

Il Delegato

Londra, 31 marzo 2020

Prot. 17
Fasc. V.1

Oggetto: Le misure economiche di contrasto all'emergenza Covid-19 adottate dal governo britannico.¹

Sintesi. Il *Chancellor* dopo aver dichiarato di essere pronto a fare “*whatever it takes to support the economy*”, oltre ogni remora ideologica per un governo conservatore, ha presentato nel corso delle ultime due settimane una serie di misure di contrasto all'emergenza economica provocata dalla diffusione del coronavirus. Per il supporto alle imprese sono state offerte garanzie pubbliche, introdotti tagli temporanei dell'imposizione e stanziati contributi una tantum, a beneficio in particolare dei settori più colpiti dall'emergenza economica. Per proteggere i lavoratori dipendenti è stato creato ex-novo il *Coronavirus Job Retention Scheme*, una sorta di cassa integrazione, che prevede per tre mesi a partire da marzo il pagamento dell'80 per cento dello stipendio da parte dello Stato. Uno strumento analogo per durata e ammontare è stato introdotto per i lavoratori autonomi. Sono state ampliate e accresciute nella loro dimensione le misure di *social security*. L'azione del Tesoro si è svolta in stretto coordinamento con la Bank of England e a giudizio di molti osservatori sembra essere stata sufficientemente ampia, rapida e correttamente indirizzata, sebbene al momento l'incertezza circa la durata e l'entità dell'emergenza renda difficile quantificare le conseguenze economiche sull'economia del Regno Unito. L'ammontare di risorse attivate dal Tesoro per mettere in sicurezza l'economia è notevole e il peso sulle finanze pubbliche del Paese, aggravato dagli effetti della recessione prevista per l'anno in corso, richiederà un'attenta gestione del debito nel prossimo futuro.

Per contrastare la diffusione del coronavirus, dopo un'iniziale strategia di attesa² anche il governo britannico, in linea con quanto osservato in altri paesi, ha progressivamente messo in atto misure di *social distancing* sempre più stringenti, fino ad arrivare al sostanziale *lockdown* dell'intero Paese. Contemporaneamente, per attutire gli

¹ A cura di Giuseppe Saporito.

² Cfr. appunto “*UK and Covid-19. A recap of health measures and some observations*” del 15 marzo 2020.

effetti economici dell'emergenza, il *Chancellor* Rishi Sunak, ha previsto numerosi interventi di supporto all'economia britannica, che per la loro ampiezza e natura non hanno precedenti nella storia recente del Regno Unito. L'adozione dei provvedimenti del Tesoro è avvenuta in stretto coordinamento con la Bank of England (BoE)³, grazie anche a un *framework* istituzionale che si caratterizza per la stretta interconnessione tra le due istituzioni⁴.

Gli interventi sono stati indirizzati lungo tre direttrici principali⁵: 1) il sostegno diretto alle imprese per garantire l'accesso alla liquidità necessaria; 2) la protezione dei lavoratori; 3) il rafforzamento delle misure di *social security*.

Sostegno alle imprese. Per favorire l'accesso alla liquidità necessaria da parte delle imprese il Governo ha stanziato **330 miliardi di sterline di garanzie** a copertura dei fondi erogati attraverso due nuovi strumenti il *Covid Corporate Financing Facility* (CCFF) e il *Coronavirus Business Interruption Loan Scheme* (CBILS). Nell'ambito del CCFF la BoE, che gestisce la *facility* per conto del Tesoro, potrà acquistare *commercial paper*, con scadenza fino a un anno, emessa da imprese che offrano un contributo materiale all'economia britannica e che si trovavano in buone condizioni finanziarie prima dell'inizio della crisi. Lo strumento, pensato prevalentemente per le imprese di maggiore dimensione, sarà disponibile per almeno dodici mesi e nelle intenzioni del Tesoro e della BoE non dovrebbe avere limiti all'ammontare delle risorse erogabili.⁶ Il CBILS consiste invece nell'offerta di una garanzia governativa dell'80 per cento sui finanziamenti o linee di credito d'importo fino a 5 milioni di sterline erogati dal sistema bancario. Possono beneficiare della garanzia le piccole e medie imprese (fino a 45 milioni di sterline di fatturato) e i lavoratori

³ La *Bank of England* ha adottato diversi provvedimenti tra i quali: la riduzione del *Bank Rate* allo 0,1 per cento (dallo 0,75); l'avvio di un nuovo *Term Funding Scheme* con incentivi addizionali a favore delle piccole e medie imprese; l'aumento di 200 di sterline miliardi (a 685) degli acquisti di titoli nell'ambito del *quantitative easing*; la riduzione del *countercyclical capital buffer* a zero. Per maggiori dettagli cfr. l'appunto "*Le misure adottate dalla Bank of England a fronte dell'emergenza economica causata dal Covid-19*" del 20 marzo 2020.

⁴ Cfr. appunto "*L'indipendenza della Bank of England tra accountability e comunicazione*" del 13 gennaio 2020.

⁵ Nel primo pacchetto di misure allegato al Budget 2020 sono stati stanziati 5 miliardi per il rafforzamento del sistema sanitario nazionale (NHS).

⁶ <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notices/2020/ccff-market-notice-march-2020>

autonomi; la garanzia è concessa per una durata massima di 6 anni e per i primi dodici mesi il costo dell'operazione (interessi e spese) è a totale carico del Governo⁷.

Sempre nell'ottica del sostegno della liquidità delle imprese, sono stati previsti **sgravi fiscali e l'erogazione di contributi una tantum**⁸. Per le imprese del commercio e per quelle del settore *leisure and hospitality*, ambiti maggiormente colpiti, è stato sospeso per un anno il pagamento della *business rate*, una tassa sull'immobile commerciale occupato⁹. Oltre al suddetto sgravio, le imprese degli stessi settori beneficeranno di un contributo fisso del valore di 10 mila o 25 mila sterline in base alla dimensione dell'attività (valore imponibile della proprietà rispettivamente inferiore a 15 mila o tra 15 e 51 mila sterline). Un contributo fisso di 10 mila sterline, senza limitazioni settoriali, è previsto le imprese molto piccole che già beneficiano degli sgravi fiscali sul *business rate*.

Infine, fino alla fine di giugno è stato sospeso il versamento dell'imposta sul valore aggiunto (VAT), per un valore stimato pari a circa **30 miliardi di sterline**, e gli importi dovuti potranno essere saldati entro la fine del prossimo anno finanziario (marzo 2021). Per i lavoratori autonomi il pagamento delle imposte sul reddito dovuto a fine luglio è stato posticipato a gennaio del 2021.

Protezione dei lavoratori. Per arginare il flusso dei licenziamenti dei lavoratori dipendenti e per sostenere il reddito di quelli autonomi, il Governo è intervenuto rapidamente introducendo delle misure di sostegno, che non esistevano nell'ordinamento britannico, e che difficilmente un governo conservatore avrebbe immaginato di adottare.

Per i lavoratori dipendenti è stato creato il *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS) che prevede l'erogazione, da parte dello Stato, dell'80 per cento dello stipendio mensile fino a un massimo di 2.500 sterline, più il pagamento dei contributi assicurativi e pensionistici. Il contributo, una sorta di cassa integrazione, è previsto per tre mesi a partire

⁷ Lo schema sostituisce il precedente *Enterprise Finance Guarantee Scheme* (EFG), ed è gestito dalla British Business Bank, una banca controllata dal Tesoro che si occupa di favorire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese. Allo schema aderiscono circa 40 tra banche e intermediari finanziari che operano nel Regno Unito. Secondo quanto riferito dal *Chancellor* nella conferenza stampa del 26 marzo, dopo 4 giorni dall'avvio dello schema erano state presentate circa 30 mila domande.

⁸ Il *Chancellor* ha previsto lo stanziamento di 20 miliardi di sterline per l'Inghilterra; poiché gli sgravi fiscali e l'erogazione dei contributi sono gestiti dalle autorità locali, un ulteriore stanziamento di circa 3,5 miliardi è previsto per l'adozione delle stesse misure in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

⁹ La misura riguarderebbe circa 900 mila immobili commerciali, pari al 45 per cento di quelli presenti nel Paese.

da marzo e sarà erogato ai datori di lavoro per i dipendenti non licenziati e segnalati come *'furloughed workers'*. Lo schema deve essere approntato *ex-novo* dall'HRMC, l'agenzia delle entrate britannica, pertanto si prevede che potrà essere operativo entro la fine di aprile.

Un meccanismo di sostegno analogo per importo e durata è stato creato per i lavoratori autonomi: il *Self-employment Income Support Scheme* (SEISS) prevede un contributo, per tre mesi, pari all'80 per cento dei profitti mensili fino a un massimo di 2.500 sterline. Lo schema è esteso a tutti i lavoratori autonomi con un profitto medio negli ultimi tre anni inferiore a 50 mila sterline; secondo quanto riferito dal *Chancellor* nella conferenza stampa di presentazione, i beneficiari rappresenterebbero circa il 95 per cento di tutta la categoria. Anche il SEISS dovrà essere creato *ex-novo* dall'HRMC, che si occuperà di contattare direttamente i soggetti *eligible*; le erogazioni del contributo prenderanno avvio pertanto a giugno e verosimilmente il contributo sarà erogato per il totale dei tre mesi. Nel frattempo i lavoratori autonomi potranno accedere alle altre misure di sostegno per l'accesso al credito (il CBILS) e ai sussidi previsti nell'ambito delle misure di *social security*.

La scelta chiara del Tesoro è stata di proteggere quanti più lavoratori possibili, senza imporre limiti alla spesa. Al momento le stime di diversi centri di ricerca prevedono una spesa di circa **12 miliardi di sterline** per il CJRS nell'ipotesi, alquanto conservativa, che l'intervento riguardi circa 3 milioni di lavoratori dipendenti, e di **9 miliardi di sterline** per il SEISS, nell'ipotesi che 3,8 milioni di lavoratori abbiano accesso al contributo. Il *Chancellor*, nel ribadire l'eccezionalità dell'intervento a favore dei lavoratori autonomi, sostanzialmente equiparati a quelli dipendenti, ha annunciato che sarà necessario nel prossimo futuro rivedere i meccanismi di contribuzione che prevedono ora aliquote ridotte per i lavoratori autonomi.

Social security. Per il rafforzamento degli strumenti di *social security* finalizzati al sostegno degli individui e delle famiglie in difficoltà sono stati stanziati **7 miliardi di sterline**. Gli interventi principali hanno riguardato: (i) l'estensione dell'indennità di

malattia¹⁰ alle circostanze legate al Covid-19 anche ai cosiddetti “*gig workers*” e la previsione di un trattamento analogo anche per i lavoratori autonomi; (ii) l'incremento di circa 20 sterline a settimana per 12 mesi a partire da aprile, circa mille sterline per un anno, dei sussidi (*Universal Credit*) per le famiglie e gli individui¹¹; (iii) l'istituzione di un fondo di circa 1 miliardo per sostenere il pagamento dell'affitto da parte dei locatari; (iv) l'istituzione di un fondo di 500 milioni per gli aiuti alle famiglie in situazione di disagio economico¹².

L'emergenza economica connessa con la diffusione del coronavirus ha richiesto anche nel Regno Unito un'azione di governo rapida e mirata al sostegno dei diversi attori economici. Il *Chancellor* ha creato nuovi strumenti per salvaguardare i lavoratori dipendenti e per sostenere il reddito dei lavoratori autonomi, prevedendo un intervento dello Stato nell'economia inimmaginabile in tempi normali. Nel complesso le misure adottate, al netto delle garanzie e del differimento delle imposte, sono stimate in circa 60 miliardi di sterline (il 3 per cento del PIL) e risultano superiori a quelle messe in campo per contrastare gli effetti della crisi finanziaria.¹³ Il governo ha inoltre deciso di intervenire direttamente nel settore dei trasporti attraverso la sospensione per sei mesi del pagamento delle *royalties* da parte degli operatori dei servizi ferroviari e ha anticipato che, qualora risultasse necessario, potrebbe entrare direttamente nella gestione di alcune linee. Si stanno inoltre valutando interventi a supporto dei vettori aerei e non sono escluse misure *ad hoc* in altri comparti economici.

¹⁰ È stato previsto che la *Statutory Sick Pay* (SSP), pari a 94,25 sterline a settimana, sia riconosciuta dal primo giorno di assenza, non più dal quarto, anche nel caso di isolamento volontario. Le imprese con meno di 250 addetti potranno chiedere un contributo pari a 14 giorni di assenza per i lavoratori che beneficeranno della SSP (l'intervento è valutato in circa 2 miliardi di sterline).

¹¹ Il sussidio tiene conto della composizione familiare: per esempio per un single di più di 25 anni di età il sussidio passa da 317,82 a 409,89 sterline.

¹² I potenziali beneficiari sono stati invitati a utilizzare il fondo attraverso sgravi sul pagamento della *council tax*.

¹³ Secondo l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS) gli interventi fiscali sono stati pari allo 0,6 per cento del PIL nell'anno finanziario 2008-09 e all'1,5 per cento in quello successivo.

L'azione coordinata del Tesoro e dalla BoE a giudizio di molti osservatori è apparsa rapida e correttamente indirizzata, ma l'incertezza circa la durata e l'entità dell'emergenza per la diffusione del Covid-19 rende al momento difficile quantificare le conseguenze economiche sull'economia del Regno Unito e l'impatto finale sulle finanze pubbliche del Paese. Le stime più recenti indicano, in questo momento, una riduzione del PIL tra il 4 e il 5 per cento nel 2020; vi si assocerebbe un incremento dell'indebitamento connesso con il calo delle entrate dall'imposizione sui redditi e con l'incremento della spesa per sussidi.¹⁴

Nel complesso si stima che l'indebitamento netto, comprensivo di quello già previsto nel Budget 2020 che non teneva conto delle misure di contrasto all'emergenza per il coronavirus, potrebbe aumentare nel prossimo anno finanziario fino a **200 miliardi di sterline**, pari a circa il 9 per cento del PIL. La prospettiva di un rapido deterioramento degli indicatori di finanza pubblica, con un livello del debito che crescerebbe nei prossimi due anni fino al 98,6 per cento del PIL (da 84,5 alla fine del 2019), ha determinato la scorsa settimana il declassamento del debito pubblico britannico da parte dell'agenzia di *rating Fitch* a AA- con *outlook* negativo (era AA).¹⁵

¹⁴ L'IFS stima un incremento dell'indebitamento in circa 70 miliardi, in presenza di una riduzione del PIL del 5 per cento.

¹⁵ <https://www.fitchratings.com/research/structured-finance/fitch-downgrades-uk-to-aa-negative-outlook-27-03-2020>