mancata penalizzazione di situazioni per cui una tale procedura sarebbe stata prevista riflette la volontà della Commissione europea di cercare modalità alternative e non punitive per riportare gradualmente lo Stato interessato all'interno delle regole.

Tavola 7.1: Status degli Stati membri soggetti al Patto di Stabilità e Crescita nel 2016 e 2017

		2016	2017
Braccio preventivo	Area euro	BE* DE* EE IE* IT* CY* LV LT LU MT NL* AT* SI* SK FI*	BE* DE* EE IE* IT* CY* LV LT LU MT NL* AT* SI* SK FI* PT*
	Non area euro	BG CZ DK HU* PL RO SE	BG CZ DK HR* HU* PL RO** SE UK*
Braccio correttivo	Area euro	ES FR PT	ES FR
	Non area euro	HR UK	

Figura 12: Status degli Stati membri soggetti al Patto di Stabilità e Crescita nel 2016 e 2017.³⁶

A titolo di esempio, sono riportate in questa tabella le situazioni riguardanti gli Stati membri soggetti al Patto di Stabilità e Crescita nel 2016 e nel 2017 per cui erano in corso di attuazione le procedure correttive e preventive previste dagli accordi.

³⁶ Si veda: "Vincoli europei al bilancio dello Stato e meccanismi di sorveglianza fiscale", Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI), <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-finanza-pubblica-per-tutti-7-vincoli-europei-al-bilancio-dello-stato-e-meccanismi-di-sorveglianza>.

4. Misure di contrasto alla recessione da parte dell'Unione europea.

4.1. Premessa.

Per sostenere i cittadini, le imprese e i governi degli Stati membri a superare la recessione economica, causata dalla pandemia di COVID-19, l'Unione europea ha deciso di lavorare ad un piano comune per la ripresa.



Figura 13: La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di Covid-19.³⁷

³⁷ Si veda: "Infografica-La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di Covid-19"; Consiglio dell'Unione europea; <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/covid-19-eu-emergency-response/>.

La presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha istituito un team europeo³⁸ di risposta al coronavirus che riunisce tutti i diversi filoni di attività e si articola in tre pilastri principali:

- medicina: si occupa di prevenzione e approvvigionamento, misure di soccorso e previsioni;
- mobilità: comprende gli orientamenti in materia di viaggi;
- economia: analizza in maniera approfondita vari settori quali il turismo, i trasporti, il commercio.

Questo team di esperti è composto, oltre che dal presidente, da cinque commissari che sono rispettivamente: Jenez Lenarčič, responsabile della gestione della crisi; Stella Kyriakides, responsabile di tutti gli aspetti sanitari; Ylva Johansson, di riferimento per le questioni relative alle frontiere; Adina Vălean, per la mobilità; l'italiano Paolo Gentiloni, responsabile degli aspetti macroeconomici.

La volontà di coordinamento tra i vari Paesi, per l'adozione di misure economiche di contrasto alla crisi, è stata mostrata fin da subito. Il 16 marzo 2020 si è tenuta, infatti, la prima riunione del “*Gruppo dei Sette*” (G7). Il G7 rappresenta un'unione intergovernativa ed internazionale composta dai sette Stati economicamente più avanzati del pianeta, ossia: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti d'America. Le caratteristiche fondamentali di questa organizzazione sono: il carattere intergovernativo, la sua informalità (funziona da foro di dialogo di massimo livello tra i Leader delle principali democrazie industrializzate del mondo), la capacità di discutere e cercare soluzioni di comune accordo nei termini più brevi possibili per le principali questioni globali.

Durante la sua riunione di metà marzo, si è riconosciuto che la pandemia in corso fosse una tragedia umana ed una crisi sanitaria globale, in grado di porre gravi rischi per l'economia mondiale. Si è anche sostenuto come sia necessario un forte approccio internazionale convintamente coordinato, coerente con i sistemi democratici europei e che sfrutti i punti di forza delle imprese private. Con questa riunione si sono anche sottolineati gli obiettivi di interesse più immediato:

- coordinare le misure di salute pubblica necessarie per proteggere le persone a rischio;
- ripristinare la fiducia, la crescita e proteggere i posti di lavoro;
- supportare il commercio e gli investimenti globali;
- incoraggiare la scienza, la ricerca e la cooperazione tecnologica.

Infine, al termine di questo incontro, è stato preso l'impegno di sostenere immediatamente i lavoratori e le imprese dei settori più colpiti, mobilitando l'intera gamma di strumenti monetari e fiscali³⁹.

³⁸ Si veda: “*Team di risposta al coronavirus della Commissione europea*”; Commissione europea; https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_it.

³⁹ Si veda: “*G7 leaders' Statement on Covid-19*”; Consiglio dell'Unione europea; <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/>.

Successivamente, il 30 marzo 2020, il Consiglio europeo ha accordato due proposte legislative che hanno liberato fondi di un ammontare pari a circa 37 miliardi di euro per contrastare gli effetti della pandemia. Tale somma è così ripartita: 8 miliardi di liquidità da destinare agli investimenti e provenienti da prefinanziamenti non spesi durante l'anno precedente; 29 miliardi, invece, come finanziamenti strutturali in tutta l'UE. Queste misure hanno l'obiettivo di sostenere le piccole e medie imprese ed attenuare le ingenti carenze di liquidità e sono volte a potenziare gli investimenti in prodotti e servizi per marginare la crisi dei servizi sanitari.

Nel pacchetto di misure a sostegno dei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia, rientra anche il cosiddetto “*SURE*”. Questo è un regime temporaneo che può fornire agli Stati membri fino a 100 miliardi di prestiti a condizioni favorevoli per contribuire agli aumenti della spesa pubblica nazionale connessi a regimi di riduzione dell'orario di lavoro e di misure analoghe. I prestiti concessi a titolo di *SURE* saranno sostenuti dal bilancio dell'Ue da garanzie fornite dai Paesi membri. Questo strumento diventerà disponibile solamente dopo che tutti gli Stati, appartenenti all'Unione, avranno fornito le loro garanzie e sarà operativo fino al 31 dicembre 2022. Il Consiglio dell'Unione europea, potrà prorogare il periodo di disponibilità dello strumento, ogni volta per un periodo supplementare di sei mesi.

4.2. I provvedimenti della Banca centrale europea.

La Banca centrale europea (BCE), è la banca incaricata dell'attuazione della politica monetaria e di vigilanza sugli enti creditizi, per i Paesi dell'Ue che hanno aderito alla moneta unica. Il suo obiettivo principale è mantenere la stabilità dei prezzi, cercando di controllare un livello di inflazione stabile e sano e favorendo in tal modo la crescita e l'occupazione. Il capitale della BCE, è sottoscritto dalle banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione, secondo delle quote percentuali di partecipazione, che tengono conto del peso del PIL e della popolazione di ciascun Paese. Nella pratica la Banca centrale europea svolge vari compiti fondamentali:

- fissa i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche dell'area euro, controllando in questo modo l'offerta di moneta e l'inflazione;
- gestisce le riserve di valuta estera e provvede al mantenimento dell'equilibrio dei tassi di cambio;
- accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali;
- garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;
- monitora le tendenze dei prezzi e valuta i loro probabili cambiamenti nel corso del tempo.

Insieme alle banche centrali nazionali costituisce il cosiddetto *Eurosistema*. La sua attività è svolta attraverso tre organi decisionali: il Consiglio direttivo, che valuta gli sviluppi economici e monetari, stabilisce la politica monetaria da adottare e fissa i tassi di interesse da applicare; il Comitato esecutivo, che attua la politica monetaria ed esercita i poteri che gli sono delegati dal Consiglio direttivo; il Consiglio generale, che concorre all'adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento.

La prima riforma attuata per contrastare l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze economiche ha riguardato l'*Asset Purchase Programme* (APP). Questo meccanismo è nato nel 2015 e rappresenta una misura non convenzionale di politica monetaria adottata dalla BCE. Il programma è nato in seguito alla precedente crisi finanziaria mondiale, poiché i tassi di riferimento erano molto vicini al loro limite inferiore ed una loro riduzione, che costituisce una metodologia ordinaria di intervento da parte della BCE, avrebbe portato un effetto minimo o addirittura nullo. Quindi, per far fronte alle prospettive di inflazione negative, conseguenti alla crisi finanziaria, si è attuato un pacchetto di misure di politica monetaria non convenzionali che include operazioni che hanno come obiettivo il rifinanziamento nel lungo periodo. Tra queste vi è l'APP che si occupa dell'acquisto di attività e di strumenti finanziari quali titoli di Stato, obbligazioni societarie e titoli emessi da istituzioni sovranazionali europee. Attualmente, nell'ambito di questo programma, l'Erosistema persegue quattro canali di acquisto:

- il *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP3), per l'acquisto di obbligazioni bancarie garantite;
- l'*Asset-Backed Securities Purchase Programme* (ABSPP), per l'acquisto di titoli emessi in seguito alla cartolarizzazione di prestiti bancari;
- il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), per l'acquisto di titoli emessi da governi e istituzioni internazionali dell'area euro;

- il *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP), per l'acquisto di titoli obbligazionari⁴⁰.

L'effetto principale di questo programma, nel suo complesso, è quello di favorire le condizioni di offerta del credito e di stimolare gli investimenti, andando ad abbassare i rendimenti di mercato.

A marzo del 2020, la diffusione della pandemia ha provocato un significativo deterioramento delle prospettive di crescita delle economie a livello globale e, in particolare, dell'area euro. Come riportato dal comunicato del 25 marzo 2020 sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea⁴¹, la Banca centrale europea si è impegnata con un nuovo programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica: *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Questo intervento ha carattere temporaneo ed ha come obiettivo quello di contrastare i gravi e crescenti rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e per le prospettive di crescita. Inizialmente il PEPP prevedeva una misura di acquisto di titoli pubblici e privati per circa 750 miliardi di euro complessivi, al massimo per l'intero 2020. Successivamente, con un'ulteriore riunione di giugno, si è deciso di incrementare la dotazione per altri 600 miliardi di euro, raggiungendo un ammontare totale di circa 1.350 miliardi di euro: l'orizzonte degli acquisti netti è stato esteso, inoltre, fino alla fine di giugno 2021.

Un ulteriore metodo di intervento è rappresentato dai programmi relativi alle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO). Questi programmi rappresentano un'offerta agli enti creditizi dell'area euro di finanziamenti con scadenze pluriennali, diretti a migliorare il funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria, sostenendo l'erogazione del credito bancario all'economia reale.

A marzo 2019, il Consiglio direttivo della BCE, ha annunciato una terza serie di operazioni di rifinanziamento a lungo termine (TLTRO-III), che sono condotte con una frequenza trimestrale e con una durata massima fino a marzo 2021.

In un primo momento, nel mese di marzo 2020, e successivamente ad aprile dello stesso anno, il Consiglio direttivo, per fronteggiare l'emergenza Covid-19, ha introdotto delle condizioni più favorevoli per le operazioni ed ha aumentato il finanziamento massimo ottenibile. Inoltre, la BCE ha deciso di condurre, delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine aggiuntive (LTRO), per fornire un immediato supporto di liquidità dedicato al sistema finanziario dell'area euro. Successivamente, quest'ultima misura, è stata rinnovata a scadenza, da un'altra operazione, sulla base degli stessi principi (PELTRO).

⁴⁰ Si veda: "Programmi di acquisto di titoli pubblici e privati dell'Eurosistema"; Banca d'Italia; <https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/pspp/index.html>.

⁴¹ Si veda: "Decisione (UE) 2020/440 Della Banca centrale Europea"; 24 marzo 2020; Gazzetta ufficiale dell'Unione europea; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D0440>.

4.3. Il Consiglio europeo straordinario.

Con l'aggravarsi della situazione sanitaria ed il conseguente inevitabile inasprimento delle condizioni economiche degli Stati membri, si è acceso un ampio dibattito su quale dovesse essere la misura di contrasto più idonea da adottare per far fronte alla necessità di un piano condiviso di risposta alla crisi.

La discussione si è inasprita soprattutto in vista del Consiglio europeo straordinario, tenutosi il 17 luglio 2020 che è parso, da subito, la sede principale per discutere delle varie proposte esposte dai vari leader dei Paesi membri e cercare di raggiungere, con le dovute trattative, un punto di incontro condiviso per adottare una decisione d'intervento comune.

La riunione si è protratta fino al 21 luglio 2020 ed ha avuto, quindi, una durata di circa cinque giorni: è stato uno degli incontri più lunghi della storia dell'Unione europea.

4.3.1. Le proposte.

Il confronto, che ha coinvolto i vari esponenti politici dell'Unione europea, si è concentrato principalmente su tre strumenti:

- il *Recovery Fund*: ossia il Fondo per la Ripresa dell'Unione Europea, per contrastare il decisivo impatto della pandemia. Questo viene definito, per la prima volta nei dettagli, dalla proposta della Commissione Europea del 27 maggio 2020. Il valore del piano, secondo i proponenti, avrebbe dovuto consistere in un ammontare complessivo di circa 750 miliardi di euro. Di questa cifra proposta, 500 miliardi avrebbero dovuto rappresentare sussidi a fondo perduto (*grant*) e 250 miliardi sarebbero dovuti essere prestati a lunga scadenza (*loan*). Il Fondo sarebbe dovuto essere suddiviso in tre pilastri: un sostegno agli Stati, un aiuto ai privati e l'utilizzo della crisi come spunto per riflessioni future. L'adesione ad una tale misura avrebbe richiesto che i fondi venissero spesi con iniziative in linea con gli obiettivi europei.

Questi obiettivi sarebbero dovuti essere indicati dalla Commissione durante il Semestre Europeo e sarebbero dovuti essere articolati in varie raccomandazioni specifiche per ogni Paese;

- il *Meccanismo Europeo di Stabilità* (MES): è, in realtà, una organizzazione intergovernativa già esistente, con sede in Lussemburgo ed attiva dal luglio del 2012, fondata per assicurare assistenza ai Paesi europei che necessitano di aiuti finanziari. Finora questo meccanismo è stato utilizzato per evitare il collasso di alcuni Paesi, quali Grecia, Portogallo, Irlanda, Cipro e Spagna.

Questa organizzazione è gestita da: un *Board of Governors*, composto dai ministri dell'economia dell'area euro; un *Board of Directors*, i cui membri sono scelti dagli stessi ministri dell'economia; un direttore generale, con il compito di gestire gli affari correnti del MES seguendo le indicazioni del *Board of Governors*.

L'assistenza viene concessa soltanto nel caso in cui i gravi problemi di finanziamento affrontati da uno Stato rappresentino un rischio per il sistema economico dell'intera Unione europea e dei membri del MES stesso. Gli strumenti a disposizione possono essere: la possibilità di concedere prestiti per consentire un aggiustamento macroeconomico; acquisti di titoli sul mercato; linee di credito precauzionali; prestiti per la ricapitalizzazione indiretta delle banche; ricapitalizzazione diretta.

Il MES viene finanziato dai singoli Stati membri che hanno il compito di contribuire al fondo pagando una quota proporzionata al proprio peso economico: la Germania contribuisce per con un apporto maggiore (27,1%), seguita dalla Francia (20,3%) e dall'Italia (17,9%). L'ammontare massimo complessivamente autorizzato è di 700 miliardi di euro e per coprire le eventuali necessità di liquidità, i fondi possono essere anche raccolti sui mercati finanziari attraverso l'emissione di bond. I prestiti vengono concessi prevedendo delle condizionalità e soltanto quando il Paese richiedente abbia sottoscritto una lettera di intenti (*Memorandum of Understanding*). Le condizioni prevedono solitamente riforme specifiche, mirate ad eliminare o quantomeno arginare l'effetto delle carenze dell'economia del Paese richiedente, in particolare: consolidamento fiscale, con tagli alla spesa pubblica e/o con riforme tributarie per aumentare le entrate; riforme strutturali, per stimolare la crescita, la creazione di posti di lavoro e la competitività; e riforme del settore finanziario, con misure destinate a rafforzare la vigilanza bancaria o la ricapitalizzazione degli istituti di credito.

La procedura per la concessione del credito prevede due fasi principali: la prima linea di credito, *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL), accessibile a tutti i Paesi dell'area euro che soddisfino alcuni criteri (primo tra tutti quello del rapporto debito/PIL inferiore al

- 60%); una seconda linea, *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL), destinata agli Stati che non rispettano le condizioni richieste per il PCCL;
- gli *Eurobond*: per cui al momento non esiste, in realtà, una definizione vera e propria. Tuttavia un tale tipo di misura può essere individuato dalle richieste mosse da nove Paesi membri (Italia, Francia, Lussemburgo, Spagna, Grecia, Belgio, Portogallo, Slovenia e Irlanda) all'Unione europea: *“Abbiamo bisogno di uno strumento di debito comune emesso da un'Istituzione Europea per raccogliere fondi sul mercato sulla stessa base e a beneficio di tutti gli Stati Membri, assicurando così un finanziamento stabile e di lungo termine per le politiche richieste per il contrasto dei danni causati da questa pandemia”*⁴². Si tratta, quindi, di un debito garantito da tutti gli Stati membri e a costi (rendimenti) uguali per tutti coloro che lo richiedano. In concreto la proposta riguarda l'emissione di un bond, da parte di un'Istituzione Europea, per raccogliere fondi sul mercato sulla stessa base e a beneficio di tutti i Paesi membri. I leader delle nazioni richiedenti una tale misura giustificano la propria pretesa sostenendo che la crisi attuale deriva da uno shock simmetrico ed esterno, del quale nessuno ha responsabilità, ma i cui effetti ricadono in maniera diffusa sull'intera economia dell'Unione. La natura simmetrica della crisi, richiederebbe, a detta di questi, la possibilità di ricorrere ad una risposta equa per tutti, ossia la necessità di nuovi finanziamenti con interessi uguali. Chiaramente deriva da questa proposta un rischio di mutualizzazione del debito tra i vari Stati e per questo la trattativa su questa previsione si è in breve tempo arenata.

4.3.2. La decisione.

Al termine dei cinque giorni di durata dei lavori è stato comunicato il raggiungimento di un accordo comune.

⁴² Si veda: *“Eurobond o Coronabond: cosa sono e differenze con il MES”*; Borsa Italiana; <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/covid-19-l-italia-e-la-questione-degli-euro-bond.htm>.

Di sicuro, l'intervento più evidente è stato quello riguardante l'utilizzo del Recovery Fund, seppur attraverso delle previsioni specifiche per la situazione attuale. Con questo incontro, infatti, si è stabilito l'utilizzo di uno strumento, "*Next Generation EU*", affiancato dal tradizionale quadro finanziario pluriennale (QFP), articolato in maniera coerente al continuo evolversi dell'emergenza sanitaria e ai suoi effetti economici.

Il primo strumento, di natura eccezionale, è giustificato dalla particolare situazione emergenziale: sono stati ritenuti necessari, infatti, ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo in modo da poter indirizzare rapidamente l'Unione verso una ripresa sostenibile, finalizzati alla creazione di posti di lavoro e alla riparazione dei danni causati dalla pandemia. Al fine dell'ottenimento dei mezzi necessari, la Commissione sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali. Le somme ottenute saranno distribuite sulla base del programma previsto all'interno del Next Generation EU. Poiché questo è uno strumento di natura non ordinaria, è previsto che il suo utilizzo sia limitato per entità e durata: è permesso l'ottenimento di prestiti sul mercato di capitali fino ad un massimo di 750 miliardi di euro e questa attività cesserà al più tardi alla fine del 2026. Il calendario del rimborso dei fondi sarà fissato in modo da ridurre le passività entro il 31 dicembre 2058. È espressa, in questo provvedimento, la possibilità di richiesta agli Stati membri, di maggiori risorse rispetto alle singole quote relative, tutto ciò senza però aumentare le loro passività finali e soltanto nei casi in cui questo fabbisogno di liquidità non possa essere soddisfatto dalla Commissione ricorrendo a finanziamenti a breve termine tramite i mercati dei capitali. Gli importi reperiti dovranno essere distribuiti secondo le seguenti modalità: 360 miliardi di prestiti e 390 miliardi di sussidi a fondo perduto. Gli impegni giuridici di un programma integrato dal Next Generation EU devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023, i relativi pagamenti dovranno essere effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Dall'altra parte, invece, i quadri finanziari pluriennali (QFP) costituiscono una modalità di intervento ordinario e già precedentemente utilizzato: ne sono già stati istituiti finora cinque. Con il trattato di Lisbona questi piani sono passati dall'essere accordi inter istituzionali ad atti giuridicamente vincolanti. I QFP devono avere una durata di almeno cinque anni e devono assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle risorse proprie e devono, inoltre, stabilire le disposizioni che i bilanci annuali devono rispettare, evidenziando così le basi della disciplina finanziaria. In particolare, questi regolamenti fissano i massimali per ampie categorie di spesa, denominate rubriche.

Il quadro finanziario pluriennale, discusso in sede dell'ultimo Consiglio europeo, comprende il periodo tra il 2021 ed il 2027. L'importo totale degli impegni ammonta a circa 1.074 miliardi di euro complessivi.

Overall budget 2021-2027

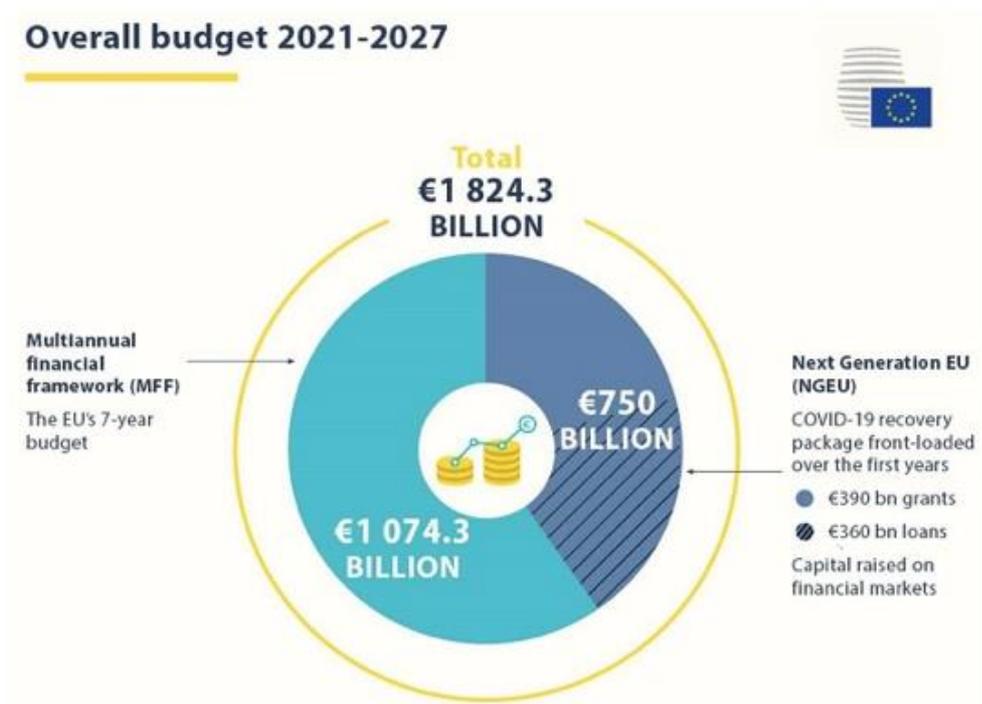


Figura 14: Overall budget 2021-2027.⁴³

Il QFP per i prossimi sette anni sarà strutturato come segue:

- rubrica 1: “Mercato unico, innovazione e agenda digitale”;
- rubrica 2: “Coesione, resilienza e valori”;
- rubrica 3: “Risorse naturali e ambiente”;
- rubrica 4: “Migrazione e gestione delle frontiere”;
- rubrica 5: “Sicurezza e difesa”;
- rubrica 6: “Vicinato e resto del mondo”;
- rubrica 7: “Pubblica amministrazione europea”.

La suddivisione delle spese in rubriche è resa necessaria per rispecchiare le priorità politiche dell’Unione, ma garantisce allo stesso tempo flessibilità nell’interesse di un’assegnazione efficiente delle risorse.

⁴³ Si veda: “Risposta al coronavirus”; Commissione europea; https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_it#RecoveryplanforEurope.

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(milioni di EUR - prezzi 2018)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
2. Coesione, resilienza e valori	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
2a. coesione economica, sociale e territoriale	45.411	45.951	46.493	47.130	47.770	48.414	49.066	330.235
2b. resilienza e valori	4.330	5.150	5.701	6.824	7.412	8.373	9.743	47.533
3. Risorse naturali e ambiente	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	38.564	38.115	37.604	36.983	36.373	35.772	35.183	258.594
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
5. Sicurezza e difesa	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Vicinato e resto del mondo	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Pubblica amministrazione europea	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7.742	7.878	7.945	7.997	8.025	8.077	8.188	55.852
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153.390	155.113	1.074.300
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	156.557	154.822	149.936	149.936	149.936	149.936	149.936	1.061.058
AL DI FUORI DEL QFP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	8.400
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	186	186	186	186	186	186	186	1.302
Riserva di adeguamento alla Brexit	p.m.	5.000						
Strumento di flessibilità	772	772	772	772	772	772	772	5.404
TOTALE AL DI FUORI DEL QFP	2.158	20.106						
TOTALE QFP + AL DI FUORI DEL QFP	156.207	155.412	155.006	154.908	155.054	155.548	157.271	1.094.406

Figura 15: Quadro finanziario pluriennale (UE-27).⁴⁴

Anche il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato oggetto di profondi cambiamenti in riferimento alla propria disposizione. Questo strumento, infatti, non prevede più i parametri di condizionalità riguardo il suo utilizzo. L'unico vincolo è rappresentato dall'obbligo di spendere i fondi offerti da questo meccanismo per il sostegno dell'ambito sanitario: personale medico, sostentamento degli ospedali e della sanità in generale. Con le previsioni attuali, ogni Stato può spendere al più il 2% del proprio PIL per fronteggiare l'emergenza Coronavirus. Questi prestiti avranno una durata decennale, un tasso annuale dello 0,1%, un costo una tantum di 0,25% ed un costo annuale dello 0,005%. Questo strumento è facoltativo ed ogni Paese si riserva la facoltà o meno di aderire⁴⁵.

⁴⁴ Si veda: "Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17,18,19,20 e 21 luglio 2020)"; Consiglio europeo; <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

⁴⁵ Si veda: "Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17,18,19,20 e 21 luglio 2020)"; Consiglio europeo; <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

5. Gli interventi del Governo italiano.

5.1. Introduzione.

Dopo la dichiarazione di “Emergenza internazionale di salute pubblica” da parte dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, si è riunito a Palazzo Chigi, il 31 gennaio 2020, un Consiglio dei Ministri che ha deliberato lo stanziamento di fondi necessario per l’attuazione delle misure di contrasto alla diffusione della pandemia. Con la stessa riunione si è anche deliberato lo stato di emergenza, per la durata di sei mesi, al fine di consentire l’emanazione delle necessarie ordinanze della Protezione Civile.

Contemporaneamente alle previsioni di carattere medico-sanitario sono stati emanati degli interventi, attraverso vari decreti ministeriali, per agevolare in diversi modi i contribuenti per i propri adempimenti fiscali.

Delle misure di espansione fiscale si sono rese necessarie per il raggiungimento di due obiettivi principali: fornire un aiuto rapido e diretto alle persone, le famiglie e le imprese per superare la crisi; favorire la ripresa economica andando a sostenere la domanda interna.

La prima misura adottata dal governo dal punto di vista economico-fiscale è stata emanata il 25 febbraio 2020. Attraverso questo decreto si è voluto intervenire sugli adempimenti a carico dei contribuenti residenti nelle zone interessate dai primi decreti del Presidente del Consiglio, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza da Covid-19. Il decreto in questione prevede, in sintesi la sospensione, dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari, compresi quelli derivanti da cartelle di pagamento emessi dagli agenti della riscossione, in scadenza nel periodo tra il 21 febbraio e il 31 marzo 2020, nei confronti delle persone fisiche e non, che alla data del 21 febbraio avevano la residenza, la sede legale o la sede operativa nel territorio dei comuni interessati dall’emergenza epidemiologica da Covid-19 delle regioni Lombardia e Veneto.⁴⁶ Con il decreto legge n.9/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 2 marzo, si è prevista, tra l’altro, la proroga dei termini di presentazione della dichiarazione dei redditi modello 730, a

⁴⁶ Si veda: “*Quotidiano Fiscal Focus 25.02.2020*”, *FiscalFocus*, <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-02-25.pdf?mac=ca48f5e1220e6432038032578499b712>.

prescindere dalla modalità di compilazione scelta dal contribuente, al 30 settembre 2020, anziché il precedente termine del 23 luglio, senza che questo determini la tardività della presentazione. È stato, inoltre, modificato il termine di invio della Certificazione Unica (CU) al 31 marzo 2020, rispetto al termine inizialmente previsto del 9 marzo.⁴⁷

Il 5 marzo 2020, il Consiglio dei Ministri ha approvato la “Relazione al Parlamento per il 2020”, da presentare alle Camere, ai fini dell’autorizzazione dell’aggiornamento del piano di rientro verso l’Obiettivo di medio termine (OMT), rispetto a quello già autorizzato precedentemente, con la Relazione al Parlamento del 2019. Lo scostamento è stato giustificato dalla necessità di iniziative immediate, di carattere straordinario ed urgente, che il Governo ha deciso di assumere per far fronte alle evidenti esigenze di natura sanitaria e socio-economica scaturite dalla situazione di emergenza. Con questa previsione si è reso possibile il perseguimento di misure fiscali discrezionali più ambiziose in particolare di sostegno salariale e di sussidi per le piccole e medie imprese⁴⁸.

A partire dal giorno 8 marzo 2020, con il decreto-legge n.11, sono state sospese le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari. La misura citata prevedeva un rinvio del termine al 22 marzo, ma in realtà questa data è stata oggetto di successive proroghe fino ad arrivare all’11 maggio. Le disposizioni in questione sono state estese, secondo il comma 4 dello stesso decreto, ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie. La sospensione è riferita non anche alle udienze tributarie cautelari in quanto rientranti tra le eccezioni direttamente elencate dalla norma.

Pochi giorni dopo, il Consiglio dei Ministri, ha apportato un ulteriore aggiornamento alla Relazione al Parlamento, precedentemente approvata il 5 marzo, innalzando a 25 miliardi di euro lo stanziamento per far fronte alla situazione di crisi affrontata dal Paese. Si sono precostituite, inoltre, le condizioni per avere una disponibilità di risorse aggiuntive al fine di assicurare un finanziamento di eventuali ulteriori iniziative che si rendessero necessarie con particolare tempestività ed urgenza in un quadro di interventi coordinati a livello europeo⁴⁹. Il ministro dell’economia e delle finanze, Roberto Gualtieri, ha precisato che questa autorizzazione sia pari ad un importo di 20 miliardi di euro in termini di indebitamento e a 25 miliardi in termini di stanziamento: il livello di deficit dipende da quanto effettivamente sarà impiegato nel tempo. Si è previsto un utilizzo di questa somma per finanziare, in un primo momento, il decreto emanato il 16 marzo e la restante parte per gli eventuali provvedimenti successivi⁵⁰.

⁴⁷ Si veda: “*Quotidiano Fiscal Focus 04.03.2020*”, *FiscalFocus*, <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-03-04.pdf?mac=4b574b199b8d202f8c5701f94a3a07d8>.

⁴⁸ Si veda: “*Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.34*”; 5 marzo 2020; *Governo Italiano*; *Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/node/14247>.

⁴⁹ Si veda: “*Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.36*”; 11 marzo 2020; *Governo Italiano*; *Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/node/14289>.

⁵⁰ Si veda: “*Quotidiano Fiscal Focus 12.03.2020*”, *FiscalFocus*, <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-03-12.pdf?mac=cb9ab9542d53f64f04a491a9e8df6860>.

5.2. Il Decreto Cura Italia.

Il 17 marzo 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale⁵¹, il cosiddetto decreto “Cura Italia”.

Con questo decreto-legge, approvato inizialmente dal Consiglio dei ministri, si è deciso di intervenire in quattro principali direzioni:

- finanziamento e potenziamento del Sistema sanitario nazionale, della Protezione civile e degli altri soggetti impegnati sul fronte dell'emergenza;
- sostegno all'occupazione dei lavoratori per la difesa del lavoro e del reddito;
- supporto al credito per le famiglie e per le micro, piccole e medie imprese, tramite il sistema bancario;
- sospensione degli obblighi di versamento tributario e dei contributi nonché di altri adempimenti ed incentivi fiscali.

Dal punto di vista sanitario, tra l'altro, sono state individuate le somme necessarie a coprire un numero di 20.000 assunzioni già precedentemente deliberate per il Sistema sanitario nazionale. Il Fondo di emergenze nazionali è stato incrementato di circa 1,65 miliardi di euro e si è previsto un massiccio finanziamento (di circa 340 milioni di euro) finalizzato all'aumento dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità di pneumologia e malattie infettive. Si è prevista, inoltre, un'erogazione a fondo perduto di circa 50 milioni di euro per sostenere la produzione di dispositivi medici e di protezione individuale.

Per apportare sostegno ai lavoratori e alle aziende, si è posto come obiettivo primario quello di non far perdere a nessuno il proprio posto di lavoro a causa dell'emergenza. Per il raggiungimento di tale proposito sono state previste molte misure di aiuti. Innanzitutto, è stata estesa, a tutto il territorio nazionale, la cassa di integrazione in deroga: l'intervento è mirato a tutti i dipendenti, di tutti i settori produttivi. I datori di lavoro, comprese le aziende con meno di 5 dipendenti, che sospendono o riducono l'attività a seguito della crisi sanitaria, hanno potuto ricorrere alla cassa integrazione in deroga, indicando la causale “COVID-19”, per una durata massima di 9 settimane.

È stata riconosciuta, inoltre, la possibilità di ricevere un indennizzo bonus di 600 euro, su base mensile, non tassabile, per i lavoratori autonomi e le partite IVA. Questa somma è destinata ad una platea di circa 5 milioni di cittadini che: svolgano attività professionali e non siano iscritti agli ordini;

⁵¹ Si veda: “Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18”; “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

esercitino la professione di artigiani, commercianti, coltivatori diretti, stagionali dei settori del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori del settore spettacolo e lavoratori agricoli.

È stato istituito, poi, un Fondo per il reddito di ultima istanza, con una dotazione pari a circa 300 milioni di euro, per coprire i soggetti esclusi dall'indennizzo di 600 euro, come, ad esempio, i professionisti iscritti agli ordini.

È stata stabilita l'equiparazione del periodo trascorso in quarantena o in permanenza domiciliare fiduciaria, con sorveglianza attiva per Covid-19, ad un periodo di malattia.

In riferimento al terzo ordine di interventi, cioè al sostegno alla liquidità delle famiglie e delle imprese, sono stati previsti numerosi provvedimenti, anche in collaborazione al sistema bancario. Innanzitutto, è stata prevista una moratoria dei finanziamenti a micro, piccole e medie imprese: questa misura comprende i mutui, i leasing, le aperture di credito ed i finanziamenti a breve termine in scadenza.

Un forte potenziamento è stato effettuato nei confronti del Fondo centrale di garanzia per le piccole e le medie imprese, finalizzato anche alla rinegoziazione dei prestiti. Con il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese, l'Unione europea e lo Stato italiano hanno il compito di affiancare i soggetti che si trovano in situazioni di difficoltà per l'accesso al credito bancario in quanto non sono in possesso di sufficienti garanzie. Attraverso questa istituzione si sostituiscono le garanzie normalmente richieste per l'ottenimento dei finanziamenti. Questa agevolazione è permessa dal Ministero dello sviluppo economico ed è finanziata contemporaneamente anche con risorse europee: può essere attivata solamente per crediti nei confronti di banche o altri intermediari finanziari. Per le operazioni fino a 30 mila euro, questo istituto non interviene direttamente nel rapporto tra la banca ed il cliente: pertanto le condizioni contrattuali (tassi di interesse, condizioni di rimborso, ecc.) sono lasciati alla contrattazione tra le parti. Il soggetto che ha intenzione a farne richiesta presenta una domanda direttamente ad un intermediario e, contestualmente, richiede che sul finanziamento sia acquisita la garanzia diretta: sarà la banca stessa a preoccuparsi di effettuare la domanda nei confronti del Fondo⁵².

A partire dall'entrata in vigore del provvedimento, infatti, sono state eliminate le commissioni per l'accesso al fondo che pertanto è divenuto ad essere gratuito. Sono state rese ammissibili, le garanzie di operazioni di rinegoziazione del debito, per consentire di venire incontro a prevedibili ed immediate esigenze di liquidità verso imprese ritenute affidabili: per le operazioni fino a 100.000 euro si è prevista una procedura di valutazione per l'accesso al fondo, per ammettere alla garanzia anche imprese che siano in tensione con il sistema finanziario, a causa della crisi economica connessa

⁵² Si veda: *"Conosci il fondo"*; *"Cos'è e come funziona il Fondo di garanzia per le PMI"*; *Fondo di garanzia*; <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>.

alla epidemia. La garanzia del fondo è stata cumulabile con le altre forme di garanzia acquisite per operazioni di importo e durata rilevanti e il limite per la concessione del fondo è stata estesa da 2,5 milioni a 5 milioni di euro. L'erogazione di garanzie per finanziamenti è stata facilitata anche nei confronti dei lavoratori autonomi, liberi professionisti ed imprenditori individuali⁵³.

L'intervento del Fondo è concesso su tutte le operazioni finalizzate all'attività di impresa, sia nel breve che nel medio-lungo termine, con le seguenti modalità:

- 100% per operazioni finanziarie, di importo fino a 30 mila euro e comunque non superiore al doppio della spesa salariale annua o al 25% del fatturato, con durata massima di 10 anni;
- 90% per operazioni finanziarie, a fronte di liquidità o di investimento, con durata massima di 7 anni ed un importo non superiore al doppio della spesa salariale annua o al 25% del fatturato;
- al fine di ottenere una copertura del 100%, per operazioni di importo massimo di 800 mila euro, è possibile l'intervento contemporaneo del Fondo con una garanzia del 10% rilasciata da un Confidi (un consorzio che esercita l'attività di garanzia collettiva dei fidi);
- 80% per la garanzia diretta per tutte le operazioni che non rientrano nei precedenti punti;
- 90% per la riassicurazione per tutte le operazioni che non rientrano nei precedenti punti⁵⁴.

Oltre a queste importanti previsioni riguardanti il Fondo, sono state introdotte misure volte ad un meccanismo di controgaranzia per le banche, da parte di Cassa depositi e prestiti, con cui è consentita l'espansione del credito anche alle imprese medio-grandi impattate dalla crisi.

In campo fiscale si è cercato, infine, di evitare l'aggravamento delle condizioni dei contribuenti da parte delle obbligazioni e degli adempimenti imminenti. Per il raggiungimento di tale obiettivo si è attuata una sospensione, senza limiti di fatturato, per i soggetti operanti nel settore turistico-alberghiero, dei trasporti dei passeggeri, della ristorazione e bar, dello sport e dell'istruzione, dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, per i mesi di marzo e aprile. La sospensione ha riguardato anche il versamento dell'Iva di marzo ed ha inoltre riguardato tutti i contribuenti con un fatturato fino a 2 milioni di euro.

Per gli operatori che non rientrano nelle precedenti agevolazioni, il termine per i versamenti dovuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni è stato differito dal 16 marzo al 20 marzo. I professionisti senza dipendenti, inoltre, con ricavi o compensi non superiori a 400 mila euro nel periodo di imposta precedente, non hanno dovuto corrispondere la ritenuta d'acconto per il periodo di marzo e aprile.

⁵³ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 37"; *Governo italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-37/14324>.

⁵⁴ Si veda: "Conosci il fondo"; "Cos'è e come funziona il Fondo di garanzia per le PMI"; *Fondo di garanzia*; <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>.

Dall'adozione di questo provvedimento, fino al 31 maggio sono stati sospesi i termini relativi alle attività di liquidazione, controllo, accertamento, riscossione e contenzioso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate. La sospensione ha riguardato anche i termini per la riscossione delle cartelle esattoriali e per l'invio di nuove cartelle e degli atti esecutivi.

Ai lavoratori con reddito annuo lordo fino a 40 mila euro che, nel mese di marzo, hanno svolto in presenza (non in smart working) la propria attività lavorativa, è stato riconosciuto un premio di 100 euro non tassabile e proporzionale ai giorni di lavoro.

Le donazioni effettuate per il sostegno al contrasto dell'epidemia sono state deducibili, per le persone fisiche, fino ad un massimo di 30 mila euro. Ai negozi è stato riconosciuto un credito di imposta del 60% del canone di locazione del mese di marzo.

Successivamente il 24 aprile 2020, questo intervento è stato convertito in legge con 229 voti a favore e 123 contrari, senza apportare modifiche al testo approvato dal Senato.

Tra le modifiche intervenute, con la conversione in legge, ricordiamo: l'estensione degli ammortizzatori sociali fino ad agosto anche per le aziende che hanno prorogato, nello stesso periodo, contratti a termine ed un potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI con l'obiettivo di fornire garanzie per oltre 100 miliardi di finanziamenti. Sono state estese, inoltre, alcune agevolazioni fiscali, ai fini IVA e delle imposte dirette, per determinate cessioni gratuite di prodotti, non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione⁵⁵.

Una interessante previsione, è stata prevista anche dal punto di vista contabile e, in particolare, in riferimento ai termini di approvazione del bilancio di esercizio: per tutte le società italiane, è stata data la possibilità, in deroga a quanto previsto dagli articoli 2364, secondo comma, e 2478-bis, del codice civile o alle diverse previsioni statutarie, di convocare l'assemblea ordinaria entro centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, ossia entro il 28 giugno 2020. Inoltre, è stato consentito di esprimere il voto assembleare in via elettronica o per corrispondenza e l'intervento assembleare mediante mezzi di telecomunicazione anche in deroga alle disposizioni statutarie.

⁵⁵ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 37"; *Governo italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-37/14324>.

5.3. Il Decreto Liquidità.

In data 6 aprile 2020, il Consiglio dei Ministri si è riunito per approvare un decreto-legge, su proposta del Presidente, Giuseppe Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze, Roberto Gualtieri. Con questa riunione si è approvata l'introduzione di misure urgenti in materia di accesso al credito e di rinvio degli adempimenti fiscali per le imprese.

Il decreto, in particolare, è intervenuto in cinque principali ambiti:

- accesso al credito, sostegno alla liquidità, all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti;
- misure per garantire la continuità delle aziende;
- rafforzamento dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e degli obblighi di trasparenza in materia finanziaria;
- misure fiscali e contabili;
- ulteriori disposizioni.

In riferimento al primo ordine di misure, sono state previste garanzie, da parte dello Stato, per un totale di circa 200 miliardi di euro, concesse attraverso la società SACE Simest, del gruppo Cassa Depositi e Prestiti, in favore delle banche che approvano crediti alle imprese sotto qualsiasi forma.

La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) è un'istituzione finanziaria italiana, con forma di società per azioni, controllata in larga parte (circa l'83%) dal Ministero dell'economia e delle finanze e, per la restante parte, da diverse fondazioni bancarie. Il suo obiettivo è quello di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'Italia, andando a favorire la crescita e l'occupazione, agevolando le imprese, le infrastrutture e il territorio. Le piccole, medie e grandi imprese sono sostenute, nell'innovazione, nella crescita e nell'internazionalizzazione, da questa struttura che mette a disposizione le proprie competenze finanziarie e industriali. Le imprese sono, inoltre, agevolate dall'offerta di circa 83 miliardi di euro che la società mette a disposizione per sostenere circa 60 mila realtà aziendali. La Cassa si preoccupa, inoltre, di finanziare gli investimenti e le infrastrutture della pubblica amministrazione, mettendo a disposizione di quest'ultima circa 25 miliardi di euro⁵⁶.

Le somme stanziare con il Decreto Liquidità, si impegnano a garantire finanziamenti in misura tra il 70% ed il 90% dell'importo, a seconda delle dimensioni dell'impresa. La società tuttavia è subordinata ad una serie di condizioni, come, ad esempio, l'impossibilità di distribuire dividendi per i successivi dodici mesi e l'obbligatoria destinazione del finanziamento al sostenimento delle spese

⁵⁶ Si veda: *"Chi siamo"*; *"Dal 1850 investiamo nell'Italia del domani"*; *Cassa depositi e prestiti*; https://www.cdp.it/sitointernet/it/cdp_chi_siamo.page.

di attività produttive localizzate in Italia. Le garanzie sono offerte in maniera differente a seconda della tipologia di imprese:

- meno di 5.000 dipendenti in Italia ed un fatturato inferiore a 1,5 miliardi di euro, ottengono una copertura pari al 90% del finanziamento ed è prevista, inoltre, una procedura per l'accesso semplificata;
- oltre i 5.000 dipendenti e un fatturato tra 1,5 miliardi e 5 miliardi di euro, ottengono una copertura dell'80% del finanziamento richiesto;
- oltre i 5.000 dipendenti e un fatturato sopra i 5 miliardi di euro, la copertura sarà del 70%;
- l'ammontare della garanzia non potrà superare, in ogni caso, il 25% del fatturato registrato nel 2019 o il doppio del costo del personale sostenuto dall'azienda;
- per le PMI, anche individuali o partite IVA, sono destinati 30 miliardi di euro e l'accesso sarà gratuito ma subordinato alla condizione che le stesse abbiano esaurito la loro capacità di utilizzo del credito rilasciato dal Fondo Centrale di Garanzia.

Il Fondo di Garanzia per le PMI è stato ulteriormente rafforzato in quanto la sua operatività è stata estesa anche alle aziende al di sotto dei 500 dipendenti ed i professionisti.

La continuità aziendale è stata, invece, agevolata attraverso una serie di misure che mirano a favorire le imprese che si trovavano, precedentemente al comparire dell'emergenza, in una situazione di equilibrio. Infine, alcune misure emanate, hanno avuto l'obiettivo di evitare, dove possibile, la comparsa di procedure fallimentari. In particolare:

- in sede di redazione di bilancio si è tenuto conto della valutazione dei criteri di prudenza e di continuità alla luce della situazione emergente dal bilancio dell'esercizio precedente;
- sono state disattivate le cause di scioglimento societario per riduzione o perdita del capitale sociale;
- si è permesso un maggiore coinvolgimento dei soci nell'accrescimento dei flussi di finanziamento verso la società, andando a disattivare i meccanismi che in via ordinaria li posizionano in secondo piano, in sede di rimborso, rispetto ai creditori;
- l'esclusione delle imprese, dove possibile, alla procedura di fallimento ed alle altre procedure sullo stato di insolvenza, fino a quando durerà il periodo di emergenza;
- la sterilizzazione, ai fini del calcolo delle azioni a tutela dei creditori, del periodo di emergenza.

Con gli ultimi due interventi, in particolare, si è, quindi, prevista la sospensione dell'entrata in vigore del nuovo Codice della Crisi di Impresa e dell'Insolvenza (CCII). Precedentemente la sua adozione sarebbe dovuta partire dal 15 agosto 2020, tuttavia, questo termine è stato prolungato al 1 settembre 2021. Guardando agli effetti economici di particolare entità che questa epidemia sta scaturendo e alle

quasi certe ripercussioni che questa crisi potrà avere nel futuro, queste previsioni sembrano essere largamente condivisibili: la progettazione del CCII, che apporterà grandi innovazioni con il sistema delle misure di allerta e di prevenzione della crisi, era stata effettuata in un contesto economico di normalità. Un contesto, quindi, caratterizzato dalle normali oscillazioni fisiologiche ma non di certo ai livelli attuali che risultano essere di difficile previsione e di tutt'altra entità. È indubbio che in un contesto di forte instabilità come quello attuale gli indicatori di crisi individuati dal nuovo codice, perderebbero ogni portata selettiva, andando ad intercettare una grande quantità di imprese costituenti il tessuto economico del Paese.

Dal punto di vista fiscale e contabile, si è intervenuto, in particolare con previsioni volte al rinvio degli adempimenti fiscali e tributari da parte di lavoratori ed imprese. La sospensione ha riguardato soltanto alcuni tipi di versamenti tributari e contributivi e, in particolare, esclusivamente i versamenti con scadenza nel mese di aprile e maggio. In dettaglio:

- sono stati sospesi i versamenti per IVA, ritenute e contributi per i soggetti che abbiano presentato un calo di fatturato di almeno il 33% per ricavi/compensi inferiori a 50 milioni di euro e di almeno il 50% per ricavi/compensi sopra i 50 milioni di euro;
- i suddetti versamenti, sono stati sospesi, in ogni caso, per i soggetti operanti a partire dall'1 aprile 2019;
- per i residenti nelle 5 province maggiormente colpite dall'epidemia nel Paese (Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza), la sospensione è stata applicata in caso di calo del fatturato di almeno il 33% a prescindere dal raggiungimento della soglia dei ricavi/compensi pari ad almeno 50 milioni di euro.

I versamenti oggetto della sospensione, sono stati effettuati, in un'unica soluzione, entro il 30 giugno 2020, in alternativa, è stata data facoltà di una loro rateizzazione in un massimo di 5 rate mensili i pari importo a decorrere dallo stesso mese di giugno 2020 e, in particolare, senza interessi.

La sospensione, precedentemente prevista dal Decreto Cura Italia, delle ritenute d'acconto sui redditi da lavoro autonomo, è stata estesa anche alle scadenze di aprile e maggio. Si è, inoltre, prevista una dilazione del termine per i versamenti in scadenza al 20 marzo e per l'invio della Certificazione Unica (dal 31 marzo è stata posticipata al 30 aprile).

Tra le ulteriori disposizioni, sono da ricordare, in particolare:

- spostamento dal 15 aprile all'11 maggio, del termine concernente il rinvio di ufficio delle udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari;

- sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto degli stessi procedimenti civili e penali⁵⁷.

Il decreto ha anche previsto, tra l'altro, un articolo destinato a disciplinare specificamente il processo tributario e la notifica degli atti sanzionatori relativi al contributo unificato e l'attività di contenzioso degli enti impositori. L'articolo in questione è il numero 29 e ha previsto le seguenti misure⁵⁸:

- obbligo di utilizzo del canale telematico per le notifiche o per il deposito di atti e documenti nel processo tributario, anche qualora il processo sia stato originariamente incardinato con modalità analogica;
- permesso agli uffici giudiziari di notificare gli atti sanzionatori derivanti dall'omesso o parziale pagamento del contributo unificato tramite posta elettronica certificata oppure, in mancanza dell'indicazione del domicilio eletto, mediante deposito presso l'ufficio di segreteria delle Commissioni tributarie o la cancelleria competente;
- sospensione dei termini per i procedimenti tributari, per entrambe le parti del processo, dal 15 aprile all'11 maggio.

In riferimento al processo tributario, da una lettura contestuale del Decreto Liquidità con quello precedente (Cura Italia), appare evidenziarsi, fino all'11 maggio, una tale disciplina⁵⁹:

- sono rinviate le udienze e i procedimenti pendenti presso tutte le Commissioni tributarie;
- sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti;
- sono sospesi i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie.

⁵⁷ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.39"; *Governo Italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/node/14417>.

⁵⁸ Si veda: "Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23"; "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali"; *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/08/20G00043/s>.

⁵⁹ Si veda: "Processo tributario: obbligo generalizzato di utilizzo del canale telematico"; "Quotidiano Fiscal Focus"; 10 aprile 2020; <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-04-10.pdf?mac=b02c060e50379a0b60494dd8681cc114>.

5.4. Il Decreto Rilancio.

Il Consiglio dei Ministri, in data 13 maggio 2020, ha approvato, su proposta del Presidente Giuseppe Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze Roberto Gualtieri, un decreto-legge, cosiddetto Decreto Rilancio, volto ad introdurre importanti misure in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse alla crisi sanitaria.

Il carattere particolare di questa norma è quello della sua portata generale: le previsioni sono state indirizzate a disciplinare diversi ambiti di competenza, per assicurare unitarietà ed organicità agli interventi.

Il decreto coinvolge principalmente 14 diversi ambiti:

- salute e sicurezza;
- sostegno alle imprese e all'economia;
- tutela dei lavoratori e conciliazione lavoro/famiglia;
- ulteriori disposizioni per la disabilità e la famiglia;
- misure per gli enti territoriali;
- misure di incentivo e semplificazione fiscale;
- misure per la tutela del credito e del risparmio;
- sostegno al turismo;
- misure per l'istruzione e la cultura;
- misure per l'editoria e le edicole;
- misure per le infrastrutture e i trasporti;
- misure per lo sport;
- misure per l'agricoltura;
- misure in materia di istruzione.

Per congruità con l'argomento oggetto della trattazione, conviene focalizzare l'attenzione sugli interventi di natura economico-fiscale.

Senza dubbio, tra questi, rientrano quelli afferenti la materia del sostegno alle imprese e all'economia. Le agevolazioni, in questo senso, sono state indirizzate, in particolare, agli operatori economici con partita IVA, compresi artigiani, lavoratori autonomi e professionisti colpiti dall'emergenza sanitaria. Molto importante è risultato il contributo a fondo perduto per questi soggetti che, nell'ultimo periodo di imposta, abbiano conseguito un fatturato, al massimo, di 5 milioni di euro. Questo intervento è stato indirizzato, però, ai soli soggetti che abbiano affrontato un calo del fatturato nel mese di aprile 2020, di almeno i due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019.

Sono stati sempre ricompresi, invece, a prescindere dal verificarsi di questo calo sostanzioso, gli operatori che hanno iniziato ad esercitare la propria attività a partire dall'1 gennaio 2019. L'ammontare del contributo è stato calcolato in percentuale rispetto alla differenza riscontrata, nelle seguenti modalità:

- 20% per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 400 mila euro nell'ultimo periodo di imposta;
- 15% per i soggetti con ricavi o compensi compresi tra i 400 mila euro e un milione di euro nell'ultimo periodo di imposta;
- 10% per i soggetti con ricavi o compensi compresi tra un milione di euro e 5 milioni nell'ultimo periodo di imposta.

L'ammontare concesso non concorrerà alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi.

Con questo decreto di maggio, il Governo ha, inoltre, continuato la propria politica di agevolazione dei contribuenti andando a prevedere l'esenzione del versamento del saldo IRAP dovuto per il 2019 e della prima rata, pari al 40%, dell'acconto della stessa imposta dovuta per il 2020 per le imprese con un volume di ricavi compreso tra 0 e 250 milioni di euro e per i lavoratori autonomi con un corrispondente volume di compensi.

Inoltre, per gli operatori che svolgono attività di impresa, arte o professione, che abbiano subito, nei mesi di marzo, aprile e maggio una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50% rispetto allo stesso mese nel periodo di imposta precedente, è stato previsto un credito di imposta nella misura del 60% dell'ammontare mensile del canone di locazione di immobili ad uso non abitativo. Il credito è stato indirizzato ai soggetti con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro nel periodo di imposta precedente in riferimento agli immobili destinati allo svolgimento di attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di interesse turistico o all'esercizio dell'attività di lavoro autonomo. Questa somma è utilizzabile nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta di sostenimento del pagamento del canone di locazione, ovvero in compensazione, in un momento successivo al pagamento dello stesso.

Per agevolare uno dei settori maggiormente colpiti dalle conseguenze del diffondersi dell'epidemia, quello alberghiero, turistico e balneare, si è prevista la possibilità di usufruire dell'abolizione del versamento della prima rata IMU, qualora i possessori dell'immobile fossero gli stessi ad occuparsi della gestione dell'attività.

Una misura di notevole impatto è stata, sicuramente, quella riguardante il rafforzamento patrimoniale delle piccole e medie imprese, con la previsione della detraibilità per le persone fisiche e della deducibilità per gli enti giuridici, del 20% della somma investita dal contribuente nel capitale sociale

di una o più società di capitali che operino nel settore bancario, finanziario o assicurativo. Alle stesse società è stato permesso, inoltre, un credito di imposta pari al 50% delle perdite eccedenti il 10% del patrimonio netto fino a concorrenza del 30% dell'aumento del capitale.

Dall'entrata in vigore del decreto è stata resa possibile a Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CDP) la costituzione di un patrimonio destinato, denominato "*Patrimonio Rilancio*", in cui sono stati conferiti beni e rapporti giuridici da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Queste risorse sono destinate al sostegno e al rilancio del sistema produttivo italiano. Le agevolazioni sono indirizzate alle società per azioni, anche quotate in mercati regolamentati, che non operano nel settore finanziario, bancario o assicurativo e presentano un fatturato maggiore a 50 milioni di euro. Cassa depositi e prestiti S.p.a. potrà utilizzare queste risorse per effettuare ogni forma di intervento di natura temporanea come la concessione di finanziamenti e la sottoscrizione di strumenti finanziari.

Sono stati costituiti, inoltre, vari fondi per favorire gli investimenti e lo sviluppo delle imprese:

- *Fondo Patrimonio PMI*: gestito da *Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a.* e finalizzato a sottoscrivere strumenti finanziari partecipativi emessi da varie società;
- *Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa*: costituito presso il Ministero dello sviluppo economico e con una dotazione di 100 milioni di euro, destinato alla copertura delle garanzie concesse a piccole e medie imprese;
- *Fondo per il trasferimento tecnologico*: anche questo costituito presso il Ministero dello sviluppo economico e finalizzato alla promozione di investimenti volti alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca presso le imprese, in particolare le start-up innovative, operanti sul territorio nazionale.

Per salvaguardare la tutela dei lavoratori, probabilmente, la misura più importante è quella dell'istituzione del Reddito di Emergenza (REM)⁶⁰. Tale reddito mira a supportare i nuclei familiari che riversano in condizioni di difficoltà economica causata dall'emergenza epidemiologica. L'ammontare destinato a questi soggetti può variare da un minimo di 400 euro ad un massimo di 840 euro ed è determinato sulla base di diversi parametri.

In materia fiscale sono stati previsti importanti interventi di varia natura:

- detrazione in misura del 110% delle spese sostenute tra l'1 luglio 2020 ed il 31 dicembre 2021 per gli interventi rivolti ad incrementare l'efficacia energetica degli edifici (*ecobonus*) e la riduzione del rischio sismico (*sismabonus*);

⁶⁰ Si veda: "*Reddito di Emergenza*"; Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53833>.

- un credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro, pari al 60% delle spese finalizzate alla riapertura in sicurezza degli esercizi e nei limiti di 80 mila euro per operatore;
- un credito di imposta per la sanificazione degli ambienti di lavoro in cui operano soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione, in misura pari al 60%, nei limiti di 60 mila euro per ciascun beneficiario;
- incentivi per gli investimenti nell'economia reale, potenziando la capacità dei piani di risparmio a lungo termine (pir), la maggior parte dei quali indirizzati a beneficio di PMI non quotate nei mercati regolamentati;
- sospensione dei versamenti di imposte e contributi fino al 16 settembre 2020;
- sospensione della compensazione tra credito di imposta e debito iscritto a ruolo, in modo da consentire un temporaneo rimborso di tali somme nei confronti di tutti i contribuenti;
- modifiche alla disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale (Isa) per i periodi di imposta 2020⁶¹.

Come comunicato dalla circolare predisposta dall'Agenzia delle Entrate "*Modifiche alla disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA)*"⁶², per i periodi di imposta al 31 dicembre 2020 e 2021, sono stati effettuati dei cambiamenti, in relazione a questi indici di affidabilità, per tener conto degli effetti correlati all'emergenza sanitaria. In particolare sono stati individuate nuove cause di esclusione per la loro applicazione e è stato previsto che nel definire le strategie di controllo per il periodo d'imposta 2018, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle Entrate dovranno considerare il livello di affidabilità fiscale derivante dall'applicazione degli ISA per il successivo periodo d'imposta 2019: ugualmente, per il 2020, sarà tenuto conto anche del livello di affidabilità più elevato tra i precedenti periodi di imposta 2018 e 2019.

Al fine di tutelare il credito ed il risparmio nel sistema economico nazionale, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato, nei sei mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, a concedere garanzie da parte dello Stato su passività delle banche aventi sede legale in Italia, fino ad un valore nominale di 15 miliardi di euro.

⁶¹ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 45"; Governo Italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri; <http://www.governo.it/node/14602>.

⁶² Si veda: "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"; Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2357802/articolo+148+del+DL+34+del+19+maggio+2020.pdf/7036eb17-34f3-6b0c-7fd7-3576fe1b4c36>.

5.5. Ulteriori previsioni.

I tre decreti sopra menzionati, costituiscono, sicuramente, la base degli interventi effettuati dal Governo, per cercare di attenuare le gravi ed improvvise necessità di liquidità, accesso al credito e di certezze riguardanti la continuità aziendale, che, con il diffondersi dell'epidemia, hanno avvolto il tessuto imprenditoriale italiano. Attraverso l'adozione urgente di questi provvedimenti si è, quindi, cercato di limitare il verificarsi di situazioni di fallimento e di insolvenza di una moltitudine di imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, costituenti, in larga parte, il tessuto economico del Paese. Si è cercato, inoltre, di salvaguardare le condizioni economiche dei lavoratori dipendenti, soprattutto attraverso la previsione della cassa integrazione in deroga, e di quelle dei piccoli professionisti ed in generale di tutti i contribuenti. Tali misure sono riuscite, probabilmente, ad evitare un collasso del sistema economico, finanziario e sociale italiano, stressato, in questo periodo, da una delle epidemie più violente della storia.

Successivamente all'emanazione di queste previsioni, si sono accompagnati nel tempo, una serie di ulteriori interventi indirizzati a provvedere a determinati aspetti preoccupanti.

Tra queste misure, va ricordata, senza dubbio, quella approvata dal Consiglio dei Ministri n. 52 del 15 giugno 2020⁶³, disciplinante interventi urgenti per l'integrazione salariale. Su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, Roberto Gualtieri, e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, sono state approvate le seguenti previsioni:

- i datori di lavoro che abbiano fruito del trattamento di integrazione salariale ordinario, straordinario o in deroga, per il periodo di durata massima concesso di quattordici settimane, possono usufruire della stessa agevolazione anche per periodi decorrenti prime dell'1 settembre 2020;
- i datori di lavoro che abbiano commesso errori nella presentazione della domanda per i trattamenti diversi da quelli a cui avrebbero avuto diritto, che ne hanno impedito l'accettazione, possono presentare la domanda nelle modalità corrette entro 30 giorni dalla comunicazione dell'errore;
- una proroga del termine dal 15 luglio al 15 agosto 2020, per la presentazione delle istanze di regolarizzazione delle domande per il Reddito di emergenza.

⁶³ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 52"; *Governo Italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri*; <http://www.governo.it/node/14766>.

Infine, con il Consiglio dei Ministri, riunitosi in data 7 agosto 2020⁶⁴, si è approvato un decreto legge attraverso cui, dal punto di vista fiscale, sono stati stanziati circa 6,5 miliardi di euro. Tale previsione mira a fornire un'ulteriore supporto alla liquidità delle famiglie e delle imprese.

Innanzitutto, sono stati rateizzati ulteriormente i versamenti sospesi nei mesi di marzo, aprile e maggio, in modo da ridurre l'onere fiscale che altrimenti graverebbe sui contribuenti in difficoltà. Il 50% del totale potrà essere versato senza l'applicazione di sanzioni o interessi entro il 16 settembre 2020 o mediante una rateizzazione, al massimo di 4 mesi, con il pagamento della prima rata entro la stessa data. Il restante 50% potrà essere versato successivamente, con una rateizzazione di massimo 24 rate mensili.

Sono stati rinviati, poi, i versamenti per i contribuenti ISA e per i forfettari che abbiano subito un calo di almeno il 33% nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019.

Infine, viene dilazionato il termine dal 31 agosto al 15 ottobre 2020 per la sospensione dei versamenti delle cartelle di pagamento e degli avvisi esecutivi sulle entrate tributarie.

⁶⁴ Si veda: "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 61"; Governo Italiano; Presidenza del Consiglio dei Ministri; <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/15056>.

6. Possibili incentivi fiscali futuri.

6.1. Premessa.

Senza dubbio, quella attuale è una delle emergenze sanitarie di più ampia portata della storia moderna. La diffusione della pandemia ha, però, influenzato le economie dei diversi Paesi in tempi molto rapidi. La crisi medico-sanitaria ha causato, fin da subito, la nascita di una crisi economico-finanziaria. Dapprima i problemi di natura commerciale, successivamente, gli effetti del lockdown, il quale si è tradotto, tra l'altro, in una chiusura generalizzata delle attività economiche sui territori nazionali, ed infine, la diffusione di un sentimento di incertezza sui mercati finanziari mondiali, hanno contribuito, in maniera significativa, al peggioramento delle condizioni economiche dei vari Paesi. Ben presto, i governi delle varie nazioni, hanno affiancato ai provvedimenti di natura medico-sanitaria degli altri di natura economica per evitare il collasso dei sistemi imprenditoriali e finanziari nazionali. La preoccupazione attuale, largamente condivisa, deriva dall'impossibilità di conoscere l'evoluzione dell'andamento del contagio e dall'incertezza sulle future ripercussioni economiche. Una moltitudine di persone sta affrontando la perdita di vite umane; ma, forse, un più ampio numero di persone sta combattendo una condizione di mancanza dei mezzi di sostentamento. È necessario, quindi, evitare che la profonda crisi economica e finanziaria attuale tendi a divenire, come definita dall'ex presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, una "*depressione duratura*"⁶⁵. È compito dello Stato di utilizzare il proprio bilancio per proteggere i cittadini e l'economia da shock di cui il settore privato non è responsabile. Spetta allo Stato, quindi, il dovere di intervenire utilizzando la propria capacità di debito pubblico ed i mezzi forniti dall'Unione europea, che, se correttamente utilizzati, possono rappresentare la base per l'attuazione di misure economiche e fiscali necessarie per un'attenuazione delle ripercussioni economiche, una ripresa della produzione ed una più rapida crescita interna. Tali misure dovranno, inoltre, essere indirizzate alla salvaguardia del livello di occupazione e a fornire le imprese della liquidità necessaria per far fronte alle spese da fronteggiare nel breve termine.

⁶⁵ Testualmente: "... prolonged depression...". Si veda: "Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly", *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>.

Probabilmente il livello di debito pubblico dovrà aumentare ulteriormente, ma l'alternativa, rappresentata da una distruzione permanente della capacità produttiva e, in conseguenza, del futuro gettito fiscale, potrebbero avere conseguenze più dannose per l'intera economia ed anche per la finanza pubblica.

La natura pandemica dello shock che si sta verificando attualmente non è ciclica ma è, invece, molto particolare poiché in grado di riversare rapidamente i propri effetti in maniera generalizzata. La velocità del deterioramento dei bilanci delle società private, causata dalla chiusura economica inevitabile, deve essere affrontata con la stessa rapidità da un cambiamento di mentalità e, in conseguenza, dall'impiego dei bilanci pubblici e dalla mobilitazione del sistema europeo.

In questo contesto economico, sono, sicuramente, di grande importanza gli incentivi fiscali.

Per le motivazioni già espresse in precedenza⁶⁶, e, quindi, per l'immediatezza di esplicazione dei propri effetti e per l'ampia forza di impatto che queste hanno nel loro sviluppo, le agevolazioni tributarie sembrano essere di fondamentale necessità in questo momento storico. Nonostante la complessità della relazione tra crescita economica e politica di bilancio pubblico, questa tipologia di interventi ha la capacità di caratterizzare la ripresa e la crescita nel breve e nel lungo periodo. L'attuale configurazione dell'ordinamento tributario, se non correttamente integrato da ulteriori previsioni, rischia di essere un ostacolo per una rapida e forte ripartenza.

Un'ulteriore evidenza a sostegno di questa tesi e, cioè, dell'importanza degli interventi fiscali, è sicuramente la condizione attuale in cui riversa l'efficacia delle politiche monetarie. Le perplessità nascono dal livello attuale dei tassi di interesse e dall'utilizzo costante di queste pratiche durante la recente crisi finanziaria del 2008, che, probabilmente ha già stressato, in maniera significativa questi canali di intervento. In una situazione di normalità, infatti, le banche centrali sarebbero potute intervenire, in maniera più sostanziosa, apportando liquidità al sistema e favorendo il credito alle imprese, attraverso tagli ai tassi di interesse e, come è avvenuto in un passato più recente, attraverso l'utilizzo di metodologie di politica monetaria non convenzionali, come, ad esempio, il *quantitative easing*. Tuttavia, il livello attuale dei tassi di interesse è al minimo e, probabilmente, un ulteriore intervento di questo tipo non riuscirebbe ad esplicare i forti effetti che invece questa manovra evidenzerebbe in un contesto di normalità.

L'infruttuoso taglio dei tassi di interesse e dell'aumento dell'offerta di moneta in circolazione potrebbero portare al presentarsi di una situazione nota, con il concetto keynesiano, della *trappola della liquidità*. Questa situazione economica è causata dalla razionalità degli operatori economici che, nutrendo un sentimento di sfiducia nelle possibili evoluzioni finanziarie future, utilizzano la liquidità immessa nel sistema dalle banche centrali, per trasformarla in risparmio. Al verificarsi di un tale

⁶⁶ Si veda: 2.2. "L'importanza delle misure fiscali."; Capitolo 2; pagina 28.

problema, quindi, gli interventi di politica monetaria non riuscirebbero più a svolgere le proprie funzioni, in quanto, i soggetti, anziché utilizzare l'eccesso di offerta di moneta per effettuare degli investimenti, la utilizzerebbero soltanto per aumentare i propri risparmi. Quando il tasso di interesse si trova ad un livello già molto basso l'immissione di liquidità nel sistema non esercita le proprie funzionalità e, quindi, anziché stimolare la produzione e l'occupazione, si limita ad incrementare le riserve di risparmio degli operatori.

In conclusione, alla luce delle analisi effettuate, appare, pertanto, consigliabile prestare attenzione ad un più marcato utilizzo della politica fiscale espansiva che dovrebbe essere efficacemente affiancato alle misure di politica monetaria già attuate dalle banche centrali.

6.2. Historia magistra vitae.

Per poter suggerire dei possibili interventi futuri è utile, in un primo momento, volgere uno sguardo al passato e cercare di capire quali siano state le misure adottate per far fronte a particolari situazioni di crisi economiche precedentemente verificatesi.

La più recente e, forse, in riferimento all'impatto economico che questa ha avuto sull'economia mondiale, la più simile a quella attuale, è, senza dubbio, la crisi finanziaria del 2008.

Quest'ultima, comunemente conosciuta come "*crisi dei mutui subprime*", ha avuto inizio negli Stati Uniti nel 2006. In realtà, i presupposti per il verificarsi di una tale situazione, sono stati diffusi a partire dal 2003, quando iniziò ad aumentare, in maniera importante, l'erogazione di mutui ad alto rischio. I fattori che hanno contribuito al verificarsi di una tale diffusione dei mutui subprime, sono da ricondurre, in particolare, all'andamento del mercato immobiliare statunitense ed allo sviluppo delle cartolarizzazioni.

A partire dall'inizio del 2000 si è verificata, negli Stati Uniti, la cosiddetta *bolla immobiliare*. I prezzi degli immobili crebbero in maniera vertiginosa soprattutto a causa della politica monetaria attuata dalla Federal Reserve (FED), che decise di mantenere i tassi di interesse a livelli molto bassi, per far fronte alle esigenze economiche in cui riversava il Paese. Un costo molto ridotto del denaro ebbe

l'effetto di stimolare le famiglie e, più in generale, gli operatori economici, a richiedere mutui ipotecari per effettuare acquisti di abitazioni. Questo meccanismo causò un forte innalzamento della domanda degli immobili e, come prevedibile, un aumento del loro prezzo di vendita. Un tale funzionamento permetteva di alimentare un sentimento di sicurezza tra gli operatori finanziari che, in caso di mancato rimborso dei propri mutui, potevano soddisfare i propri crediti dall'alienazione degli immobili a prezzi molto elevati e sui quali solitamente erano iscritte delle ipoteche.

Oltre alla bolla immobiliare, il circolo vizioso era sostenuto anche dalla cosiddetta *cartolarizzazione*, e cioè dalla possibilità prevista, in capo agli istituti creditizi, di trasferire i mutui a soggetti terzi (definiti come società veicolo), dopo averli racchiusi in titoli di credito trasferibili. Questo meccanismo consentiva alle banche di trasferire il rischio di insolvenza e di veder soddisfatti i propri crediti in tempi molto brevi. Tuttavia, la cartolarizzazione ed il conseguente trasferimento del rischio, causò anche una meno accurata valutazione, da parte degli istituti di credito, circa l'affidabilità dei clienti.

All'inizio del 2004, la FED, in conseguenza ad una ripresa della situazione economica degli Stati Uniti, decise di innalzare i tassi di interesse. L'accesso al credito divenne sempre più oneroso e intanto aumentavano i casi di insolvenza tra le famiglie. La domanda degli immobili si ridusse e di conseguenza anche il prezzo degli stessi nonché il valore delle ipoteche iscritte su di questi. I titoli di credito che erano stati largamente commercializzati e diffusi sul mercato subirono una riduzione del proprio merito di credito (*downgrading*) e divennero pertanto difficilmente liquidabili. A questo punto le società veicolo furono costrette a chiedere fondi alle banche emittenti di tali titoli che avevano assicurato linee di liquidità. Alcune banche non furono in grado di sopperire a tali richieste e si sviluppò pertanto una situazione di deficit di liquidità. Le banche subirono pesanti perdite per tre motivi: l'esposizione verso le società veicolo; l'esposizione verso i soggetti colpiti dalla crisi, come, ad esempio, i fondi che avevano investito nei titoli cartolarizzati; il possesso diretto di questi titoli per motivi di investimento. In un tale contesto, molte banche si avviarono verso il fallimento e vennero salvate soltanto grazie agli interventi delle Autorità americane.

Per effetto dell'esposizione delle banche di alcuni paesi europei al fenomeno dei mutui subprime, la situazione coinvolse ben presto anche l'Europa.

La crisi influenzò anche l'economia reale statunitense ed europea, provocando una caduta di reddito e di occupazione e forti ripercussioni su consumi e investimenti⁶⁷.

⁶⁷ Si veda: "La crisi finanziaria del 2007-2009"; CONSOB, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa; <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>.

6.2.1. Le misure anti-crisi in Italia (2008-2011).

A partire dal secondo trimestre del 2008, la diffusione della crisi finanziaria colpì violentemente anche l'Italia.

I fattori più preoccupanti nel nostro Paese erano, in particolare, la forte riduzione del Prodotto Interno Lordo, l'aumento del rischio di povertà, che arrivò ad essere pari al 18,2% dei residenti e le dinamiche del mercato del lavoro, che videro un sostanzioso incremento del tasso di disoccupazione.

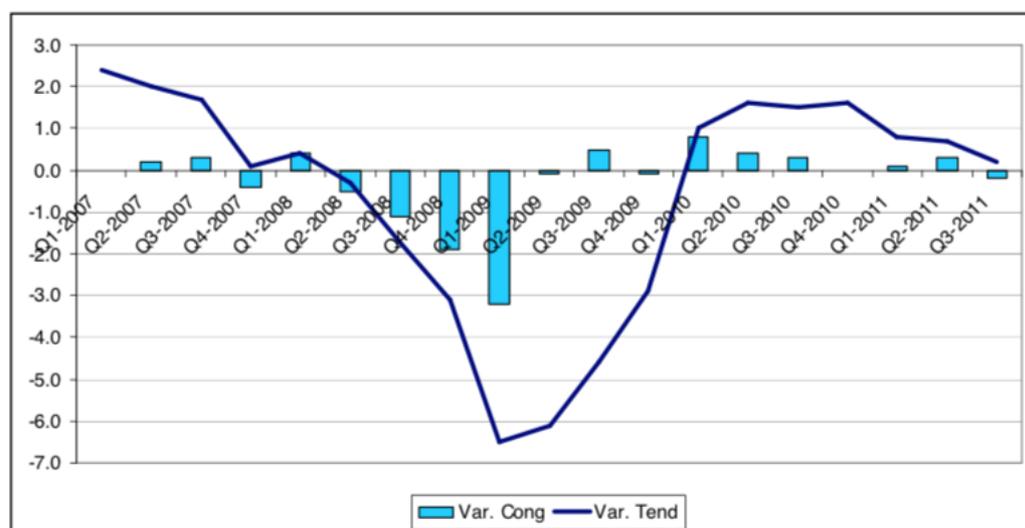


Figura 16: Variazione tendenziale e congiunturale del PIL⁶⁸.

Per contrastare una tale situazione, dal novembre 2008 si è succeduta una serie di interventi legislativi, cercando, in particolare, di riportare la crescita a livelli normali e di riacquistare credibilità sui mercati finanziari. Il vincolo costituito dal forte indebitamento del Paese ha limitato la portata degli interventi a sostegno dell'economia durante la recessione. I fondi necessari a finalizzare le misure di contrasto della crisi sono derivati, in buona parte, dall'aumento delle entrate tributarie. Tra queste ricordiamo, in particolare, l'introduzione dell'imposta sulla prima casa (IMU), l'aumento dell'aliquota più elevata dell'IVA e quello delle accise sui carburanti. Tuttavia, un tale tipo di previsioni ha necessariamente causato una contrazione dei consumi e una riduzione della propensione al risparmio⁶⁹.

Con il Consiglio dei Ministri, presieduto da Silvio Berlusconi, è stato approvato il cosiddetto decreto anticrisi⁷⁰. Questo pacchetto di misure straordinarie, dal valore di circa 6,4 miliardi di euro, è stato

⁶⁸ Si veda: "L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia"; Comitato economico e sociale europeo; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>.

⁶⁹ Si veda: "L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia"; Comitato economico e sociale europeo; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>.

⁷⁰ Si veda: "Testo coordinato del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185"; Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/01/28/09A00989/sg>.

indirizzato in favore delle famiglie, dei lavoratori, dei pensionati, nonché alla ripresa economica del Paese.

Sono da ricordare, tra le altre misure:

- potenziamento ed estensione degli strumenti a salvaguardia del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione;
- detassazione del salario di produttività per redditi fino a 35.000 euro;
- bonus per famiglie con l'erogazione di un sussidio di ammontare tra i 200 e i 1.000 euro;
- l'introduzione di una *social card* per permettere alle famiglie l'acquisto di beni primari;
- riduzione dell'acconto Ires ed Irap del 3%;
- pagamento dell'IVA al momento dell'effettiva riscossione del corrispettivo.

Il 10 febbraio 2009, venne adottato un ulteriore provvedimento riguardante le “Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”⁷¹. Questa misura era indirizzata a contrastare gli effetti negativi della crisi attraverso un intervento di circa 4,5 miliardi di euro a sostegno del reddito disponibile. Per le imprese sono stati previsti sgravi fiscali ed incentivi all'acquisto di automobili ed elettrodomestici per un totale di circa 1,3 miliardi di euro⁷².

Successivamente, tra maggio e luglio 2010 vengono approvati dei provvedimenti con l'obiettivo di raggiungere una stabilizzazione finanziaria e una competitività economica. In particolare, questi interventi hanno lo scopo di ridurre fortemente il rapporto tra disavanzo e PIL fino ad una soglia inferiore al limite previsto dal Patto di Stabilità e Crescita del 3%.

Nel luglio 2011, in conseguenza della crisi del debito sovrano che colpì particolarmente l'Europa, sotto la pressione dei mercati finanziari e della Banca centrale Europea, fu adottata una nuova manovra. Con quest'ultima l'aggiustamento venne basato su un aumento delle imposte anziché ricorrere a tagli di spesa o ad un ulteriore indebitamento. Inoltre, le misure non includevano interventi a favore della crescita economica, nonostante le raccomandazioni delle istituzioni europee in tal senso. La pressione fiscale, in questo periodo, aveva raggiunto un livello molto elevato, soprattutto in conseguenza agli incrementi delle imposte, dell'IVA e delle accise⁷³.

Il 12 novembre 2011 il Governo Berlusconi presenta le proprie dimissioni e così, dopo qualche giorno, il potere passa al successivo Governo Monti. In questa situazione, l'esecutivo approva, in tempi record, un ulteriore provvedimento, il decreto Salva Italia. Tuttavia, anche in questo caso, si

⁷¹ Si veda: “Testo coordinato del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5”; *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*; https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-04-11&atto.codiceRedazionale=09A04321&elenco30giorni=false.

⁷² Si veda: “L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia”; Comitato economico e sociale europeo; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>.

⁷³ Si veda: “L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia”; Comitato economico e sociale europeo; <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>.

procede nel tentativo di contrastare il clima di sfiducia cercando di reperire i fondi necessari attraverso delle misure di particolare impatto sul settore privato. Tra queste ricordiamo, in particolare, l'anticipazione dell'entrata in vigore dell'IMU sulla prima casa e la modifica del sistema pensionistico.

6.2.2. Gli effetti di una politica di austerità.

Gli interventi di correzione del disavanzo pubblico e la volontà di un recupero della fiducia sui mercati finanziari, nel periodo post-crisi, perseguiti attraverso un congelamento della spesa pubblica ed un evidente innalzamento della pressione fiscale, hanno portato a conseguenze poco felici. Indubbiamente, le decisioni intraprese sono state influenzate, in maniera significativa, dalle pressioni provenienti dall'Europa e, in particolare, dalla clausola contenuta nel Patto di Stabilità e Crescita per cui l'indebitamento netto non deve eccedere la soglia del 3% del PIL.

Le misure di austerità⁷⁴ hanno causato una divisione all'interno dell'Unione Europea ed un aumento del livello di disuguaglianza tra i Paesi che ne fanno parte. Alcune nazioni infatti hanno visto, nel periodo immediatamente successivo al presentarsi della crisi, vari effetti negativi tra cui una riduzione del PIL, sia come saldo totale che se considerato pro-capite ed un abbassamento del livello dei consumi da parte delle famiglie. L'Italia rientra, sicuramente, tra i Paesi che hanno subito le peggiori conseguenze in entrambe le direzioni.

Anche il settore imprenditoriale non è riuscito a risollevarsi brillantemente: basti pensare che, secondo il Cerved⁷⁵ (società italiana che si occupa di informazioni commerciali), tra il 2008 ed il

⁷⁴ Si veda: "La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo"; Quaderno n. 77/febbraio 2016; Università Cattolica del Sacro Cuore; Luigi Campiglio; <https://dipartimenti.unicatt.it/politica-economica-ISPE0077.pdf>.

⁷⁵ Si veda: "Osservatorio fallimenti Cerved: dal 2008 fallite oltre 82 mila imprese. Perso 1 milione di posti di lavoro"; Comunicato stampa; https://company.cerved.com/sites/company.cerved.dev/files/160215_ComunicatoStampa%20Cerved_OsservatorioFallimenti%202014_ITA.pdf.

2014 sono fallite, soltanto in Italia, circa 82.000 imprese con una perdita di circa 1 milione di posti di lavoro, portando il tasso di disoccupazione ad essere, nel 2013, pari a circa l'8%.

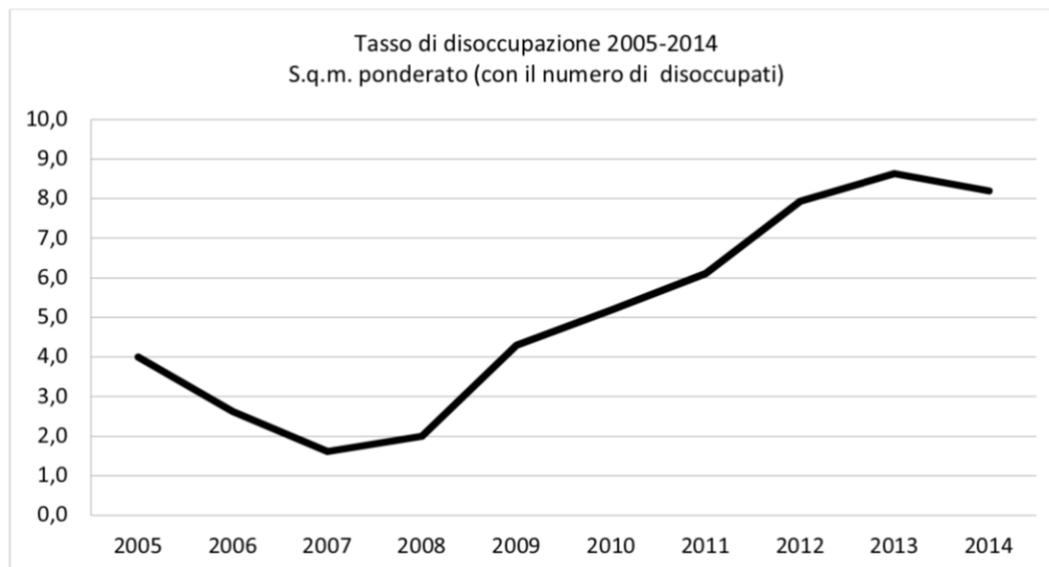


Figura 17: Tasso di disoccupazione 2005-2014⁷⁶.

6.3. Spunti per il futuro.

Per evitare di commettere gli errori fatti in precedenza, quindi, si dovrebbe, innanzitutto, puntare maggiormente sulle manovre di politica fiscale a discapito di quelle di politica monetaria, per gli aspetti evidenziati in precedenza⁷⁷. Le agevolazioni fiscali dovrebbero, quindi, essere previste in accompagnamento agli interventi monetari già adottati, in particolare, dalla Banca centrale europea ed analizzati in precedenza⁷⁸. In secondo luogo, gli interventi di carattere fiscale dovrebbero essere studiati ad hoc per favorire una rapida ripresa della produzione interna, una limitazione dei danni

⁷⁶ Si veda: "La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo"; Quaderno n. 77/febbraio 2016; Università Cattolica del Sacro Cuore; Luigi Campiglio; <https://dipartimenti.unicatt.it/politica-economica-ISPE0077.pdf>.

⁷⁷ Si veda: 6.1. "Premessa."; Capitolo 6; pagina 85.

⁷⁸ Si veda: 4.2. "I provvedimenti della Banca centrale europea."; Capitolo 4; pagina 53.

all'occupazione e al fine di evitare il fallimento, come è avvenuto in passato, di molte aziende appartenenti alla categoria delle piccole-medie imprese, costituenti il fondamento del tessuto imprenditoriale del nostro Paese.

La particolarità della crisi attuale è, tra le altre, quella di essere stata causata da un fattore esogeno al sistema economico. Per questo motivo, l'Unione europea e le vari istituzioni nazionali ed internazionali, hanno mostrato fin da subito l'intento di affrontare tale situazione attraverso modalità condivise.

La sospensione dell'obbligo di rispetto della clausola del Patto di Stabilità e Crescita, per cui il rapporto tra disavanzo e PIL debba essere contenuto nei limiti del 3% e gli ingenti aiuti da parte dell'Unione europea potrebbero estendere le limitazioni che hanno influenzato i provvedimenti attuati nella precedente crisi finanziaria.

	2019	2020 (Scenario Pil -10%)	2020 (Scenario DEF)
Variazione annua Pil reale (%)	0,3	-10,0	-8,0
Deficit (mld)	29,3	163	173
Deficit (% Pil)	1,6	10,0	10,4
Debito pubblico (mld)	2409	2572	2587
Debito pubblico (% Pil)	134,8	157,6	155,7
Risorse BCE (mld)	-	224	224
Risorse SURE (mld)	-	17	17
Risorse MES (mld)	-	36	36
Risorse totali istituzioni europee (mld)	-	277	277
Risorse totali istituzioni europee escluso il MES (mld)	-	241	241
Fabbisogno da finanziare (mld)	-	479	476
Fabbisogno finanziato da Banca d'Italia e istituzioni europee (%)	-	58	58
Fabbisogno finanziato da Banca d'Italia e istituzione europee escluso il MES (%)	-	50	51
Debito pubblico detenuto da Banca d'Italia e istituzioni europee (mld)	403	628	628
Debito pubblico detenuto da privati (mld)	2.006	1.944	1.959
Debito pubblico detenuto da Banca d'Italia e istituzioni europee (% Pil)	22,6	38,5	37,8
Debito pubblico detenuto da privati (% Pil)	112,2	119,2	117,9
Debito pubblico detenuto da Banca d'Italia e istituzioni europee (quota %)	17	24	24
Debito pubblico detenuto da privati (quota %)	83	76	76

Figura 18: Indicatori di finanza pubblica per il 2020⁷⁹.

⁷⁹ Si veda: "Un aggiornamento sulle prospettive per i conti pubblici nel 2020"; Osservatorio conti pubblici italiani (CPI); <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-un-aggiornamento-sulle-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020>.

L'Italia, tra prestiti e sovvenzioni, dovrebbe ricevere, soltanto dal piano *Next Generation EU*, un ammontare pari a 173 miliardi di euro. Questa cifra, sommata agli aiuti derivanti dal possibile utilizzo degli altri sistemi (MES, Sure, ecc.), che ammonterebbe a circa 280 miliardi di euro⁸⁰, doterebbe il nostro Paese di un ammontare pari a quasi 500 miliardi di euro. Certamente, restano da capire le modalità e la quantità di denaro che dovranno essere restituiti e dovranno essere rese note, in maniera più dettagliata, le tempistiche in cui tali fondi saranno distribuiti tra gli Stati membri. Tuttavia, è chiaro, che una tale somma risulta essere di elevata consistenza e che, se correttamente utilizzata, potrebbe avere dei risvolti economici molto positivi.

Gli aspetti maggiormente preoccupanti sono essenzialmente due: la mancanza di un piano economico per il futuro e la discrezionalità delle misure da adottare.

In riferimento al primo punto è da evidenziarsi come le inefficienze della pubblica amministrazione rappresentano una costante storica, per il nostro Paese, che limita, evidentemente, l'utilizzo di una politica efficace e decisa per la realizzazione degli investimenti. Il primo problema che si è verificato più nell'immediato è stato quello riguardante la liquidità. Con la chiusura delle attività economiche, conseguente alla dichiarazione del lockdown, le imprese e i consumatori hanno evidenziato degli inevitabili problemi al sostenimento delle spese quotidiane. In questo senso sono, prontamente e giustamente, intervenuti i decreti-legge finora adottati. Tuttavia, bisogna evitare gli errori già commessi in passato (al termine della crisi del 2011) in cui le policy adottate miravano essenzialmente ad una forte spesa corrente in grado di mitigare l'emergenza iniziale, ma non di stimolare l'economia italiana in un orizzonte di medio e lungo periodo. Dopo aver affrontato il problema di liquidità emerso, gli interventi devono mirare a gettare le basi per una ripresa della produzione e della domanda interna nel medio e lungo periodo. Per fare ciò è inevitabilmente necessario un programma di interventi strutturato ed indirizzato ad una ripresa economica futura. In relazione al secondo problema, invece, la peculiare natura pandemica della crisi economica contemporanea fa sì che non vi siano in letteratura delle regole generali da seguire. La crisi che stiamo affrontando è davvero particolare se si guarda alla sua causa principale ed alla sua portata. Per questo motivo, è inevitabile che i governi nazionali adottino delle misure opportunamente studiate per la situazione attuale. La preoccupazione nasce dal fatto che possa mancare in questo momento un parametro di giudizio oggettivo in merito alle azioni da intraprendere e che, nel frattempo, la frammentata coalizione al governo potrebbe utilizzare una tale discrezionalità in modo distorsivo o per rafforzare le proprie posizioni. Per ovviare a questo problema, l'unica azione che appare attualmente adoperabile è quella

⁸⁰ Si veda: "Un aggiornamento sulle prospettive per i conti pubblici nel 2020"; Osservatorio conti pubblici italiani (CPI); <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-un-aggiornamento-sulle-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020>.

di un efficace controllo adottato dall'Unione europea sulle modalità di spesa. Un controllo che non renda gli operatori nazionali dei meri esecutori ma che tenda ad evitare costantemente la comparsa di comportamenti opportunistici. Del resto, questa tesi è anche condivisa dal Professor Marcello Messori, secondo cui: “... tale cooperazione darebbe vantaggi non solo al governo italiano ma anche alle istituzioni europee. Nell'attuare politiche fiscali discrezionali, vi è un forte rischio di commettere errori o di assecondare posizioni di rendita e di generare, così, squilibri nell'economia e maggiori diseguaglianze sociali. Come si è già detto, una gestione solo italiana di queste politiche renderebbe il rischio molto elevato a causa delle inefficienze politico-istituzionali. Lo stesso varrebbe nel caso di una gestione solo accentrata a livello europeo a causa di un'insufficiente informazione di dettaglio su varie situazioni specifiche. La cooperazione fra livello accentrato e livello locale potrebbe attenuare le debolezze delle due precedenti soluzioni e ridurre, così, i rischi per l'economia italiana; il che garantirebbe alle istituzioni europee una riduzione della potenziale instabilità di uno degli stati membri più rilevanti dell'area dell'euro”⁸¹.

6.4. La ripresa della produzione interna.

Per favorire una corretta ripresa economica c'è bisogno, quindi, di un intervento attraverso importanti misure fiscali appositamente studiate per fronteggiare la particolare situazione attuale.

In particolare, è necessario intervenire fortemente su tre aspetti principali: la produzione interna, l'occupazione e il livello del consumo interno.

In riferimento al primo punto, è da ricordare come la produzione interna, in seguito ad un lieve segnale positivo di inizio anno, è calata drasticamente con il diffondersi dell'epidemia. Dapprima un calo dei commerci internazionali e poi il necessario lockdown previsto dal Governo, che ha causato la chiusura temporanea di molte attività non ritenute necessarie alla situazione emergenziale, hanno causato un

⁸¹ Si veda: “L'economia ai tempi del coronavirus: I diversi limiti della politica monetaria e delle politiche fiscali”; Marcello Messori; Luiss School of European Political Economy; Policy Brief 8/2020; <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/L'ECONOMIA%20AI%20TEMPI%20DEL%20CORONAVIRUS.pdf>.

drastico indebolimento del prodotto interno lordo. Il PIL italiano, secondo recenti studi dell'Istat⁸², subirà una contrazione per tutto il 2020 di circa l'8,3%.

Una volta risolto il problema più immediato, quello della liquidità, per il settore privato, si dovrà quindi passare ad un attento studio per un piano di interventi mirati al raggiungimento di una forte e rapida ripresa della produzione. Si dovrà, quindi, evitare che, svaniti gli effetti di breve termine degli interventi già attuati, si vada incontro, come successo al termine della precedente crisi finanziaria, ad un incessante susseguirsi di dichiarazioni di fallimento da parte delle aziende. In particolare, è da tener conto dell'aspetto dimensionale delle società più gravemente colpite: le piccole e medie imprese.

Infatti, oltre ad essere la categoria più colpita, le PMI sono fondamentali, soprattutto in Italia, per due aspetti: il loro numero elevato e la loro capacità di adattamento.

Se si considera la definizione europea⁸³, per cui un'attività è definita piccola o media quando questa non supera i 50 milioni di fatturato annuo e i 250 dipendenti mediamente occupati, allora può evidenziarsi come circa il 90% del tessuto imprenditoriale italiano sia formato da questa tipologia di imprese. Le PMI, inoltre, secondo ricerche risalenti al 2017⁸⁴, davano occupazione ad oltre 15 milioni di persone e generavano un fatturato complessivo di circa 2.000 miliardi di euro.

Le PMI sono note, inoltre, per la propria capacità di adattamento per affrontare i cambiamenti e le perturbazioni economiche. Proprio per le loro dimensioni limitate, infatti, queste realtà sono dotate di un grande dinamismo, fondamentale per attuare una strategia reattiva agli shock provenienti dall'esterno.

Per questi motivi, quindi, è evidentemente necessario concentrare, in particolare, la propria attenzione su questa tipologia di attività.

⁸² Si veda: *“Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021”*; Istituto Nazionale di Statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/243906>.

⁸³ Si veda: *“Guida dell'utente alla definizione di PMI”*; Commissione Europea; <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiu5qidiPrrAhUBDewKHamgAq4QFjABegQICxAD&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F15582%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fit%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw0vRS7s1YAiFKO3qlrXUaBk>.

⁸⁴ Si veda: *“Quanto contano in Italia le piccole e medie aziende? Tutti i numeri.”*; Sole 24 Ore; 31 agosto 2019; <https://www.infodata.ilssole24ore.com/2019/08/31/quanto-contano-italia-le-piccole-medie-aziende-tutti-numeri/>.

6.4.1. Investimenti in infrastrutture.

Per riuscire a fornire il sostegno necessario al perseguimento degli obiettivi di crescita nel medio-lungo periodo, gli investimenti risultano essere di fondamentale importanza.

In un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, l'aumento del potenziale di crescita è perseguibile attraverso la realizzazione di infrastrutture, soprattutto se ad alto contenuto tecnologico ed attraverso investimenti in ricerca e sviluppo. Questi interventi, se correttamente utilizzati, possono aumentare la produttività del Paese, andando ad incidere positivamente anche sul futuro disavanzo pubblico: a fronte di una maggiore produzione interna vi sarà infatti un maggior gettito fiscale.

È fondamentale, tuttavia, un'attenta selezione dei programmi da finanziare, soprattutto per ottenere degli effetti duraturi e per non rischiare di peggiorare le prospettive di finanza pubblica con un aumento improduttivo del disavanzo.

Un incremento diretto della spesa pubblica in investimenti può avere un impatto più forte sulla domanda aggregata rispetto alle metodologie indirette che potrebbero avere come effetto quello di far destinare una parte dei fondi al risparmio privato.

Un primo intervento da effettuare è quello, quindi, di intraprendere dei grossi investimenti diretti in infrastrutture e in ricerca scientifica.

Una tale previsione potrebbe, inoltre, andare a colmare il divario già preesistente tra la dotazione di infrastrutture in Italia e gli altri Paesi europei⁸⁵. Questa carenza è uno dei fattori principali che tende a limitare la produttività della nostra economia andando anche a disincentivare i nuovi insediamenti produttivi.

L'impatto macroeconomico derivante dall'investimento in infrastrutture è positivo, però, soltanto quando questo viene perseguito attentamente. Un tale intervento deve mirare infatti ad innalzare la produttività dei fattori privati, andando a ridurre, ad esempio, i costi di trasporto delle imprese e ampliando i mercati di sbocco o di approvvigionamento della produzione.

Oltre agli investimenti diretti, tuttavia, vi sarebbe anche la necessità di prevedere degli investimenti di tipo indiretto per il settore privato.

Nonostante la preoccupazione per cui questi importi possano essere trasformati in risparmio dai privati, la forza di queste misure potrebbe essere proprio quell'opposta. Se, infatti, questi interventi vengono efficacemente allocati si può raggiungere un risultato difficilmente perseguibile altrimenti: quello di fare gravare, seppure in maniera parziale, il costo dell'infrastruttura al suo utilizzatore finale.

⁸⁵ Si veda: *"L'efficienza della spesa per infrastrutture."*; Banca d'Italia; Seminari e convegni; https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0010/efficienza_spesa.pdf.

Inoltre, una tale previsione, a supporto del settore imprenditoriale, ed il perseguimento di condizioni finanziarie lineari nel tempo, sono indispensabili per contenere il possibile problema dello “*spiazzamento*” degli investimenti privati: con un aumento della spesa pubblica per finanziare le nuove infrastrutture si potrebbe verificare un innalzamento dei tassi di interesse che scoraggerebbe gli investimenti da parte delle realtà imprenditoriali private.

6.4.2. Il meccanismo del credito d’imposta.

Un’allocazione efficace delle risorse, in particolare, nei confronti del settore privato, è perseguibile con la previsione di aiuti fiscali a fronte di investimenti attraverso il meccanismo del credito di imposta.

Attraverso una tale previsione si favorirebbero le imprese che potrebbero utilizzare tali incentivi per effettuare direttamente l’investimento ed ottenere in cambio il beneficio fiscale. In questo modo, quindi, si eviterebbe un aumento ingiustificato del risparmio privato.

Il meccanismo del credito di imposta a carattere di incentivo, già ampiamente utilizzato anche in Italia, consiste in un credito di natura tributaria che il contribuente vanta nei confronti della Pubblica Amministrazione e che può essere utilizzato per compensare eventuali altri debiti (attraverso l’istituto della compensazione), per il pagamento delle imposte e contributi, oppure, quando previsto, richiederne un rimborso.

Questo meccanismo è noto per essere di tipo premiale e meritocratico: un requisito fondamentale per il suo conseguimento è quello della trasparenza da parte delle aziende.

Infatti, soltanto i soggetti economici che versano regolarmente le imposte e/o i contributi e soltanto coloro che andranno a dichiarare i propri investimenti in maniera trasparente avranno diritto a tale agevolazione.

6.5. Il mantenimento dell'occupazione e l'agevolazione alle assunzioni.

Secondo le ultime previsioni elaborate dall'Istat⁸⁶, il livello di occupazione tenderà, nel corso del 2020, a muoversi in maniera simmetrica all'evoluzione del PIL: è prevista per questo anno, infatti, una brusca riduzione di circa il -9,3%.

Con il decreto-legge 17 marzo 2020 (*Cura Italia*) è stata introdotta la sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti, all'articolo 46: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4,5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per 60 giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604.”*⁸⁷.

Con questa previsione, quindi, si è previsto il blocco dei licenziamenti sia collettivi che per giustificato motivo oggettivo. Questa disposizione, per una serie di successivi aggiornamenti, ha avuto una durata fino al 18 agosto 2020 ed a partire da questa data è stata prorogata soltanto parzialmente fino alla fine dell'anno in corso.

Questo intervento è stato accompagnato, in particolare, per salvaguardare l'occupazione dei lavoratori, da un'altra disposizione di integrazione salariale: la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG). Questa previsione di integrazione salariale, opera, ordinariamente, andando ad integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori a cui è stata sospesa l'attività lavorativa per situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti. Con il diffondersi dell'epidemia, già a partire da marzo 2020, era stata prevista la possibilità per le imprese di usufruire di tale previsione, che a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, abbiano visto sospese o ridotte le proprie attività lavorative.

Inoltre, si è prevista, con la cosiddetta *Cassa Integrazione Guadagni in Deroga* (CIGD), la partecipazione a tale misura di integrazione salariale anche per le imprese che non avessero i requisiti per ricorrere agli strumenti ordinari o perché avessero già esaurito il periodo di fruizione delle tutele ordinarie.

⁸⁶ Si veda: *“Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021”*; Istituto Nazionale di Statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/243906>.

⁸⁷ Si veda: *“Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18”*; *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*; *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*; articolo 46; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

Tuttavia, anche queste due misure svolgono i loro effetti in un orizzonte di breve periodo: una volta terminato il divieto di licenziamenti che, al più, in particolari situazioni è previsto fino a fine anno, ed una volta terminati gli effetti della cassa integrazione, si potrebbe presentare una situazione per cui le aziende, non riuscendo più a sostenere le ingenti spese per il personale, daranno vita ad una serie incessante di licenziamenti, andando così a portare ad aumentare il livello di disoccupazione. Appare necessario, quindi, sfruttare questa opportunità anche per controllare un limite già esistente nella struttura economica del nostro Paese: nel 2019, cioè in un momento precedente allo scoppio della pandemia, l'occupazione italiana era comunque al di sotto della media europea. In questo anno, infatti, il livello di occupazione era pari a circa il 63,5% a differenza della media europea dove questo tasso si assestava intorno al 73,1%⁸⁸.



Figura 20: Employment (as % of the population aged 20 to 64)⁸⁹.

⁸⁸ Si veda: "Occupazione – statistiche annuali"; Eurostat; Statistics Explained; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/it.

⁸⁹ Si veda: "Occupazione – statistiche annuali"; Eurostat; Statistics Explained; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/it.

6.5.1. Taglio del cuneo fiscale.

Un intervento strutturale che, invece, potrebbe andare a migliorare la situazione in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo e, probabilmente, riuscirebbe ad elevare il livello medio di occupazione italiano, è quello del taglio del *cuneo fiscale*.

Il cuneo fiscale è la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e la retribuzione netta che spetta al lavoratore⁹⁰. L'ammontare del cuneo fiscale è dato dalla somma tra l'imposta sul reddito delle persone fisiche e dei contributi previdenziali. Il dipendente si fa carico dell'intero importo da versare a titolo di imposta e di una parte dei contributi; il datore di lavoro, invece, si fa carico della restante parte dei contributi previdenziali ed assicurativi.

Secondo i più recenti dati elaborati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico⁹¹ (OECD), nella graduatoria riferita all'anno 2019, l'Italia si attesta al terzo posto per il livello del cuneo fiscale: questo è pari a circa il 48% del costo del lavoro.

Attraverso una riduzione del costo del lavoro per le imprese, è logico prevedere un aumento delle assunzioni future ed un possibile mantenimento del livello occupazionale, tutelato nel breve termine dalle previsioni della Cassa integrazione e del divieto ai licenziamenti.

6.6. Il consumo ed i privati.

L'indagine sulla spesa delle famiglie, elaborata periodicamente dall'Istat⁹², analizza i comportamenti relativi alle modalità di acquisto per consumi dei soggetti residenti in Italia. Lo studio permette di seguire l'evoluzione dell'andamento della spesa tenendo conto delle principali caratteristiche

⁹⁰ Si veda: "Cuneo fiscale"; *Sole 24 Ore*; <https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/cuneo-fiscale.html>.

⁹¹ Si veda: *OECD (2020); Taxing Wages 2020; OECD Publishing, Paris*; <https://doi.org/10.1787/047072cd-en>.

⁹² Si veda: "Indagine sulle spese delle famiglie"; *Informazioni sulla rilevazione; Istituto Nazionale di Statistica*; <https://www.istat.it/it/archivio/71980>.

economiche, sociali e territoriali e, utilizzando come campione, un certo numero di famiglie residenti nel Paese.

Secondo i più recenti dati raccolti⁹³ dall'Istituto Nazionale di Statistica, escludendo i costi sostenuti per i beni alimentari e quelli per l'abitazione principale, la spesa mensile da parte delle famiglie italiane, nel corso del primo trimestre del 2020, è diminuita di oltre il 12% rispetto al corrispondente trimestre del 2019. Questa situazione è stata causata dal diffondersi dell'epidemia e dalla conseguente riduzione dell'offerta e della domanda.

Una condizione simile, tuttavia, era già presente in Italia in un periodo precedente alla diffusione del nuovo coronavirus: se si paragona, infatti, il numero di individui a rischio di povertà in Italia con i dati europei, ci si rende conto di un notevole disallineamento tra le due realtà. Nel 2018 il livello nazionale della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale era pari a circa il 27,3% della popolazione, mentre quello europeo si assestava ad un più contenuto 21,7%. Lo stesso andamento è stato evidenziato nel 2017 dove in Italia si presentava un tasso del 28,9%, mentre in Europa del 22,4%).

6.6.1. Rimodulazione delle aliquote Irpef.

Per riportare la situazione, dettata dall'emergenza sanitaria, in condizioni di normalità e per sostenere una rigorosa ripresa dei livelli di spesa da parte delle famiglie del nostro Paese, bisognerebbe prevedere delle misure di sostegno, oltre che per attenuare la caduta di occupazione⁹⁴, anche per contenere gli effetti della pandemia sul livello dei redditi e sull'incremento della disuguaglianza nella loro distribuzione.

Gli interventi proposti non dovrebbero, come accaduto in conseguenza della crisi del 2008, sostenere il livello di spesa delle famiglie soltanto nel breve periodo.

⁹³ Si veda: *"Spese per consumi delle famiglie"*; *Informazioni sulla rilevazione*; Istituto Nazionale di Statistica; <https://www.istat.it/it/archivio/244051>.

⁹⁴ Si veda: 6.5.1. *"Tagli del cuneo fiscale"*; *Capitolo 6*; pagina 106.

È invece doveroso attuare una riforma strutturale al sistema di imposizione fiscale, in particolare nei confronti delle persone fisiche, per salvaguardare i livelli di reddito nel medio e nel lungo periodo.

La *social card*, prevista prima nel 2008 e, successivamente, riproposta nel 2012, mirava a fornire un sostegno alla spesa alimentare, sanitaria e domestica dei soggetti a cui veniva rilasciata. Una volta svaniti, però, i suoi effetti, non sono stati proposti dal governo al potere in quegli anni interventi che tutelassero nel tempo questi aspetti fondamentali.

Quindi, per non ricadere nello stesso errore, appare condivisibile lo studio di un meccanismo attraverso cui ridurre il carico fiscale sui redditi delle famiglie, ed in particolare di quelle appartenenti al ceto medio, su cui attualmente grava il maggior peso contributivo.

Una tale misura può essere rappresentata, ad esempio, dalla rimodulazione delle aliquote IRPEF.

L'Imposta sul reddito delle persone fisiche, è di tipo diretto, personale e progressivo. Questa fu istituita nel 1973 e prevede attualmente 5 aliquote per altrettanti scaglioni di reddito⁹⁵:

- redditi da 0 a 15 mila euro: aliquota pari al 23%. Tuttavia, nulla è dovuto per i redditi fino ad 8.174 euro (*no tax area*);
- redditi da 15.001 a 28 mila euro: aliquota pari al 27%;
- redditi da 28.001 a 55 mila euro: aliquota pari al 38%;
- redditi da 55.001 a 75 mila euro: aliquota pari al 41%;
- redditi oltre i 75 mila euro: aliquota pari al 43%.

In particolare, potrebbe essere di fondamentale importanza, una riduzione delle aliquote che colpiscono i redditi medi a discapito di quelli con una maggiore consistenza. Il costo rappresentato da una tale riduzione, sarebbe recuperato, almeno in parte, dalla previsione di nuove aliquote maggiori per i livelli di reddito più alti.

⁹⁵ Si veda: "Imposte sui redditi (Irpef, Ires); Agenzia delle entrate; <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1>.

CONCLUSIONI.

Il presente elaborato ha cercato di analizzare quali siano stati e quali potranno essere gli effetti derivanti dal diffondersi della pandemia da COVID-19 sull'economia mondiale e, in particolare, su quella italiana.

Dopo aver fatto ciò, si è cercato di sottolineare come appropriati interventi sul sistema tributario nazionale, possano rappresentare utili strumenti per evitare una probabile recessione futura tenendo, però, sempre ben presenti le limitazioni di natura economica e legislativa derivanti da un eccessivo indebitamento pubblico.

Le misure adoperate finora, seppur condivisibili, soddisfano soltanto, in linea di massima, le esigenze della prima fase emergenziale della crisi e tentano di risolvere soltanto i più immediati problemi di liquidità che si sono presentati.

Risulta, però, essenziale lo studio di un coerente piano di provvedimenti strutturali al fine di attenuare le ripercussioni future, salvaguardare il livello occupazionale, facilitare una ripresa della produzione e stimolare una più rapida crescita interna.

I vincoli di bilancio europei, l'eventuale eccessivo costo del debito pubblico ed il carattere obbligatoriamente discrezionale delle misure da intraprendere, risultano essere le sfide di maggior rilievo da affrontare nei prossimi mesi.

INDICE DELLE FIGURE.

Figura 1: “Il trend giorno per giorno”. Salvioli L., Coronavirus in Italia, i dati e la mappa, (2020). Il Sole 24 Ore: <https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/>. Capitolo 1, pagina 11.

Figura 2: “Primary Commodity Price System; and IMF staff calculations”. International Monetary Fund, (2020). World Economic Outlook, April 2020, Chapter 1, Global Prospects and Policies: The Great Lockdown: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Capitolo 1, pagina 15.

Figura 3: “World Growth in GDP per Capita and Recessions”. International Monetary Fund, (2020). World Economic Outlook, April 2020, Chapter 1, Global Prospects and Policies: The Great Lockdown: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Capitolo 1, pagina 16.

Figura 4: “Andamento percentuale FTSE MIB e Dow Jones”. Salvioli L., Cose che noi umani, (2020). Il Sole 24 Ore: <https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/>. Capitolo 1, pagina 19.

Figura 5: “Workers at risk: sectoral prospective”. International Labour Organization, (2020). The World of Work and COVID-19: https://www.ilo.org/employment/Informationresources/covid-19/other/WCMS_748323/lang--en/index.htm. Capitolo 1, pagina 20.

Figura 6: “Imprese in base all’andamento del fatturato registrato tra Marzo-Aprile 2020 e Marzo-Aprile 2019 per classe di addetti e macro settori di attività economica”. Istat, Istituto Nazionale di Statistica, (2020). La situazione del Paese, Capitolo 1, Il quadro economico e sociale: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf>. Capitolo 2, pagina 23.

Figura 7: “Uno scenario macroeconomico illustrativo per l’economia italiana. (Variazioni percentuali)”. Banca d’Italia, (15 maggio 2020). L’impatto della pandemia di Covid-19 sull’economia italiana: scenari illustrativi, Note Covid-19:

https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf.

Capitolo 1, pagina 26.

Figura 8: “Effetti di diverse ipotesi sulla crescita del PIL in scenari meno favorevoli. (Variazioni percentuali).” Banca d’Italia, (15 maggio 2020). L’impatto della pandemia di Covid-19 sull’economia italiana: scenari illustrativi, Note Covid-19:

https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf.

Capitolo 1, pagina 23.

Figura 9: “Il moltiplicatore fiscale”. Borsa Italiana, (3 maggio 2013). Il moltiplicatore fiscale,

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/moltiplicatore-fiscale-144.htm>.

Capitolo 2, pagina 32.

Figura 10: “Previsione di bilancio 2019-2021”. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2019). Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2019-2020: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_semplificato/Marzo-2019/LB_2019-2021.pdf. Capitolo 2, pagina 34.

Figura 11: “Il debito pubblico italiano dall’Unità ad oggi”. Enrico M., Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia, (21 ottobre 2018). Il Sole 24 Ore:

<https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG>. Capitolo 2, pagina 38.

Figura 12: “Status degli Stati membri soggetti al Patto di Stabilità e Crescita nel 2016 e 2017”. Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI). 10 lezioni per capire la finanza pubblica, Capitolo 7, Vincoli europei al bilancio dello Stato e meccanismi di sorveglianza fiscale: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-finanza-pubblica-per-tutti-7-vincoli-europei-al-bilancio-dello-stato-e-meccanismi-di-sorveglianza>. Capitolo 3, pagina 50.

Figura 13: “La risposta di emergenza dell’UE alla pandemia di Covid-19”. Consiglio dell’Unione europea, (2020). Infografica – La risposta di emergenza dell’UE alla pandemia di Covid-19: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/covid-19-eu-emergency-response/>. Capitolo 4, pagina 52.

Figura 14: “Overall budget 2021-2027”. Commissione europea, (2020). Risposta al coronavirus: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_it#RecoveryplanforEurope. Capitolo 4, pagina 63.

Figura 15: “Quadro finanziario pluriennale (UE-27)”. Consiglio dell’Unione europea, (21 luglio 2020). Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020): <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. Capitolo 4, pagina 64.

Figura 16: “Variazione tendenziale e congiunturale del PIL”. Borghi E., L’impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia. Comitato economico e sociale europeo: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>. Capitolo 6, pagina 92.

Figura 17: “Tasso di disoccupazione 2005-2014”. Campiglio L., La teoria dell’austerità nel sistema economico europeo, Quaderno n. 77/febbraio 2016. Università Cattolica del Sacro Cuore: <https://dipartimenti.unicatt.it/politica-economica-ISPE0077.pdf>. Capitolo 6, pagina 96.

Figura 18: “Indicatori di finanza pubblica per il 2020”. Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI), (29 aprile 2020). Un aggiornamento sulle prospettive per i conti pubblici nel 2020: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-un-aggiornamento-sulle-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020>. Capitolo 6, pagina 97.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.

Agenzia delle Entrate. Imposte sui redditi (Irpef, Ires) – Che cos'è:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/pagamenti/imposte-sui-redditi/cosa-imposte-sui-redditi-cittadini>

Avanzato G., Processo tributario: obbligo generalizzato di utilizzo del canale telematico. Fiscal focus:

<https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-04-10.pdf?mac=b02c060e50379a0b60494dd8681cc114>

Banca d'Italia. Programmi di acquisto di titoli pubblici e privati dell'Eurosistema:

<https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/pspp/index.html>

Banca d'Italia, (2011). L'efficienza della spesa per infrastrutture, Seminari e convegni:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0010/efficienza_spesa.pdf

Banca d'Italia, (15 maggio 2020). L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana: scenari illustrativi, Note Covid-19:

https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Scenari_impatto_COVID_19.pdf

Banca d'Italia, (14 agosto 2020). Finanza pubblica: fabbisogno e debito:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2020-finanza-pubblica/statistiche_FPI_20200814.pdf

Borghi E., L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia. Comitato economico e sociale europeo: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-32-12-542-it-c.pdf>

Borsa Italiana, (3 maggio 2013). Il moltiplicatore fiscale, <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/moltiplicatore-fiscale-144.htm>

Borsa Italiana, (10 aprile 2020). Eurobond o Coronabond: cosa sono e differenze con il MES: <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/covid-19-l-italia-e-la-questione-degli-euro-bond.htm>

Campiglio L., La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo. Quaderno n. 77/febbraio 2016. Università Cattolica del Sacro Cuore: <https://dipartimenti.unicatt.it/politica-economica-ISPE0077.pdf>

Cassa depositi e prestiti. Chi siamo. Dal 1850 investiamo nell'Italia del domani: https://www.cdp.it/sitointernet/it/cdp_chi_siamo.page

Cerved, (2020). Osservatorio fallimenti Cerved: dal 2008 fallite oltre 82 mila imprese. Perso 1 milione di posti di lavoro. Comunicato stampa: https://company.cerved.com/sites/company.cerved.dev/files/160215_ComunicatoStampa%20Cerved_OsservatorioFallimenti%202014_ITA.pdf

Commissione europea, (2019). Guida dell'utente alla definizione di PMI: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1>

Commissione europea, (2020). Risposta al coronavirus: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_it#RecoveryplanforEurope

Commissione europea, (2020). Team di risposta al coronavirus della Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-commissions-action-coronavirus_it

Consiglio dell'Unione europea, (16 marzo 2020). G7 leaders' Statement on COVID-19: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/>

Consiglio dell'Unione europea, (23 marzo 2020). Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

Consiglio dell'Unione europea, (21 luglio 2020). Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020): <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

Consiglio dell'Unione europea, (2020). Infografica – La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di Covid-19: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/covid-19-eu-emergency-response/>

CONSOB, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Crisi finanziaria del 2007-2009: <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>

CONSOB, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, (2020). Dalla crisi sanitaria alla crisi economica: <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-sanitaria-economica>

Draghi M., Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, (25 marzo 2020). Financial Times: <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>

Enrico M., Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia, (21 ottobre 2018). Il Sole 24 Ore: <https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG>

European Commission. Stability and Growth Pact: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>

Eurostat, (2020). Occupazione – statistiche annuali: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/it

Fondo di garanzia, (2020). Conosci il Fondo, Cos'è e come funziona il Fondo di garanzia per le PMI"; Fondo di garanzia; <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2008). Testo coordinato del decreto-legge 29 novembre 2008.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2009). Testo coordinato del decreto-legge 10 febbraio 2009.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2012). Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2012). Legge costituzionale 24 dicembre 2012, n. 243.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto-legge 17 marzo 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto-legge 8 aprile 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto-legge 19 maggio 2020.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, (2020). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, (24 marzo 2020). Decisione (UE) 2020/440 Della Banca centrale Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020D0440>

Il Sole 24 Ore, (6 aprile 2017). Cuneo fiscale: <https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/cuneo-fiscale.html>

Il Sole 24 Ore, (31 agosto 2019). Quanto contano in Italia le piccole e medie aziende? Tutti i numeri: <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/08/31/quanto-contano-italia-le-piccole-medie-aziende-tutti-numeri/>

International Labour Organization, (2020). The World of Work and COVID-19: https://www.ilo.org/employment/Informationresources/covid-19/other/WCMS_748323/lang--en/index.htm

International Monetary Fund, (2020). World Economic Outlook, April 2020, Chapter 1, Global Prospects and Policies: The Great Lockdown: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

International Monetary Fund, (2020). World Economic Outlook, April 2020, Chapter 2, Countering Future Recessions in Advanced Economies: Cyclical Policies in an Era of Low Rates and High Debt: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

INPS, Istituto nazionale della previdenza sociale, (18 giugno 2020). Reddito di emergenza: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53833>

Istat, Istituto Nazionale di Statistica, (8 giugno 2020). Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021: <https://www.istat.it/it/archivio/243906>

Istat, Istituto Nazionale di Statistica, (9 giugno 2020). Spese per consumi delle famiglie: <https://www.istat.it/it/archivio/244051>

Istat, Istituto Nazionale di Statistica, (17 settembre 2020). Indagine sulle spese delle famiglie: <https://www.istat.it/it/archivio/71980>

Istat, Istituto Nazionale di Statistica, (2020). La situazione del Paese, Capitolo 1, Il quadro economico e sociale: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/Rapportoannuale2020.pdf>

Longo M., Il debito pubblico italiano è insostenibile, come ai tempi di guerra, (6 aprile 2019). Il Sole 24 Ore: https://www.ilsole24ore.com/art/il-debito-pubblico-italiano-e-insostenibile-come-tempi-guerra--ABxCTYIB?refresh_ce=1

Messori M., L'economia ai tempi del coronavirus: i diversi limiti della politica monetaria e delle politiche fiscali. Luiss, School of European Political Economy:

<https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/L'ECONOMIA%20AI%20TEMPI%20DEL%20CORONA%20VIRUS.pdf>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2019). Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2019-2020: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_semplificato/Marzo-2019/LB_2019-2021.pdf

Musgrave R. A., (1959), McGraw-Hill Book. The theory of public finance.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development, (2020). Taxing Wages: <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages/volume-/issue-047072cd-en>

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development, (2020). Urgent action needed to stop job crisis becoming a social crisis: <https://www.oecd.org/newsroom/urgent-action-needed-to-stop-jobs-crisis-becoming-a-social-crisis.htm>

Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI), (29 aprile 2020). Un aggiornamento sulle prospettive per i conti pubblici nel 2020: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-un-aggiornamento-sulle-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020>

Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI). 10 lezioni per capire la finanza pubblica, Capitolo 7, Vincoli europei al bilancio dello Stato e meccanismi di sorveglianza fiscale: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-finanza-pubblica-per-tutti-7-vincoli-europei-al-bilancio-dello-stato-e-meccanismi-di-sorveglianza>

Pastore S., Prorogati i termini per 730 e CU, (4 marzo 2020). Fiscal Focus: <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-03-04.pdf?mac=4b574b199b8d202f8c5701f94a3a07d8>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (5 marzo 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 34: <http://www.governo.it/node/14247>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (11 marzo 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 36: <http://www.governo.it/node/14289>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (16 marzo 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 37: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-37/14324>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (6 aprile 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 39: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-39/14417>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (26 aprile 2020). Conferenza stampa del Presidente Conte: <http://www.governo.it/node/14518>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (14 maggio 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 45: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-45/14602>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (15 giugno 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 52: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-52/14766>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (8 agosto 2020). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 61: <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-61/15056>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Governo Italiano, (2020). Coronavirus, le misure adottate dal Governo: <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>

Redazione Fiscal Focus, (25 febbraio 2020). Corona Virus: urgenza anche per gli adempimenti fiscali: <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-02-25.pdf?mac=ca48f5e1220e6432038032578499b712>

Redazione Fiscal Focus, (12 marzo 2020). Coronavirus: il Governo aumenta le risorse per fronteggiare la crisi: <https://www.fiscal-focus.it/dlshop/quotidiano-2020-03-12.pdf?mac=cb9ab9542d53f64f04a491a9e8df6860>

Salvioli L., Coronavirus in Italia, i dati e la mappa, (2020). Il Sole 24 Ore: <https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/>

Salvioli L., Cose che noi umani, (2020). Il Sole 24 Ore: <https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/>.

RIASSUNTO.

L'11 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato che l'infezione da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2) rappresentasse una pandemia mondiale.

La diffusione del nuovo coronavirus è un evento epocale che, probabilmente, lascerà dei riflessi sotto vari fronti anche in un momento seguente alla sua definitiva scomparsa. L'emergenza, inizialmente sanitaria, ed il successivo *lockdown* hanno trasmesso tra le persone dei sentimenti di paura, ansia ed incertezza suscitando rapidamente una crisi sociale. L'evolversi dell'andamento dell'epidemia ha reso necessarie delle azioni di contenimento del contagio in molti paesi del mondo. Per limitare il più possibile gli effetti sanitari di questa pandemia, i governi e le istituzioni di molte nazioni, hanno adottato misure di quarantena che si sono tradotte in chiusure delle attività e restrizioni al commercio. Un fenomeno che inizialmente sembrava circoscritto al territorio cinese ma che in realtà si è rivelato, rapidamente, di portata generale.

Appare evidente che questa situazione di assoluta gravità abbia portato delle problematiche economiche, a livello globale, di almeno tre ordini differenti: economico, finanziario e del lavoro.

Dal punto di vista economico, secondo le ultime stime avanzate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), gli effetti della pandemia costeranno una contrazione dell'economia mondiale di circa il 3% nel corso del 2020: molto peggio di quella verificatasi durante la crisi finanziaria del 2008-2009.

In riferimento al sistema finanziario, invece, il diffondersi dei contagi e l'aumento del sentimento di incertezza si ripercuotono significativamente sull'andamento dei mercati finanziari determinando una diminuzione del valore dei titoli. Questo andamento negativo, riduce, inoltre, la capacità di raccogliere risorse sul mercato da parte dei soggetti prenditori di fondi (in particolare lo Stato e le imprese) perché si riduce la propensione al rischio di potenziali investitori.

Secondo l'International Labour Organization (ILO), circa il 94% dei lavoratori del mondo vive in paesi in cui sono in atto misure di chiusura del posto di lavoro. Le ore lavorative, secondo queste ultime stime, sono calate drasticamente di circa il 10,7% nel secondo trimestre del 2020 rispetto all'ultimo trimestre del 2019. La pandemia ha messo in luce le disuguaglianze nelle società andando a colpire maggiormente i gruppi più vulnerabili ed emarginati. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha stimato un rialzo di circa il 3% del tasso di disoccupazione a causa della pandemia: un passaggio dal 5,2% di febbraio all'8,5% di aprile.

L'Italia è stato uno tra i paesi maggiormente colpiti in Europa dalla pandemia in termini di contagi e decessi.

Il blocco parziale delle attività e della vita sociale, connessi all'emergenza sanitaria, ha determinato effetti preoccupanti dal punto di vista economico: nel primo trimestre del 2020 il PIL italiano ha registrato una vertiginosa contrazione di circa il 5,3% rispetto al trimestre precedente.

Il sistema produttivo è stato coinvolto dall'emergenza sanitaria con tempi e modalità talmente rapidi da impedire qualsiasi contromisura immediata, così che le imprese hanno reagito con comportamenti differenziati tra loro. Nella prima fase dell'emergenza sanitaria, che si è conclusa il 4 maggio, quasi la metà delle aziende presenti sul territorio nazionale ha sospeso la propria attività: alcune obbligate dai continui decreti emanati dal governo, altre di propria libera iniziativa.

Le misure di contrasto della propagazione del virus hanno provocato una diffusa riduzione dell'attività economica: circa il 70% delle imprese ha dichiarato un calo del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In circa la metà dei casi l'andamento negativo del fatturato è stato maggiore del 50% e circa il 15% degli operatori ha dichiarato che questo fosse addirittura nullo.

Il sopraggiungere della crisi sanitaria ha inevitabilmente colpito anche il mercato del lavoro. La situazione è parsa sin dall'inizio di grave entità (-124 mila occupati a marzo) ed è continuata a peggiorare subito dopo (-274 mila occupati ad aprile). I lavoratori che hanno dichiarato di essere in cassa integrazione guadagni (Cig) sono passati dall'essere meno di 50 mila a febbraio a circa 1 milione 200 mila a marzo, fino a quasi 3 milioni e mezzo ad aprile. Una utile ed innovativa modalità di lavoro, almeno per la larga scala di utilizzo che ha presentato in questo periodo, è quella dello *smart working*. L'incidenza delle persone che hanno eseguito il proprio lavoro da casa è aumentata notevolmente (+12,6% a marzo e +18,5% ad aprile).

La tempistica e l'intensità della ripresa dipendono da diversi fattori che sono in continuo cambiamento: la durata e l'estensione del contagio, l'evoluzione dell'economia globale, gli effetti sulla fiducia e sulle decisioni di spesa dei cittadini e di investimento delle imprese e le eventuali ripercussioni finanziarie. Ciò che rimane assodato è che la ripresa economica potrà essere soddisfacente solamente in un momento successivo al superamento dell'emergenza sanitaria. Allo stato della situazione attuale, formulare previsioni economiche è di estrema difficoltà.

L'andamento nell'anno in corso è influenzabile dall'evoluzione della domanda interna che, a causa della sospensione della maggior parte delle attività economiche, ha subito un forte calo. La percentuale di imprese interessate dai provvedimenti di sospensione dell'attività sta sostanzialmente diminuendo. Con le dovute premesse, il PIL italiano subirebbe una contrazione media nell'anno di circa il 9% per poi subire una risalita di circa il 4,8% nel 2021.

L'intervento dello Stato nell'economia è giustificato, in un momento come quello attuale, dal continuo svolgimento delle proprie funzioni essenziali. I tre compiti fondamentali, individuati da

Richard Abel Musgrave sono rappresentati da: una funzione allocativa, una redistributiva ed una di stabilizzazione.

La pandemia mondiale e la globalizzazione economica rappresentano i presupposti per lo scoppio di una possibile crisi generalizzata e duratura. Per evitare che ciò avvenga è necessario che la reazione proposta dai governi nazionali sia effettuata con strumenti dotati di elevata ed immediata forza di impatto.

La seconda fase, quella della ricostruzione, successiva alla precedente, mirata prevalentemente alla repressione del contagio, deve prevedere un ruolo centrale delle misure di carattere tributario. Queste misure sono fortemente necessarie poiché la leva fiscale rappresenta uno degli strumenti legislativi più efficaci e rapidi per liberare risorse con cui irrorare il sistema economico colpito da un fattore, in questo caso, esogeno.

La derivazione pandemica della crisi economica in corso ha come caratteristica principale quella di comprendere tutti i settori e tutte le aree geografiche della nazione: gli incentivi dovranno pertanto riguardare tutte le attività economiche in maniera generale.

L'attuale configurazione dell'ordinamento tributario, dato il livello ordinario di imposizione fiscale, rischia di essere da ostacolo ad una rapida e congrua ripartenza.

Le misure fiscali dovranno avere un impatto adeguato e dovranno essere in grado di realizzare un forte impulso alle attività produttive, rafforzando la capacità economica degli operatori.

L'entità degli interventi fiscali richiesti potrebbero avere degli effetti negativi sul debito pubblico: un indebitamento incontrollato e di entità eccessiva può portare al presentarsi di varie preoccupazioni.

Le problematiche principali che si presentano consecutivamente ad un accrescimento esagerato del debito pubblico sono principalmente tre: il crowding out, rappresentato da un eccessivo favoreggiamento del finanziamento dello Stato che porta ad un minor afflusso di risorse per l'investimento privato; gli effetti destabilizzanti che si manifestano al diffondersi di un sentimento di incertezza sui mercati finanziari circa la capacità di ripagare il proprio debito; la difficoltà o l'impossibilità di utilizzo della leva dei conti pubblici per sostenere l'economia in periodi di crisi, poiché in questi casi il debito dovrebbe crescere ulteriormente.

L'economia italiana è stata da sempre caratterizzata da un elevato livello di debito pubblico. Questa condizione non si è generata improvvisamente ma è stata la conseguenza di varie fasi che si sono susseguite nel corso della storia.

Oltre alle limitazioni di carattere essenzialmente prudenziale, i governi nazionali, ed in particolare quelli dell'Unione europea, hanno rivolto grande interesse verso la questione. Le preoccupazioni riguardanti questo argomento hanno contribuito a tessere, nel corso degli ultimi anni ed in particolare

in Italia, una fitta rete di norme legislative volte a prevenire il presentarsi di situazioni patologiche per le economie nazionali causate da alti livelli di indebitamento pubblico.

Esistono, come limitazione normativa ad un eccessivo indebitamento, delle leggi italiane ed altre europee.

In condizioni di normalità, ovvero di un Paese che abbia una crescita economica sana, l'articolo 81 della Costituzione italiana stabilisce che: *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico...”*.

È la stessa norma di rango costituzionale a prevedere poi le condizioni che permettono un indebitamento: *“...Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali...”*.

Queste ipotesi di scostamento dal principio di pareggio di bilancio, sono indicate nella legge numero 243, del 24 dicembre 2012, che dà attuazione alle previsioni dell'articolo 81 della Costituzione. Secondo la legge numero 243, gli scostamenti temporanei del saldo strutturale sono permessi esclusivamente in caso di determinati eventi: *“periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea”*; *“eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese”*.

Nel caso in cui, comma 3, il Governo ritenga necessario discostarsi dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione con cui indica i nuovi obiettivi programmatici ed un'autorizzazione che riporta la durata e la misura dello scostamento.

Delle limitazioni, di carattere più generale poiché riguardanti anche gli altri Stati membri dell'Unione, derivano dalla *“governance economica europea”*. Questa espressione sta ad indicare il sistema di istituzioni e procedure posto in essere per conseguire gli obiettivi dell'Unione Europea in ambito economico. Questa disciplina punta a rilevare, prevenire e correggere le tendenze economiche problematiche, tra cui i disavanzi pubblici eccessivi.

Il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE è rappresentato dal cosiddetto *“semestre europeo”*. Durante questo periodo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello unitario e presentano successivamente i loro programmi (programmi nazionali di riforma o programmi di stabilità o di convergenza) per una valutazione condivisa.

Alla base di questo sistema unitario e condiviso a livello europeo di procedure vi è indubbiamente il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) che rappresenta uno dei principali pilastri del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), adottato nel 1997 da parte di tutti gli Stati membri.

Le regole principali previste dal Patto di Stabilità e Crescita sono essenzialmente quattro:

- l'indebitamento netto non deve eccedere la soglia del 3% del PIL. Il superamento di questo limite è consentito solamente in caso di circostanze eccezionali, temporanee e non soggette al controllo di uno Stato, ossia in caso di grave recessione economica o catastrofi naturali;
- il rapporto debito pubblico/PIL deve essere inferiore al 60% o in sufficiente diminuzione;
- l'Obiettivo di Medio Termini fissato per ogni paese vicino allo zero: questo valore rappresenta il deficit strutturale che ciascun paese deve raggiungere e mantenere nel tempo;
- il mantenimento del tasso di crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso medio potenziale del PIL.

Per verificare il rispetto di queste regole vengono considerati anche fattori qualitativi. Si tengono, ad esempio, in considerazione: la situazione economica generale, le riserve di liquidità accantonate, le garanzie finanziarie, il livello di indebitamento del settore privato e altre voci dell'attivo di bilancio. Oltre a ciò sono previste delle clausole di flessibilità che permettono un deficit più elevato per consentire allo Stato membro di attuare delle misure strategiche che favoriscano la sostenibilità delle finanze pubbliche, la realizzazione di investimenti pubblici e la possibilità di avere una maggiore capacità di indebitamento in caso si presentino improvvise condizioni.

Con lo scoppio della pandemia da Covid-19, si è verificato un grave shock economico che ha avuto un notevole impatto negativo sull'economia dei Paesi dell'Unione europea. Per questo motivo la Commissione ed il Consiglio europeo hanno chiarito che, per le misure collegate all'epidemia, verrà applicata la flessibilità prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, in particolare quella prevista in concomitanza di eventi inconsueti, in quanto la crisi è un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche.

Al fine di rafforzare la possibilità di intervento degli Stati per proteggere i cittadini e le imprese europei dalle conseguenze della crisi, il Consiglio dell'Unione europea ha attivato in data 20 marzo 2020 la clausola di salvaguardia generale che assicura una maggiore flessibilità, necessaria per adottare le misure adeguate di sostentamento dei sistemi sanitari e per la tutela dell'economia dell'Unione europea.

Nonostante le numerose critiche apportate al Patto di Stabilità e Crescita è anche da notare, tuttavia, che nel corso degli anni nessun Paese è stato mai penalizzato per aver violato le regole.

Questo accordo è dotato, infatti, di varie misure per contrastare un eccessivo indebitamento da parte dei Paesi membri dell'Unione europea. Le misure sono essenzialmente di due tipologie: preventive e correttive.

Le misure preventive si preoccupano di sostenere i governi delle varie nazioni aderenti, nel raggiungimento dei loro impegni in materia di politiche di bilancio, fissando per ciascun Paese dei

target da rispettare. Le misure correttive sono essenzialmente due: la procedura per deviazione significativa (PDS) e la procedura per disavanzo eccessivo (PDE).

Per sostenere i cittadini, le imprese e i governi degli Stati membri a superare la recessione economica, causata dalla pandemia di COVID-19, l'Unione europea ha deciso di lavorare ad un piano comune per la ripresa. La volontà di coordinamento tra i vari Paesi, per l'adozione di misure economiche di contrasto alla crisi, è stata mostrata fin da subito. Il 16 marzo 2020 si è tenuta, infatti, la prima riunione del “*Gruppo dei Sette*” (G7). Durante la sua riunione di metà marzo, si è riconosciuto che la pandemia in corso fosse una tragedia umana ed una crisi sanitaria globale, in grado di porre gravi rischi per l'economia mondiale. Si è anche sostenuto come sia necessario un forte approccio internazionale convintamente coordinato, coerente con i sistemi democratici europei e che sfrutti i punti di forza delle imprese private.

Successivamente, il 30 marzo 2020, il Consiglio europeo ha accordato due proposte legislative che hanno liberato fondi di un ammontare pari a circa 37 miliardi di euro per contrastare gli effetti della pandemia. Tale somma è così ripartita: 8 miliardi di liquidità da destinare agli investimenti e provenienti da prefinanziamenti non spesi durante l'anno precedente; 29 miliardi, invece, come finanziamenti strutturali in tutta l'UE.

Di fondamentale importanza, in questa prima fase, sono stati, senza dubbio, gli interventi della Banca centrale europea. La prima riforma attuata per contrastare l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze economiche ha riguardato l'*Asset Purchase Programme* (APP). Questo meccanismo è nato nel 2015 e rappresenta una misura non convenzionale di politica monetaria adottata dalla BCE e si occupa dell'acquisto di attività e di strumenti finanziari quali titoli di Stato, obbligazioni societarie e titoli emessi da istituzioni sovranazionali europee. L'APP era composto inizialmente da quattro programmi di acquisto a cui se n'è aggiunto uno ulteriore a marzo del 2020 per far fronte alle conseguenze della pandemia. Questo intervento, chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) ha carattere temporaneo ed ha come obiettivo quello di contrastare i gravi e crescenti rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e per le prospettive di crescita. Inizialmente il PEPP prevedeva una misura di acquisto di titoli pubblici e privati per circa 750 miliardi di euro complessivi, al massimo per l'intero 2020. Successivamente, con un'ulteriore riunione di giugno, si è deciso di incrementare la dotazione per altri 600 miliardi di euro, raggiungendo un ammontare totale di circa 1.350 miliardi di euro: l'orizzonte degli acquisti netti è stato esteso, inoltre, fino alla fine di giugno 2021.

Un ulteriore metodo di intervento è rappresentato dai programmi relativi alle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO).

In un primo momento, nel mese di marzo 2020, e successivamente ad aprile dello stesso anno, il Consiglio direttivo, per fronteggiare l'emergenza Covid-19, ha introdotto delle condizioni più favorevoli per le operazioni ed ha aumentato il finanziamento massimo ottenibile. Inoltre, la BCE ha deciso di condurre, delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine aggiuntive (LTRO), per fornire un immediato supporto di liquidità dedicato al sistema finanziario dell'area euro. Successivamente, quest'ultima misura, è stata rinnovata a scadenza, da un'altra operazione, sulla base degli stessi principi (PELTRO).

Con l'aggravarsi della situazione sanitaria ed il conseguente inevitabile inasprimento delle condizioni economiche degli Stati membri, si è acceso un ampio dibattito su quale dovesse essere la misura di contrasto più idonea da adottare per far fronte alla necessità di un piano condiviso di risposta alla crisi.

La discussione si è inasprita soprattutto in vista del Consiglio europeo straordinario, tenutosi il 17 luglio 2020 che è parso, da subito, la sede principale per discutere delle varie proposte espone dai vari leader dei Paesi membri e cercare di raggiungere, con le dovute trattative, un punto di incontro condiviso per adottare una decisione d'intervento comune.

Il confronto, che ha coinvolto i vari esponenti politici dell'Unione europea, si è concentrato principalmente su tre strumenti: il *Recovery Fund*, ossia il Fondo per la Ripresa dell'Unione Europea, per contrastare il decisivo impatto della pandemia; il *Meccanismo Europeo di Stabilità* (MES), un'organizzazione intergovernativa in realtà già esistente, creata per assicurare assistenza ai Paesi europei che necessitano di aiuti finanziari; gli *Eurobond*, per cui non esiste attualmente una vera e propria definizione, ma un tale tipo di misura può essere individuato dalle richieste mosse da nove Paesi membri di uno strumento di debito comune emesso da un'Istituzione Europea.

Al termine dei cinque giorni di durata dei lavori è stato comunicato il raggiungimento di un accordo comune.

Di sicuro, l'intervento più evidente è stato quello riguardante l'utilizzo del *Recovery Fund*, seppur attraverso delle previsioni specifiche per la situazione attuale. Con questo incontro, infatti, si è stabilito l'utilizzo di uno strumento, "*Next Generation EU*", affiancato dal tradizionale quadro finanziario pluriennale (QFP), articolato in maniera coerente al continuo evolversi dell'emergenza sanitaria e ai suoi effetti economici.

Il primo strumento, di natura eccezionale, è giustificato dalla particolare situazione emergenziale: sono stati ritenuti necessari, infatti, ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo in modo da poter indirizzare rapidamente l'Unione verso una ripresa sostenibile, finalizzati alla creazione di posti di lavoro e alla riparazione dei danni causati dalla pandemia. Al fine dell'ottenimento dei mezzi necessari, la Commissione sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei

capitali. Le somme ottenute saranno distribuite sulla base del programma previsto all'interno del Next Generation EU. Poiché questo è uno strumento di natura non ordinaria, è previsto che il suo utilizzo sia limitato per entità e durata: è permesso l'ottenimento di prestiti sul mercato di capitali fino ad un massimo di 750 miliardi di euro e questa attività cesserà al più tardi alla fine del 2026. Gli importi reperiti dovranno essere distribuiti secondo le seguenti modalità: 360 miliardi di prestiti e 390 miliardi di sussidi a fondo perduto.

Dall'altra parte, invece, i quadri finanziari pluriennali (QFP) costituiscono una modalità di intervento ordinario e già precedentemente utilizzato: ne sono già stati istituiti finora cinque. Il quadro finanziario pluriennale, discusso in sede dell'ultimo Consiglio europeo, comprende il periodo tra il 2021 ed il 2027. L'importo totale degli impegni ammonta a circa 1.074 miliardi di euro complessivi. Anche il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato oggetto di profondi cambiamenti in riferimento alla propria disposizione. Questo strumento, infatti, non prevede più i parametri di condizionalità riguardo il suo utilizzo. L'unico vincolo è rappresentato dall'obbligo di spendere i fondi offerti da questo meccanismo per il sostegno dell'ambito sanitario: personale medico, sostentamento degli ospedali e della sanità in generale. Con le previsioni attuali, ogni Stato può spendere al più il 2% del proprio PIL per fronteggiare l'emergenza Coronavirus. Questi prestiti avranno una durata decennale, un tasso annuale dello 0,1%, un costo una tantum di 0,25% ed un costo annuale dello 0,005%. Questo strumento è facoltativo ed ogni Paese si riserva la facoltà o meno di aderire.

Dopo la dichiarazione di "Emergenza internazionale di salute pubblica" da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, si è riunito a Palazzo Chigi, il 31 gennaio 2020, un Consiglio dei Ministri che ha deliberato lo stanziamento di fondi necessario per l'attuazione delle misure di contrasto alla diffusione della pandemia. Con la stessa riunione si è anche deliberato lo stato di emergenza, per la durata di sei mesi, al fine di consentire l'emanazione delle necessarie ordinanze della Protezione Civile.

La prima misura adottata dal governo dal punto di vista economico-fiscale è stata emanata il 25 febbraio 2020. Attraverso questo decreto si è voluto intervenire sugli adempimenti a carico dei contribuenti residenti nelle zone interessate dai primi decreti del Presidente del Consiglio, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza da Covid-19. Il decreto in questione prevede, in sintesi la sospensione, dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari, compresi quelli derivanti da cartelle di pagamento emessi dagli agenti della riscossione, in scadenza nel periodo tra il 21 febbraio e il 31 marzo 2020, nei confronti delle persone fisiche e non, che alla data del 21 febbraio avevano la residenza, la sede legale o la sede operativa nel territorio dei comuni interessati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 delle regioni Lombardia e Veneto.

Con il decreto legge n.9/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 2 marzo, si è prevista, tra l'altro, la proroga dei termini di presentazione della dichiarazione dei redditi modello 730, a prescindere dalla modalità di compilazione scelta dal contribuente, al 30 settembre 2020, anziché il precedente termine del 23 luglio, senza che questo determini la tardività della presentazione. È stato, inoltre, modificato il termine di invio della Certificazione Unica (CU) al 31 marzo 2020, rispetto al termine inizialmente previsto del 9 marzo.

Il 5 marzo 2020, il Consiglio dei Ministri ha approvato la “Relazione al Parlamento per il 2020”, da presentare alle Camere, ai fini dell'autorizzazione dell'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT), rispetto a quello già autorizzato precedentemente, con la Relazione al Parlamento del 2019. Lo scostamento è stato giustificato dalla necessità di iniziative immediate, di carattere straordinario ed urgente, che il Governo ha deciso di assumere per far fronte alle evidenti esigenze di natura sanitaria e socio-economica scaturite dalla situazione di emergenza. Con questa previsione si è reso possibile il perseguimento di misure fiscali discrezionali più ambiziose in particolare di sostegno salariale e di sussidi per le piccole e medie imprese.

A partire dal giorno 8 marzo 2020, con il decreto-legge n.11, sono state sospese le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari. Le disposizioni in questione sono state estese, secondo il comma 4 dello stesso decreto, ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie. Pochi giorni dopo, il Consiglio dei Ministri, ha apportato un ulteriore aggiornamento alla Relazione al Parlamento, precedentemente approvata il 5 marzo, innalzando a 25 miliardi di euro lo stanziamento per far fronte alla situazione di crisi affrontata dal Paese.

Il 17 marzo 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il cosiddetto decreto “Cura Italia”.

Per apportare sostegno ai lavoratori e alle aziende, si è posto come obiettivo primario quello di non far perdere a nessuno il proprio posto di lavoro a causa dell'emergenza. Per il raggiungimento di tale proposito sono state previste molte misure di aiuti. Innanzitutto, è stata estesa, a tutto il territorio nazionale, la cassa di integrazione in deroga: l'intervento è mirato a tutti i dipendenti, di tutti i settori produttivi. I datori di lavoro, comprese le aziende con meno di 5 dipendenti, che sospendono o riducono l'attività a seguito della crisi sanitaria, hanno potuto ricorrere alla cassa integrazione in deroga, indicando la causale “COVID-19”, per una durata massima di 9 settimane.

È stata riconosciuta, inoltre, la possibilità di ricevere un indennizzo bonus di 600 euro, su base mensile, non tassabile, per i lavoratori autonomi e le partite IVA. Questa somma è destinata ad una platea di circa 5 milioni di cittadini che: svolgano attività professionali e non siano iscritti agli ordini; esercitino la professione di artigiani, commercianti, coltivatori diretti, stagionali dei settori del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori del settore spettacolo e lavoratori agricoli.

È stato istituito, poi, un Fondo per il reddito di ultima istanza, con una dotazione pari a circa 300 milioni di euro, per coprire i soggetti esclusi dall'indennizzo di 600 euro, come, ad esempio, i professionisti iscritti agli ordini.

Per assicurare liquidità a famiglie e a imprese, sono stati previsti numerosi provvedimenti, anche in collaborazione al sistema bancario. Innanzitutto, è stata prevista una moratoria dei finanziamenti a micro, piccole e medie imprese: questa misura comprende i mutui, i leasing, le aperture di credito ed i finanziamenti a breve termine in scadenza.

Un forte potenziamento è stato effettuato nei confronti del Fondo centrale di garanzia per le piccole e le medie imprese, finalizzato anche alla rinegoziazione dei prestiti. Con il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese, l'Unione europea e lo Stato italiano hanno il compito di affiancare i soggetti che si trovano in situazioni di difficoltà per l'accesso al credito bancario in quanto non sono in possesso di sufficienti garanzie. Attraverso questa istituzione si sostituiscono le garanzie normalmente richieste per l'ottenimento dei finanziamenti. Questa agevolazione è permessa dal Ministero dello sviluppo economico ed è finanziata contemporaneamente anche con risorse europee: può essere attivata solamente per crediti nei confronti di banche o altri intermediari finanziari. Per le operazioni fino a 30 mila euro, questo istituto non interviene direttamente nel rapporto tra la banca ed il cliente: pertanto le condizioni contrattuali (tassi di interesse, condizioni di rimborso, ecc.) sono lasciati alla contrattazione tra le parti. Oltre a queste importanti previsioni riguardanti il Fondo, sono state introdotte misure volte ad un meccanismo di controgaranzia per le banche, da parte di Cassa depositi e prestiti, con cui è consentita l'espansione del credito anche alle imprese medio-grandi impattate dalla crisi.

In campo fiscale si è cercato, infine, di evitare l'aggravamento delle condizioni dei contribuenti da parte delle obbligazioni e degli adempimenti imminenti. Per il raggiungimento di tale obiettivo si è attuata una sospensione, senza limiti di fatturato, per i soggetti operanti nel settore turistico-alberghiero, dei trasporti dei passeggeri, della ristorazione e bar, dello sport e dell'istruzione, dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, per i mesi di marzo e aprile. La sospensione ha riguardato anche il versamento dell'Iva di marzo ed ha inoltre riguardato tutti i contribuenti con un fatturato fino a 2 milioni di euro.

Per gli operatori che non rientrano nelle precedenti agevolazioni, il termine per i versamenti dovuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni è stato differito dal 16 marzo al 20 marzo. I professionisti senza dipendenti, inoltre, con ricavi o compensi non superiori a 400 mila euro nel periodo di imposta precedente, non hanno dovuto corrispondere la ritenuta d'acconto per il periodo di marzo e aprile.

Dall'adozione di questo provvedimento, fino al 31 maggio sono stati sospesi i termini relativi alle attività di liquidazione, controllo, accertamento, riscossione e contenzioso da parte degli uffici dell'Agenzia delle entrate. La sospensione ha riguardato anche i termini per la riscossione delle cartelle esattoriali e per l'invio di nuove cartelle e degli atti esecutivi.

In data 6 aprile 2020, il Consiglio dei Ministri si è riunito per approvare un decreto-legge, su proposta del Presidente, Giuseppe Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze, Roberto Gualtieri. Con questa riunione si è approvata l'introduzione di misure urgenti in materia di accesso al credito e di rinvio degli adempimenti fiscali per le imprese.

Per favorire l'accesso al credito e gli investimenti, sono state previste garanzie, da parte dello Stato, per un totale di circa 200 miliardi di euro, concesse attraverso la società SACE Simest, del gruppo Cassa Depositi e Prestiti, in favore delle banche che approvano crediti alle imprese sotto qualsiasi forma. Le somme stanziare con il Decreto Liquidità, si impegnano a garantire finanziamenti in misura tra il 70% ed il 90% dell'importo, a seconda delle dimensioni dell'impresa. La società tuttavia è subordinata ad una serie di condizioni, come, ad esempio, l'impossibilità di distribuire dividendi per i successivi dodici mesi e l'obbligatoria destinazione del finanziamento al sostenimento delle spese di attività produttive localizzate in Italia.

Il Fondo di Garanzia per le PMI è stato ulteriormente rafforzato in quanto la sua operatività è stata estesa anche alle aziende al di sotto dei 500 dipendenti ed i professionisti.

La continuità aziendale è stata, invece, agevolata attraverso una serie di misure che mirano a favorire le imprese che si trovavano, precedentemente al comparire dell'emergenza, in una situazione di equilibrio. Infine, alcune misure emanate, hanno avuto l'obiettivo di evitare, dove possibile, la comparsa di procedure fallimentari. In particolare:

Dal punto di vista fiscale e contabile, si è intervenuto, in particolare con previsioni volte al rinvio degli adempimenti fiscali e tributari da parte di lavoratori ed imprese. La sospensione ha riguardato soltanto alcuni tipi di versamenti tributari e contributivi e, in particolare, esclusivamente i versamenti con scadenza nel mese di aprile e maggio.

Il Consiglio dei Ministri, in data 13 maggio 2020, ha approvato, su proposta del Presidente Giuseppe Conte e del Ministro dell'economia e delle finanze Roberto Gualtieri, un decreto-legge, cosiddetto Decreto Rilancio, volto ad introdurre importanti misure in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse alla crisi sanitaria.

Le agevolazioni, in questo caso, sono state indirizzate, in particolare, agli operatori economici con partita IVA, compresi artigiani, lavoratori autonomi e professionisti colpiti dall'emergenza sanitaria. Molto importante è risultato il contributo a fondo perduto per questi soggetti che, nell'ultimo periodo di imposta, abbiano conseguito un fatturato, al massimo, di 5 milioni di euro.

Con questo decreto di maggio, il Governo ha, inoltre, continuato la propria politica di agevolazione dei contribuenti andando a prevedere l'esenzione del versamento del saldo IRAP dovuto per il 2019 e della prima rata, pari al 40%, dell'acconto della stessa imposta dovuta per il 2020 per le imprese con un volume di ricavi compreso tra 0 e 250 milioni di euro e per i lavoratori autonomi con un corrispondente volume di compensi.

Inoltre, per gli operatori che svolgono attività di impresa, arte o professione, che abbiano subito, nei mesi di marzo, aprile e maggio una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50% rispetto allo stesso mese nel periodo di imposta precedente, è stato previsto un credito di imposta nella misura del 60% dell'ammontare mensile del canone di locazione di immobili ad uso non abitativo.

Nonostante i numerosi interventi, la preoccupazione attuale, largamente condivisa, deriva dall'impossibilità di conoscere l'evoluzione dell'andamento del contagio e dall'incertezza sulle future ripercussioni economiche. È necessario, quindi, evitare che la profonda crisi economica e finanziaria attuale tendi a divenire, come definita dall'ex presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, una "*depressione duratura*".

È compito dello Stato di utilizzare il proprio bilancio per proteggere i cittadini e l'economia da shock di cui il settore privato non è responsabile. Spetta allo Stato, quindi, il dovere di intervenire utilizzando la propria capacità di debito pubblico ed i mezzi forniti dall'Unione europea, che, se correttamente utilizzati, possono rappresentare la base per l'attuazione di misure economiche e fiscali necessarie per un'attenuazione delle ripercussioni economiche, una ripresa della produzione ed una più rapida crescita interna. Tali misure dovranno, inoltre, essere indirizzate alla salvaguardia del livello di occupazione e a fornire le imprese della liquidità necessaria per far fronte alle spese da fronteggiare nel breve termine.

La natura pandemica dello shock che si sta verificando attualmente non è ciclica ma è, invece, molto particolare poiché in grado di riversare rapidamente i propri effetti in maniera generalizzata. La velocità del deterioramento dei bilanci delle società private, causata dalla chiusura economica inevitabile, deve essere affrontata con la stessa rapidità da un cambiamento di mentalità e, in conseguenza, dall'impiego dei bilanci pubblici e dalla mobilitazione del sistema europeo.

In questo contesto economico, sono, sicuramente, di grande importanza gli incentivi fiscali.

Per poter suggerire dei possibili interventi futuri è utile, in un primo momento, volgere uno sguardo al passato e cercare di capire quali siano state le misure adottate per far fronte a particolari situazioni di crisi economiche precedentemente verificatesi.

La più recente e, forse, in riferimento all'impatto economico che questa ha avuto sull'economia mondiale, la più simile a quella attuale, è, senza dubbio, la crisi finanziaria del 2008. A partire dal

secondo trimestre di questo anno, la diffusione della crisi finanziaria colpì violentemente anche l'Italia. I fattori più preoccupanti nel nostro Paese erano, in particolare, la forte riduzione del Prodotto Interno Lordo, l'aumento del rischio di povertà, che arrivò ad essere pari al 18,2% dei residenti e le dinamiche del mercato del lavoro, che videro un sostanzioso incremento del tasso di disoccupazione. Per contrastare una tale situazione, dal novembre 2008 si è succeduta una serie di interventi legislativi, cercando, in particolare, di riportare la crescita a livelli normali e di riacquistare credibilità sui mercati finanziari. Il vincolo costituito dal forte indebitamento del Paese ha limitato la portata degli interventi a sostegno dell'economia durante la recessione. I fondi necessari a finalizzare le misure di contrasto della crisi sono derivati, in buona parte, dall'aumento delle entrate tributarie. Tra queste ricordiamo, in particolare, l'introduzione dell'imposta sulla prima casa (IMU), l'aumento dell'aliquota più elevata dell'IVA e quello delle accise sui carburanti.

Gli interventi di correzione del disavanzo pubblico e la volontà di un recupero della fiducia sui mercati finanziari, nel periodo post-crisi, perseguiti attraverso un congelamento della spesa pubblica ed un evidente innalzamento della pressione fiscale, hanno portato a conseguenze poco felici. Indubbiamente, le decisioni intraprese sono state influenzate, in maniera significativa, dalle pressioni provenienti dall'Europa e, in particolare, dalla clausola contenuta nel Patto di Stabilità e Crescita per cui l'indebitamento netto non deve eccedere la soglia del 3% del PIL.

Le misure di austerità hanno causato una divisione all'interno dell'Unione Europea ed un aumento del livello di disuguaglianza tra i Paesi che ne fanno parte. Alcune nazioni infatti hanno visto, nel periodo immediatamente successivo al presentarsi della crisi, vari effetti negativi tra cui una riduzione del PIL, sia come saldo totale che se considerato pro-capite ed un abbassamento del livello dei consumi da parte delle famiglie. L'Italia rientra, sicuramente, tra i Paesi che hanno subito le peggiori conseguenze in entrambe le direzioni. Anche il settore imprenditoriale non è riuscito a risollevarsi brillantemente: basti pensare che, secondo il Cerved (società italiana che si occupa di informazioni commerciali), tra il 2008 ed il 2014 sono fallite, soltanto in Italia, circa 82.000 imprese con una perdita di circa 1 milione di posti di lavoro, portando il tasso di disoccupazione ad essere, nel 2013, pari a circa l'8%.

Per evitare di commettere gli errori fatti in precedenza, quindi, si dovrebbe, innanzitutto, puntare maggiormente sulle manovre di politica fiscale a discapito di quelle di politica monetaria, per gli aspetti evidenziati in precedenza. Le agevolazioni fiscali dovrebbero, quindi, essere previste in accompagnamento agli interventi monetari già adottati, in particolare, dalla Banca centrale europea ed analizzati in precedenza.

La particolarità della crisi attuale è, tra le altre, quella di essere stata causata da un fattore esogeno al sistema economico. Per questo motivo, l'Unione europea e le varie istituzioni nazionali ed

internazionali, hanno mostrato fin da subito l'intento di affrontare tale situazione attraverso modalità condivise. La sospensione dell'obbligo di rispetto della clausola del Patto di Stabilità e Crescita, per cui il rapporto tra disavanzo e PIL debba essere contenuto nei limiti del 3% e gli ingenti aiuti da parte dell'Unione europea potrebbero estendere le limitazioni che hanno influenzato i provvedimenti attuati nella precedente crisi finanziaria. L'Italia, tra prestiti e sovvenzioni, dovrebbe ricevere, soltanto dal piano *Next Generation EU*, un ammontare pari a 173 miliardi di euro. Questa cifra, sommata agli aiuti derivanti dal possibile utilizzo degli altri sistemi (MES, Sure, ecc.), che ammonterebbe a circa 280 miliardi di euro, doterebbe il nostro Paese di un ammontare pari a quasi 500 miliardi di euro. Certamente, restano da capire le modalità e la quantità di denaro che dovranno essere restituiti e dovranno essere rese note, in maniera più dettagliata, le tempistiche in cui tali fondi saranno distribuiti tra gli Stati membri. Tuttavia, è chiaro, che una tale somma risulta essere di elevata consistenza e che, se correttamente utilizzata, potrebbe avere dei risvolti economici molto positivi.

Per favorire una corretta ripresa economica c'è bisogno, quindi, di un intervento attraverso importanti misure fiscali appositamente studiate per fronteggiare la particolare situazione attuale.

In particolare, è necessario intervenire fortemente su tre aspetti principali: la produzione interna, l'occupazione e il livello del consumo interno.

In riferimento al primo punto, è da ricordare come la produzione interna, in seguito ad un lieve segnale positivo di inizio anno, è calata drasticamente con il diffondersi dell'epidemia.

Una volta risolto il problema più immediato, quello della liquidità, per il settore privato, si dovrà quindi passare ad un attento studio per un piano di interventi mirati al raggiungimento di una forte e rapida ripresa della produzione. Si dovrà, quindi, evitare che, svaniti gli effetti di breve termine degli interventi già attuati, si vada incontro, come successo al termine della precedente crisi finanziaria, ad un incessante susseguirsi di dichiarazioni di fallimento da parte delle aziende. In particolare, è da tener conto dell'aspetto dimensionale delle società più gravemente colpite: le piccole e medie imprese.

Infatti, oltre ad essere la categoria più colpita, le PMI sono fondamentali, soprattutto in Italia, per due aspetti: il loro numero elevato e la loro capacità di adattamento.

Per riuscire a fornire il sostegno necessario al perseguimento degli obiettivi di crescita nel medio-lungo periodo, gli investimenti risultano essere di fondamentale importanza. In un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, l'aumento del potenziale di crescita è perseguibile attraverso la realizzazione di infrastrutture, soprattutto se ad alto contenuto tecnologico ed attraverso investimenti in ricerca e sviluppo. Questi interventi, se correttamente utilizzati, possono aumentare la produttività del Paese, andando ad incidere positivamente anche sul futuro disavanzo pubblico: a fronte di una maggiore produzione interna vi sarà infatti un maggior gettito fiscale. È fondamentale, tuttavia,

un'attenta selezione dei programmi da finanziare, soprattutto per ottenere degli effetti duraturi e per non rischiare di peggiorare le prospettive di finanza pubblica con un aumento improduttivo del disavanzo. Un incremento diretto della spesa pubblica in investimenti può avere un impatto più forte sulla domanda aggregata rispetto alle metodologie indirette che potrebbero avere come effetto quello di far destinare una parte dei fondi al risparmio privato. Un primo intervento da effettuare è quello, quindi, di intraprendere dei grossi investimenti diretti in infrastrutture e in ricerca scientifica. Una tale previsione potrebbe, inoltre, andare a colmare il divario già preesistente tra la dotazione di infrastrutture in Italia e gli altri Paesi europei. Questa carenza è uno dei fattori principali che tende a limitare la produttività della nostra economia andando anche a disincentivare i nuovi insediamenti produttivi.

Un'allocazione efficace delle risorse, è da effettuare anche nei confronti del settore privato: questa è perseguibile con la previsione di aiuti fiscali a fronte di investimenti attraverso il meccanismo del credito di imposta. Attraverso una tale previsione si favorirebbero le imprese che potrebbero utilizzare tali incentivi per effettuare direttamente l'investimento ed ottenere in cambio il beneficio fiscale. In questo modo, quindi, si eviterebbe un aumento ingiustificato del risparmio privato. Questo meccanismo è noto per essere di tipo premiale e meritocratico: un requisito fondamentale per il suo conseguimento è quello della trasparenza da parte delle aziende. Infatti, soltanto i soggetti economici che versano regolarmente le imposte e/o i contributi e soltanto coloro che andranno a dichiarare i propri investimenti in maniera trasparente avranno diritto a tale agevolazione.

Al fine, invece, del mantenimento dell'occupazione e dell'agevolazione di future assunzioni si potrebbe procedere con il taglio del cosiddetto cuneo fiscale. Secondo i più recenti dati elaborati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), nella graduatoria riferita all'anno 2019, l'Italia si attesta al terzo posto per il livello del cuneo fiscale: questo è pari a circa il 48% del costo del lavoro. Attraverso una riduzione del costo del lavoro per le imprese, è logico prevedere un aumento delle assunzioni future ed un possibile mantenimento del livello occupazionale, tutelato nel breve termine dalle previsioni della Cassa integrazione e del divieto ai licenziamenti.

Con lo scoppio della pandemia, anche il livello di spesa per consumi da parte delle famiglie è drasticamente diminuito. Secondo i più recenti dati raccolti dall'Istituto Nazionale di Statistica, escludendo i costi sostenuti per i beni alimentari e quelli per l'abitazione principale, la spesa mensile da parte delle famiglie italiane, nel corso del primo trimestre del 2020, è diminuita di oltre il 12% rispetto al corrispondente trimestre del 2019. Questa situazione è stata causata dal diffondersi dell'epidemia e dalla conseguente riduzione dell'offerta e della domanda.

Per riportare la situazione, dettata dall'emergenza sanitaria, in condizioni di normalità e per sostenere una rigorosa ripresa dei livelli di spesa da parte delle famiglie del nostro Paese, bisognerebbe

prevedere delle misure di sostegno, oltre che per attenuare la caduta di occupazione, anche per contenere gli effetti della pandemia sul livello dei redditi e sull'incremento della disuguaglianza nella loro distribuzione.

Gli interventi proposti non dovrebbero, come accaduto in conseguenza della crisi del 2008, sostenere il livello di spesa delle famiglie soltanto nel breve periodo.

È invece doveroso attuare una riforma strutturale al sistema di imposizione fiscale, in particolare nei confronti delle persone fisiche, per salvaguardare i livelli di reddito nel medio e nel lungo periodo.

Quindi, per non ricadere nello stesso errore, appare condivisibile lo studio di un meccanismo attraverso cui ridurre il carico fiscale sui redditi delle famiglie, ed in particolare di quelle appartenenti al ceto medio, su cui attualmente grava il maggior peso contributivo.

In particolare, potrebbe essere di fondamentale importanza, una riduzione delle aliquote che colpiscono i redditi medi a discapito di quelli con una maggiore consistenza. Il costo rappresentato da una tale riduzione, sarebbe recuperato, almeno in parte, dalla previsione di nuove aliquote maggiori per i livelli di reddito più alti.