

Covid-19: quali conseguenze economiche e sociali? Un focus sull'Italia

Roma, 11 aprile 2020

Andrea Salustri¹

COVID-19 è il nome attribuito dall'OMS alla malattia causata dal nuovo coronavirus, denominato dall'ICTV "Sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2" (SARS-CoV-2). A partire dalle sue prime manifestazioni a Wuhan, il COVID-19 ha dimostrato di avere caratteristiche di elevata trasmissibilità e selettività (colpisce soprattutto gli uomini ed in modo particolarmente grave i pazienti già affetti da almeno un'altra co-morbidità). Mentre la scienza contribuisce a chiarire i numerosi aspetti ancora poco chiari (ad esempio, la numerosità dei casi non rilevati e la possibilità che individui contagiati ma asintomatici contribuiscano a diffondere il virus, la possibile immunità maturata dai soggetti contagiati e guariti, la durata e l'eventuale stagionalità della diffusione), l'OMS, in virtù dei dati raccolti, ha progressivamente elevato quella che sembrava un'emergenza nazionale cinese a emergenza internazionale (30 gennaio) e a pandemia diffusa in tutto il pianeta (11 marzo) con epicentro attuale in Europa (13 marzo).

A fronte di un numero di casi confermati e di un numero di decessi a causa del COVID-19 in rapido aumento (entrambi con tassi di incremento tali da portare al raddoppio delle osservazioni in meno di una settimana, a volte anche in un giorno), e per quanto la dichiarazione di pandemia globale non implichi una valutazione del suo livello di letalità (che resta elevato solo per alcune categorie di individui), la prima preoccupazione è stata, dunque, quella di limitare quanto più possibile il diffondersi della pandemia attraverso forme di distanziamento sociale, al fine di non superare, per quanto possibile, la capacità di presa in carico dei sistemi sanitari nazionali e di non trascurare le altre richieste di assistenza.

Da queste considerazioni è emersa anche la maggiore gravità derivante da una rapida diffusione del COVID-19 nelle economie in via di sviluppo o in transizione a causa di un minore sviluppo dei sistemi sanitari nazionali. Ad aumentare i fattori di rischio sono inoltre un minore spazio fiscale per poter gestire l'emergenza tramite misure finanziate con fondi pubblici, una più elevata fragilità e vulnerabilità finanziaria delle economie nazionali, le ridotte opportunità di riconvertire le posizioni lavorative aperte in forme di lavoro agile a causa di una minore capillarità della rete internet e di una più difficoltosa accessibilità alla stessa, la mancanza delle seppur minime dotazioni necessarie a poter svolgere le pratiche di igiene quotidiana necessarie a limitare le possibilità di contagio.

È in questo contesto che vanno inquadrare le misure straordinarie prese dal Governo italiano per gestire l'emergenza COVID-19. Dato il rapido diffondersi della pandemia, a marzo i sistemi sanitari regionali si sono avvicinati rapidamente alla saturazione della capacità riservata ai casi di COVID-19, dunque in poco tempo è stato necessario identificare e adottare le misure più opportune per ridurre la diffusione della pandemia. Ha prevalso l'orientamento già perseguito dalla Cina consistente nell'adottare misure di contenimento rafforzato basate sul distanziamento sociale fino ad arrivare alla chiusura (*lockdown*) del Paese l'11 marzo. Le politiche attuate sono servite ad acquistare il tempo necessario a potenziare la capacità dei sistemi sanitari di far fronte all'emergenza. Da tale istante, tuttavia, la discrezionalità nelle scelte di *policy* è stata molto limitata, se non azzerata, in quanto la

¹ Istituto di Economia e Finanza, Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici, Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Email: andrea.salustri@uniroma1.it

quasi totalità degli interventi programmati e/o attuati è servita a far fronte ad una serie di emergenze concatenate, di fatto riconducibili agli effetti diretti ed indiretti della pandemia.

In primo luogo, dopo una prima fase caratterizzata da strategie differenziate, la chiusura dell'Italia è stata seguita dall'adozione da parte di molti altri Stati di misure più o meno restrittive. Aspettative di uno *shock* economico globale e senza precedenti hanno immediatamente contribuito al surriscaldamento dei mercati finanziari, quanto meno in Europa. Soltanto l'intervento della BCE avvenuto il 18 marzo ha posto fine, o forse una tregua, alle tensioni, evitando che il COVID-19 attivasse un fronte di natura finanziaria all'emergenza già esplosa a livello sanitario.

Mentre si attendono i dati sull'impatto economico del COVID-19, probabilmente disponibili intorno a fine aprile, molte (se non tutte) le istituzioni dotate delle competenze per farlo hanno avviato esercizi di previsione che hanno portato a stime di un impatto negativo sul PIL annuale tra il 5 ed il 10%. Tale impatto medio, tuttavia, è il risultato di *shock* profondamente asimmetrici tra i settori di attività economica, dato che, a fronte di tassi di riduzione delle attività economiche molto differenziati, tra le misure restrittive adottate per far fronte alla pandemia vi è stata anche una classificazione delle attività in funzione della loro rilevanza strategica nella attuale fase di emergenza, ed una sospensione di quelle ritenute non necessarie.

A tali shock va aggiunto l'effetto destabilizzante derivante dalla necessità di approvare con urgenza misure di contenimento degli effetti indiretti a brevissimo termine della chiusura del Paese sulla popolazione e sulle imprese. Il decreto "Cura Italia" (d.l. n. 18 del 17 marzo 2020) evidenzia quattro ambiti principali di intervento (potenziamento del sistema sanitario e della Protezione civile, protezione del lavoro e dei redditi, sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie, sospensione delle scadenze per il versamento delle imposte e dei contributi previdenziali ed assistenziali) nei quali alloca oltre 750 miliardi di risorse, per un costo complessivo per lo Stato pari a circa 25 miliardi di euro. È poi atteso a breve un secondo decreto (il "Decreto Aprile") che presumibilmente allocherà altre risorse a sostegno di famiglie ed imprese.

Mentre molti paesi UE hanno attivato misure di entità comparabile (se non, in alcuni casi, superiore) a quelle attuate dall'Italia, a livello europeo è in corso un dibattito sulle misure di politica economica da adottare a livello comunitario. Mentre sembra sfumare l'ipotesi di dare avvio all'emissione di Eurobond (o Coronabond), sono state invece ridotte le condizionalità relative ai prestiti ottenuti tramite il MES per finanziamenti dedicati al potenziamento dei sistemi sanitari nazionali e la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa SURE, il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in situazioni di emergenza. Inoltre, la BEI ha messo a disposizione delle imprese risorse pari a 200 miliardi di euro per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia.

È ancora presto per valutare l'effetto congiunto degli shock dal lato dell'offerta e delle misure espansive di politica economica programmate per ridurre gli impatti più deteriori della fase emergenziale in atto, tuttavia le aspettative sono sicuramente quelle di una crisi economica globale, con effetti più gravi sui paesi meno in grado di reagire agli *shock*. Certo è che in termini di stabilità finanziaria e di sostenibilità dei conti pubblici si sommano due effetti di segno fortemente negativo, che senza dubbio contribuiscono a far salire il livello del rapporto deficit/PIL e debito/PIL ben oltre i limiti imposti dal Semestre Europeo (per ora, comunque, il Patto di Stabilità è stato sospeso).

È dunque necessario, avviare, quanto meno nel medio termine, un processo di solidarietà istituzionale che consenta di mettere in comune eventuali surplus e deficit di risorse al fine di massimizzare i benefici sociali di una politica economica di segno fortemente espansivo, anche a fronte di trasferimenti ai paesi creditori, il cui esito finale, tuttavia, appare quanto mai incerto. L'ingente immissione di liquidità nei mercati di finanziari e l'attesa espansione del credito alle imprese può, infatti, dar luogo ad effetti ambigui sul sistema economico, a seconda che si attivi o

meno un processo in grado di valorizzare le risorse finanziarie disponibili per attivare forme di resilienza trasformativa nella direzione identificata dall'Agenda 2030.

Se ciò non dovesse accadere, il rischio di politiche economiche protezionistiche e di sostegno all'industria nazionale non motivato da esigenze di produttività potrebbe attivare un circuito vizioso in ambito economico che potrebbe avere effetti deleteri su molti altri aspetti dell'attività umana. In altre parole, a produzione invariata, l'espansione dei saldi monetari reali potrebbe riequilibrarsi mediante un aumento dei prezzi, erodendo il potere d'acquisto dei salari alla produttività ridotta o invariata del lavoro a causa della pandemia. Ci sarebbe, in questo caso, poco spazio per la creazione di nuova occupazione e probabilmente un lento declino, o quanto meno una stagnazione secolare, della produzione e dei livelli di benessere.

Se invece le ingenti risorse finanziarie disponibili fossero impiegate per sostenere un processo di resilienza trasformativa, sarebbe possibile realizzare processi di produzione e consumo sostenibili in grado di aumentare la produttività dei fattori (e dunque l'occupazione ed il potere d'acquisto dei redditi) mediante forme di innovazione ecoefficiente. In questo caso, almeno in parte, si potrebbe assistere ad un'espansione dei saldi monetari reali e dunque alla creazione di nuovi posti di lavoro (probabilmente in settori ad alta innovazione) e di nuovo benessere economico secondo modalità non (troppo) inflattive e sostenibili da un punto di vista sociale ed ambientale. La discriminante tra i due scenari sembra essere la capacità di avviare una giusta transizione verso il cambiamento auspicato, gestendo asimmetrie nelle condizioni di partenza, nelle opportunità di trasformazione degli apparati produttivi, nelle dotazioni infrastrutturali e nell'accesso al credito. Tali considerazioni sembrano essere valide a tutte le scale, dunque tanto a livello di mercati finanziari e Stati, quanto a livello di imprese e famiglie.

Uno dei pochi aspetti positivi della sospensione di molte attività produttive e di consumo a causa della pandemia sembra essere stato l'impatto positivo che tale minore livello di attivazione socioeconomica ha avuto sull'ambiente. Chiaramente, tale risultato non può essere considerato soddisfacente, in quanto è stato ottenuto ad un costo umano, sociale ed economico inaccettabile ed insostenibile sia nel breve periodo che in un orizzonte di medio-lungo termine. L'auspicio è, invece, che tale "scenario controfattuale" possa essere di supporto nel processo di riattivazione delle economie per dare una misura del danno creato dalle esternalità ambientali negative associate ai processi ordinari di consumo e produzione, offrendo così uno spazio molto ampio di miglioramento della produttività e del benessere legato proprio al contenimento di tali esternalità mediante forme di innovazione sociale e tecnologica.

Data la rilevanza locale, prima che globale, delle esternalità negative associate ai processi produttivi e di consumo, riemerge il tema dell'attenzione alle dinamiche locali e del coinvolgimento delle comunità e dei territori nei processi di sviluppo. Le misure di contenimento della pandemia adottate dagli Stati hanno di fatto quasi azzerato le attività locali e non hanno previsto, se non in minima parte, un ruolo per le comunità e per i territori, avendo dato priorità, invece, a forme di coordinamento accentrate delle misure attuate. Se tale logica può essere, non senza qualche dubbio, accettata come forme di risposta tempestiva rispetto all'improvviso manifestarsi di una fase emergenziale, certo non si rivelerebbe adeguata a gestire le conseguenze economiche e sociali di medio-lungo termine della pandemia, in quanto scaricherebbe sull'economia pubblica (spesso già fortemente indebitata) tutto l'onere del finanziamento del *welfare*, aggravando l'insostenibilità finanziaria dei conti pubblici.

In contesti nazionali caratterizzati da quadri di finanza pubblica deteriorati o messi a dura prova dalle misure straordinarie attuate per far fronte alla pandemia, sarebbe quanto mai opportuno abilitare le istituzioni non profit (ed in particolare il Terzo Settore e, più in generale, l'economia sociale e solidale) ad agire sulla base di logiche di sussidiarietà orizzontale per contribuire al *welfare* secondo modalità localmente efficaci e sostenibili. Il valore aggiunto di tale intervento sarebbe, inoltre, quello

di contribuire a diffondere un'etica del bene comune che potrebbe in qualche modo dotare di una motivazione intrinseca alla cooperazione tutti coloro che rivestono per professione un qualche ruolo nei processi decisionali, contrastando la tendenza all'opportunismo e al *free riding* che invece sembra aver caratterizzato, facendo riferimento agli studi di *public choice*, il comportamento di molti decisori nei passati decenni.