

L'economia della quarantena

Una proposta per non lasciare indietro nessuna famiglia e nessuna impresa¹

Milano, 25 Marzo, 2020

Gianmario Cinelli, Antonio Costagliola

Le note mirano a sviluppare un modello framework legale ed economico per l'interruzione (congelamento) e la ripresa (scongelo) delle attività economiche. Si tratta di un modello universale, perché applicabile a ogni attività economica e ogni individuo, e comprensivo, perché contempla la totalità dei rapporti giuridici in essere fra imprese e/o individui.

La diagnosi

La diffusione del coronavirus e l'adozione di misure di distanza sociale (isolamenti, quarantene e *lockdowns*) stanno avendo un impatto drammatico sull'attività economica. Da un lato, sta avvenendo una forte contrazione della domanda, in particolare in alcuni settori, a causa del cambiamento delle abitudini di consumo e delle incertezze sui redditi futuri. Dall'altro lato, la produzione, in alcuni casi, si sta bruscamente interrompendo a causa di modalità produttive non compatibili con le misure di distanza sociale oppure dell'interruzione negli approvvigionamenti (dipendenti impossibilitati a raggiungere il posto di lavoro; focolai che chiudono le imprese).

A oggi, vi è una forte incertezza sulla tipologia e la durata delle misure da adottare per contrastare la diffusione del coronavirus. In attesa che cura e vaccino siano sviluppati, la soluzione alla diffusione dei contagi del Covid-19 è apparentemente semplice: restare a casa. E' questo il caso della provincia di Hubei, dove lo Stato ha sospeso ogni attività lavorativa e proibito ai cittadini di lasciare la propria abitazione. Nelle democrazie europee, dove il livello di fiducia nelle istituzioni è basso e la pubblica amministrazione svolge un ruolo limitato nel sistema economico, l'invito a "rimanere a casa" rischia di non essere sufficiente se non accompagnato da misure economiche che garantiscano, sotto il profilo sociale, che nessuna famiglia o impresa sia lasciata indietro e sotto il profilo economico, il ruolo del mercato come meccanismo di coordinamento fra imprese e individui. Tuttavia, dato la natura potenzialmente ciclica del virus, misure completamente differenti (immunità di gregge) potrebbero risultare efficaci. Inoltre vi è una forte incertezza sulla durata delle misure di distanza sociale: nel caso in cui le misure durasse due o sei mesi l'impatto sull'attività economica sarebbe esponenzialmente diverso.

A prescindere dalle misure sanitarie impiegate, nel breve periodo una recessione sembra inevitabile. La contrazione dell'attività economica in corso diverge profondamente rispetto a quella registrata durante altre crisi. In primo luogo, lo *shock* è guidato da una crisi sanitaria e non è quindi connesso a fattori economici o finanziari. In secondo luogo, le industrie sono colpite in modo molto eterogeneo, in contrasto rispetto a quanto accade durante le recessioni comuni. In terzo luogo, la durata della crisi sanitaria, secondo l'opinione oggi prevalente, dovrebbe essere limitata: le ragioni che cambiano i consumi e vincolano la produzione sembrano destinate a interrompersi.

Nel caso in cui i governi non intervengano, la contrazione dell'attività economica potrà minare la solidità delle attività economiche. Alcune imprese potranno fallire, innescando licenziamenti di massa che colpirebbero in modo drammatico le famiglie di lavoratori. Altre imprese, invece, saranno costrette a fare *downsizing* o annullare alcune scelte di investimento. In questo contesto, vi è il forte rischio di fallimenti a cascata e di una caduta dei livelli di consumo di lungo periodo. Nel caso in cui si avesse una contrazione del 50% dell'attività economica per il primo mese e del 25% per i due mesi successivi il prodotto interno lordo annuo diminuirebbe del 10% (Gourinchas). Paradossalmente,

¹ Si ringrazia Paolo Mengano per il contributo.

l'isolamento collettivo potrebbe essere la soluzione ottimale anche per prospettive di crescita economica di medio periodo perché impedirebbe che una potenziale recessione a V, non legata a fattori economici, si trasformi in una recessione a U.

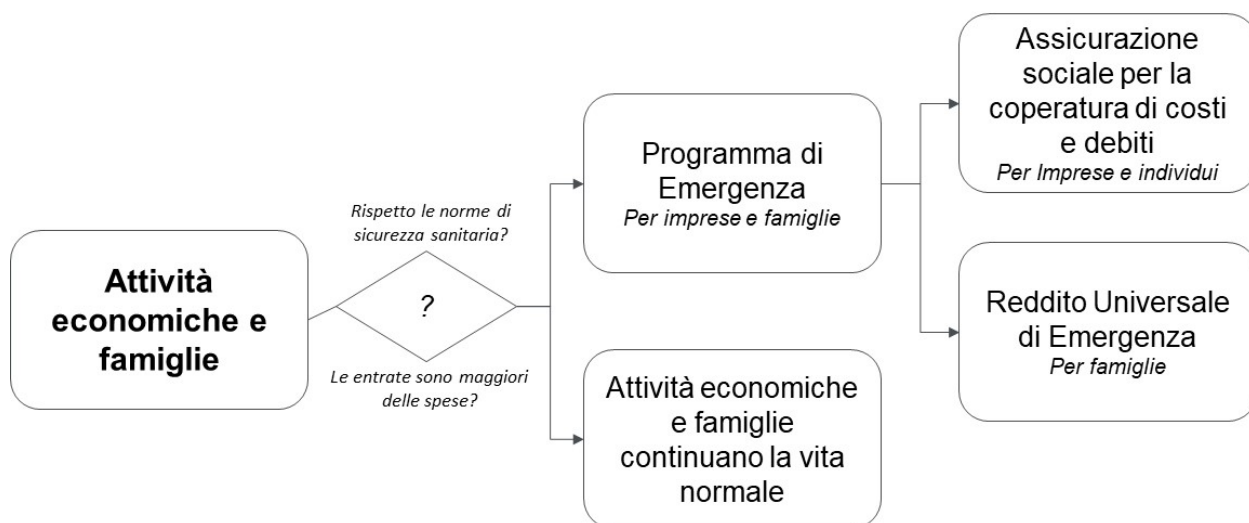
Le misure economiche tradizionali di sostegno a imprese e famiglie rischiano di essere insufficienti. In termini di politica monetaria, iniettare liquidità non riuscirà a prevenire le perdite delle imprese e l'erosione dei risparmi delle famiglie, ma soltanto a spalmarne i costi in un orizzonte temporale più lungo e, di conseguenza, indebolire la solidità dell'intero sistema economico. Preservare la domanda aggregata sarà impossibile, visto il temporaneo cambiamento delle abitudini di consumo e le limitazioni personali e produttive necessarie per tutelare la salute pubblica. I sistemi di protezione sociale rivolti agli individui potrebbero essere efficaci nel tutelare le famiglie che non hanno risparmi sufficienti per far fronte a un periodo di contrazione dei redditi. Tuttavia, non avendo un impatto sulle imprese, non riuscirebbero a preservare l'attività economica e di conseguenza i posti di lavoro nel lungo periodo.

Le misure per fronteggiare l'impatto della diffusione del coronavirus sull'attività economica dovrebbero seguire tre principi di fondo. In primo luogo, le istituzioni dovrebbero impedire che il conflitto fra salute e sopravvivenza economica ricada sulle persone. Si pensi, ad esempio, alle persone che rischiano di perdere il proprio posto di lavoro nel caso in cui rifiutano di prestare la propria attività lavorativa. Oppure ai titolari di attività medio-piccole che sopportano alti costi operativi e non possiedono delle riserve significative. In secondo luogo, è necessario preservare il funzionamento delle attività economiche nel medio periodo, ossia garantire la solidità delle imprese e i risparmi e i posti di lavoro delle famiglie, anche accettando una contrazione dei ricavi e dei redditi nel breve periodo. In terzo luogo, sono necessarie misure che tutelino ogni attività economica (imprese, lavoratori autonomi, *gig-workers*) e ogni individuo (lavoratori di ogni forma contrattuale, inoccupati, pensionati, minori). Qualsiasi misura non universale, creando vincitori e sconfitti, rischierebbe di minare le probabilità di un isolamento collettivo e innescare forme di conflitto sociale. In questo modo ogni attività economica o individuo potrà uscire sostanzialmente intatto da un periodo con misure di distanza sociale e la vita delle persone potrebbe ripartire ai ritmi precedenti alla diffusione del virus.

Il Programma di Emergenza

Le istituzioni pubbliche potrebbero realizzare un Programma di Emergenza che si fonda su due interventi: i) una assicurazione sociale per le attività economiche e gli individui; ii) una misura di protezione sociale universale per gli individui. L'assicurazione sociale garantisce la copertura dei costi operativi e dei debiti delle attività economiche e delle spese e dei debiti degli individui, congelandone di fatto la situazione economico-patrimoniale. La misura di protezione sociale garantisce un Reddito di Emergenza a ogni individuo.

Figura 1. Il Programma di Emergenza



Assicurazione sociale per le attività economiche

Le attività economiche (imprese, lavoratori autonomi, *gig-workers*) possono scegliere se beneficiare dell'assicurazione sociale. Le attività economiche che decidono di accedere al Programma di Emergenza, interrompono l'attività di impresa e ottengono la copertura dei costi operativi durante il periodo di ibernazione. In particolare, sono: i) annullati i pagamenti degli stipendi ai dipendenti, che beneficerebbero di un reddito di emergenza, a fronte della garanzia di non licenziare personale nei mesi successivi alla misura; ii) congelate, ossia sospese e prorogate, le obbligazioni verso lo PA (tasse e imposte, contributi) e le banche e altre istituzioni finanziarie (mutui, finanziamenti) appartenenti all'area economica di riferimento; iii) congelati i debiti, i crediti e i contratti continuativi di godimento di beni e servizi di terzi verso le altre imprese che aderiscono al programma di emergenza; iv) regolate le obbligazioni verso le imprese che non aderiscono allo schema di emergenza e verso le banche e istituzioni finanziarie non appartenenti all'area economica di riferimento, beneficiando di un prestito di pari importo a tasso zero da restituire in un orizzonte temporale di medio termine (hp. 3-4 anni). In questo modo l'assicurazione sociale garantisce la solidità delle imprese aderenti al programma e salvaguardia i posti di lavoro dei lavoratori nel lungo periodo. Nel caso in cui un'attività economica decide di non accedere al Programma di Emergenza, prosegue la sua attività regolarmente preservando i rapporti giuridici in essere con imprese e/o individui.

Tabella 1. Assicurazione sociale per le attività economiche

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

Assicurazione sociale e Reddito Universale di Emergenza per le famiglie

Gli individui accedono al programma: i) in via automatica, i lavoratori di ogni forma contrattuale di attività economiche aderenti allo schema di assicurazione sociale, gli inoccupati e i figli a carico di famiglie che rientrano nello schema; ii) in via facoltativa, i pensionati che, in virtù dello schema contributivo prevalente nei paesi europei, sono ritenuti titolari di guadagni e quindi assimilati alle attività economiche. Gli individui che rientrano nel programma beneficiano di un Reddito di Emergenza necessario per le spese alimentari e di prima necessità. Inoltre, gli individui che partecipano al Programma di Emergenza beneficiano dell'assicurazione sociale e quindi, per la durata della misura straordinaria sono: i) annullati i corrispettivi dei contratti di locazione di immobili dovuti a imprese e persone fisiche che aderiscono al programma di emergenza; ii) congelate, ossia sospese e prorogate, le obbligazioni verso lo PA (tasse e imposte, contributi) e le banche e altre istituzioni finanziarie (mutui, finanziamenti) appartenenti alla UE; iii) regolati i contratti di locazione di immobili verso persone fisiche e verso imprese che non aderiscono allo schema beneficiando di un prestito di pari importo a tasso zero da restituire in un orizzonte temporale di medio termine (hp. 3-4 anni). Il Reddito Universale di Emergenza sostituirebbe ogni altra forma di protezione sociale. Di conseguenza, gli individui che entrano nel programma ottengono la sospensione/copertura delle spese di gestione e dei debiti, attraverso lo schema di assicurazione sociale, e un reddito necessario per sostenere i consumi durante l'adozione delle misure di distanza sociale. In questo modo, il Programma di Emergenza garantisce i risparmi delle famiglie. I lavoratori di attività economiche non aderenti allo schema non beneficiano il Reddito di Emergenza, continuando prestare la propria attività lavorativa e ricevere il proprio salario.

Tabella 2. Assicurazione sociale per gli individui

INDIVIDUI Copertura di spese e debiti		
Annullamento	Congelamento (sospensione e proroga)	Saldo e indebitamento
Corrispettivi di contratti di locazione immobili in scadenza nel periodo dovuti a persone fisiche appartenenti all'area economica di riferimento	Tasse e imposte, contributi, sanzioni verso PA in scadenza nel periodo	Corrispettivi di contratti di locazione immobili in scadenza nel periodo dovuti a persone fisiche e imprese non appartenenti all'area economica di riferimento
Corrispettivi di contratti di locazione immobili in scadenza nel periodo dovuti a imprese aderenti allo Schema	Mutui e finanziamenti, interessi e commissioni, contratti di leasing verso banche e istituzioni finanziarie appartenenti all'area economica di riferimento in scadenza nel periodo	
	Corrispettivi di contratti di locazione immobili dovuti a imprese non aderenti allo Schema in scadenza nel periodo	

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

Ruolo della politica economica

Il funzionamento del Programma di Emergenza è affidato al funzionamento di due fondi: un Fondo di Garanzia e un Fondo di Emergenza. Il Fondo di Garanzia presta alle imprese il danaro necessario a fronteggiare le obbligazioni verso le imprese non aderenti al programma e le banche e le istituzioni finanziarie non appartenenti all'area economica di riferimento, o alternativamente salda direttamente tali obbligazioni. Lo stesso fondo presta anche il danaro ai privati cittadini che devono saldare obbligazioni con controparti. Il Fondo di Emergenza, invece, eroga il Reddito di Emergenza agli individui. La tipologia di politica economica impiegata per il finanziamento dei fondi è funzione degli obiettivi di fondo dei due interventi del Programma di Emergenza e del mandato della banca centrale nell'area economica di riferimento. In ogni caso è presumibile un'azione strettamente coordinata di politica monetaria e politica fiscale, che abbia il fine ultimo di garantire da un lato la solidità delle

imprese (sviluppo) e i posti di lavoro delle famiglie (occupazione), attraverso il Fondo di Garanzia e dall'altro la protezione sociale per le famiglie, attraverso il Fondo di Emergenza.

Punti di forza e punti di debolezza

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

Il Programma di Emergenza fornisce un *framework* legale ed economico per l'interruzione (congelamento) e la ripresa (scongelo) delle attività economiche. Infatti, nei casi in cui la tutela della salute pubblica lo richiede, le istituzioni pubbliche possono imporre norme sanitarie che richiedono impossibile il perseguimento di qualsiasi attività economica. Si tratta di un modello universale, perché applicabile a ogni attività economica e ogni individuo, e comprensivo, perché contempla la totalità dei rapporti giuridici in essere fra imprese e/o individui.

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

Il Programma di Emergenza è molto flessibile. In primo luogo, la determinazione della *size* dello stimolo fiscale e monetario non avviene *ex-ante*, in condizioni di incertezza, ma in modo graduale e sulla base di logiche di mercato. In questo modo non si corre il rischio di sottodimensionare o sovradimensionare lo stimolo e si massimizza la capacità dello stimolo di avvantaggiare soltanto chi ne ha effettivamente bisogno (e quindi aderisce allo schema). In secondo luogo, elementi diversi del programma potrebbero avere una dimensione istituzionale differente. Nel caso dell'Europa per esempio, la concessione di liquidità alle imprese ricadrebbe su un'istituzione sovranazionale mentre la misura di protezione sociale sui singoli governi. Inoltre, il regime giuridico *ad hoc*, essendo un accordo privato fra imprese (di natura opzionale), potrebbe non essere collegato ad alcuna dimensione istituzionale.

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

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

Il Programma di Emergenza presenta alcuni limiti. In primo luogo, l'opzionalità del programma per le imprese, potrebbe incentivare comportamenti opportunistici. Alcune attività potrebbero decidere di accedere all'assicurazione sociale (congelamento) nel caso di scarsa prevedibilità dei risultati futuri, anche laddove fosse possibile perseguire l'attività economica nel rispetto delle norme sanitarie, decidendo di non assumere il rischio d'impresa. Al contrario, nel caso in cui il periodo di quarantena dovesse durare a lungo soltanto in alcune aree geografiche, alcune imprese, temendo di perdere quote di mercato, potrebbero essere portate a non interrompere l'attività produttiva in assenza di norme sanitarie che lo rendano obbligatorio. In secondo luogo, per alcune attività economiche, ad esempio imprese composte da distinte aree strategiche d'affari, potrebbe essere conveniente un'interruzione parziale dell'attività. In questi casi, l'assicurazione sociale delineata, prevedendo esclusivamente un'opzione binaria, non rappresenterebbe la miglior soluzione. In terzo luogo con il temporaneo annullamento dei pagamenti dei corrispettivi dei contratti di locazione si prevede una limitazione dei diritti dei privati cittadini. Tuttavia la temporanea compressione dell'autonomia negoziale dei privati, manifestazione della libertà di iniziativa economica, è ragionevole in un bilanciamento di interessi che antepone l'utilità sociale ai diritti dei privati (come, ad esempio è specificamente previsto dall'ordinamento giuridico italiano²).

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

² Articolo 41 Costituzione Italiana "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali

adozione delle misure di distanza sociale e il sistema economico potrebbe ripartire ai ritmi precedenti alla diffusione del virus.

Dal modello alle proposte

Il Programma di Emergenza potrebbe offrire un *framework* teorico per sviluppare e analizzare proposte per fronteggiare le conseguenze economiche delle pandemie. Infatti, sono illustrati principi di fondo e tipologie degli interventi che i governi dovrebbero seguire. Sulla base del programma è possibile tracciare un proposta per l'Europa.

L'Unione Europea potrebbe adottare un Programma di Emergenza Europeo su due interventi: i) una Assicurazione Sociale di Emergenza per le attività economiche e gli individui; ii) un Reddito di Emergenza pari a 500 euro per gli adulti e 250 euro per i minori come protezione sociale universale per gli individui. L'assicurazione sociale garantisce la copertura dei costi operativi e dei debiti delle attività economiche e delle spese e dei debiti degli individui, congelandone di fatto la situazione economico-patrimoniale. La misura di protezione sociale garantisce un Reddito di Emergenza a ogni individuo. In questo modo, si preserverebbe il funzionamento delle attività economiche nel medio periodo, ossia garantire la solidità delle imprese e i risparmi e i posti di lavoro delle famiglie, anche accettando una contrazione.

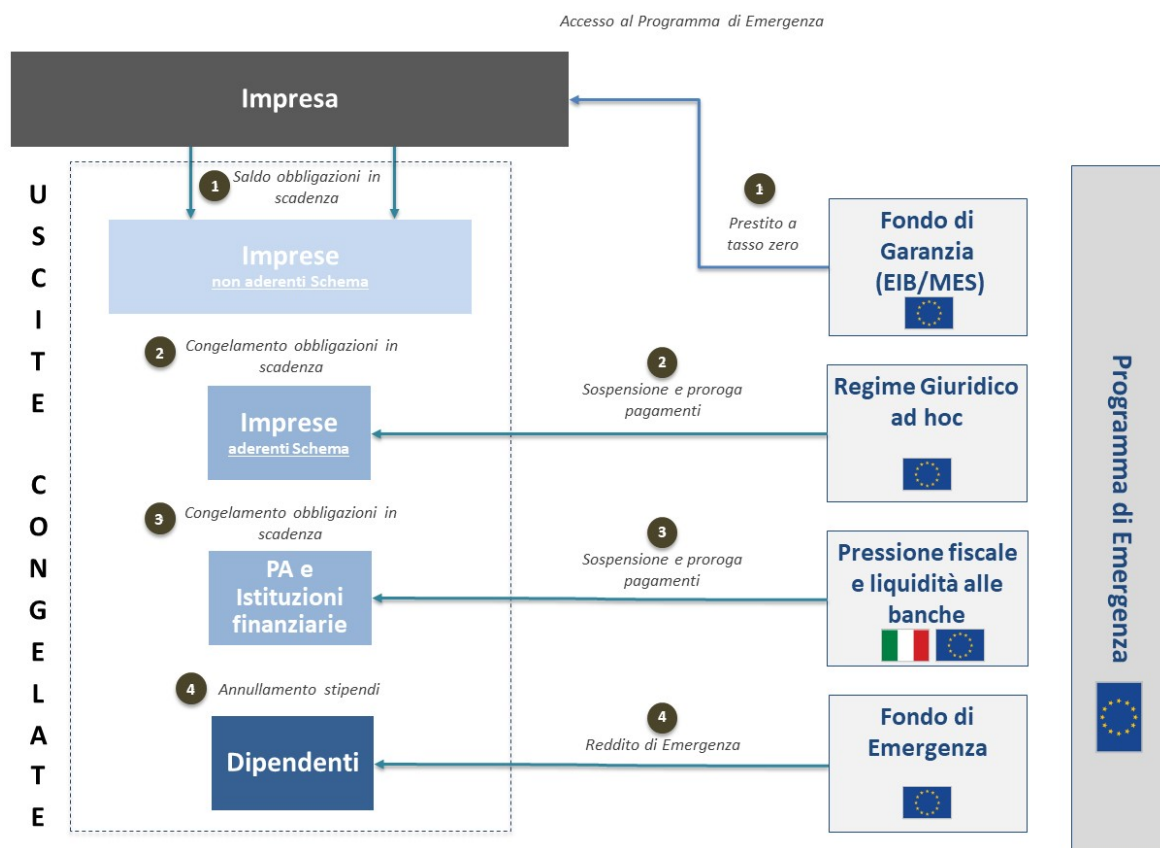
Tabella 3. Stima della spesa per il reddito di emergenza³ nell'area UE-19 (€ mld)

		Durata della misura (# mesi)		
		1	2	3
% popolazione coinvolta	25%	37,3	74,6	111,8
	50%	74,6	149,1	223,7
	75%	111,8	223,7	335,5

Nel caso in cui il programma fosse applicato dall'Unione Europea, entrambi i fondi potrebbero essere finanziati attraverso la Bei (Banca Europea degli Investimenti) o il Mes (Meccanismo Europeo di Stabilità) che emetterebbero titoli di debito (es. eurobond) acquistabili dalla BCE. In questo caso, le condizioni di accesso ai fondi e le eventuali penalità dovrebbe essere definite *ex-novo* e in funzione delle condizioni sanitarie e dei conseguenti rischi per l'economia delle diverse paesi dell'UE. Ovviamente in tal caso l'accesso ai fondi non dovrebbe avere temi di condizionalità e penalità, se esistenti per interventi di altra natura (cfr. Troika).

³ Ottenuta come prodotto fra: i) popolazione dell'area UE-19; ii) reddito di emergenza; iii) durata della misura (1-3 mesi). La popolazione dell'area UE-19 è pari a 341,9 milioni di persone. Abbiamo ipotizzato che il reddito sia destinato alla popolazione maggiore di 21 anni e che la popolazione inferiore a 21 anni sia a carico delle proprie famiglie. Inoltre, abbiamo assunto 3 possibili scenari di riferimento di accesso al reddito: i) 25% della popolazione target; ii) 50% della popolazione target; iii) 75% della popolazione target. Il reddito è stato calcolato considerando le seguenti voci di spesa su base mensile: a) beni alimentari, b) abitazione (escluso affitto), c) salute, d) servizi di comunicazione, e) forfait per istruzione, svago, ecc. (fonte Eurostat su dati 2018). L'importo è stato stimato pari a €490 per persona. Inoltre è stato ipotizzato di integrare il reddito di emergenza per le famiglie con figli a carico con un importo pari al 50% circa del reddito standard per persona (€250) per ciascun figlio a carico.

Figura 2. Funzionamento Programma di Emergenza



Allo stesso modo, il *framework* permette di valutare la bontà delle singole misure messe in campo dai governi. Infatti, le misure ipotizzate nel Programma sono esemplificative. Il Reddito di Emergenza potrebbe essere sostituito da qualsiasi misura di protezione sociale universale che annulli i costi degli stipendi per le imprese come, ad esempio, i sussidi governativi che garantiscono un percentuale fissa dei salari.

Tabella 4. Assicurazione sociale: interventi ed effetti

Assicurazione sociale		
Tipologia di intervento	Misura	Effetto sui costi e debiti dell'azienda
Liquidità alle imprese	Concessione prestiti garantiti a tasso zero	Saldo e indebitamento
Regime giuridico differenziato	Sospensione e proroga pagamenti tra imprese	Congelamento
Altre politiche economiche (emissione debito pubblico e liquidità alle banche)	Sospensione e proroga pagamenti verso PA e Banche	Congelamento
Protezione sociale universale	Reddito di Emergenza	Annullamento costi

Sono diverse le misure coerenti al Programma di Emergenza che alcuni paesi stanno impiegando o discutendo nei paesi sviluppati. In particolare: i) in Danimarca, Inghilterra e Svizzera i governi garantiscono fino all'80% dei salari dei lavoratori impossibilitati a lavorare a causa delle misure di prevenzione della diffusione del virus di fatto annullando il costo del personale per le imprese; ii) in Danimarca, Francia, Inghilterra e Svizzera, i governi hanno concesso una sospensione con proroga delle obbligazioni verso le PA dai 30 giorni fino a 6 mesi con diverse fattispecie mentre negli Stati Uniti un gruppo di banche che include JP Morgan, Citigroup e Wells Fargo sta lavorando ad un piano per la sospensione dei pagamenti delle rate dei mutui sulla casa e il Governatore dello Stato di New

York ha già annunciato la sospensione dei pagamenti dei mutui e dei pignoramenti per le famiglie; iv) in Danimarca, Inghilterra, Svizzera e Francia i governi garantiscono, sotto diverse forme, prestiti alle imprese per fronteggiare la scarsa liquidità causata dalle misure di prevenzione del contagio.

Referenze:

Brunnermeier, M. Landau, J. Pagano, M. Reis, R. (2020) *Throwing a COVID-19 Liquidity Life-Line*.

Cinelli, G. Costagliola, A. (2020) *Una proposta per non scegliere fra salute e sopravvivenza economica*.

Galí, J. (2020) *Helicopter Money: The Time is Now*.

Gourinchas, P. (2020) *Flattening the Pandemic and Recession Curves*.

Monti, M. (2020) *È il momento di varare buoni per la salute pubblica*.

Saez, E. Zucman, G. (2020) *Keeping Business Alive: The Government as Buyer of Last Resort*.

APPENDICE

STIMA DELLA SPESA PER IL REDDITO DI EMERGENZA EU-19 E ITA

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

% popolazione coinvolta	Durata della misura (# mesi)			
		1	2	3
	25%	6,8	13,6	20,4
	50%	13,6	27,2	40,8
	75%	20,4	40,8	61,3

Note: la stima della spesa per il reddito di sopravvivenza è ottenuta come prodotto fra: i) la popolazione italiana coinvolta; ii) il reddito di sopravvivenza; iii) la durata della misura (1-3 mesi). La popolazione italiana residente è pari a 60,5 milioni di persone. Abbiamo ipotizzato che il reddito sia destinato alla popolazione maggiore di 21 anni e che la popolazione inferiore a 21 anni sia a carico delle proprie famiglie. Inoltre, tale numero è stato oggetto di analisi di sensitività assumendo 3 possibili scenari di riferimento: i) accesso al reddito da parte del 25% della popolazione target; ii) accesso al reddito da parte del 50% della popolazione target; iii) accesso al reddito da parte del 75% della popolazione target. Il reddito è stato calcolato considerando le seguenti componenti di spesa su base mensile: a) beni alimentari, b) abitazione (escluso affitto), c) salute, d) servizi di comunicazione, e) forfait per istruzione, svago, ecc. (fonte ISTAT su dati 2018). L'importo è stato stimato pari a €500 per persona. In aggiunta è stato ipotizzato di integrare il reddito di sopravvivenza per le famiglie con figli a carico con un importo pari al 50% circa del reddito standard per persona (€250) per ciascun figlio a carico.