



N. 201 - Giugno 2020

## **Emergenza da Covid-19 e misure per la ripresa: i casi di Francia, Germania e Spagna** (Aggiornato al 10 giugno)

### **Premessa**

*In Italia, a seguito della [dichiarazione dello stato di emergenza](#) deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, sono stati adottati numerosi provvedimenti normativi d'urgenza per fronteggiare le conseguenze della diffusione della COVID-19. Si tratta di una serie di decreti-legge, emanati tra febbraio e maggio 2020, con i quali, da un lato, sono state adottate misure di contenimento del contagio mediante limitazioni e restrizioni alle libertà e alle attività e, dall'altro, sono state introdotte azioni di sostegno, anche in settori specifici, per mitigare gli effetti negativi delle prime nonché interventi straordinari per rafforzare il Sistema sanitario nazionale. Nei mesi di maggio e giugno, ai provvedimenti di contenimento dell'emergenza sono seguite misure di progressivo allentamento delle restrizioni e di ripresa delle attività economiche, sociali, culturali.*

*Analogamente a quanto accaduto in Italia, anche in altri Paesi è possibile individuare finora due momenti di gestione dell'emergenza: a quello più strettamente legato al contenimento è seguita infatti la messa in campo di azioni progressive di rilancio di tutti i comparti.*

*Di conseguenza, il monitoraggio delle scelte adottate da alcuni Stati ha seguito questa impostazione: con la [Nota breve n. 183/1](#), a cui si rinvia, si è anzitutto ricostruita la cornice, in un'ottica comparata, della legislazione emergenziale. Si è poi offerta una panoramica sintetica delle principali previsioni di rango primario, in larga parte analoghe, approvate con le stesse finalità da alcuni Paesi europei a seguito del diffondersi della pandemia da COVID-19, con particolare riferimento a Francia, Germania e Spagna, aggiornate al 29 aprile 2020. Le principali misure adottate nelle prime fasi della pandemia hanno avuto ad oggetto la sospensione di termini e scadenze, il sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie, la tutela dell'occupazione, il mantenimento dei flussi di liquidità alle imprese, la proroga dei versamenti erariali e contributivi, l'estensione e la rimodulazione di sussidi e indennità eccezionali.*

*Gli interventi settoriali di natura derogatoria, di proroga o di adattamento alle particolari condizioni in essere, hanno ceduto il passo, come si è detto, a misure di breve-lungo periodo, con una prospettiva e una durata più ampia, introdotte contestualmente ad un allentamento delle restrizioni inizialmente previste. Inoltre, le misure restrittive di carattere generale, efficaci nella prima fase, sono state via via sostituite da altre di carattere specifico, eventualmente circoscritte territorialmente e adattate a contesti precisi, a seguito di attenti monitoraggi dell'evoluzione del fenomeno, per effettuare i quali, nella seconda fase, vengono approntate diverse soluzioni. A differenza dei provvedimenti emergenziali dei primi mesi, volti soprattutto a tamponare le urgenze, si notano in questo secondo periodo interventi normativi corrispondenti a*

*precise strategie di ripresa, a testimonianza dell'elaborazione, da parte dei Governi nazionali, di scenari più approfonditi.*

*Nella Nota che segue, si fornirà pertanto una sintesi degli ulteriori provvedimenti di gestione della seconda fase dell'emergenza e di progressiva uscita dal contesto eccezionale legato alla pandemia, relativi ai medesimi Stati sopracitati e aggiornati al 10 giugno 2020.*

## INDICE

FRANCIA .....	4
Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile.....	4
Le misure per la ripresa.....	6
GERMANIA .....	11
Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile.....	11
Le misure per la ripresa.....	13
SPAGNA .....	17
Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile.....	17
Le misure per la ripresa.....	19

## FRANCIA

### ***L'iter dei provvedimenti emergenziali***

Dal 19 al 23 marzo, le Camere hanno esaminato **tre progetti di legge** di contrasto all'emergenza presentati dal [Governo](#) il 18 marzo e su cui l'Esecutivo stesso ha dichiarato di voler attivare la "procedura accelerata"<sup>1</sup>. Il 19 marzo è stato approvato all'unanimità in prima lettura il progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020, poi esaminato dal Senato e diventato la [legge n. 2020-289](#) del 23 marzo; il 22 marzo è stato approvato il **progetto di legge d'urgenza per contrastare l'epidemia di Covid-19** (n. 2762), diventato la [legge n. 2020-290](#) del 23 marzo 2020.

Il progetto di legge organica d'urgenza (n. 2763), approvato da entrambe le Camere sempre con la procedura accelerata, è diventato la [legge organica n. 2020-365](#) del 30 marzo 2020<sup>2</sup>.

Successivamente, il 15 aprile, in stretta continuità con la legge n. 2020-289, il [Governo](#) ha presentato il **secondo progetto di modifica della legge finanziaria n. 2820**, approvato in prima lettura dall'Assemblea nazionale il 17 aprile, modificato dal Senato e poi approvato il 23 aprile nel [testo](#) proposto dalla commissione mista paritaria. Esso è divenuto la legge [n. 2020-473](#) del 25 aprile 2020.

Il 2 maggio 2020 il [Governo](#) ha presentato in Senato il **progetto di legge di proroga dello stato d'urgenza sanitario** (n. 414), su cui ha chiesto la suddetta procedura accelerata. Il progetto di legge è stato approvato in via definitiva dall'Assemblea nazionale il 9 maggio, nel testo proposto dalla commissione mista paritaria, ed è divenuto la [legge n. 2020-546](#) dell'11 maggio 2020. Il 7 maggio 2020 il [Governo](#) ha inoltre presentato all'Assemblea nazionale un **progetto di legge recante disposizioni urgenti per contrastare le conseguenze dell'epidemia da Covid-19** (n. 2907), adottato dall'Assemblea nazionale il 3 giugno nel [testo](#) della commissione mista paritaria e dal Senato il 10 giugno.

Il 10 giugno il [Governo](#) ha presentato un **disegno di legge organica** sulla fine dell'emergenza sanitaria nonché il **terzo progetto di modifica della legge finanziaria**.

### ***Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile***

Nel primo trimestre del 2020 il PIL francese si è ridotto del 5,8% rispetto al trimestre precedente. Secondo le [previsioni economiche di primavera della Commissione europea](#), pubblicate il 6 maggio scorso, nel 2020 l'**economia francese è prevista contrarsi dell'8,2%**, il tasso di disoccupazione dovrebbe raggiungere il livello del 10,1% e l'inflazione fermarsi allo 0,4%. La finanza pubblica soffrirà l'impatto del deterioramento delle condizioni economiche e delle misure adottate per affrontarlo, con l'indebitamento netto previsto al 9,9% del PIL e il **debito pubblico previsto salire al 116,5%**.

Le due **leggi di modifica della legge finanziaria per il 2020** ([legge n. 2020-289](#) e [legge n. 2020-473](#)), insieme alla legge contenente le misure di sostegno immediato per fronteggiare l'emergenza sanitaria (legge n. 2020-290, su cui si veda *infra*) hanno introdotto un pacchetto di misure economiche del valore complessivo **110 miliardi di euro**, pari a circa il **5% del PIL**, incluse le misure riguardanti la liquidità del sistema, che si accompagna all'insieme delle garanzie concesse dallo Stato, per un valore complessivo di 300 miliardi di euro, sui prestiti alle imprese.

Le principali **misure economico-finanziarie** hanno riguardato:

<sup>1</sup> Prevista dall'articolo 45, comma terzo, della Costituzione.

<sup>2</sup> La legge organica 2020-365, composta da un articolo unico, non interviene direttamente nella lotta all'epidemia da COVID-19, ma dispone una sospensione, fino al 30 giugno 2020, dei termini entro i quali il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione devono pronunciarsi sul rinvio di una questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio costituzionale e dei termini entro i quali quest'ultimo deve pronunciarsi.

- **sanità:** accelerazione e incremento dell'**assicurazione sanitaria** e aumento della **spesa in materiale sanitario**;
- **liquidità delle imprese:** **proroga dei versamenti** erariali e contributivi; **accelerazione dei rimborsi** dei crediti d'imposta; **supporto finanziario diretto** per le piccole e medie imprese (PMI) e i lavoratori autonomi; **proroga del versamento** di canoni di locazione e utenze per le micro-imprese e le PMI; previsione di stanziamenti di bilancio aggiuntivi per l'**investimento in azioni o per la nazionalizzazione** di società in difficoltà; **garanzie sui crediti** concessi dalle società finanziarie alle imprese non finanziarie registrate in Francia; autorizzazione alla Cassa centrale di riassicurazione a eseguire **operazioni di assicurazione e riassicurazione**, con la garanzia dello Stato, fino al 31 dicembre 2020, dei rischi di assicurazione e di credito che gravano sulle piccole e medie imprese aventi sede in Francia;
- **sostegno ai lavoratori:** **supporto dei salari** dei lavoratori occupati ad orario ridotto; facilitazione di **bonus di natura eccezionale** esenti da contributi sociali; estensione della **durata dei sussidi di disoccupazione** e conservazione dei diritti e dei benefici acquisiti in relazione agli schemi di solidarietà attiva e per la disabilità.
- **fisco:** **riduzione dell'IVA** per l'acquisto di mascherine, gel idroalcolici ed equipaggiamenti di protezione; **esenzione degli aiuti** concessi tramite il Fondo di solidarietà<sup>3</sup> dalle imposte sulle società e sul reddito; **esenzione dalle imposte e dai diritti doganali**, concessioni marittime, diritti di circolazione e accise sull'importazione e consegna di beni necessari per il soccorso della popolazione nelle aree colpite dall'epidemia;
- **misure di natura finanziaria:** **azzeramento della riserva di capitale** anti-ciclica delle banche; **divieto di vendite allo scoperto**; **mediazione del credito** per sostenere la rinegoziazione dei prestiti bancari alle PMI.

Le principali **misure settoriali** sono contenute nella [legge n. 2020-290](#), che affida a ordinanze del Governo la disciplina specifica negli ambiti da essa individuati, secondo modalità che essa stessa stabilisce, in base all'articolo 38 della [Costituzione](#)<sup>4</sup>. Le ordinanze in questione sono esentate dalla necessità di chiedere i pareri obbligatori<sup>5</sup>. La principale innovazione è l'introduzione - nel Codice della sanità pubblica - dello "**stato d'urgenza sanitaria**"<sup>6</sup>, dichiarato

<sup>3</sup> Fondo istituito sulla base della legge n. 2020-290, con ordinanza n° 2020-317 del 25 marzo 2020.

<sup>4</sup> L'articolo 38 della Costituzione francese dispone che il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, chiedere al Parlamento di essere autorizzato - entro un termine limitato - ad adottare mediante ordinanze delle misure che rientrano normalmente nel campo della legge. Le ordinanze sono adottate dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato. Tali ordinanze decadono se non sono ratificate con legge.

<sup>5</sup> In attuazione di tale legge, l'Esecutivo ha adottato: venticinque ordinanze nella [riunione](#) del Consiglio dei ministri del 25 marzo: cinque ordinanze nella [riunione](#) del 27 marzo, nella quale il Consiglio dei ministri ha deciso di rinnovare tutte le misure di contenimento fino al 15 aprile; sette ordinanze nella [riunione](#) del 1° aprile; due ordinanze nella [riunione](#) dell'8 aprile; tre ordinanze nella [riunione](#) del 15 aprile; quattro ordinanze nella [riunione](#) del 22 aprile; due ordinanze nella riunione del 2 maggio; tre ordinanze nella [riunione](#) del 7 maggio; quattro ordinanze nella [riunione](#) del 13 maggio, durante la quale sono stati presentati undici progetti di legge di ratifica di ordinanze già emanate; due nella [riunione](#) del 20 maggio; una nella [riunione](#) del 3 giugno, nella quale sono stati presentati anche cinque progetti di legge di ratifica di precedenti ordinanze; una nella [riunione](#) del 10 giugno.

<sup>6</sup> Lo stato d'urgenza sanitaria è dichiarato, con decreto motivato, dal Consiglio dei ministri, sulla base dei dati scientifici disponibili; le relative misure sono comunicate all'Assemblea nazionale e al Senato, che possono chiedere tutte le informazioni complementari che ritengono necessarie. La proroga dello stato d'urgenza sanitaria oltre un mese deve essere autorizzata - sentito uno specifico comitato di scienziati - con legge, con cui si fissa anche la durata della proroga.

su tutto o su parte del territorio nazionale in casi di **catastrofi sanitarie** tali da mettere in pericolo, per loro natura e gravità, la salute della popolazione e di durata pari a un mese<sup>7</sup>. Sulla proroga dello stato d'urgenza sanitaria si veda *infra* la [legge n. 2020-546](#).

Dalla dichiarazione dello stato di urgenza derivano conseguenze proporzionate al rischio sanitario e appropriate alle circostanze di tempi e di luoghi, soprattutto in termini di: restrizioni e limitazioni alla circolazione di persone, beni e veicoli e alla libertà di riunione; isolamento e quarantena per le persone malate; chiusura di fabbriche; requisizione di beni e servizi necessari; temporaneo controllo dei prezzi di alcuni prodotti; limitazioni alla libertà di impresa. Il mancato rispetto di tali disposizioni prevede l'applicazione di **sanzioni penali**.

Sono state quindi adottate misure in tema di:

- **lavoro e sicurezza sociale**, volte tra l'altro a: limitare licenziamenti; favorire le attività a tempo parziale e la formazione professionale; modificare la disciplina per le ferie pagate; derogare alla legislazione vigente in tema di orario di lavoro, riposo settimanale e festivo;
- **adattamento della legislazione** e proroghe di scadenze di pagamenti nei **settori produttivi** (imprese, agricoltura, pesca, turismo) e in ambito **sociale**;
- adeguamento della legislazione di natura **amministrativa e giurisdizionale** tra cui rientrano le norme di proroga di scadenze, termini e procedimenti;
- **formazione e ricerca**;
- sostegno alle **famiglie** dal punto di vista dei servizi;
- **istituzioni locali**, collettività territoriali e enti pubblici locali, per quanto riguarda le **deroghe alle regole sul loro funzionamento** e ai termini di adozione di tasse, imposte o tariffe;
- **disposizioni elettorali**, conseguenti anzitutto alla posticipazione dal 22 marzo e giugno del secondo turno delle elezioni municipali<sup>8</sup>.
- **controllo parlamentare** (in particolare la legge n. 2020-473).

### *Le misure per la ripresa*

Il Primo Ministro è intervenuto il 28 aprile dinanzi all'[Assemblea nazionale](#) e il 4 maggio dinanzi al [Senato](#) per illustrare la strategia nazionale di "deconfinamento" della Francia, a partire dall'11 maggio, basata su tre pilastri: imparare a convivere con il virus proteggendosi, agire progressivamente e valutare adattamenti geograficamente individuati ("proteggere, testare, isolare"). Il Governo ha riferito nuovamente dinanzi all'[Assemblea nazionale](#) e al [Senato](#) il 27 maggio per illustrare uno degli aspetti della strategia di deconfinamento connesso all'avvio di applicazioni per il tracciamento delle persone infette e di quelle potenzialmente contagiate, previsto dalla legge n. 2020-546 (si veda *infra*).

La [legge n. 2020-546](#) ha **prorogato anzitutto lo stato d'urgenza sanitaria** fino al 10 luglio 2020 incluso. In questo contesto, la legge ha introdotto un articolo nuovo nel codice di sanità pubblica relativo alle condizioni per assumere la responsabilità penale in caso di catastrofe sanitaria e ha modificato alcune disposizioni in **materia penale** introdotte dalle ordinanze at-

---

<sup>7</sup> Eccezionalmente portato a due mesi dalla data di entrata in vigore della legge per lo stato di urgenza sanitario in corso, dunque fino al 24 maggio 2020.

<sup>8</sup> Sulla fissazione di una nuova data per le tornate elettorali, sono stati presentati dal Governo due decreti e due progetti di legge (si veda la [riunione](#) del Consiglio dei ministri del 27 maggio 2020), ed è stata fissata la data del 28 giugno per il secondo turno.

tuative della legge 2020-290, riferite all'estensione automatica dei periodi di detenzione provvisoria. È stato inoltre novellato il codice della sanità pubblica per consentire al Primo Ministro, nei distretti territoriali in cui viene dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, di adottare determinate misure di regolamentazione dei trasporti e di ordinare requisizioni, nonché di limitare o interdire la circolazione delle persone e dei veicoli e l'accesso ai mezzi di trasporto. Ulteriori modifiche al codice della sanità pubblica hanno riguardato il campo di applicazione e le misure del regime di quarantena e di isolamento in caso di stato di emergenza sanitaria.

In secondo luogo, la legge ha introdotto un **sistema di informazione** - istituito con decreto del Consiglio di Stato e realizzato dal Ministro della salute - finalizzato al contrasto al virus, nel quale i dati sanitari delle persone infette dal virus possono essere condivisi a determinate condizioni, nella prospettiva di individuare "catene di contaminazione", per una durata massima di sei mesi dalla cessazione dello stato d'emergenza sanitaria. Le finalità delle disposizioni sono quattro: l'identificazione delle persone infette; l'identificazione delle persone che hanno avuto contatti con quelle infette; l'eventuale isolamento o l'applicazione di altre prescrizioni sanitarie; la sorveglianza epidemiologica. Su tali aspetti, intervenendo sulla vita privata dei cittadini, è stato interpellato in via preventiva il *Conseil constitutionnel*, che con [decisione n. 2020-800](#) ha dichiarato la non conformità alla Costituzione di una serie di disposizioni (poi espunte dal testo entrato in vigore), quali: la condivisione dei dati sanitari con soggetti non coinvolti direttamente nella lotta all'epidemia da Covid-19; la previsione di un parere "conforme" della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà sui decreti attuativi della legge; l'obbligo a carico delle autorità coinvolte nel sistema di informazione di trasmettere al Parlamento "copia di tutti gli atti" adottati e la possibilità per le Assemblee parlamentari di reperire "tutte le informazioni complementari"; l'assenza di garanzie e di termini massimi per le restrizioni alla libertà personale.

Il **controllo parlamentare** è stato quindi semplificato a seguito della pronuncia del *Conseil constitutionnel*, prevedendo l'obbligo per il Governo di trasmettere al Parlamento un rapporto dettagliato sull'applicazione delle misure inerenti il sistema di informazione ogni tre mesi, fino alla cessazione dell'emergenza, accompagnato da un parere della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà.

Il progetto di legge recante disposizioni urgenti per contrastare le conseguenze dell'epidemia da Covid-19 ([testo approvato](#) da entrambe le Camere, non ancora pubblicato), per quanto di interesse, ha attribuito al Governo il potere di emanare ulteriori ordinanze, che completano il quadro già adottato in virtù della legge n. 2020-290. In materia di **lavoro**, sono previste:

- l'introduzione di una **nuova tipologia di lavoro a tempo parziale**, denominata "*activité réduite pour le maintien en emploi*", intesa a garantire la conservazione del lavoro nelle imprese che si trovano ad affrontare una riduzione dell'attività sostenibile che non rischia di compromettere la loro sostenibilità;
- fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza sanitaria, l'adeguamento delle disposizioni relative all'attività parziale al fine di limitare la fine e la risoluzione dei contratti di lavoro, mitigare gli effetti del calo di attività, incoraggiare e sostenere la ripresa dell'attività, in base alle caratteristiche delle imprese, all'impatto economico della crisi sanitaria su di esse, al loro settore di attività o alle categorie di dipendenti interessati;
- l'adattamento dei contratti degli sportivi;
- fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di emergenza sanitaria, la possibilità di concludere o rinnovare diverse tipologie di contratti a determinate condizioni;
- la previsione, previa contrattazione collettiva, di nuove disposizioni sui rinnovi di alcune tipologie di contratti;

- nuove disposizioni sull'orario di lavoro.

Un intervento consistente ha riguardato la materia **penale**, nella quale sono state introdotte:

- deroghe al codice di procedura penale con riferimento alle funzioni dei giurati;
- adattamento delle disposizioni relative ai processi, anche in relazione a quelli sospesi a causa dello stato di emergenza sanitaria;
- misure sui procedimenti cautelari.

Sempre in materia di gestione della situazione d'emergenza, specifiche disposizioni - anche in deroga alla legislazione vigente - hanno interessato anche: l'accesso all'istruzione militare; gli ordini professionali; le competizioni sportive (anche in vista della stagione 2020-2021); la previdenza sociale e la materia pensionistica; la proroga dei documenti di soggiorno e delle domande d'asilo; l'accreditamento di laboratori di biologia medica; il sistema sanitario, incluse misure per gli studenti del corso di laurea in medicina; le proroghe di termini in materia di riforme civili e penali; la prosecuzione "supplementare" di contratti relativi ad attività di ricerca, in corso durante lo stato di emergenza sanitaria, tra cui contratti di dottorato e contratti temporanei di insegnamento e ricerca; gli appalti pubblici; le deroghe al codice della difesa e al codice della sicurezza interna, con riguardo alle forze armate, alla polizia e alla "riserva civica"; la gestione dei programmi europei.

Il 5 giugno sono state annunciate una serie di ulteriori misure di supporto all'economia, nel quadro di [Piani settoriali di sostegno](#) specifici per quanto riguarda le imprese. In particolare, il [Governo ha annunciato](#) per le **imprese appartenenti all'industria alberghiera, della ristorazione, del turismo e dell'organizzazione di eventi il differimento al 15 dicembre**, senza interessi e penali, del pagamento **dell'acconto, dovuto il 15 giugno, dell'imposta sulle attività professionali e commerciali** (*Cotisation Fonciere des Entreprises* - CFE). Le imprese che beneficiano della rateizzazione, potranno ugualmente sospendere i pagamenti fino al 15 dicembre senza alcuna penalità.

Inoltre, nell'ambito del terzo progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020 (su cui si veda *infra*), il Governo proporrà di permettere ai comuni di accordare uno sgravio dei 2/3 dell'ammontare della CFE dovuta dalle imprese appartenenti ai settori sopra menzionati. Gli enti locali potranno deliberare al più tardi entro il mese di luglio l'adozione di questa misura di sgravio. In aggiunta a ciò, tutte le imprese appartenenti agli altri settori saranno autorizzate, in via eccezionale, ad **anticipare**, sull'acconto della CFE dovuto a giugno 2020, **l'effetto della determinazione del limite massimo del contributo economico territoriale** (*contribution économique territoriale* CET) **in funzione del valore aggiunto (VA)**. Le imprese che prevedono di beneficiare, in relazione al 2020, del limite massimo della CET in funzione del VA, potranno tenerne conto al momento di versare l'acconto del 50% della CFE a giugno 2020 sottraendolo dall'acconto stesso.

Il [Ministro della solidarietà e della salute, il Ministro dell'azione e dei conti pubblici e il Ministro del lavoro hanno annunciato](#), al fine di proteggere i lavoratori a domicilio dal rischio di perdere l'attività e sostenerne il reddito, il rinnovo a giugno del **dispositivo di natura eccezionale di interruzione parziale del lavoro** destinato ai lavoratori a domicilio. Per i datori di lavoro che non potranno sostenere il costo delle ore previste ma non lavorate dai propri dipendenti nel mese di giugno, il dispositivo resta identico a quello messo in atto all'inizio della crisi sanitaria.

Il [Ministro dell'economia e delle finanze e il segretario di Stato con delega al digitale hanno annunciato](#) il [Piano di sostegno alle imprese tecnologiche](#) fortemente colpite dalla crisi sanitaria, che prevede delle misure congiunturali sotto forma di investimenti, di prestiti e di aiuti

per consentire a queste imprese di continuare a creare e innovare. In particolare, il piano prevede l'istituzione dei **fondi "Sovranità tecnologica francese"** (*French Tech Souveraineté*) per sostenere le imprese che sviluppano tecnologie avveniristiche. I fondi saranno gestiti da [Bpi-france](#). Più precisamente, la misura riguarda:

- le imprese che abbiano un'attività sul territorio nazionale e sviluppino delle tecnologie per il quale il rischio d'investimento associato sia forte;
- le *start-up* a tutti gli stadi di sviluppo.

Questi fondi avranno una disponibilità iniziale di 150 milioni di euro, ma in funzione delle necessità potranno essere aumentati nel 2021 fino a 500 milioni di euro. Il Piano prevede inoltre un **finanziamento delle imprese tecnologiche** per superare la crisi e continuare a innovare. Il Governo ha deciso di adottare le seguenti misure:

- sostenere i finanziamenti di tesoreria attraverso i fondi [French Tech Bridge](#), per 80 milioni;
- offrire prestiti alle *start up* che non possono accedere ai prestiti garantiti dallo Stato, per un totale di 100 milioni di euro;
- rifinanziare, per 120 milioni di euro, i [fondi di investimenti del "Programma di sostegno all'innovazione maggiore"](#) (*Programme de soutien à l'innovation majeure - PSIM*);
- rafforzare i dispositivi di aiuto all'innovazione: il [Concorso di innovazione \(i-Nov\)](#) beneficerà di una dotazione totale di 80 milioni di euro.

Il Piano prevede inoltre il **sostegno per l'emergenza** della creazione di un nuovo vivaio di *start-up* consistente in un insieme di interventi di supporto alla maturazione e all'incubazione di progetti tecnologici attuati mediante la continuità del [piano Deep Tech](#), al fine di non compromettere la creazione di nuove *start-up*<sup>9</sup>. Il Piano prevede infine il **sostegno alla domanda**, attraverso l'inventariazione degli ostacoli all'accelerazione della digitalizzazione della società e dell'economia<sup>10</sup>, nonché il **sostegno al reclutamento attraverso delle attività di informazione**<sup>11</sup>.

Il 10 giugno il [Consiglio dei ministri ha quindi approvato](#) il **terzo progetto di legge di modifica della legge finanziaria** che le Camere dovranno esaminare, con lo scopo di sostenere i settori in crisi e le collettività territoriali. Esso rivede le prospettive di crescita, aumentando il debito pubblico, proroga le disposizioni di sostegno per lavoratori e imprese e prevede stanziamenti per 43,5 miliardi di euro per i **principali settori** danneggiati dalla crisi, quali:

- il piano turismo, per 18 miliardi di euro;
- il piano di sostegno al settore automobilistico, per 8 miliardi di euro;
- il piano di sostegno al settore aeronautico, per 15 miliardi di euro;
- il piano di sostegno alle *start-up* e alle imprese tecnologiche, nei termini sopradescritti, per 1,2 miliardi di euro;
- il piano in favore del settore culturale, per 1,3 miliardi di euro.

<sup>9</sup> Le misure previste in questo contesto sono: lo sblocco della terza *tranche* di finanziamento da 65 milioni di euro in favore delle [Società di accelerazione del trasferimento delle tecnologie \(SATT\)](#) con la missione di valorizzare i risultati della ricerca accademica; il sostegno all'accompagnamento attraverso il lancio di una seconda ondata di bandi per progetti con una dotazione di 15 milioni di euro destinati ai programmi specializzati sull'imprenditoria *deep tech*, nonché la creazione del fondo di investimento [French Tech Accélération n.2](#), dotato di 100 milioni di euro.

<sup>10</sup> A tal fine, il Segretario di stato con delega alla digitalizzazione ha rivolto un appello al contributo da parte del grande pubblico e delle imprese, annunciando il lancio di una consultazione nei prossimi giorni fino al 31 luglio, con la finalità di sviluppare un progetto di legge da presentare in Parlamento entro la fine dell'anno.

<sup>11</sup> Al riguardo, si prevede in particolare: il lancio, entro l'estate, di una piattaforma di contenuti *online* di presentazione delle professionalità tecnologiche; il lancio di una campagna di comunicazione sulle opportunità di impiego nell'ambito della [French Tech](#). Infine, la metà del [French Tech Community Fund 2020](#) finanziaria delle iniziative locali sul tema delle carriere e delle opportunità nella [French Tech](#). Il bando per i progetti sarà lanciato entro il mese di luglio

Si introducono peraltro l'esenzione dal pagamento di imposte e differimenti ulteriori di scadenze nell'ottica di favorire le PMI e il commercio al dettaglio. Si prevedono anche azioni in favore delle **collettività territoriali**, compensando la perdita di gettito fiscale e promuovendo investimenti anche in vista della "transizione ecologica" e il rinnovo del patrimonio pubblico. Il progetto governativo assicura aiuti anche per i più vulnerabili, con maggiori risorse dedicate agli alloggi di emergenza e alla lotta contro la violenza sulle donne, finanziamenti eccezionali per **studenti e giovani precari**, nonché borse di studio e assistenza sociale per i francesi che vivono all'estero.

Da ultimo, sempre nella riunione del 10 giugno, il [Consiglio dei ministri ha approvato](#) un **progetto di legge organica sulla cessazione dello stato di emergenza sanitaria**, che definisce le condizioni di uscita da tale regime, dal 10 luglio, e il successivo periodo transitorio. Nei quattro mesi successivi alla fine dello stato di emergenza sanitaria o in caso di ripresa dell'emergenza, il Primo Ministro manterrà la possibilità di regolare i movimenti e l'accesso ai mezzi di trasporto nonché l'apertura di stabilimenti aperti al pubblico, mentre le misure già adottate possono essere mantenute solo alle condizioni e ai limiti della legge ordinaria. Il disegno di legge consente inoltre di prolungare - a determinate condizioni - il periodo di conservazione dei dati raccolti nel contesto dei sistemi di informazione implementati per combattere l'epidemia.

## GERMANIA

### *L'iter dei provvedimenti emergenziali*

Il cd. **Corona-Krisenpaket**, articolato pacchetto di misure finalizzate a fronteggiare l'emergenza nazionale determinata dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 in Germania, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale federale (**Bundesgesetzblatt**) [n. 14 del 27 marzo 2020](#). Il pacchetto comprende **6 leggi** di ampia portata, adottate dal Governo federale<sup>12</sup> il 23 marzo 2020, e varate dal Bundestag il 25 marzo ad ampia maggioranza e da ultimo approvato dal Bundesrat nella seduta straordinaria n. 988 del 27 marzo 2020 ([qui](#) il relativo comunicato stampa), senza dibattito e con procedura abbreviata dovuta all'urgenza della questione. Immediatamente trasmesse al Presidente federale per la promulgazione, le leggi sono state pubblicate nella stessa giornata del 27 marzo.

In seguito, il 15 aprile 2020 il Governo federale e Governi dei Länder hanno raggiunto un [Accordo](#) circa il progressivo e parziale **allentamento delle misure restrittive** per il contenimento dell'epidemia da Covid-19. Il 6 maggio 2020 il Governo federale e i Governi dei Länder hanno nuove decisioni circa l'ulteriore allentamento delle misure restrittive. La maggioranza delle misure restrittive adottate, così come più le misure di alleggerimento delle restrizioni, sono state adottate dai singoli Länder tramite ordinanze (*Verordnungen*), adottate dal Governo del Land, senza un passaggio nel "Landtag" (Parlamento del Land).

Il 3 giugno 2020 il Governo federale ha annunciato un nuovo "[Pacchetto di stimolo](#)" per rilanciare l'economia.

### *Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile*

Secondo le [previsioni economiche di primavera della Commissione europea](#), pubblicate il 6 maggio scorso, nel 2020 l'**economia tedesca è prevista contrarsi del 6,5%**, il tasso di disoccupazione dovrebbe raggiungere il livello del 4% e l'inflazione fermarsi allo 0,3%. La finanza pubblica vedrà l'indebitamento netto aumentare al 7% del PIL e il **debito pubblico al 75,6%**.

Le prime due leggi del **Corona-Krisenpaket** ([Legge per l'istituzione di un addendum al Bilancio federale per l'esercizio 2020](#) e la [Legge istitutiva di un Fondo per la stabilizzazione economica](#)) hanno disegnato, nel loro insieme, un intervento complessivo del valore stimato di circa 1.100 miliardi di euro. In particolare, la [manovra aggiuntiva](#), destinata a finanziare i costi delle misure necessarie a fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia, ha autorizzato il Governo federale a ricorrere all'indebitamento netto per un **totale di 156 miliardi di euro** (pari a 4,5% del PIL). La legge, con la quale si supera il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio<sup>13</sup> e la sospensione della clausola costituzionale di freno all'indebitamento, copre la cifra di 122,5 miliardi di euro di maggiori spese (per il finanziamento degli aiuti destinati alle imprese, al servizio sanitario federale e al sostegno dell'occupazione) e 33,5 miliardi di euro in termini di mancate entrate fiscali. L'articolo 4 della legge, nel disciplinarne l'efficacia retroattiva, ne ha stabilito l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2020. Le **principali misure** hanno riguardato:

<sup>12</sup> [Qui](#) la pagina internet del Governo federale dedicata all'emergenza Coronavirus.

<sup>13</sup> L'articolo 115 del [Grundgesetz](#) (Legge Fondamentale) stabilisce che le entrate e le uscite debbano, di norma, essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito; tale principio è rispettato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35% del PIL (c.d. freno all'indebitamento – *Schuldenbremse*). Il richiamato articolo, quindi, consente nuovo debito federale strutturale nella misura massima dello 0,35% del PIL. Conformemente all'art. 115, co. 2, per. 6 e 7, del *Grundgesetz*, tale limite di credito può essere tuttavia superato, in caso di catastrofi naturali o situazioni di emergenza eccezionali che esulino dal controllo statale e incidano in modo significativo sulla situazione finanziaria dello Stato, con decisione adottata a maggioranza assoluta dei membri del Bundestag. Queste le relative risoluzioni approvate il 25 marzo 2020 dall'Assemblea del Bundestag: [19/18131](#) - [19/18108](#). Per approfondimenti sulla riforma costituzionale tedesca del 2009 (*Föderalismusreform II*) e il freno all'indebitamento, si veda il [Dossier del Servizio Studi n. 287 del 2011](#).

- l'acquisto di **attrezzature sanitarie**, l'incremento della **capacità ospedaliera** e la **ricerca** e lo sviluppo del vaccino contro il Coronavirus;
- l'ampliamento dell'**accesso al sussidio per il lavoro** a breve termine (*Kurzarbeitgeld*);
- l'ampliamento delle **prestazioni di assistenza all'infanzia** per i genitori a basso reddito e la semplificazione dell'accesso al reddito base per i lavoratori autonomi;
- 50 miliardi di euro in **sovvenzioni** ai titolari di **imprese** di piccole dimensioni (sino a 10 dipendenti) e ai lavoratori autonomi, unitamente al differimento sino a fine anno degli adempimenti fiscali senza interessi.

Al contempo, attraverso il nuovo **Fondo per la stabilizzazione economica (WSF)** e il **KfW** (acronimo di *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Istituto di Credito per la Ricostruzione o Banca di sviluppo pubblica, assimilabile alla nostra *Cassa Depositi e Prestiti*), è stata prevista l'espansione del volume e dell'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per imprese di diverse dimensioni, con una dotazione di circa **822 miliardi di euro** (pari al 24% del PIL)<sup>14</sup>. In sintesi, il Fondo per la stabilizzazione economica ha stanziato un totale di 600 miliardi di euro per il sostegno delle grandi aziende, di cui: 400 miliardi di euro di garanzie per i debiti di imprese colpite dalla crisi; 100 miliardi di euro per prestiti o investimenti azionari nelle imprese e altri 100 miliardi di euro per sostenere il KfW. Oltre all'accesso al Fondo, se necessario, le grandi aziende potranno essere nazionalizzate e parte delle somme stanziare verranno accantonate come parte di un "fondo di disponibilità" generale. È possibile adottare misure a valere sul Fondo **fino al 31 dicembre 2021**, dopodiché il Fondo sarà sciolto, potendo comunque acquisire, anche dopo il 31 dicembre 2021, partecipazioni in imprese nelle quali detiene già una partecipazione.

In via generale, per migliorare la **liquidità tra le imprese**, il Governo federale ha stabilito differimenti d'imposta (fino al 31 dicembre 2020), differimenti degli oneri sociali e riduzione di pagamenti anticipati relativi alle imposte sul reddito (di persone fisiche e giuridiche) e sulle attività produttive.

Con il '**Pacchetto protezione sociale**, recato dalla [Legge per la semplificazione dell'accesso alla sicurezza sociale e per la sicurezza dei fornitori di servizi sociali nell'ambito dell'epidemia da Coronavirus SARS-CoV-2](#) sono state introdotte misure di sostegno alle famiglie con figli, ai cittadini più fragili e ai lavoratori autonomi più colpiti dalla crisi, l'accesso alle prestazioni della sicurezza sociale atte a garantirne adeguata sussistenza<sup>15</sup>. Le disposizioni intervengono in materia di: occupazione; assistenza sociale, congedi parentali, *welfare*; orario di lavoro; normativa **pensionistica** relativa al settore **agricolo**.

La [Legge per la tutela della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale](#) è finalizzata a riconoscere in capo al Governo federale ulteriori competenze necessarie a reagire rapidamente ed efficacemente rispetto alla pandemia da Covid-19. Con l'entrata in vigore della legge, è stata proclamata infatti una "**situazione epidemica di rilevanza nazionale**" che consente al Governo federale di adottare specifiche misure.

La [Legge per la compensazione degli oneri finanziari connessi all'infezione da Covid-19 negli ospedali e in altre strutture sanitarie](#) ha previsto misure finalizzate a garantire che la popolazione riceva adeguata **assistenza** nel corso della crisi attuale determinata dalla pandemia da Coronavirus.

<sup>14</sup> [Qui](#) una sintesi in inglese delle misure previste per le imprese per il tramite del KfW.

<sup>15</sup> Al seguente link il relativo disegno di legge: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/181/1918107.pdf>

La [Legge per mitigare le conseguenze della pandemia da COVID-19 nel diritto civile, fallimentare e processuale penale](#) ha inciso principalmente sul **diritto processuale penale**, sul **diritto fallimentare**, sul diritto di **locazione**, e sul **diritto civile**, prevedendo inoltre la sospensione dei **processi penali**.

### *Le misure per la ripresa*

In virtù dell'[Accordo](#) tra Governo federale e Governi dei Länder del 15 aprile 2020 è stato anzitutto deciso il prolungamento delle misure di distanziamento sociale in vigore da metà marzo fino al 3 maggio 2020. Inoltre, ferma restando una prima rivalutazione il 30 aprile, è stato avviato un piano di graduale allentamento dei provvedimenti di contenimento già assunti, adottato tramite ordinanze a livello dei singoli Länder.

Il 6 maggio 2020 il Governo federale e i Governi dei Länder hanno assunto, in teleconferenza, nuove decisioni circa l'ulteriore **allentamento delle misure restrittive** applicabili a livello nazionale per il contenimento dell'epidemia da Covid-19 ([qui](#) il testo ufficiale in tedesco), fermo restando il potere attuativo degli Stati federali ([qui](#) il comunicato stampa sul sito del Governo federale)<sup>16</sup>. Tale atto fa seguito alle Linee guida già adottate congiuntamente per far fronte alla pandemia, applicabili uniformemente in tutti gli Stati federali. Una panoramica delle regole e delle restrizioni attualmente applicabili è disponibile [qui](#). Si elencano, a seguire, le principali decisioni<sup>17</sup> adottate il 6 maggio:

- il proseguimento, almeno fino al 5 giugno, dell'applicazione in via generale delle misure di igiene e distanziamento sociale stabilite il 22 marzo dal Governo federale e dai Länder;
- l'attivazione di un **meccanismo di emergenza comune** progettato per garantire il rapido contenimento di nuovi focolai;
- la riapertura di tutti i negozi indipendentemente dalla superficie commerciale, fermo restando il soddisfacimento dei previsti requisiti di igiene e sicurezza;
- la prosecuzione dell'attività in *smart working* ove possibile;
- il permanere del divieto, almeno fino al 31 agosto, di eventi di massa;
- la ripresa degli sport e delle attività sportive all'aperto;
- la graduale riapertura dei ristoranti, nel rispetto dei principi di igiene e sicurezza, ferma restando la competenza agli Stati federali in materia.

Per quanto concerne la **scuola**, le lezioni frontali sono riprese il 4 maggio per gli studenti delle classi superiori; con la decisione del 6 maggio, si è convenuto di proseguire la graduale riapertura delle scuole sulla base delle decisioni dei singoli Stati federali, atteso l'indice di contagio dei propri territori e nel rispetto delle regole igienico-sanitarie, con l'obiettivo di tornare

---

<sup>16</sup> Le fonti precisano che gli Stati federali decidono sulla graduale apertura della vita pubblica, tenendo conto dello sviluppo regionale dei numeri relativi all'infezione da Covid-19. Secondo il principio federale, nelle competenze concorrenti tra Governi federale e statali, gli Stati federali emanano norme specifiche. Le autorità amministrative locali sono, quindi, responsabili dell'applicazione concreta delle norme nei propri territori. Si ritiene, in particolare, che le peculiarità regionali e le specifiche situazioni epidemiologiche (non tutte le regioni sono ugualmente colpite dal virus), rendano necessario e opportuno che i singoli Stati possano reagire rapidamente e in modo appropriato alla situazione locale, circostanza che giustifica e legittima l'applicazione di normative disomogenee tra i diversi Stati federali. La base giuridica per tale azione disomogenea è la Legge fondamentale, il cui articolo 30 stabilisce che l'esercizio dei poteri statali e l'adempimento di compiti statali sono di competenza degli stati federali, salvo che la Legge fondamentale disponga diversamente.

<sup>17</sup> Si evidenzia che i Länder stabiliscono, altresì, ulteriori aperture gradualmente riguardanti, tra gli altri, cinema, teatri, ristoranti, alberghi, centri estetici.

alla frequenza scolastica per tutti gli studenti prima delle vacanze estive<sup>18</sup>. Il 7 maggio il Governo federale, in accordo con gli Stati federali, ha deciso di supportare le scuole nell'espansione dell'insegnamento digitale ([qui](#) il relativo comunicato stampa), rendendo disponibili a breve termine 100 milioni di euro dal *Digitalpakt Schule* (Pacchetto scuola digitale) - entrato in vigore un anno fa - per l'istituzione e l'espansione di piattaforme di apprendimento *online*. Inoltre, a corollario del Pacchetto scuola digitale, il Governo federale e gli Stati hanno lanciato un programma di investimenti, pari a 500 milioni di euro da parte del Governo federale e 50 milioni di euro da parte degli Stati, per dotare gli studenti di dispositivi mobili per la didattica a distanza, anche in vista di una prosecuzione con modalità mista ([qui](#) il comunicato stampa del 15 maggio).

Quanto alle **università e agli istituti di alta formazione**, con la decisione congiunta del 15 aprile, i Governi federale e statali hanno deciso la graduale ripresa delle attività in presenza, analogamente a biblioteche e archivi, la cui graduale riapertura viene rimessa alla decisione dei singoli Stati federali.

Ulteriori misure di sostegno per favorire le **start-up innovative** sono state messe a disposizione, dal 14 maggio 2020, attraverso la "Corona Matching Facility" (CMF), che, utilizzando collaborazioni con *partner* pubblici come il [KfW Capital](#) (società controllata al 100% da KfW dedicata ai fondi di *venture capital* e *venture debt* tedeschi) e il Fondo di investimento europeo (EIF), ha messo a disposizione di start-up e giovani imprese in crescita contenute nel portafoglio di fondi *venture capital* privati e professionali, ritrovatesi in ristrettezze di liquidità a causa del Coronavirus, risorse pubbliche per il tramite di fondi di *venture capital*. Si tratta di una tornata complementare di finanziamento di imprese di portafoglio di fondi di *venture capital* privati accreditati con finanziamenti pubblici. Il processo di matching di *venture capital* comporta che i fondi accreditati dal fondo di *venture capital* siano abbinati ad un 50% di fondi CMF - la "quota di *matching*".

Inoltre, sempre tra gli interventi specifici di sostegno, dall'8 maggio gli **studenti universitari** potranno prendere un **prestito** presso la KfW ([KfW study loan](#)) di 650 euro mensili senza tassi d'interesse. Lo strumento di credito per studenti KfW già esistente dal 2006 viene esentato dal tasso d'interesse fino al 31 marzo 2021, sia per i nuovi richiedenti dall'8 maggio, sia per studenti beneficiari di crediti dal maggio 2020 al marzo 2021. Il credito sarà inoltre esteso anche a studenti stranieri da luglio 2020 a marzo 2021. A ciò si aggiunge un **fondo di emergenza costituito** presso l'ente degli studenti tedeschi (*Deutscher Studierendenwerk*) di 100 milioni di euro a fondo perduto per studenti in gravi difficoltà che non possono fare ricorso a altri strumenti.

Il 3 giugno 2020 il Governo federale ha annunciato un nuovo "**Pacchetto di stimolo**", con un volume di 130 miliardi di euro per il 2020 e 2021 e composto da un "pacchetto congiunturale e di superamento della crisi" e un "pacchetto per il futuro", quest'ultimo costituito da misure di carattere strutturale. L'obiettivo è garantire posti di lavoro, supportare le famiglie, il settore privato e le autorità locali nonché far ripartire l'economia.

Il **pacchetto congiunturale** dovrebbe far registrare un effetto di **77,84 miliardi di euro** sul fabbisogno federale e prevedere, tra l'altro, le seguenti principali misure:

- Misure per la **ripresa congiunturale delle imprese** (36,3 miliardi di euro, oltre a 10 miliardi di euro per progetti di investimento pubblico e 6,9 miliardi di euro di effetti finanziari fiscali) che comprendono:

---

<sup>18</sup> Il calendario scolastico in Germania giunge sino circa alla fine di giugno.

- la **riduzione dell'IVA**: dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, l'aliquota IVA sarà abbassata dal 19% al 16% e per l'aliquota ridotta, già introdotta nella fase emergenziale, la diminuzione sarà dal 7% al 5%;
- **stabilizzazione dei contributi di sicurezza sociale** a un livello massimo del 40%;
- limitazione dei **prezzi dell'energia elettrica**;
- **differimenti fiscali**;
- modifiche all'**imposta sul reddito delle imprese**;
- anticipazione degli ordini e degli **investimenti**, in particolare nella digitalizzazione della pubblica amministrazione, progetti di sicurezza e armamenti con elevato valore aggiunto tedesco, attraverso la semplificazione della normativa sugli appalti.
- Misure per **ammortizzare il disagio economico e sociale** (2,6 miliardi di euro oltre a 25 miliardi di euro per sostegno bridge a valere su altri finanziamenti già stanziati), tra le quali:
  - programma per **aiuti ponte diretti alle PMI in caso di perdite di fatturato a causa del COVID** dal volume massimo di 25 miliardi di euro per i mesi tra giugno e agosto 2020. Si tratta di una misura intersettoriale indirizzata soprattutto ai settori alberghiero, ristorazione, catering, ma anche bar, club e birreria, ostelli della gioventù, istituzioni per persone con disabilità, operatori di viaggio, associazioni sportive professionali, attori, imprese della logistica di eventi e nel settore fieristico;
  - **altre misure** per la stabilizzazione degli enti no-profit, per il mantenimento e il rafforzamento delle infrastrutture culturali e per la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste.
- Misure a favore dei **Länder e Comuni** (12,99 miliardi), che comprendono, tra l'altro:
  - il **finanziamento** da parte del Governo federale **dell'alloggio e del riscaldamento per i beneficiari del reddito di base** fino al 75%;
  - la **compensazione** da parte del Governo federale, mediante un patto di solidarietà comunale 2020, del **deficit di entrate fiscali legate alla crisi**, in collaborazione con i Länder responsabili;
  - **ulteriori sussidi ai comuni** per la protezione del clima, il trasporto pubblico locale, gli impianti sportivi, nonché a favore dei Länder “nuovi” (orientali) post-riunificazione;
  - il Governo federale intende, inoltre, notificare alla Commissione UE una nuova cornice normativa, ancora da adottare, che consenta ai Länder di erogare **aiuti pubblici per compensare imprese del trasporto pubblico locale degli scarsi introiti dalla vendita di biglietti**.
- Misure per **famiglie e giovani** (9,05 miliardi), composte dai seguenti interventi:
  - **bonus una tantum di 300 euro a figlio** per ogni figlio che ha diritto all'assegno familiare;

- **ampliamento delle capacità di asili e nidi** tra il 2020-2021;
- **ampliamento di scuole a giornata intera e digitalizzazione** della scuola;
- **raddoppio del contributo per genitori single**;
- incentivi per la “*Ausbildung*”, la **formazione professionale** nelle imprese

Il **pacchetto per il futuro** è previsto avere un impatto di **49,9 miliardi di euro** sul fabbisogno federale ed è composto delle seguenti misure aventi lo scopo di far uscire la Germania più forte dalla crisi attuale mantenendo la propria posizione di rilevanza nel medio e lungo periodo:

- investimenti per il futuro (39,85 miliardi di euro)
  - incentivi fiscali per progetti di **ricerca e sviluppo** nelle imprese, organizzazioni extra-universitarie di ricerca e ricerca a progetto;
  - misure dedicate alla **mobilità**, anche in direzione di maggiore sostenibilità e protezione del clima, e nel settore *automotive*;
  - rinnovamento del **trasporto pesante su strada e navale**;
  - investimenti nella capacità di produzione di **energie rinnovabili e nella digitalizzazione** del settore pubblico e dell'industria privata;
  - investimenti nell'**intelligenza artificiale**, nelle **tecnologie quantistiche**, nelle **tecnologie di comunicazione 5G e in prospettiva 6G**, e nella c.d. "**sovranità digitale**".
- investimenti nel sistema sanitario pubblico (9,75 miliardi di euro), con misure riguardanti:
  - un “**Patto per il servizio sanitario pubblico**” con i Länder e Comuni per garantire un adeguato numero di personale, per garantire un adeguato salario medico anche nel reclutamento pubblico di personale sanitario, per l'aggiornamento tecnico e digitale e l'equipaggiamento delle strutture pubbliche sanitarie;
  - modernizzare e migliorare l'equipaggiamento degli ospedali, sia per quanto riguarda capacità di emergenza, sia nella sicurezza IT e cyber del sistema sanitario;
  - investimenti nella **produzione di dispositivi di protezione individuale, farmaci e dispositivi medici**;
  - promuovere lo sviluppo e garantire le **capacità produttive e l'avvio anticipato della produzione del vaccino per il coronavirus**.
- **Modernizzazione tecnologie per allevamento** (0,3 miliardi di euro) per migliorarne le condizioni nel 2020-2021 mediante la riconversione di edifici adibiti all'allevamento.

Quanto alla "**responsabilità europea e internazionale**", il Governo federale ribadisce il suo impegno ad attuare il programma per il recupero economico europeo durante la Presidenza tedesca dell'Unione europea, tenendo conto della proposta franco-tedesca di un fondo di 500 miliardi di euro. Sul piano internazionale, il Governo federale intende fornire ulteriori finanziamenti sia per combattere la pandemia, sia per ampliare gli aiuti umanitari e l'assistenza sanitaria.

## SPAGNA

### *L'iter dei provvedimenti emergenziali*

Il primo provvedimento sull'emergenza da COVID-19 è stato il [Real Decreto n. 463 del 14 marzo 2020](#), poi modificato dal [Real Decreto 465/2020](#) del 17 marzo, con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo **stato di allarme nazionale** e ha introdotto le prime misure. Il Congresso dei deputati ha autorizzato successive proroghe dello stato di allarme (da ultimo, fino al 21 giugno 2020).

Alla dichiarazione dello stato di allarme hanno fatto seguito il [Real Decreto-ley 6/2020](#), il [Real Decreto-ley 7/2020](#) e il [Real Decreto-ley 8/2020](#), adottati dal Governo tra il 10 e il 17 marzo 2020 e convalidati<sup>19</sup> dall'Assemblea del Congresso nella seduta del 25 marzo scorso.

Successivamente, nella seduta del 9 aprile il Congresso ha convalidato tre ulteriori decreti, il [Real Decreto-ley 9/2020](#), il [Real Decreto-ley 10/2020](#) e il [Real Decreto-ley 11/2020](#). Misure specifiche sono state assunte anche con il [Real Decreto-Ley 13/2020](#), convalidate dal Congresso nella seduta del 22 aprile, il [Real Decreto-ley 14/2020](#) e il [Real Decreto-ley 15/2020](#), convalidati, rispettivamente, il 29 aprile e il 13 maggio.

In seguito, sono stati presentati il [Real Decreto-ley 16/2020](#), convalidato dal Congresso il 13 maggio, il [Real Decreto-ley 17/2020](#), convalidato dal Congresso il 20 maggio, il [Real Decreto-ley 18/2020](#), convalidato dal Congresso il 27 maggio, il [Real Decreto-ley 19/2020](#) e il [Real Decreto-ley 20/2020](#), questi ultimi non ancora convalidati. Da ultimo, il 10 giugno è stato pubblicato il [Real Decreto-ley 21/2020](#), non ancora convalidato.

### *Sintesi delle misure adottate a marzo e ad aprile*

Nel primo trimestre del 2020 il PIL spagnolo si è ridotto del 4,1% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. Secondo le [previsioni economiche di primavera della Commissione europea](#), pubblicate il 6 maggio scorso, nel 2020 l'**economia spagnola dovrebbe contrarsi del 9,4%**, il tasso di disoccupazione dovrebbe raggiungere il livello del 18,9% e il livello dei prezzi avvicinarsi alla deflazione. La finanza pubblica soffrirà l'impatto del deterioramento delle condizioni economiche e delle misure adottate per affrontarlo, con l'indebitamento netto previsto salire al 10,1% del PIL e il **debito pubblico al 115,6%**.

Con i decreti-legge reali adottati tra marzo e aprile, la Spagna ha assunto misure per un valore complessivo di **18 miliardi di euro**, corrispondenti a circa l'**1,6% del PIL**, che potrebbero aumentare in relazione all'uso e alla durata delle misure medesime.

Gli **interventi adottati** hanno inciso nei seguenti campi:

- **sanitario e occupazionale**, per affrontare le emergenze, per sostenere i servizi sanitari regionali, per lo sviluppo di trattamenti e vaccini contro la COVID-19, per attribuire i sussidi di disoccupazione relativi allo Schema di aggiustamento temporaneo del lavoro (*Expedientes Temporales de Regulación de Empleo - ERTE*), per aumentare la quota di retribuzione di malattia, per offrire un *bonus* ai lavoratori autonomi colpiti dalla sospensione dell'attività economica, per fornire un sussidio temporaneo ai collaboratori familiari e ai lavoratori a tempo determinato, per estendere i sussidi di disoccupazione a favore dei lavoratori licenziati durante il periodo di prova e dei

<sup>19</sup> In base all'articolo 86, comma 2, della [Costituzione spagnola](#), una volta adottati dal Governo, i decreti-legge devono essere immediatamente sottoposti a dibattito e votazione complessiva al Congresso, a tal fine convocato qualora non fosse riunito, nel termine dei 30 giorni successivi alla promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro tale termine sulla convalida o decadenza.

lavoratori in procinto di cambiare lavoro, per stanziare ulteriori finanziamenti di bilancio pari a circa 300 milioni di euro e per attribuire maggiore flessibilità di bilancio in merito all'offerta di assistenza ai familiari;

- **fiscale e contributivo**, tra le cui misure figurano l'esenzione dal pagamento dei contributi sociali, la proroga semestrale delle scadenze dei versamenti erariali, l'estensione al 30 maggio delle scadenze per la compilazione delle dichiarazioni dei redditi, la previsione di flessibilità per le PMI e i lavoratori autonomi nella determinazione delle imposte sui redditi e della rata di versamento IVA, l'esenzione IVA sull'acquisto di dispositivi medici essenziali, la riduzione dell'IVA sull'acquisto di pubblicazioni digitali, la concessione di maggiore flessibilità nell'accesso da parte dei lavoratori ai propri risparmi accumulati nei piani pensionistici;
- **gestione di bilancio**, tra le cui misure si segnalano la maggiore flessibilità di bilancio per il sostegno del settore abitativo e la centralizzazione degli acquisti di attrezzature mediche;
- **finanziario**, tra le cui misure si evidenzia la decisione di **ampliare fino a 100 miliardi di euro l'ammontare delle garanzie pubbliche** sui prestiti alle **imprese e ai lavoratori autonomi** che partecipano al mercato alternativo dei titoli a reddito fisso (*Mercado Alternativo de Renta Fija - MARF*), di **ampliare fino a 2 miliardi di euro l'ammontare di garanzie pubbliche** concesse agli esportatori dalla Società spagnola di assicurazione del credito all'esportazione e di **incrementare le garanzie** per favorire l'estensione della **durata dei prestiti agli agricoltori** usando le linee di credito attivate in occasione della siccità del 2017.

Le prime **misure di contenimento settoriali**, conseguenti alla dichiarazione dello stato di allarme, hanno riguardato: la limitazione della libertà di circolazione delle persone, salvo in casi giustificati; la possibilità di requisizione temporanea dei beni necessari; la sospensione di tutte le attività educative e d'istruzione in presenza, comprese quelle universitarie, delle attività commerciali al dettaglio (con alcune eccezioni), dell'apertura al pubblico di luoghi di cultura e musei, delle attività sportive. Sono stati inoltre previsti interventi sul **Sistema sanitario** e di protezione della salute, nonché in materia di:

- **trasporti**, di **approvvigionamento alimentare** ed energetico, di mezzi di comunicazione e di servizi essenziali;
- sospensione dei **termini processuali** (con alcune eccezioni specialmente in ambito penale e per alcune tipologie di procedimenti), dei termini e delle scadenze dei **procedimenti amministrativi**;
- sostegno ai soggetti più vulnerabili;
- adattamento del sistema di **sicurezza sociale**;
- supporto ai **lavoratori** (ad esempio in termini di riduzione della giornata lavorativa, flessibilità nell'orario di lavoro) e alle **famiglie** più vulnerabili;
- garanzia di liquidità delle **imprese** del settore turistico, sostegno al finanziamento di piccole e medie imprese (**PMI**) e **liberi professionisti** e alla gestione efficiente delle **pubbliche amministrazioni**;
- sostegno al settore del **turismo**;
- **appalti pubblici**, nei quali si applica un regime eccezionale connesso alla situazione di emergenza;
- **continuità dell'attività produttiva** e mantenimento dell'**occupazione**;
- assistenza e servizi sociali;
- protezione dei consumatori;

- prosecuzione delle attività di ricerca;
- occupazione agricola;
- controllo parlamentare.

### *Le misure per la ripresa*

Il 28 aprile 2020 il Governo ha presentato il "[Piano per la transizione verso una nuova normalità](#)" (cosiddetta "*Desescalada*") con l'obiettivo di stabilire i parametri principali e gli strumenti per l'adattamento della società nel suo insieme alla nuova normalità, con le massime garanzie di sicurezza. In questo quadro, si precisa che la transizione sarà "graduale, asimmetrica, coordinata con le Comunità autonome e adattabile". Secondo il relativo [cronoprogramma orientativo](#), la transizione dovrebbe aver luogo dal 10 maggio al 30 giugno, per poi impostare, dopo questa data, la "nuova normalità". Il Piano ha previsto tre fasi, dalla fase zero alla fase 3, e il Governo [ha dichiarato](#) il 5 giugno che da lunedì 8 giugno 2020 avrebbe avuto inizio la [fase 3](#). Parallelamente, con il [Real decreto 555/2020](#) è stato prorogato lo stato di allarme fino al 21 giugno 2020, prevedendo comunque una progressiva perdita di effetto delle misure emergenziali in corrispondenza del passaggio alle diverse fasi del summenzionato Piano.

In questo contesto, con il [Real decreto-ley 16/2020](#) sono state introdotte misure procedurali e organizzative per affrontare il COVID-19 nel settore dell'**amministrazione della giustizia**, al fine di consentire la progressiva riattivazione del normale funzionamento dei tribunali, tenuto conto della mole di lavoro conseguente alla sospensione dei processi e al possibile aumento del contenzioso legato alle misure straordinarie. Sono regolati dunque gli aspetti **processuali**, consentendo eccezionalmente la prosecuzione dell'attività giudiziaria anche ad agosto, gli ambiti fallimentari e societari, nonché i profili organizzativi e tecnologici dell'Amministrazione.

Con il [Real decreto-ley 17/2020](#) sono state assunte iniziative di sostegno al **settore della cultura**, con particolare riferimento alle imprese e ai lavoratori, soprattutto quelli intermittenti, e agli artisti, anche tramite sussidi diretti e l'accesso all'indennità di disoccupazione. Sono previsti:

- un sistema di aiuti straordinari alle arti dello spettacolo e alla musica;
- un meccanismo per consentire ai professionisti del settore di ricevere anticipi e indennizzi per la risoluzione di contratti a causa della sospensione degli spettacoli e delle attività culturali;
- per il comparto cinematografico e delle arti audiovisive, la flessibilità dei criteri per il riparto delle risorse, non raggiungibili a causa del contesto pandemico, la previsione di incentivi fiscali e di aiuti alle sale cinematografiche, anche in vista della ripresa delle attività;
- sostegno al settore del libro e dell'arte contemporanea, potenziando il mercato interno;
- sostegno agli atleti che non hanno potuto competere a causa della sospensione delle attività sportive;
- incentivi fiscali per i cittadini che effettuano donazioni;
- misure per l'avvio dell'anno accademico 2020-2021;
- benefici fiscali per alcune specifiche manifestazioni.

Ulteriori disposizioni hanno riguardato i contratti nel settore pubblico e sono completate le misure già adottate nel settore degli appalti.

Il [Real Decreto-ley 18/2020](#) ha inteso salvaguardare l'occupazione e i lavoratori, completando le misure già introdotte con i precedenti reali decreti-legge emergenziali (ed estese fino al 30 giugno 2020) con particolare riferimento alla flessibilità dell'orario di lavoro e alla riduzione della giornata lavorativa, nella prospettiva di consentire alle imprese di riprendere l'attività.

Sono rimodulate ed estese temporalmente anche le misure complementari di protezione dell'occupazione per evitare la perdita di posti di lavoro.

Il [Real Decreto-ley 19/2020](#) ha introdotto disposizioni nei seguenti ambiti:

- **agrario**, soprattutto per ciò che concerne la manodopera per assicurare le attività estive, prorogando al 30 settembre le misure emergenziali;
- **scientifico**, per sostenere la candidatura di Granata quale città ospitante di alcuni progetti europei relativi alla fusione nucleare, e per semplificare le procedure amministrative connesse alla ricerca nel campo degli organismi geneticamente modificati;
- **economico**, con riferimento:
  - alle telecomunicazioni,
  - ai fondi di riserva obbligatori delle fondazioni bancarie,
  - alla moratoria sui prestiti immobiliari, ipotecari e non, ai contratti per l'acquisto dell'abitazione principale;
- **lavorativo e della sicurezza sociale**, con l'obiettivo di precisare l'ambito di applicazione delle prestazioni già introdotte;
- **tributario**, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi delle persone giuridiche di diritto privato e delle società per azioni.

L'obiettivo del [Real Decreto-ley 20/2020](#) è stato di fronteggiare la crisi sociale connessa a quella economica, in conseguenza della pandemia da COVID-19, per tutelare i soggetti più deboli e riequilibrare le disuguaglianze. È stato quindi introdotto il "**reddito minimo vitale**", nell'ottica di ridurre la povertà, combattere l'esclusione sociale e redistribuire la ricchezza.

Da ultimo, il [Real Decreto-ley 21/2020](#) ha impostato la "**nuova normalità**" dal punto di vista della **prevenzione** (per la quale saranno mantenute le attuali misure di igiene e l'obbligo di mascherina), del **contenimento** e del **coordinamento** delle azioni di contrasto alla situazione emergenziale, demandando alle Comunità autonome l'adozione, la soppressione, la modulazione e l'esecuzione delle misure corrispondenti alla sopraccitata fase 3 del Piano di *Desescalada*, ad eccezione delle misure relative alla libera circolazione. Saranno anche le comunità a decidere, secondo criteri sanitari ed epidemiologici, il superamento della fase 3 nelle diverse province, isole o unità territoriali della propria comunità nonché a monitorare l'osservanza delle prescrizioni. Inoltre, il COVID-19 è incluso tra le malattie per cui è prevista una "dichiarazione obbligatoria urgente" e viene introdotto il dovere delle Comunità autonome di fornire informazioni in caso di situazioni di emergenza per la salute pubblica, al fine di garantire un adeguato coordinamento tra le autorità sanitarie e rafforzare il funzionamento del sistema sanitario nazionale. Sono disciplinate altresì le azioni rientranti nella sorveglianza epidemiologica con riferimento ai servizi sanitari, alle medesime Comunità autonome, ai centri residenziali per anziani o con bisogni speciali, agli stabilimenti, ai mezzi di trasporto o a qualsiasi altro luogo, centro o entità pubblica o privata in cui le autorità sanitarie identificano la necessità di tracciare i contatti. È anche prevista l'adozione di misure di prevenzione e igiene nell'ambiente di lavoro, come l'organizzazione di posti di lavoro o l'organizzazione di turni, nonché negli istituti commerciali, nei centri residenziali sociali o nelle attività alberghiere e di ristorazione.

*a cura di M. Boschi, R. Di Cesare e M. Mercuri*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

*e  
Ufficio ricerche sulla legislazione comparata  
e per le relazioni con il C.E.R.D.P.*