



Sbilanciamoci!



# L'epidemia che ferma il mondo

Economia e società al tempo del coronavirus

a cura di Angelo Mastrandrea e Duccio Zola

sbilibri 20 | [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) | aprile 2020

sbilibri 20, aprile 2020

**Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito**  
[sbilanciamoci.info/pubblicazioni/](http://sbilanciamoci.info/pubblicazioni/)

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte: [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

### **Grafica**

Progetto di AnAlphabet

[analphabeteam@gmail.com](mailto:analphabeteam@gmail.com)

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

[cpovoledo@gmail.com](mailto:cpovoledo@gmail.com)

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria ([www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)) e sono autofinanziate. Per sostenerle è possibile:

- versare un contributo direttamente online dalla pagina [www.sbilanciamoci.info/sostieni/](http://www.sbilanciamoci.info/sostieni/)
- versare un contributo sul conto corrente bancario IT49E0501803200000010017382, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"
- effettuare un versamento con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!".

Contatti e informazioni

Sbilanciamoci!, c/o associazione Lunaria, via Buonarroti 39, 00185 Roma, 06 8841880,

[info@sbilanciamoci.org](mailto:info@sbilanciamoci.org)

---

# Indice

## 7 Introduzione

### Premonizioni

#### 13 Se si ferma il capitale

Paolo Volponi

### Quel che è successo

#### 16 Una brutta storia. Genesi e sviluppo del Covid-19

Andrea Capocci

#### 22 Cronaca di una pandemia annunciata

Nicoletta Dentico

#### 34 Le conseguenze economiche del coronavirus

Mario Pianta

#### 45 Il virus della libertà

Angelo Mastrandrea e Teresa Pullano

### L'economia

#### 52 Le catene globali del contagio

Andrea Coveri, Claudio Cozza e Leopoldo Nascia

#### 62 La globalizzazione ai tempi del virus

Valeria Cirillo e Andrea Coveri

#### 68 Tutti uguali davanti alla pandemia?

Giovanni Dosi e Maria Enrica Virgillito

#### 74 Una cura per il commercio globale

Monica Di Sisto

#### 81 I soldi del coronavirus

Vincenzo Comito

#### 88 La finanza globale balla sul Titanic

Alessandro Messina

#### 95 L'economia dopo il Covid-19

Mauro Gallegati

#### 97 Misurare il benessere dopo l'epidemia

Andrea Gentili

---

## La salute, l'ambiente

- 104 Diritto alla salute e spesa pubblica in sanità nell'Italia del Covid-19**  
Anna Lisa Mandorino
- 111 La sanità da riscoprire. Le radici politiche del Servizio Sanitario Nazionale**  
Chiara Giorgi
- 119 Andrà tutto bene? Come sta funzionando il Servizio Sanitario Nazionale**  
Francesco Taroni
- 125 Quanto costerà il vaccino contro il Covid-19?**  
Luigi Marengo
- 131 La pessima aria che alimenta il coronavirus**  
Anna Donati
- 138 L'ambiente ai tempi della pandemia**  
Stefano Lenzi
- 145 Cosa ci sta insegnando questa pandemia**  
Gianni Tamino

## La società, il lavoro

- 154 Coronavirus, gli effetti collaterali**  
Guglielmo Ragazzino
- 157 Coronavirus, il governo dimentica senza casa e migranti**  
Rachele Gonnelli
- 161 Movimenti sociali e pandemia: un altro mondo è necessario**  
Donatella della Porta
- 165 Le disuguaglianze di genere non vanno in quarantena**  
Armanda Cetrulo
- 169 Lavori e lavoratori nell'Italia del coronavirus**  
Paolo Andruccioli
- 176 Il primo focolaio di Covid-19 in Campania**  
Angelo Mastrandrea

## In Europa, nel mondo

- 182 L'Europa: che cosa fa, che cosa servirebbe**  
Matteo Lucchese e Mario Pianta
- 189 Le armi spuntate dell'Europa nella "guerra" al virus**  
Sebastiano Nerozzi e Giorgio Ricchiuti

- 
- 194 Il Coronavirus in un'Europa divisa e diseguale**  
Giuseppe Celi, Dario Guarascio e Annamaria Simonazzi
- 203 La tempesta perfetta. Gli Stati Uniti di fronte al Covid-19**  
Martino Mazzonis
- 210 Lezioni dalla Cina**  
Dario Di Conzo
- 214 L'America Latina e il Covid-19, tra crisi e nuove opportunità**  
Valeria Cirillo e Ariel Garcia
- 221 Pandemia, conflitti e relazioni internazionali**  
Francesco Strazzari
- 230 Il virus mette la globalizzazione con i piedi per terra**  
Luigi Ferrajoli

## Le proposte di Sbilanciamoci !

- 234 Il governo di fronte all'emergenza coronavirus**  
Giulio Marcon
- 239 La spesa per la salute nell'Italia di Sbilanciamoci !**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 243 Coronavirus. Sei cose da fare per l'economia italiana**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 247 L'Italia in emergenza: un salto di qualità della politica**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 249 Si ferma l'Italia, non l'industria militare**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 255 La crisi Covid-19. Un punto di svolta per il progetto europeo**  
EuroMemo Group
- 258 L'Europa senza rotta**  
Matteo Lucchese e Mario Pianta

---

**Sostienici.** Le conseguenze negative dell'epidemia si stanno inevitabilmente manifestando anche su Sbilanciamoci!, le cui iniziative sono completamente autofinanziate. A dispetto delle difficoltà economiche che stiamo attraversando, abbiamo voluto che questo ebook fosse pubblicato gratuitamente e messo a disposizione di quante più persone possibile. In queste settimane complicate chiediamo perciò a chi può farlo di sostenere Sbilanciamoci!, consapevoli che anche un piccolo contributo fa la differenza: basta visitare la pagina del nostro sito [www.sbilanciamoci.info/sostieni/](http://www.sbilanciamoci.info/sostieni/)

---

## Introduzione

Un domani qualcuno scriverà di questi giorni che sconvolsero il mondo con la puntualità del fatto compiuto e dell'analisi storica documentata. Oggi, nel pieno della pandemia di coronavirus, proviamo a mettere in fila i problemi che scoppiano – nella salute, nei sistemi sanitari, nell'economia, nella società, nella politica – e la ricerca di soluzioni possibili. Proviamo a prefigurare quali e quanti cambiamenti porterà con sé quel nemico invisibile che in brevissimo tempo ha valicato frontiere e oceani, svelando le fragilità di un sistema economico e politico considerato invincibile, ma rivelatosi dalle basi d'argilla.

Se la pandemia del coronavirus avrà provocato la fine del mondo neoliberista che ha dominato l'ultimo trentennio, come noi crediamo, sarà chiaro tra un po'. Di sicuro, essa ha svelato la miopia di politiche fondate sul dominio del mercato, sulla demolizione del welfare, sul rigore dei bilanci pubblici e sull'esplosione dell'indebitamento privato. Ha rispolverato i vecchi confini degli Stati, sottolineato in maniera ancor più dolorosa le linee di frattura dell'Europa unita e ridato fiato alle sirene sovraniste. Ha ristretto libertà in nome dell'emergenza e promosso a modello sistemi di governo neo-autoritari, e in fin dei conti ha evidenziato i limiti della democrazia liberale fondata sul primato dell'individuo sulla società.

La Lombardia divenuta epicentro occidentale del virus ha mostrato i limiti del federalismo leghista e di un modello di sanità che ha ridimensionato il pubblico e dato spazio al privato, in nome del profitto. In Italia, l'epidemia ha messo a nudo le disuguaglianze sociali aumentate dalla crisi economica del 2008 e il divario strutturale mai sanato tra Nord e Sud. Il nostro Paese è diventato un laboratorio di “diplomazia della salute”: dagli aiuti russi alle mascherine cinesi, fino ai medici atterrati da Cuba.

Di fronte al “disordine globale”, la Cina prova a riscrivere i rapporti geopolitici e a candidarsi a un ruolo egemonico. L'Unione europea si trova di fronte a un'alternativa radicale: rafforzare le strutture comuni, dimostrando di essere capace di resistere unita alla crisi, oppure implodere sotto i colpi delle sue contraddizioni irrisolte e della recessione che verrà.

Difficilmente il futuro sarà quella che abbiamo conosciuto. Una politica all'altezza di queste questioni dovrebbe riscrivere radicalmente le regole della

globalizzazione, dalla protezione della salute alle regole sul lavoro. Come al solito, nella storia dell'umanità tutto ciò non avverrà senza contributi di idee e conflitti. La storia insegna che il buio della ragione e la paura collettiva che diviene nemica della libertà si sconfiggono solo opponendo loro una resistenza attiva. Quale mondo verrà fuori una volta finita l'emergenza dipenderà dalle forze in campo: i poteri economici, le mobilitazioni sociali per la salute, il lavoro, l'ambiente, la capacità di governo della politica, a scala nazionale, europea e mondiale.

Da sempre Sbilanciamoci! prova a indicare una strada possibile. E oggi più che mai urgente. Dal 1999, con le sue 49 organizzazioni aderenti, Sbilanciamoci! – attraverso le *Controfinanziarie*, i rapporti di ricerca sulla spesa pubblica, le politiche europee, le spese sociali, ambientali e le iniziative pubbliche – ha avanzato, con proposte concrete e specifiche, la necessità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile. Con oltre **110 pubblicazioni**, 5mila articoli di approfondimento sul sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) e 500 iniziative pubbliche in tutta Italia, Sbilanciamoci! ha ribadito che le uniche strade possibili sono quelle di una globalizzazione dal basso, di un'Europa democratica e sociale, di un'economia di giustizia.

Questo ebook raccoglie una selezione di articoli pubblicati nel corso di marzo 2020 sul sito di Sbilanciamoci!, all'interno della sezione dedicata all'epidemia di Covid-19 e le sue conseguenze: <https://sbilanciamoci.info/speciale-coronavirus/>.

Per tenere informati e aggiornati i lettori, e per animare il dibattito in questi giorni destinati a segnare la storia del millennio, abbiamo attivato la rete dei nostri esperti e chiesto a economisti, sociologi, politologi, ambientalisti, giornalisti e attivisti sociali di ragionare su quello che sta accadendo e su quello che accadrà. Di fornire numeri, di analizzare i fatti, di risalire alle cause dell'emergenza, di valutarne effetti e conseguenze nel breve, medio e lungo periodo, di proporre idee e scenari per il futuro, quando l'emergenza sarà finalmente cessata. Durante il mese di marzo sono stati pubblicati più di 60 contributi, e il sito ha superato le 160mila visite. Un risultato importante e incoraggiante.

Per agevolare il lettore, l'ebook è suddiviso in sezioni tematiche.

Si comincia con una “premonizione” di Paolo Volponi, dalle pagine di un libro dato alle stampe trent'anni fa. La presentazione generale del quadro – nelle sue declinazioni sanitarie, economiche e sociali – che si è aperto con la

---

diffusione mondiale del virus è affidata agli interventi di Andrea Capocci, Nicoletta Dentico, Mario Pianta, Angelo Mastrandrea e Teresa Pullano, nella sezione “Quel che è successo”.

Nella sezione “L’economia”, Andrea Coveri, Claudio Cozza e Leopoldo Nascia illustrano l’impatto della pandemia su produzione internazionale e catene globali del valore; in modo complementare, Valeria Cirillo e Andrea Coveri, Alessandro Messina, Vincenzo Comito e Monica Di Sisto, guardano allo stravolgimento degli assetti economici, finanziari e commerciali della globalizzazione neoliberista. Infine, Giovanni Dosi e Maria Enrica Virgillito, Mauro Gallegati e Andrea Gentili affrontano i temi dell’impatto del Covid-19 sulle disuguaglianze socioeconomiche, sul benessere e sul nostro modello di sviluppo.

Nella sezione “La salute, l’ambiente” Anna Lisa Mandorino affronta il tema dei tagli che da anni affliggono la sanità pubblica italiana, mentre Chiara Giorgi e Francesco Taroni ragionano sullo stato e la tenuta del Servizio sanitario nazionale. Luigi Marengo parla del vaccino contro il Covid-19, e di chi ci guadagnerà. E Anna Donati, Stefano Lenzi e Gianni Tamino mettono a tema, di fronte alla pandemia, il legame più che mai attuale e troppo spesso sottaciuto tra la tutela dell’ambiente e la tutela della salute.

La sezione “La società, il lavoro” ospita i contributi di Guglielmo Ragozzino sugli “effetti collaterali” della gestione dell’emergenza Covid-19; di Rachele Gonnelli sulla mancanza da parte del governo italiano di risposte di fronte ai bisogni dei più svantaggiati; di Armanda Cetrulo sul peggioramento della condizione delle donne durante il *lockdown*; di Donatella della Porta sul ruolo giocato dai movimenti sociali in questa cruciale fase storica e sociale. Chiudono la sezione gli interventi di Paolo Andruccioli sul lavoro e i lavoratori al tempo della pandemia e di Angelo Mastrandrea sul primo focolaio di coronavirus in Campania.

Nella sezione “In Europa, nel mondo” Matteo Lucchese e Mario Pianta ragionano sull’Unione europea, su cosa (non) fa e su cosa dovrebbe fare di fronte all’emergenza coronavirus; Sebastiano Nerozzi e Giorgio Ricchiuti ritornano sul punto evidenziando le armi spuntate di politica monetaria e fiscale in mano alla Ue, mentre Giuseppe Celi, Annamaria Simonazzi e Dario Guarascio evidenziano l’insostenibilità di un’Unione europea costruita sulla divisione tra Paesi del centro e della periferia. Martino Mazzonis ricostruisce invece il dibattito politico e le misure economiche negli Stati Uniti di fronte a una “tempesta perfetta”,

mentre Dario Di Conzo e Valeria Cirillo e Ariel Garcia parlano rispettivamente della risposta al virus ai due lati del mondo: Cina e America Latina. Chiudono gli interventi di Francesco Strazzari e Luigi Ferrajoli, che da prospettive diverse ma convergenti illustrano le divisioni e i conflitti che attraversano l'ordine geopolitico internazionale.

L'ebook si conclude con la sezione "Le proposte di Sbilanciamoci!", che raccoglie gli interventi e le prese di posizione di questi giorni della Campagna Sbilanciamoci! sull'utilizzo della spesa pubblica – servono risorse per la sanità pubblica, non per le armi – e sulle azioni e le misure da intraprendere per contrastare la crisi economica e sociale legata all'epidemia. E per uscirne, appunto, con un nuovo modello di sviluppo. A tal fine, sono decisivi anche il ruolo e il contributo dell'Unione Europea. Eppure, come spiegano Matteo Lucchese e Mario Pianta nell'articolo che chiude l'ebook, la risposta e i segnali che arrivano in questi giorni dall'Europa sono tutt'altro che incoraggianti.

---

# Premonizioni

---

## Se si ferma il capitale

Paolo Volponi

*Le prime pagine (pp. 5-7) di Le mosche del capitale (Einaudi, 1989) ritraggono un mondo in cui la produzione si ferma. Come dovrebbe fare oggi per fermare la pandemia. Paolo Volponi, uno dei maggiori scrittori italiani, ha saputo raccontare nei suoi romanzi l'Italia dell'industria, i meccanismi del potere, le vie per restare umani; ha ritratto la vita di fabbrica (Memoriale, 1962) e ha anticipato la crisi ambientale (Il pianeta irritabile, 1978).*

«Ma dormono anche gli impianti, i forni, le condutture, dormono i nastri trasportatori delle scale mobili che depositano le pozioni chimiche nelle vasche della verniciatura o nei lavelli delle tempere. Dorme la stazione ferroviaria, dormono anche le farmacie notturne, le porte e le anticamere del pronto soccorso, dormono le banche; gli sportelli le scrivanie i cassetti le poste pneumatiche le grandi casseforti i locali blindati; dormono l'oro l'argento i titoli industriali; dormono le cambiali i certificati mobiliari i buoni del tesoro. Dormono i garzoni con le mani sul grembiule o dentro i sacchi di segature. Dormono le prostitute i ladri gli sfruttatori le bande organizzate, i sardi e i calabresi; dormono i preti i poeti gli editori i giornalisti, dormono gli intellettuali; quanto caffè, alcool, fumo tra quelle ore. E mentre tutti dormono il valore aumenta, si accumula secondo per secondo all'aperto o dentro gli edifici.

Dormono i calcolatori, ma non perdono il conto nei loro programmi. È un problema di ordine, efficienza, produzione. (...).

Il calcolatore guida e controlla, concede rincorre codifica assume imprime. Dormono anche i padroni e i custodi del calcolatore, dorme la loro coscienza vigilata da infiniti sistemi d'allarme, elettronici quanto morali, sociali politici biochimici. Ronza nel grande sonno il palazzo degli uffici, anch'esso in riposo, staccato isolato da novantotto delle sue cento correnti: restano le guardie, i ronzii dei commutatori, le bocche dei revolvers, le garitte dei turni, i quadranti degli orologi, quelli di rappresentanza del grande salone d'ingresso e delle sale d'attesa.

Ogni cinque minuti scatta il calcolo degli interessi, ogni dieci quello del tasso di inflazione, ogni mezz'ora, avendo intanto percorso il giro del mondo, l'indice del costo delle principali materie prime, ogni tre ore l'indice di valore del dollaro e del marco svizzero, seguito dopo venti minuti da quello di tutte le altre monete dei principali paesi industriali del mondo. Spesso manca la quotazione della lira. Il suo dato rimbalza all'improvviso fuori luogo insieme con quelli bigiornalieri del costo del lavoro, compresa la contingenza con la specificazione di un indice medio generale e dei seguenti indici di settore: metalmeccanici chimici tessili poligrafici, trasporti, comunicazioni, edili, cartai.»

---

## Quel che è successo

## Una brutta storia. Genesi e sviluppo del Covid-19

Andrea Capocci

*Come nasce e come si diffonde il Covid-19: la trasmissione dal pipistrello all'uomo, i primi casi a Wuhan, la diffusione negli altri paesi, le linee guida dell'Oms e le azioni di contrasto degli Stati, le possibili cure (poco promettenti) per un virus che dilaga ovunque. Con l'Italia al centro della pandemia.*

Alla metà di dicembre 2019, negli ospedali della città di Wuhan, nella provincia dell'Hubei nella Cina interna, sono stati rilevati diversi casi di polmonite piuttosto atipici. I primi pazienti, si scoprirà poi, si erano già ammalati all'inizio di dicembre, o addirittura a metà novembre. Ma è l'ultimo giorno dell'anno 2019, in un paziente di 41 anni ricoverato 5 giorni prima, che i medici cinesi hanno identificato ufficialmente un nuovo virus.

Il virus appartiene alla classe dei “coronavirus”, la stessa a cui appartengono il virus della SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) e della MERS (Middle East Respiratory Syndrome). Inizialmente viene battezzato 2019-nCov, o “nuovo coronavirus del 2019”. Nel mese di febbraio il nome ufficiale assegnato al virus è SARS-COV-2 e la malattia associata viene denominata COVID-19.

Il focolaio ha assunto dimensioni notevoli in Cina e successivamente si è esteso nel resto del mondo, inducendo l'Organizzazione Mondiale della Sanità a dichiarare l'infezione una “pandemia” l'11 marzo 2020. Le strategie di contenimento applicate nei paesi più colpiti sono simili sulla carta, ma si sono dimostrate assai diverse nell'efficacia, al punto che la letalità del virus appare molto diversa da paese a paese. La ricerca di vaccini e farmaci per un contagio così allargato sta generando una notevole attività di ricerca. Ma i primi risultati non suggeriscono che il virus possa essere sconfitto da un'innovazione in campo farmaceutico in tempi brevi.

### **Cos'è un coronavirus?**

Un virus è una catena di Dna o Rna, le stesse molecole che governano il funzionamento di una cellula. La cellula infettata dal virus lo interpreta dunque

---

come un'istruzione da eseguire. La cellula inizia a replicarlo, in modo che esso contagi anche altre cellule in un processo che, lasciato a se stesso, diventa rapidamente incontrollato. I coronavirus sono composti da Rna. L'Rna virale è contenuto in un globulo circondato da proteine proiettate verso l'esterno, dette "spike". Questa forma ricorda una corona, da cui deriva il nome "coronavirus".

Anche una delle forme del normale raffreddore è causata da un coronavirus. Alcuni animali, come i pipistrelli, ospitano un gran numero di virus di questo tipo senza particolari conseguenze. Non è mai successo finora che un coronavirus di un pipistrello passasse direttamente nell'uomo, ma può capitare che si adattino a vivere in altre specie, e da quelle passino all'uomo. Quelli adattatisi alla specie umana sono sette.

È ciò che è successo nel 2002 con la SARS, una malattia simile all'attuale COVID causata da un altro coronavirus, che tra il 2002 e il 2003 uccise circa ottocento persone soprattutto in Oriente dopo averne infettate circa ottomila. La stessa cosa accadde nel 2012 con la Middle East Respiratory syndrome (MERS), che si diffuse inizialmente nella penisola arabica. Anche la MERS ha un decorso simile alla SARS e al COVID, ma è risultata letale in oltre un terzo dei circa 2.500 casi registrati fino ad oggi.

Sia il coronavirus della MERS che quello della SARS provengono dai pipistrelli e hanno infettato l'uomo attraverso una specie intermedia: i dromedari per la MERS e le civette delle palme (piccoli mammiferi che vivono sugli alberi) per la SARS. Anche per il SARS-COV-2 si ipotizza il passaggio dal pipistrello all'uomo attraverso una specie non ancora identificata con certezza, ma che dovrebbe rientrare tra quelle commercializzate nei mercati di strada cinesi. I primi casi di COVID-19 registrati a Wuhan si sono concentrati infatti tra i frequentatori di un mercato rionale.

I sintomi più comuni sono gli stessi di un'influenza, come febbre e tosse. In un certo numero di casi, in cui la malattia dà vita a una polmonite virale, le difficoltà respiratorie possono portare il paziente alla morte. Rispetto a SARS e MERS, il nuovo coronavirus è apparso meno letale ma più contagioso. Le stime del tasso di riproduzione di base, cioè il numero di persone contagiate da ciascuna persona infetta, sia in Cina che negli altri paesi coinvolti è risultato pari a circa 3. Come nelle altre malattie respiratorie da coronavirus, il virus si trasmette principalmente attraverso le goccioline di saliva che vengono emesse soprattutto con tosse e starnuti.

## Le strategie di contenimento, dalla Cina all'Italia

Fino a tutto il mese di febbraio 2020, l'epidemia di COVID ha rappresentato soprattutto un problema cinese: oltre il 90% dei casi e delle vittime si trovavano in Cina, e in particolare nella provincia più colpita dell'Hubei. Alla fine di marzo, quando l'epidemia in Cina può definirsi sotto controllo, il COVID-19 ha provocato circa 3.200 morti e 81mila infezioni nel paese (rapporto morti/casi pari al 4%)<sup>1</sup>. In questi due mesi, la Cina ha attuato una strategia di contenimento del virus difficilmente replicabile altrove. Nella provincia dell'Hubei, in cui vivono circa 60 milioni di persone, le scuole non hanno riaperto dopo il capodanno cinese del 25 gennaio, sono stati interrotti i trasporti, sono state chiuse le attività commerciali e industriali.

Appena è emersa chiaramente la natura del nuovo virus, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) ha emanato linee-guida per la sorveglianza e il contenimento del contagio<sup>2</sup>. Oltre il lavaggio frequente delle mani e l'uso di mascherine, le linee-guida prevedono che, a partire da ogni persona infetta, si identifichino e isolino le persone con cui è entrata in contatto nei giorni precedenti alla manifestazione dei sintomi. La persona infetta e i suoi contatti devono essere sottoposte a test solo se presentano sintomi evidenti di COVID-19. Inoltre, un paziente con i sintomi tipici del COVID-19 secondo l'Oms deve essere sottoposto a tampone solo se viene identificato un legame tra il paziente e un focolaio noto o se i sintomi diventano sufficientemente gravi.

L'Oms non ha consigliato particolari misure restrittive della circolazione di persone o merci, nemmeno quando il 30 gennaio ha dichiarato l'epidemia un'"emergenza di salute pubblica di interesse internazionale". Piuttosto, ha raccomandato ai paesi membri di attuare una strategia di "distanziamento sociale". L'applicazione delle linee-guida dell'Oms e il radicale *lockdown* della provincia dell'Hubei – assistito da pervasive tecnologie digitali di controllo sociale – hanno permesso alla Cina di contenere il contagio.

Anche la vicina Corea del Sud è stata gravemente colpita dal virus. Il contagio in questo caso è partito alla metà di febbraio da una riunione di una congrega-

1 Per i dati epidemiologici cinesi e di altri Stati, si vedano i dati raccolti della Johns Hopkins University all'indirizzo internet <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

2 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/surveillance-and-case-definitions>

---

zione religiosa cristiana, la chiesa Schincheonji, che ha diffuso il contagio tra i suoi fedeli. Il governo sudcoreano ha attuato la stessa strategia di sorveglianza epidemiologica consigliata dall'Oms. Ma ha realizzato da subito un gran numero di test e ha utilizzato un notevole apparato tecnologico per acquisire tempestivamente informazioni sui contatti dei malati: le autorità sanitarie hanno avuto accesso ai dati relativi a carte di credito e bancomat, agli spostamenti mappati dalla rete GPS, ai filmati delle videocamere di sorveglianza<sup>3</sup>.

A differenza della Cina, la Corea del Sud non ha attuato alcun *lockdown*, ma solo una strategia di distanziamento sociale. Come conseguenza, la Corea del Sud ha potuto dichiarare sotto controllo l'epidemia dopo quasi diecimila casi e 146 vittime, con un rapporto morti/casi dell'1,5%, molto più favorevole che in Cina. Secondo i dati ufficiali, 361mila test (al 28 marzo) sono stati effettuati in Corea del Sud<sup>4</sup>.

Il 21 febbraio anche in Italia è stata rilevata la presenza di un focolaio secondario, cioè in cui la trasmissione non riguardava solo persone provenienti da zone a rischio. Il primo paziente italiano di COVID-19 è stato rilevato a Codogno (Lodi) e non risulta però legato a focolai noti. Dopo un tentativo di circoscrivere una "zona rossa", a partire dal 7 marzo l'Italia è andata incontro a un progressivo *lockdown* nazionale. Con una serie di provvedimenti in successione, il governo ha fermato porzioni sempre più ampie del tessuto produttivo, fino a identificare un ristretto numero di "attività essenziali" che hanno potuto proseguire l'attività. Tuttavia, diversi indicatori hanno evidenziato come il numero di contatti interpersonali sia diminuito sono in maniera limitata (il 19% circa<sup>5</sup>) persino durante il *lockdown*.

Anche il governo italiano ha seguito le linee guida dell'Oms per la sorveglianza dell'epidemia. Il contagio nella regione della Lombardia è apparso da subito molto esteso e i test eseguiti, anche più numerosi di quelli effettuati in Corea, non sono bastati per monitorare accuratamente il fenomeno. Alla fine di marzo 2020, l'epidemia in Italia provoca circa seimila contagi ogni giorno e un migliaio di vittime. Complessivamente, si contano oltre diecimila vittime e 92mila persone contagiate identificate attraverso 429mila test.

Ogni giorno vengono eseguiti circa 35mila test. Tuttavia, il confronto tra

---

3 <https://ophrp.org/journal/view.php?number=538>

4 <https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a30402000000&bid=0030>

5 <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.22.20039933v1.article-info>

la mortalità registrata nel marzo 2020 e quella dei mesi precedenti in alcune province lombarde suggerisce che almeno nella regione il numero delle persone contagiate sia largamente sottostimato, un problema già emerso anche durante il picco dell'epidemia in Cina. Nonostante il sistema sanitario lombardo sia ritenuto uno dei più efficienti d'Europa, il grande numero di malati ha sommerso gli ospedali e ha costretto i medici a lavorare in condizioni paragonabili a quelle delle grandi calamità naturali o dei conflitti bellici (la cosiddetta “medicina delle catastrofi”), rendendo difficile conciliare la qualità delle cure e l'accuratezza delle statistiche.

Il rapporto morti/casi per l'Italia è pari all'11%, un valore così diverso da quello cinese e coreano da apparire poco credibile a causa della sottovalutazione del contagio. Peraltro, questo dato di letalità scende a valori molto più vicini a quelli cinesi e coreani già nella regione del Veneto, limitrofa alla Lombardia e con una popolazione analoga, ma un focolaio di contagio molto meno diffuso.

### **Vaccini e terapie**

Per un virus del tutto nuovo per la specie umana come il SARS-COV-2 non è disponibile alcun vaccino. Tuttavia, sin da subito una quarantina di società farmaceutiche e centri di ricerca si sono attivati per la ricerca di un vaccino. Per i progetti di ricerca più promettenti si è stimato un tempo minimo necessario allo sviluppo pari a circa diciotto mesi. Ma si tratta di una stima molto ottimistica, poiché il tempo necessario in media per lo sviluppo di un vaccino è di circa dieci anni, con una probabilità di successo pari al 6%<sup>6</sup>.

Anche per le terapie, non esistono farmaci specifici contro il SARS-COV-2. Da subito, i medici cinesi (e poi tutti gli altri a seguire) hanno praticato soprattutto terapie di supporto come idratazione e ossigenazione. Tuttavia, è in corso la sperimentazione di un gran numero di farmaci utilizzati nel trattamento di altre malattie. Quello più promettente è un farmaco antivirale denominato *remdesivir*, messo a punto per far fronte all'epidemia di Ebola ma rivelatosi meno efficace di altre molecole. Contro il SARS-COV-2, i dati preliminari dimostrano una limitata efficacia anche per i “cocktail” *lopinavir/ritonavir* o *darunavir/ritonavir*, da tempo usati nel trattamento dell'infezione da HIV.

Per questi antivirali, l'Oms ha supportato l'avvio di sperimentazioni che

---

6 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3603987/>

---

daranno i risultati affidabili a maggio 2020. Oltre agli antivirali, nella lotta al COVID-19 si sperimentano farmaci anti-infiammatori che tengono sotto controllo la risposta immunitaria. Tra questi, l'idrossiclorochina, un farmaco utilizzato contro la malaria e nel trattamento di malattie autoimmuni croniche, è stata ritenuta promettente dopo la sperimentazione su un piccolissimo numero di pazienti all'ospedale di Marsiglia. Stessa sorte per un altro farmaco, il *tocilizumab*, sperimentato a Napoli. Per tutti questi farmaci, e anche per molti altri che per sintesi non sono stati nominati, sono in corso sperimentazioni in diversi paesi del mondo.

(28 marzo 2020)

**Andrea Capocci**, fisico, è insegnante e giornalista

## Cronaca di una pandemia annunciata

Nicoletta Denticò

*Allarmi della comunità scientifica ignorati. Interessi economici che prevalgono sul diritto alla salute. Egoismi nazionali che impediscono azioni coordinate a livello globale. L'Europa divisa e l'Italia in ginocchio, dopo anni di liberismo e austerità anche in sanità. Ecco come dilaga il Covid-19. E da dove ripartire.*

Non possiamo farci illusioni. Covid-19 è più vicino a noi di quanto si possa immaginare. Stiamo scivolando giorno dopo giorno in una specie di sceneggiatura da film distopico. Come se le strade vuote, i guanti di lattice, le mascherine e l'autoisolamento fossero la nuova normalità su scala planetaria. Covid-19 prima o poi finirà, ma intanto ci costringe a ripensare tutto. Dopo l'attacco terroristico alle Torri Gemelle del 2001 e la crisi finanziaria del 2008, la guerra contro questo virus invisibile e così contagioso – un minuscolo pacchetto di RNA avvolto da una capsula di proteine – è il terzo evento, dall'inizio del millennio, a ribaltare la storia, a scompigliare ogni certezza, a tramortire le nostre vite. Non era mai accaduto prima nella storia umana che tutto l'ingranaggio del mondo si fermasse improvvisamente a causa della diffusione di un virus.

Certo le epidemie, come ci ricorda Walter Scheidel nella sua ampia disamina sulla disuguaglianza<sup>7</sup>, sono tra gli eventi con maggiore potenza di trasformazione della storia umana. Niente di nuovo sotto il cielo, quindi. La comunità internazionale non ha ancora fatto tesoro delle lezioni che le sono giunte dal passato, anche recente. Dall'inizio del millennio non è la prima volta che un virus animale della classe dei coronavirus fa il cosiddetto salto di specie. Era avvenuto con la SARS in Cina tra 2002 e 2003, con la MERS in Arabia Saudita e Giordania nel 2012. Altri salti di specie hanno messo alle strette la comunità internazionale con l'influenza suina nel 2009 (H1N1), l'influenza aviaria nel

---

<sup>7</sup> Walter Scheidel, *La grande livellatrice: violenza e disuguaglianza dalla preistoria a oggi*, il Mulino, 2019, pp. 391-424.

---

2013 e nel 2017 (H7N9), altri micidiali patogeni come Zika ed Ebola (quest'ultimo ancora operoso in Africa).

### **Una serie di allarmi inascoltati**

E del resto mai una pandemia fu così ripetutamente annunciata. Già nel 2015, il magnate filantropo Bill Gates aveva radunato a Seattle il gotha della comunità scientifica per farsi predire gli scenari pandemici. Dopo di lui, nel 2017, gli esperti dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) confermarono la minaccia di una pandemia tipo la Grande Influenza del 1918 (la Spagnola, per intendersi): non come un'ipotesi di scuola, ma una questione di tempo.

Il *Worldwide Threat Assessment* della comunità di intelligence americana cita nel 2018, sulle possibili minacce al paese, il “nuovo ceppo di un microbo facilmente trasmissibile tra gli umani”, minaccia che viene confermata l'anno successivo con le caratteristiche di una “pandemia influenzale su larga scala o una malattia contagiosa che potrebbe portare a massici tassi di mortalità e disabilità, e abbattersi duramente sull'economia mondiale”. Ultimo in ordine di allerta, il rapporto 2019 del Global Preparedness Monitoring Board della Banca Mondiale riferiva lo scorso settembre di “un rischio molto reale di una pandemia veloce e altamente letale causata da un patogeno in grado di colpire le vie respiratorie”<sup>8</sup>.

Adesso che nella crisi ci siamo dentro, Covid-19 ha tutta l'aria di essere il patogeno che la comunità scientifica stava aspettando.

SARS-CoV-2 uccide anche gli adulti in salute, oltre alle persone anziane con problemi pregressi. I dati dell'Oms dicono che il tasso di mortalità globale del virus è raddoppiato negli ultimi due mesi – dal 2,1% del 20 gennaio al 4,4% del 23 marzo – ed è dunque ben maggiore del 2% della Spagnola. Questi numeri hanno un limite, ne abbiamo contezza. C'è infatti una quantità considerevole di persone positive al virus che non hanno avuto accesso al tampone e la loro inclusione nella contabilità ridurrebbe di molto i tassi della letalità. La principale raccomandazione dell'Oms (“Test, test, test”) ha funzionato in pochi paesi – Corea del Sud, Singapore, Hong Kong, Islanda, Germania, Israele – e ancora oggi deve fare i conti con una realtà molto più complessa, sotto il profilo dell'implementazione e della scelta dei denominatori.

---

8 [http://apps.who.int/gpm/annual\\_report/GPMB\\_Annual\\_Report\\_English.pdf](http://apps.who.int/gpm/annual_report/GPMB_Annual_Report_English.pdf)

A seconda della disponibilità di test e della capacità del sistema sanitario nazionale di reggere un'operazione massiccia di tracciatura del virus, i paesi europei hanno adottato una grande varietà di approcci, talora cambiandoli man mano che il contagio si diffondeva. Ciò rappresenta un fattore non indifferente nella misurazione attendibile della epidemiologia di Covid-19, con le oscillazioni fra il 10,5% dell'Italia, il 7,3% della Spagna, il 5,3% della Francia, il 4,4% della Gran Bretagna, il dato del 3,8% di Wuhan, e lo 0,3% della Germania (al 26 marzo). Le differenze di approccio nel tracciare il coronavirus e nella conta dei decessi – la Germania computa solo le persone *morte di* Covid-19, esclude quelle *morte con* il Covid-19 – limita non poco la comparabilità dei dati, così che i numeri perdono inevitabilmente la pretesa di attendibilità<sup>9</sup>.

Quello che è sicuro, tuttavia, è che il virus ha un tasso esponenziale di trasmissione: una persona infetta in media contagia 2-3 altre persone, 10 se si tratta di un operatore sanitario. L'efficienza del contagio riguarda anche persone asintomatiche, pre-sintomatiche, o paucisintomatiche (con pochi sintomi)<sup>10</sup>. Questo significa che Covid-19 è molto più arduo da contenere della SARS, che veniva trasmessa più lentamente e solo da pazienti sintomatici. Covid-19 ha già causato 10 volte più casi della SARS in un quarto del tempo<sup>11</sup>.

Quando la marea dell'emergenza si sarà ritirata, non sapremo più riconoscere i contorni del paesaggio. Ma nelle riflessioni che accompagnano il diffondersi di Covid-19 possiamo verificare diverse ipotesi della politica, che dalla globalizzazione arrivano agli effetti di casa nostra. Proviamo a proporne alcune qui di seguito.

### **Ci vuole il mondo per combattere il virus: la triste geopolitica dell'emergenza**

Potremmo cominciare con una scomoda realtà. Mentre il mondo è sempre pronto a fare la guerra, si ritrova straordinariamente sguarnito e impreparato nella lotta contro i virus. Se prendiamo la Nato, ad esempio, sappiamo che l'alleanza ha una Forza di intervento rapido che fa esercitazioni periodiche per

9 <https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>.

10 S. Hoehl, H. Rabenau, A. Berger, et al. (2020), "Evidence of SARS-CoV-2 infection in returning travelers from Wuhan, China". In *The New England Journal of Medicine*, 382(13):1278-1280.

11 <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2003762>

---

mettere a punto tutti gli aspetti di un'eventuale operazione – logistica, approvvigionamento di viveri e benzina, lingua operativa, le frequenze radio, eccetera<sup>12</sup>. Non esiste niente di tutto questo nella lotta al contagio delle malattie epidemiche. Nulla.

L'ultima seria simulazione di una pandemia negli Stati Uniti, il *Dark Winter Exercise*, si è tenuta nel 2001. L'Europa sta messa anche peggio. Non ha uno straccio di politica comune in materia di salute, sicché non esistono in assoluto piani coordinati di preparazione alle situazioni di emergenza sanitaria. Nel frattempo, tutte le strutture dell'Oms create dopo le ultime pandemie per promuovere un sistema efficace di allerta e di risposta immediata sono, al contrario di quelle della Nato, prive di fondi e dotate di pochissimo personale.

Se il nuovo coronavirus ci rammenta quanto siamo interconnessi e interdipendenti, pur nelle nostre fragilità operative ed essenziali, il multilateralismo e la cooperazione internazionale escono a pezzi da questi primi mesi di contagio mondiale. Ammesso, e concesso pure, che la Cina abbia di primo acchito minimizzato la portata della polmonite anomala comparsa negli ospedali di Wuhan (pare) alla fine di novembre 2019 – per oggettiva ignoranza del virus, per esigenze politiche o per timore di mettere a soqquadro l'economia – non è che i leader della comunità internazionale abbiano in seguito dato grande prova di solidarietà con il paese duramente colpito dal focolaio originario di SARS-CoV-2.

Semmai hanno guardato con distanza, quando non con pregiudizio, alla Cina impegnata nella *sua* lotta contro il virus. Convinti che le immagini trasmesse da Wuhan non li avrebbero riguardati. Che l'epidemia, non si sa bene perché, non avrebbe investito il mondo occidentale. Se avessero studiato con cura le dinamiche di diffusione che la Cina ha condiviso dal giorno della dichiarazione ufficiale dell'epidemia (il 7 gennaio), avrebbero capito che il mondo intero si sarebbe trovato coinvolto da Covid-19, in fasi diverse della stessa evoluzione virale.

Dopo mille slalom di natura geopolitica e non poca riluttanza<sup>13</sup>, l'Oms ha dichiarato lo stato di pandemia il giorno 11 marzo. Finalmente. Le condizioni di diffusione geografica della malattia (in almeno tre regioni del pianeta) e di

---

12 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm)

13 <https://www.euronews.com/2020/03/07/un-refuses-to-call-coronavirus-outbreak-a-pandemic-scientists-disagree>.

diffusione da contagi secondari, necessarie a riconoscere la pandemia (non basta un focolaio primario), erano in essere già da settimane, stando al parere di esperti di salute pubblica. Così, prima dell'annuncio, la traiettoria del virus ha fatto in tempo a irradiarsi su scala globale e a moltiplicarsi anche in paesi dotati di sistemi sanitari relativamente saldi.

Il segnale di allarme lanciato in extremis dall'agenzia doveva servire a scuotere "l'allarmante livello di inazione"<sup>14</sup> di quei governi, perlopiù occidentali, che in nome dei mercati o per dubbio opportunismo politico hanno continuato a sottovalutare la forza di diffusione di Covid-19, dichiarando in ritardo l'emergenza (Francia, Stati Uniti e Inghilterra), oppure a nasconderla (Iran, Russia), oppure ancora a negarla completamente, come nel pericolosissimo caso del Brasile<sup>15</sup>.

C'è voluto un tempo di ostinata sottovalutazione prima che gli Stati Uniti dichiarassero lo stato di emergenza. Un'attesa segnata da mosse false dell'amministrazione Trump, da inefficienze sanitarie per difficoltà di accesso ai test e loro inaffidabilità, da lotte istituzionali interne. Il paese paga a caro prezzo tutto questo adesso che l'America è il primo al mondo per numero di casi.

La pandemia ha portato alla luce i limiti strutturali del sistema sanitario statunitense, se possiamo definirlo così: il più caro al mondo e con la peggior performance di salute pubblica. Costruito com'è sulla copertura sanitaria assicurativa, esso prevede soglie di pagamento per ospedalizzazione e prestazioni sanitarie anche nel caso di Covid-19: il costo del trattamento è stato calcolato sui 20.000 dollari<sup>16</sup>. Circa 28 milioni di persone sotto i 65 anni sono prive di assicurazioni, stando ai dati più recenti<sup>17</sup>: c'è il rischio della tempesta perfetta per il paese che rischia di perdere la propria leadership mondiale sulla pietra d'inciampo di Covid-19.

L'iniziale preoccupazione del direttore generale dell'Oms Tedros Adhanom Ghebreyesus sulla scarsa collaborazione tra stati è solo confermata, a quasi tre mesi dall'inizio della mobilitazione sul virus. Contravvenendo ai vincoli previsti dal Regolamento Sanitario Internazionale (*International Health Regulations*) adottato dall'Oms del 2005 dopo la SARS con lo scopo di migliorare la capacità

14 <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

15 <https://www.economist.com/the-americas/2020/03/26/brazils-president-fiddles-as-a-pandemic-looms>.

16 <https://www.healthsystemtracker.org/brief/potential-costs-of-coronavirus-treatment-for-people-with-employer-coverage/>.

17 <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/3/16/21173766/coronavirus-covid-19-us-cases-health-care-system>.

---

del mondo nel prevenire e contenere le malattie, il principio di cooperazione internazionale tra governi ha lasciato il campo a un atteggiamento di *sovranoismo sanitario* nel fronteggiare le incognite di Covid-19. Anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite è intervenuto per richiamare i governi alle loro responsabilità, peraltro con scarsi risultati.

Noi umani insomma siamo una sconfinata prateria di conquista per il nuovo coronavirus, ma siamo soprattutto un esercito scomposto, arrogante, impreparato, diviso. Uno scenario perfetto per ampliare il raggio d'azione della pandemia e per ridisegnare l'ordine del mondo<sup>18</sup>. Tempo e fiducia reciproca sono ingredienti essenziali nella gestione della pandemia. Di ogni pandemia.

### **L'Europa riuscirà a reggere l'onda d'urto di Covid-19?**

A cominciare dall'Europa, il maggior focolaio di contagio nel mondo. Sono diversi paesi europei in cui, ancora oggi, si continua a vivere come se nulla fosse (Olanda, Svezia), in uno stato di negazione. Quando l'Italia, il primo paese a scoprire un serio focolaio di contagio domestico e il primo laboratorio di democrazia occidentale alle prese con Covid-19, ha chiesto un urgente approvvigionamento di materiale medicale in base a uno speciale meccanismo di crisi europeo<sup>19</sup>, nessun paese ha risposto.

Al contrario, Germania Francia e Repubblica Ceca hanno bloccato l'export dei dispositivi di protezione individuale (guanti, mascherine, occhiali, tute), un provvedimento che ha provocato pesanti critiche, l'intervento della Commissione Europea, e molto imbarazzo. La Danimarca e i paesi del gruppo di Visegrad hanno blindato le frontiere. Un altro schiaffo in faccia è arrivato dalla presidente della Banca Centrale Europea (Bce), Christine Lagarde, le cui parole di disimpegno rispetto alla possibilità di garantire la prosecuzione dell'Italia nell'euro hanno prodotto in poche ore il crollo della Borsa, la perdita di 68 miliardi di euro in un giorno, e un nuovo innalzamento dello spread. La domanda che incombe, oggi, è se sia ancora in vita l'assetto istituzionale dell'Europa post-bellica, con i suoi principi di solidarietà. E se possa sopravvivere alla crisi di Covid-19.

---

18 [https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order?utm\\_campaign=FA\\_TODAY\\_031820%20Coronavirus%20and%20the%20Global%20Order%2C%20Iran%27s%20Perfect%20Storm%2C%20Rodrigo%20Duterte%20Cements%20His%20Power&utm\\_content=20200318&utm\\_medium=newsletters&utm\\_source=fatoday&utm\\_term=FA%20Today%20-%2020112017](https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order?utm_campaign=FA_TODAY_031820%20Coronavirus%20and%20the%20Global%20Order%2C%20Iran%27s%20Perfect%20Storm%2C%20Rodrigo%20Duterte%20Cements%20His%20Power&utm_content=20200318&utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_term=FA%20Today%20-%2020112017).

19 <https://europlan.pixel-online.org/news.php?id=267>.

SARS-CoV-2 è un test senza precedenti per l'Europa, a poche settimane da Brexit. Esaurita la fase di iniziale torpore, la vita dei cittadini europei è cambiata drammaticamente sotto la spinta di misure mai viste prima, in tempi di pace. Più di 250 milioni di persone si trovano in una situazione di totale o parziale *lockdown*, ora che Germania e Belgio hanno deciso, più o meno convintamente, di seguire le orme dell'Italia, e poi di Spagna e Francia, nella chiusura delle scuole e nel distanziamento sociale.

Che la Germania tema il peggio lo abbiamo capito dal lancio di prestiti illimitati fino a 750 miliardi di euro<sup>20</sup> per sostenere l'economia tedesca. C'è voluto un intenso dibattito interno prima che la Bce lanciasse un nuovo *quantitative easing* da 750 miliardi di euro, con acquisti di titoli del settore pubblico e privato, per salvare l'Eurozona. La politica monetaria espansiva avviata dalla Bce, dopo le infelici dichiarazioni del suo Presidente, può avere un ruolo efficace nel frenare la crescita degli spread, evitando una drammatica crisi finanziaria che segnerebbe, senza dubbio, anche la fine della moneta unica.

Dal canto suo la Commissione Europea, dopo aver subito dure critiche per la sua inerzia, ha annunciato la sospensione del Patto di Stabilità, una richiesta che il governo italiano aveva avanzato con forza a inizio marzo. Ma l'Unione Europea rischia di morire se non trova risposte adeguate per sostenere le famiglie e le imprese, soprattutto nei Paesi più colpiti dalla crisi. Il braccio di ferro è tutto politico, perché ancora una volta è una questione di costi e di distribuzione degli oneri. In altre parole: quanto costerà la crisi e chi ne pagherà il conto. Le dinamiche e i tempi decisionali del Consiglio d'Europa fanno intendere che l'Europa non ha ancora veramente compreso la dimensione della sfida.

“Prenderemo le misure giuste, al tempo giusto”, ha dichiarato il Primo Ministro britannico Boris Johnson nella confusione di una gestione a zigzag della crisi, che ancora semina panico nel paese. Il primo ministro ha esordito con il piede sinistro su Covid-19. Il governo di Londra ha rivendicato spavalidamente l'intenzione di creare l'immunità di gregge e pertanto di far scorrazzare liberamente il virus, affidandosi alla scienza: una politica di selezione naturale della specie che è stata messa sotto torchio dalla comunità scientifica inglese<sup>21</sup>.

Ma la pandemia da SARS-CoV-2 “non poteva accadere in un momento peggiore per la Gran Bretagna e i suoi cittadini”, ha scritto il Prof. Martin

20 <https://www.khaleejtimes.com/coronavirus-outbreak/covid-19-750b-german-stimulus-to-fight-coronavirus>

21 [http://maths.qmul.ac.uk/~vnicosia/UK\\_scientists\\_statement\\_on\\_coronavirus\\_measures.pdf](http://maths.qmul.ac.uk/~vnicosia/UK_scientists_statement_on_coronavirus_measures.pdf)

---

McKee, della London School of Hygiene e Tropical Medicines<sup>22</sup>, riferendosi ai negoziati della Brexit. Invece di fare tutto ciò che era possibile per preservare le aree collaborazione con l'Europa, come su salute e medicinali, “la Gran Bretagna ha preferito isolarsi dai sistemi europei che sono stati costruiti nell'ultimo decennio, in gran parte dopo i problemi riscontrati con la pandemia dell'influenza suina”.

Il paese adesso non sta più dentro il meccanismo di validazione rapida di vaccini e farmaci in caso di pandemie prevista dalla Agenzia Europea del Farmaco (European Medicines Agency, EMA). Ciò significa che la Gran Bretagna dovrà attendere tempi più lunghi per avere accesso ai questi strumenti sanitari. A rendere le cose ancora più complicate, la Gran Bretagna è uscita anche dal meccanismo europeo di acquisto all'ingrosso di vaccini e farmaci per emergenza. Questa leva permette ai paesi europei una maggiore rilevanza di mercato e una velocizzazione delle pratiche di accesso a medicinali e vaccini in uno scenario di crisi.

### **La tensione fra salute ed economia**

Uno dei motivi per cui il diritto alla salute subisce così tante violazioni deriva dal fatto di essere un diritto che non vive in isolamento. Si trascina molti altri diritti sociali, in costante attrito con i profitti della finanza e le leggi dell'economia. La diffusione delle malattie implica perdite economiche. Per questo salute ed economia sono legate a doppio filo.

Nel 2013, la Banca Mondiale aveva valutato una perdita di 3.000 miliardi di dollari per una singola pandemia influenzale<sup>23</sup> – ovvero una caduta di Pil tra lo 0,2 e il 2%. Il rapporto 2019 sulla minaccia pandemica della Banca Mondiale prevede una distruzione dell'economia mondiale in ragione del 5%<sup>24</sup>. Riferendosi in particolare all'attuale focolaio di coronavirus, l'Ocse ha considerato che SARS-CoV-2 potrebbe dimezzare il tasso di crescita dell'economia a un misero 1,5%, il più basso dal 2009<sup>25</sup>. Rischia anche di far precipitare le previsioni di crescita della Cina al 4,9%, rispetto al tasso del 5,7% previsto a novembre 2019.

---

22 <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/14/coronavirus-vaccine-delays-brexit-ema-expensive>.

23 [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/HDN/Health/WDR14\\_bp\\_Pandemic\\_Risk\\_Jonas.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/HDN/Health/WDR14_bp_Pandemic_Risk_Jonas.pdf)

24 [http://apps.who.int/gpmb/assets/annual\\_report/GPMB\\_Annual\\_Report\\_English.pdf](http://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_English.pdf).

25 <http://www.oecd.org/economic-outlook/>.

Il virus sconvolge l'economia planetaria insomma, anche per la chiusura virtuale della "fabbrica del mondo", che abbatte la disponibilità di prodotti e parti di ricambio provenienti dalla Cina. Ciò che paralizza tutta la filiera produttiva globale. I paesi a basso e medio reddito, specialmente quelli che dipendono dalla catena globale di produzione e dalla esportazione di prodotti, sono i più vulnerabili in questo sconquasso.

In Italia, abbiamo sperimentato sulla nostra pelle il dilemma fra salute ed economia (e lavoro) in più occasioni. Il caso di Covid-19 non fa eccezione. A questa tensione sono da attribuire i clamorosi passi falsi nell'iniziale gestione della crisi, soprattutto a livello regionale. È evidente che le scelte non sono mai banali, hanno un portato di complessità inaudito. E tuttavia, fin dall'inizio, gli imprenditori della Lombardia hanno fatto valere con le istituzioni locali il timore che un isolamento forzato del loro territorio li avrebbe danneggiati irrimediabilmente.

Così il braccio di ferro tra la necessità di riconoscere e fermare il contagio con misure di salute pubblica severe e la pressione per evitare la contrazione dell'attività economica ha ingrossato un'ondata di esitazioni e ambiguità, ambiguità ed esitazioni che hanno sommerso anche il governo centrale. I messaggi della fine di febbraio per riaffermare l'esuberanza economica del Nord, tipo "Milano non si ferma", hanno legittimato comportamenti del tutto organici alla diffusione del virus.

La stessa tensione tra diritto alla salute ed economia sta all'origine dei due diversi approcci strategici nella gestione della crisi Covid-19: (1) il deciso contrasto del contagio con misure di distanziamento sociale e provvedimenti straordinari di isolamento coatto della popolazione (modello cinese, coreano, italiano); (2) il non contrasto del contagio, con l'attenzione esclusiva rivolta alla cura dei malati (modello britannico, in parte francese). Mi ritrovo nell'analisi di Roberto Buffagni, quando evidenzia che la scelta di contenimento del virus comporta costi economici rilevanti ma affonda le radici su valori di civiltà e di cultura antichi che informano un certo tipo di organizzazione della società. Valori a cui i paesi in questione si ispirano come cifra del loro stile etico-politico – magari solo per memoria inconscia, più che per lungimiranza.

La strategia del *laissez faire*, comunque ancora visibile, fa leva invece su una constatazione pragmatica, per quanto inquietante. La quota di popolazione la cui morte è messa in conto è fatta in larga misura da persone anziane e/o con malattie pregresse. La loro scomparsa non inficia di fatto la funzionalità del sistema economico, anzi esercita casomai una leva palingenetica, poiché

---

allevia i costi del sistema pensionistico e dell'assistenza socio-economica di medio periodo, “innescando un processo economicamente espansivo grazie alle eredità che, come già avvenuto nelle grandi epidemie del passato, accresceranno liquidità e patrimonio di giovani con più alta propensione al consumo e all'investimento rispetto ai loro maggiori”<sup>26</sup>. In potenza, questo modello è in grado di accrescere l'agibilità economico-politica dei paesi che lo adottano rispetto a quelli che scelgono misure di blocco del contagio, che dovranno scontare con i pesanti danni economici correlati.

Come italiani, ne sappiamo qualcosa. Dovremo (s)contare parecchie *morti economiche* oltre a quelle causate dal virus. Morti collegate all'exasperante pratica di precarizzazione del lavoro anche nei comparti di traino dell'economia del paese – penso in particolare al turismo. Insomma, il Covid-19 sta facendo emergere le molte patologie di sistema che covavano da tempo nel nostro paese. Ma se è vero che il virus segna uno spartiacque nella storia del paese, e nella storia d'Europa *tout court*, vogliamo poter immaginare con il dopovirus la rigenerazione politica ed economica che da tempo vogliamo vedere.

### **Un sistema sanitario nazionale pubblico e gratuito. La lezione di Covid-19**

Ci voleva l'onda d'urto di Covid-19 per restituire alla società italiana il valore del nostro sistema sanitario nazionale come bene comune che serve a tessere la fibra connettiva di una società, a partire dalla protezione delle persone rispetto alle vicende della vita. Un sistema che garantisce la vera sicurezza (altro che leggi sull'autodifesa!). Una istituzione che il mondo ci invidia<sup>27</sup>. Ritengo questa nuova tardiva consapevolezza la più insperata virtù del Coronavirus, il punto politico di non ritorno di questa sconvolgente epidemia.

In nome dell'economia, in Italia si è affossato il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) del 1978, uno dei dispositivi istituzionali più rivoluzionari ed efficaci in Europa nel settore del welfare, la conquista politica e civile che ha contribuito più di ogni altra allo sviluppo economico e sociale della nostra società. In nome del contenimento del deficit, la sanità italiana ha subito liberalizzazioni e privatizzazioni dei servizi pubblici. Con la scusa della riduzione del debito, o della

---

26 <http://italiaeilmondo.com/2020/03/14/epidemia-coronavirus-due-approcci-strategici-a-confronto-di-roberto-buffagni/>

27 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-24/spain-tops-italy-as-world-s-healthiest-nation-while-u-s-slips>

*spending review*, i governi hanno chiuso i rubinetti degli investimenti nella sanità pubblica: dal 2001 al 2008 la spesa sanitaria era cresciuta del 14,8%, dal 2009 al 2017 solo dello 0,6%, ciò che ha provocato la riduzione per la spesa del personale sanitario del 6% dal 2010 al 2016, il blocco del turnover, l'abbattimento di 70mila posti letto, la chiusura di 175 unità ospedaliere, e l'accorpamento compulsivo delle Asl da 642 negli anni '80 a 101 nel 2017.

I tagli hanno raggiunto 25 miliardi di euro solo tra il 2010 e il 2012. Una scelta avallata dalla vulgata del costo eccessivo del nostro sistema, che ha prodotto ricadute pesanti sui cittadini, tra cui l'esplosione della spesa privata calcolata dal Censis\_Rbm in 40 miliardi di euro nel 2017<sup>28</sup>, quando 8 milioni di italiani hanno dovuto ricorrere a prestiti per poter accedere alle prestazioni sanitarie. Solo il 41% dei nostri cittadini ha un reddito per sopperire alle spese, gli altri vanno a debito e, come illustra il rapporto Censis-Rbm del 2019, lo spalancarsi del business della sanità privata ha raggiunto un livello inquietante<sup>29</sup>.

Certo, stando a quanto raccontano i mass media, la transizione dalla sanità pubblica a quella privata appare una scelta inevitabile e sensata. La linea editoriale della *malasanità* italiana ha venduto all'opinione pubblica e alla classe politica di tutte le appartenenze l'idea che ogni intervento pubblico fosse inutilmente costoso, inefficiente, corrotto. Salvo la smentita di questi giorni. Al netto delle inefficienze e degli sprechi da combattere con determinazione, le spese in sanità sono investimenti, con effetti benefici per l'economia nel medio lungo termine.

Nell'immediato, abbattere il contagio attraverso le misure di contenimento straordinarie varate con i decreti del governo Conte è la sola strategia d'urgenza per evitare il collasso del sistema sanitario, con tutte le conseguenze che produrrebbe. Ma non possiamo aspettare troppo tempo per pianificare la necessaria inversione di rotta, che contemperi la coerenza fra percorso universitario e sistema salute, l'assunzione di personale sanitario, una maggiore formazione alla prevenzione delle malattie, la riapertura di strutture e presidi sanitari chiusi in questi anni, un forte investimento nella ricerca scientifica.

Ci vorrà anche il coraggio di rivedere in profondità alcune politiche strutturali del paese. Servizio Sanitario Nazionale vuol dire *nazionale*, appunto: cioè centralizzato. Non spezzettato in strategie regionali, più o meno orientate al

28 <https://www.censis.it/welfare-e-salute/cresce-il-rancore-la-sanità-prova-d-esame-il-governo-del-cambiamento>

29 <https://www.censis.it/welfare-e-salute/sanità-196-milioni-di-italiani-costretti-pagare-di-tasca-propria-ottenere>

---

settore privato. La devolution sanitaria non ha funzionato: è stata fonte di gravi disuguaglianze – nel suo piccolo, il Nord e Sud Italia riproducono il divario sanitario fra Nord e Sud del mondo. La devolution ha determinato varietà di approcci e spesso inefficienze, ha moltiplicato le possibilità di corruzione (a conferma dell'evidenza empirica globale).

La regionalizzazione della salute non è adatta a gestire le complessità inerenti alla *produzione di salute*. Tanto meno ad affrontare un'epidemia, come abbiamo visto nelle prime fasi della crisi sanitaria. L'Italia dovrà farsene una ragione.

Perciò è indispensabile rimuovere una volta per tutte le proposte sulla autonomia differenziata, che si sono fatte strada in questa legislatura, se l'Italia intende seriamente prepararsi alle condizioni di emergenza che incombono sul nostro paese più che altrove in Europa. Non solo perché abbiamo la popolazione più vecchia del mondo – il motivo dell'alta casistica di morti da Covid-19. Non solo perché l'Italia sarà il paese più seriamente colpito dal cambiamento climatico tra quelli europei, per posizione geografica e conformazione orografica. Ma soprattutto perché l'Italia già si porta in pancia non poche condizioni di emergenza sanitaria da affrontare, nell'immediato, con politiche serie, univoche, immediate.

Una per tutti? La resistenza agli antimicrobici. Siamo il paese europeo con il maggior numero di ceppi batterici che resistono agli antibiotici, la loro popolazione è decuplicata in dieci anni e stando agli ultimi dati dell'Istituto Superiore di Sanità, dei 33mila decessi provocati da antibiotico-resistenza in tutta Europa, 10mila sono avvenuti nel nostro paese<sup>30</sup>. La virologa Ilaria Capua non ha escluso un collegamento tra questa circostanza e l'alto tasso di mortalità da SARS-CoV-2 nel nostro paese.

Il post Covid-19 sarà come un dopoguerra, con il suo insostenibile numero di vittime, le sue macerie, la necessità di ricostruzione. Ma emergono nuove condizioni, si diffonde una nuova consapevolezza che sollecita i decisori politici a ridisegnare un sistema paese più forte, più giusto. Un'Europa più forte, perché più giusta. Nella sua tragica manifestazione, il silenzioso e invadente Coronavirus è la nostra migliore chance.

(aggiornato al 28 marzo 2020)

Nicoletta Dentico, responsabile Salute globale, Society for International Development (SID)

---

30 <https://www.epicentro.iss.it/antibiotico-resistenza/aggiornamenti>

## Le conseguenze economiche del coronavirus

Mario Pianta

*Che cosa possiamo imparare e che cosa possiamo cambiare di fronte all'epidemia di coronavirus? Riscopriamo che la salute è un bene pubblico globale, che la sanità pubblica e il welfare state sono attività fondamentali, alternative al mercato, che ci aspetta una seria crisi dell'economia e della finanza.*

L'epidemia di coronavirus ha fermato decine di paesi del mondo. Prima una parte della Cina, poi l'Italia, poi via via l'Europa, gli Stati Uniti e gli altri. L'emergenza sta cambiando rapidamente condizioni sanitarie, abitudini di vita, relazioni sociali e attività economiche.

L'Organizzazione mondiale della sanità riporta nei primi 63 giorni dell'epidemia 373 mila contagi e 16mila morti nel mondo; il numero di nuovi contagiati per ogni persona infetta è stimato tra 2 e 4; a livello mondiale siamo ancora in una fase di crescita esponenziale dell'epidemia; in Cina, dove il virus è partito, sembra che il contagio si sia fermato dopo aver raggiunto gli 82 mila casi; in Italia – il secondo paese più colpito con 64mila casi – l'epidemia non rallenta ancora. In molti dei 194 paesi contagiati le prospettive sono di una rapida diffusione (la genesi e la diffusione dell'epidemia sono analizzate nei contributi di Andrea Capocci e Nicoletta Denticò in questo ebook).

Le conseguenze dell'epidemia sono di grande rilievo e investono il sistema economico mondiale. In queste note – necessariamente schematiche – si propone una riflessione sulle questioni aperte dall'epidemia, sulle lezioni che possiamo imparare, su alcuni cambiamenti possibili per quanto riguarda i rapporti tra salute, economia e politica a livello mondiale.

### **La salute è un bene pubblico globale e come tale va garantito**

Il necessario punto di partenza è la nostra concezione della salute. La Costituzione italiana – come moltissime altre carte dei principi internazionali – riconosce la salute come “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della

---

collettività”. Dal punto di vista economico, la salute è un bene pubblico globale perché non può essere prodotto come una merce venduta sul mercato a consumatori individuali e perché è minacciato dalla mancanza di salute (o, appunto, dalla nascita di epidemie) in ogni punto del pianeta.

L’importanza dei beni pubblici globali si è affermata alla fine degli anni Novanta all’interno del dibattito sulla globalizzazione (Kaul et al., 1999) e ha investito in modo approfondito la questione della salute (Smith et al., 2003); la Banca Mondiale ha di recente sviluppato strumenti finanziari – con un approccio “di mercato” molto discutibile – per affrontare il rischio di pandemia globale e garantire il bene pubblico globale della salute (Stein e Sridhar, 2017).

Com’è stato messo in evidenza dal dibattito sulla globalizzazione all’inizio degli anni 2000 (Pianta, 2001), si è affermato un modello neoliberista che ha liberalizzato flussi di capitali e di merci e creato poteri sovranazionali per gestirli, sia con organismi intergovernativi come l’Organizzazione mondiale per il commercio, oltre a Fondo monetario e Banca Mondiale, sia con poteri privati – i centri finanziari di Wall Street e della City, le società di rating finanziario, le grandi imprese multinazionali – che hanno condizionato l’economia e la politica degli stati nazionali.

In quegli anni sono state sconfitte le proposte dei governi progressisti europei, dei sindacati, dell’Ilo, dei movimenti sociali di tenere insieme globalizzazione dei mercati e nuove tutele globali del lavoro, dei diritti sociali e dell’ambiente, di fronte al cambiamento climatico (si vedano i documenti dei movimenti contro il vertice dell’Omc a Seattle nel 1999 e del Millenium Forum della società civile alle Nazioni Unite del 2000, in Pianta, 2001).

Si è costruita così un’economia globalizzata su misura di merci e capitali, senza vincoli sulle questioni del lavoro, dei diritti e dell’ambiente. Senza regole, poteri e risorse a scala mondiale, questi aspetti sono stati trascurati, considerati soltanto come “costi” per l’economia, lasciati a scelte nazionali frammentate, sotto la pressione di privatizzazioni e tagli delle risorse pubbliche.

L’epidemia di coronavirus ha reso concreti i costi, anche economici, provocati dall’assenza di regole globali sulla tutela della salute – dai mercati di animali vivi in Cina alla capacità di individuare rapidamente un’epidemia – e di sistemi sanitari e di welfare sviluppati in tutti i paesi. Lo stesso problema si prospetta per i molti disastri ambientali – presenti e futuri – provocati dal cambiamento climatico e dalle resistenze al cambiamento nelle politiche e nelle decisioni delle imprese.

Una politica all'altezza di questi problemi mondiali dovrebbe riscrivere radicalmente le regole della globalizzazione. La protezione della salute, del welfare, del lavoro e dell'ambiente dev'essere assicurata da standard internazionali, vincolanti per gli accordi di liberalizzazione dei flussi di capitali e di merci. Le proposte politiche condivise avanzate dall'Organizzazione mondiale della sanità, dall'Organizzazione internazionale del lavoro, dalle conferenze sul cambiamento climatico devono acquisire una nuova priorità politica e ottenere le risorse necessarie. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, sottoscritti da tutti i governi, offrono un quadro ulteriore in cui collocare tali priorità (Nazioni Unite, 2015).

**Il welfare state, la responsabilità pubblica per i bisogni essenziali, è un modello alternativo al mercato: è un modello che funziona**

Nella risposta all'epidemia di coronavirus nei paesi più coinvolti un ruolo chiave è stato svolto dal sistema della sanità pubblica. Un sistema che si fonda su una visione della salute come diritto fondamentale che dev'essere assicurato dallo stato attraverso la fornitura di servizi pubblici universali pensati per soddisfare i bisogni, fuori dalle logiche di mercato che vedono imprese private vendere merci per un profitto.

Questo modello non riguarda solo la sanità ma tutto il *welfare state* costruito a partire dalle riforme radicali dei laburisti inglesi nell'immediato dopoguerra. Estesosi, con varianti significative, soprattutto in Europa, il welfare state resta strettamente associato al "modello sociale" europeo: sanità, scuola, università, previdenza, assistenza e altre attività essenziali sono servizi forniti e finanziati in misura prevalente dall'intervento pubblico (si vedano i contributi di Chiara Giorgi e Francesco Taroni in questo ebook).

I tre decenni di politiche neoliberiste hanno seriamente ridimensionato il modello di welfare state: le privatizzazioni e i tagli di spesa hanno costretto le agenzie pubbliche a ridimensionare le proprie attività, perdendo a volte universalità, efficacia e qualità dei servizi. Le attività di imprese private si sono moltiplicate, a partire dagli ambiti più profittevoli, come le pensioni, la sanità e le università private.

Varie ondate di "contro-riforme" hanno spinto le agenzie pubbliche a comportarsi sempre più come imprese private – nella previdenza fondata sul sistema contributivo, nelle *Aziende* sanitarie locali, nella gestione di scuola e università.

---

Finanziamenti ridotti, blocco del turnover del personale, pressioni per far pagare gli utenti hanno reso molti servizi di welfare più simili alla produzione di merci vendute sul mercato a clienti in grado di pagare. È stata l'“universalizzazione” del mercato capitalistico, presentato come unico modello capace di offrire merci e servizi, assicurando abbondanza ed efficienza.

L'epidemia ha mostrato che quel modello di mercato globale non solo crea minacce alla salute, ma è del tutto impotente nel dare risposte all'emergenza e alla tutela della salute. La sanità privata è del tutto irrilevante di fronte all'epidemia. È fondamentale ora riconoscere che il mercato deve fare molti passi indietro – nell'azione delle imprese come nelle politiche realizzate dai governi – e il welfare state deve tornare in primo piano, con la sua natura di modello di organizzazione della società e della produzione di servizi alternativo alla logica del mercato capitalistico.

Il welfare non è un costo per il sistema economico privato, è un sistema parallelo che produce beni e servizi pubblici e assicura la riproduzione sociale in base a diritti e a bisogni, anziché alla capacità di spesa. È quello che produce la qualità sociale e ambientale che il Prodotto interno lordo (Pil) – fondato sul valore delle merci – non è in grado di misurare (Armiento, 2018). Esattamente le stesse considerazioni valgono per la qualità ambientale e per la necessità di un intervento pubblico in quell'ambito.

La conseguenza naturale di quest'analisi è che va rifinanziata in modo massiccio – attraverso una tassazione più progressiva di redditi e patrimoni e, se necessario, attraverso una spesa in deficit – tutta l'azione pubblica: sanità, scuola, università, ricerca, previdenza, assistenza, ambiente. Un obiettivo ragionevole per l'Italia è di arrivare agli standard nord-europei in termini di spesa per abitante e di qualità dei servizi. Il *welfare state* potrebbe diventare il motore di uno sviluppo ad alta qualità sociale e ambientalmente sostenibile.

L'intervento pubblico, tuttavia, non si deve limitare alla fornitura dei servizi di welfare. Deve indirizzare le traiettorie di sviluppo dell'economia e dei mercati, assicurando la coerenza tra comportamenti delle imprese e gli obiettivi sanitari, sociali e ambientali sopra ricordati. I dibattiti sul ritorno della politica industriale e sul *Green Deal* europeo hanno aperto un nuovo spazio di azione delle politiche nazionali ed europee.

C'è un consenso crescente sull'espansione del ruolo dello Stato e dell'azione pubblica nell'economia e nella società. Un esempio importante è fornito dalle

proposte di Mariana Mazzucato sullo “Stato innovatore” (Mazzucato, 2014) e sulla (quasi) nazionalizzazione dell’industria farmaceutica (Mazzucato, 2020; si veda il contributo di Luigi Marengo in questo ebook).

Sarebbe illusorio pensare che, passata l’epidemia, l’economia possa tornare come prima. Tra gli effetti dell’emergenza c’è l’esigenza di ripensare produzioni e consumi alla luce delle esigenze della salute e della sostenibilità ambientale. Un’altra crisi sanitaria che riceve pochissima attenzione in Italia è quella delle morti e degli infortuni sul lavoro; occorre spostarsi verso un sistema produttivo di maggior qualità, capace di provocare meno danni alla salute di lavoratori e cittadini.

In effetti, il sistema della salute e del welfare può diventare uno dei motori dello sviluppo dell’economia. Nell’attuale dibattito sul ritorno delle politiche industriali abbiamo proposto di individuare tre aree prioritarie in cui concentrare ricerca e investimenti pubblici e privati per sviluppare “buone” produzioni: ambiente e sostenibilità, conoscenza e tecnologie dell’informazione e comunicazione, e salute, welfare e attività assistenziali:

*«L’Europa è un continente che invecchia ma è dotato dei migliori sistemi sanitari al mondo, sviluppati sulla base di una concezione della sanità come servizio pubblico. Gli avanzamenti nel sistema di assistenza, nella strumentazione medica, nelle biotecnologie, nella genetica e nella ricerca farmacologica devono essere finanziati e regolamentati con attenzione alle possibili conseguenze etiche e sociali (come nel caso degli organismi geneticamente modificati, della clonazione, dell’accesso ai farmaci nei paesi in via di sviluppo, etc.). Le politiche possono essere indirizzate a affrontare i problemi dell’invecchiamento della popolazione, al miglioramento dei servizi di welfare, a ridurre le disuguaglianze nella salute. Possono rilanciare la fornitura pubblica dei servizi, prevedere la partecipazione da parte dei cittadini e delle organizzazioni non profit, con la possibilità di forme di auto-organizzazione delle comunità» (Pianta, 2018).*

In Europa e in Italia una politica di questo tipo è possibile, utilizzando strumenti istituzionali, competenze e risorse esistenti. Una politica per il cambiamento del sistema produttivo può orientare le attività economiche verso la tutela della salute e del welfare e verso una “politica industriale verde” (Pianta et al., 2016, Lucchese e Pianta, 2020).

### **Il welfare state e la sanità pubblica sono fattori chiave per l’uguaglianza economica e sociale**

Una considerazione importante riguarda la questione della disuguaglianza. In

---

termini di reddito e ricchezza a partire dal 1980 tutti i paesi avanzati hanno registrato forti aumenti delle disparità, anche per effetto delle politiche neoliberiste. Nel secondo dopoguerra il *welfare state* è stato un fattore essenziale per la riduzione delle disuguaglianze, proprio per la sua natura di fornitore di beni e servizi in base ai bisogni anziché alla capacità di spesa. Come è stato dimostrato, il ridimensionamento delle politiche, la privatizzazione dei servizi pubblici e l'estensione del mercato in ambiti prima tutelati dall'azione pubblica ha introdotto nuovi meccanismi che generano disparità economiche e sociali (Franzini e Pianta, 2016).

Le connessioni tra disuguaglianze economiche e disparità nella salute sono state analizzate da diversi lavori; si è mostrato che società più diseguali registrano condizioni di salute e benessere peggiori, e che forti divari tra ricchi e poveri sono associati a peggioramenti delle condizioni di salute e delle aspettative di vita della popolazione più povera (Wilkinson e Pickett, 2010; Deaton e Case, 2020). In Europa un rapporto della Commissione europea ricordava che “le persone con livelli più bassi di istruzione, qualifiche e reddito tendono ad avere tassi di morbilità e mortalità più alti” (Commissione europea, 2007, p. 4) e considerando gli effetti economici delle disparità nella salute calcolava che:

*«Il numero di decessi attribuito a disuguaglianze sanitarie nell'Unione europea (Ue a 25 Stati membri) nel suo complesso è di 707mila l'anno, e l'equivalente numero di anni di vita persi ammonta a 11,4 milioni. Le disuguaglianze in salute influiscono anche sull'aspettativa di vita media di donne e uomini diminuendola di 1,84 anni (...). L'ammontare dei costi totali dovuti alle disuguaglianze in salute è stato ricavato dalla combinazione dei dati relativi a mortalità e morbilità, e si avvicina ai 980 miliardi di euro, ovvero il 9,38% del Pil dell'Ue a 25 Stati membri nel 2004. In altre parole, la perdita di salute dovuta alle disuguaglianze socio-economiche rappresenta il 15% dei costi dei sistemi di sicurezza sociale e il 20% dei costi dei sistemi di assistenza sanitaria dell'Unione europea nel suo complesso» (Epicentro, 2007).*

Per l'Italia i rapporti tra disuguaglianze e salute sono stati analizzati da diversi studi considerando diverse condizioni sociali e professionali (Costa et al., 2004), e diverse patologie (Passi, 2011), mostrando che anche nel nostro paese la mortalità aumenta in proporzione al disagio economico e sociale, con più bassi redditi, istruzione e classe sociale. Ridurre le disuguaglianze economiche consentirebbe così di ridurre le disparità nella salute. E un maggior impegno per una protezione sanitaria universale e ugualitaria ridurrebbe in modo significativo i costi della sanità pubblica e del welfare.

Paradossalmente, proprio l'epidemia ricrea una condizione di (quasi) uguaglianza di fronte alle probabilità di contagio; i livelli di reddito contano relativamente poco e non c'è modo di acquistare sul mercato una protezione individuale. L'uguaglianza nei comportamenti e nei trattamenti sanitari diventa così essenziale per contrastare l'epidemia. Ma l'uguaglianza è il risultato di una sanità pubblica universalistica, è un esito fondamentale del welfare state, oltre che un obiettivo della Costituzione italiana. Come tale, dev'essere riconosciuta come una priorità della politica – economica, sociale e sanitaria – per il dopo-epidemia.

### **È in arrivo una crisi economica e finanziaria**

Le conseguenze economiche dell'epidemia di coronavirus potranno essere superiori a quelle della crisi finanziaria del 2008. I meccanismi che alimentano la recessione sono innanzi tutto l'interruzione di parte della produzione e il blocco dei consumi nei periodi di diffusione più acuta dell'epidemia (il primo trimestre in Cina e Italia, i mesi da marzo in poi nel resto d'Europa e negli Usa).

Interi settori – come viaggi aerei, trasporti, turismo e ristorazione – sono fermi. La produzione, specie nella manifattura, dipende ormai in forte misura da sistemi di produzione internazionale con componenti prodotte in decine di paesi diversi, un sistema assai vulnerabile di fronte al blocco di attività legato all'epidemia. Gli effetti sul lavoro sono la perdita di occupazione e di salario, che possono essere compensati solo in misura limitata dalle misure compensative come quelle introdotte dal governo italiano (cassa integrazione, sgravi fiscali, eccetera). La prevedibile caduta di domanda finirà per rallentare ulteriormente la produzione. L'aumento di spesa sanitaria dovuto all'emergenza epidemia difficilmente potrà avere effetti espansivi rilevanti sull'insieme dell'economia.

Di fronte a questa recessione, le politiche di espansione monetaria sono del tutto inefficaci; anche lo stimolo indiretto di politiche fiscali espansive o sgravi fiscali rischia di avere effetti limitati; solo un aumento della spesa pubblica per acquisti di beni e la creazione di nuove attività produttive può far ripartire l'economia.

Le prospettive per l'Italia sono particolarmente difficili. La caduta del Pil italiano per il 2020 potrebbe arrivare al 5%. Secondo Confindustria, il 20% delle imprese ha avuto effetti negativi forti; interi settori – come il turismo – saranno colpiti ben oltre il momento più acuto dell'epidemia; peserà poi l'effetto depressivo della caduta dei redditi e della domanda. Inoltre, con un sistema produttivo indebolito da un decennio di recessione e ristagno, anche misure di sostegno ai

---

redditi potrebbero non tradursi in aumenti di produzione interna, ma rivolgersi all'importazione, come è già avvenuto nei casi delle mascherine e dei macchinari sanitari per la rianimazione. Dopo la crisi del 2008 la perdita del 20% di capacità produttiva è diventata permanente. Il rischio per il paese è che per effetto dell'epidemia si produca un analogo arretramento dell'economia italiana.

Un altro meccanismo destinato ad aggravare la crisi – il più pericoloso – è quello della finanza. Tra il 19 febbraio e il 12 marzo alla Borsa di Wall Street l'indice S&P500 ha perso il 25%, a Londra la caduta dell'indice FTSE100 è stata del 28%, alla Borsa di Milano l'indice FTSE MIB ha perso il 40%. L'instabilità finanziaria è destinata a crescere e non è stata fermata dalle nuove emissioni di liquidità da parte della Federal Reserve Usa o della Banca Centrale Europea.

La crisi finanziaria è destinata ad avere il suo epicentro negli Stati Uniti. Nella crisi del 2008 le borse avevano perso il 50% delle quotazioni, e si potrebbe arrivare ora a perdite analoghe. Nel febbraio scorso gli indici di Wall Street avevano raggiunto più del doppio dei valori del 2007, livelli del tutto ingiustificati dalla situazione dell'economia reale. Ad alimentare la speculazione finanziaria c'era soprattutto la convinzione diffusa che con Donald Trump alla Casa Bianca le politiche di sostegno a finanza e imprese e gli sgravi fiscali ai ricchi avrebbero permesso a Wall Street di continuare la propria espansione. Le recenti misure espansive della Federal Reserve Usa andavano ancora in quella direzione, ma questa volta i mercati finanziari non sembrano stabilizzarsi.

Prima dell'estensione dell'epidemia, lo scenario più probabile era un proseguimento dell'espansione finanziaria americana – sostenuta artificialmente dalle politiche fiscali e monetarie – fino alle elezioni presidenziali del novembre 2020. Una costante del ciclo politico-economico Usa è non ci sia mai una recessione alla vigilia del voto presidenziale, e che gli aggiustamenti e le crisi si verifichino l'anno successivo. In questo scenario Trump avrebbe potuto vincere agevolmente sull'onda di un'economia che va bene e della radicalizzazione a destra del suo elettorato.

Ora lo scenario è del tutto cambiato. La capacità degli Stati Uniti di controllare l'epidemia è difficile da valutare, i 2.000 miliardi di dollari decisi dal Congresso Usa sono uno stanziamento enorme ma di incerta efficacia, Trump può rivelarsi un leader inadeguato ad affrontare l'emergenza. C'è la possibilità che tutto precipiti: crisi finanziaria, recessione mondiale, Trump che perde le elezioni, il democratico Joe Biden che si trova a mettere un po' d'ordine nel 2021.

Finora è mancato un evento specifico che faccia esplodere la crisi, come è stato nel 2007 il crollo dei mutui *subprime*, il fallimento di Lehman Brothers e poi la crisi del debito pubblico in Sud Europa. Il sistema finanziario è diventato molto complesso e vulnerabile e la crisi potrebbe scoppiare in qualche punto inatteso: ad esempio l'eccesso di debito privato negli Usa di fronte a una recessione mondiale, oppure i fallimenti di società di assicurazione sanitaria Usa di fronte ai costi dell'epidemia, oppure ancora l'incapacità europea di affrontare gli effetti dell'emergenza su spesa e debito pubblico.

Di fronte alla prospettiva di una grave crisi economica e finanziaria è essenziale la risposta delle politiche di Stati Uniti (si veda il contributo di Martino Mazzonis in questo ebook) ed Europa (esaminata nel contributo di Matteo Lucchese e Mario Pianta). Il compito più urgente della politica economica è contenere la gravità e la durata della crisi. Ma nei provvedimenti di questi mesi è in gioco in realtà il modello dell'economia del dopo-epidemia.

Per l'Europa, in particolare, si tratta di ritrovare e rilanciare il modello di sviluppo europeo che nel dopoguerra si era consolidato sulla base di un' "economia mista" con un forte intervento dello Stato e di un ruolo centrale del *welfare state*. Dagli anni Novanta, il processo di integrazione economica e monetaria ha preso una strada diversa, all'insegna del neoliberismo e dell'espansione della finanza. Dal Trattato di Maastricht del 1992 in poi, le regole europee hanno drasticamente indebolito – attraverso privatizzazioni e vincoli alla spesa pubblica – quei due pilastri del modello europeo. Le politiche economiche europee – monetarie, fiscali, industriali e di welfare – dovranno mettere al centro non più l'ortodossia finanziaria, ma la ricostruzione delle capacità produttive, il lavoro, il benessere delle persone. Il sistema della salute, dei servizi pubblici di welfare e della tutela dell'ambiente può diventare il motore di un nuovo sviluppo europeo.

### **Il sistema internazionale ha di fronte una prospettiva di disintegrazione**

Dal punto di vista dell'ordine internazionale, l'epidemia ha reso più estreme alcune contraddizioni, che la politica mondiale fatica a ricomporre (si veda il contributo di Francesco Strazzari in questo ebook).

a. Il modello neoliberista di globalizzazione dei mercati ed espansione della finanza da un lato si fonda sulla presenza di un sistema mondiale aperto, interdipendente e integrato, dall'altro ha ridotto drasticamente le forme di *governance* mondiale in tutti i campi, salute, welfare e ambiente in particolare. L'economia

---

ha portato a una polarizzazione tra “centri” e “periferie” che aumenta le difficoltà di integrazione. La politica degli Stati e dei poteri sovranazionali ha meno strumenti per assicurare un ordine internazionale.

b. Il lungo declino degli Stati Uniti (Arrighi, 1996; Pianta 1988) ha visto indebolirsi il vecchio modello di egemonia americana che manteneva un ordine globale attraverso un sistema di rapporti di potere, alleanze, istituzioni internazionali e regole condivise – tra queste la Nato, l’Fmi, l’Omc, eccetera. La politica di Trump ha risposto a questa perdita di capacità egemonica con un attacco ad alcuni fondamenti dell’ordine mondiale costruito dagli Stati Uniti stessi, mettendo in discussione ad esempio il ruolo della Nato e dell’Omc. In nome dell’“America first”, della ricerca di vantaggi economici e politici di breve periodo, si nega l’esigenza di cooperazione internazionale, si procede con un unilateralismo estremo, fino a negare le sfide più drammatiche come il cambiamento climatico e (inizialmente) la gravità dell’epidemia di coronavirus. Questa politica americana alimenta il disordine globale e mette fine al ruolo degli Stati Uniti come potere di riferimento del sistema mondiale.

c. Il ripiegamento su se stessa dell’America e la paralisi dell’Europa mostrano l’incapacità di progetto dell’occidente, in nettissimo contrasto con il dinamismo dell’Asia e della Cina. La Cina ha assunto una nuova centralità economica, è segnata da forti contraddizioni interne, dall’inadeguatezza dei servizi sanitari e del welfare messa in evidenza proprio dalla nascita in quel paese dell’epidemia di coronavirus. Ma ha anche mostrato una forte capacità di affrontare i problemi con interventi su grande scala, nel caso dell’epidemia come delle misure per contrastare il cambiamento climatico. La Cina era rimasta fuori dagli effetti della crisi finanziaria del 2008 e della recessione che ne è seguita in occidente. Ora potrebbe far riprendere l’economia e recuperare la caduta delle Borse più in fretta dell’occidente. Se mostrasse anche un’effettiva capacità di fermare l’epidemia, la Cina potrebbe presentarsi come un protagonista capace di assicurare elementi di ordine nel sistema mondiale. Di fronte al “caos sistemico” (Arrighi, 1996) legato al declino americano, la Cina potrebbe emergere con un ruolo internazionale più forte, una capacità di ridurre l’instabilità globale, e una potenziale capacità egemonica.

(aggiornato al 24 marzo 2020)

**Mario Pianta** è professore di Politica economica alla Scuola Normale Superiore, Classe di scienze politico-sociali, sede di Firenze

## Bibliografia

- Armiento M. (2018), “The Sustainable Welfare Index: Towards a Threshold Effect for Italy”. In *Ecological Economics*, 152, pp. 296–309.
- Arrighi G. (1996), *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*. Milano: Il Saggiatore.
- Costa G., Spadea T., Cardano M. (a cura di) (2004), “Diseguaglianze di salute in Italia”. In *Epidemiologia e prevenzione*, 28, 3.
- Kaul I., Grunberg I, Stern M. A. (a cura di) (1999), *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. New York: Oxford University Press.
- Deaton A., Case A. (2020), *Deaths of despair and the future of capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Epicentro (2007), *I costi economici delle disuguaglianze in salute in Europa*, [https://www.epicentro.iss.it/politiche\\_sanitarie/diseq\\_economiche](https://www.epicentro.iss.it/politiche_sanitarie/diseq_economiche)
- European Commission (2007), *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Franzini M., Pianta M. (2016), *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*. Roma-Bari: Laterza.
- Lucchese M., Pianta M. (2020), *Europe’s alternative: a Green Industrial Policy for sustainability and convergence*, MPRA Paper 98705.
- Mazzucato M. (2014), *Lo stato innovatore*. Roma-Bari: Laterza.
- Mazzucato M., Li H.L., Darzi, A. (2020), “Is it time to nationalise the pharmaceutical industry?”. In *BMJ*, 368, <https://www.bmj.com/content/368/bmj.m769>
- McMichael A. (2013), “Globalization, Climate Change, and Human Health”. In *The New England Journal of Medicine*, 368, pp. 1335-1343, 4 april 2013, <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmra1109341>
- Nazioni Unite (2015), *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. New York: United Nations.
- Passi - Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia (2011), *Diseguaglianze sociali e salute. Rapporto nazionale 2007-2009*. Roma: Istituto Superiore di Sanità.
- Pianta M. (1988), *Stati Uniti: il declino di un impero tecnologico*. Roma: Edizioni Lavoro
- Pianta M. (2001), *Globalizzazione dal basso. Economia mondiale e movimenti sociali*. Roma: manifestolibri.
- Pianta M. (2018), *Produrre*. In G. Battiston, G. Marcon (a cura di), *La sinistra che verrà*. Roma: minimum fax.
- Pianta M., Lucchese M., Nascia L. (2016), *What is to be produced? The making of a new industrial policy in Europe*. Brussels: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Smith R., Beaglehole R., Woodward D., Drager N. (eds) (2003), *Global Public Goods for Health: health economics and public health perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Stein F., Sridhar D. (2017), “Health as a ‘global public good’: creating a market for pandemic risk”. In *BMJ*, 2017, <https://www.bmj.com/content/bmj/358/bmj.j3397.full.pdf>
- Wilkinson F., Pickett K. (2010), *La misura dell’anima*. Milano: Feltrinelli.

---

## Il virus della libertà

Angelo Mastrandrea e Teresa Pullano

*Con l'Europa bloccata e atterrita da un nemico invisibile, rileggiamo le parole di Carlo Levi sulla paura collettiva che nella Francia del '39 spalancò la strada al governo di Vichy. E quelle di Hannah Arendt sul coraggio della libertà, mentre la pandemia mostra la fragilità del liberalismo politico.*

“La crisi che aduggiava la vita d'Europa da decenni, e che si era manifestata in tutte le scissioni, i problemi, le difficoltà, le crudeltà, gli eroismi e le noie del nostro tempo, scoppiò verso la sua soluzione in catastrofe”. Lo scrive Carlo Levi in un breve testo incompiuto scritto nel 1948, intitolato *La paura è il contrario della libertà*, una sorta di appendice al saggio *Paura della libertà* che Carlo Levi scrisse dall'esilio bretone di La Baule, tra il settembre e il dicembre del 1939.

Il primo settembre del 1939, lo scrittore torinese si trovava nella capitale francese, dove i nazisti erano ancora un nemico lontano e soprattutto invisibile. Parigi, però, racconta, “era percorsa da un'ondata di spavento non immaginabile da chi non l'ha visto, e soltanto parzialmente dovuto al timore di armi misteriose, di gas venefici e di bombe asfissianti, ma più indistinto, più indeterminato, come un'ombra senza forma”. I francesi erano attanagliati dalla paura collettiva, e per Levi “la sua improvvisa apparizione faceva rinascere sentimenti primitivi e nascosti, come l'orco e il lupo delle fiabe infantili”.

Più che la guerra, ad accomunare le due vicende è un sentimento che per Levi “è la paura fondamentale, non eliminabile, nell'uomo che non è ancora una persona, che non riesce a raggiungere la libertà e che perciò si sente indifeso e malsicuro in un mondo nel quale l'unica vera realtà, l'unica vera sostanza è la libertà”. Questo sentimento collettivo, “profondissimo e naturale”, a suo parere è “il fondamento dello stato di massa e del totalitarismo”. Secondo lo scrittore torinese, in definitiva, furono i parigini che si accalcarono alla stazione alla vigilia della guerra e dell'invasione tedesca a rendere possibile il governo di Vichy.

Oggi che le cronache quotidiane raccontano di un agricoltore ucciso da un

altro uomo che tentava di evadere da una “zona rossa” attraverso i campi, di tre anziani denunciati perché sorpresi a giocare a carte ai tavolini di un bar chiuso e di droni inviati a sorvegliare le spiagge per evitare che inconsapevoli bagnanti prendano il sole impunemente, è bene interrogarsi sul motore che alimenta episodi del genere. È quella paura collettiva che Carlo Levi fa nascere dalla “mancanza della persona, dal senso della non esistenza della propria individualità e dell’appartenenza a un qualche cosa di vago e indeterminato: a una massa”.

Non la paura individuale, considerata una forma di difesa dell’individuo e dunque “non pericolosa”, e neppure quella del contagio che, da Tucidide ad Alessandro Manzoni, passando per il *Decameron* di Boccaccio e per la novella di Giovanni Verga *Quelli del colera* – senza dimenticare *La peste* di Albert Camus e *Cecità* di José Saramago – alimenta la caccia all’untore e la criminalizzazione dei cittadini che non rispettano alla lettera le prescrizioni. Solo una paura fondata sulla fuga più che sulla ricerca del capro espiatorio spiega la corsa all’accaparramento delle merci nei supermercati e ai treni.

È un sentimento collettivo, mai individuale, che per Levi apre uno spazio alla possibilità del fascismo o di una qualsiasi forma autoritaria che potrebbe alimentarsene, creando “un circolo di terrore che nasce su se stesso, e dal quale è assai difficile uscire”. È quello che a suo avviso accadde in Francia quell’autunno del 1939, quando i nazisti non avevano ancora invaso il Paese.

Le parole che Carlo Levi utilizza per interpretare gli avvenimenti del 1939 le potremmo usare per descrivere la situazione dell’Europa bloccata e atterrita dalla pandemia di coronavirus nel marzo 2020. Infatti, proprio come allora, la pandemia accentua un senso di smarrimento che si avvertiva da tempo, dal crollo delle Torri Gemelle nel 2001, al crollo dei mercati nel 2008, e più di recente con il voto americano a Trump e quello inglese per la Brexit. La crisi del sistema economico neoliberista è stata accompagnata in questi anni dalla sempre maggiore fragilità del liberalismo politico. I cittadini spaventati dalle migliaia di morti, nelle loro famiglie, nei loro palazzi, a causa del coronavirus, sono anche spaventati dalla crisi economica con cui i principali paesi europei e occidentali si dovranno confrontare appena finita l’emergenza sanitaria.

Tuttavia, è sempre la paura che ha spinto i cittadini inglesi a votare per la Brexit e per il governo Johnson: la paura del declassamento sociale, dell’impoverimento, dell’essere lasciati indietro dalla globalizzazione. La stessa paura

---

collettiva spinge l'Europa intera a lasciar morire migliaia di persone nel Mediterraneo, o a rinchiuderle in "centri di accoglienza".

Nel 1939, la paura collettiva ha mutato la crisi in catastrofe. Per evitare che, nell'Occidente di Donald Trump, di Matteo Salvini e di Marine Le Pen la crisi attuale spalanchi la strada a un nuovo fascismo vi è solo una strada, ed è quella della ricostruzione di un sistema economico e politico che associ alla ricostruzione di un *welfare state* nazionale e transnazionale anche la rifondazione di una comunità politica che restituisca alla parola "libertà" il suo senso collettivo, l'unico che può avere, al di là di ogni illusoria ideologia della libertà individuale.

Infatti, vi sono almeno due crisi di portata strutturale che l'Europa alla prova del coronavirus deve affrontare: la crisi politica che si presenta come crisi della democrazia liberale e la crisi del sistema economico capitalista quale si è configurato dalla fine degli anni Ottanta a oggi. Esse mettono in discussione i due valori fondanti della cittadinanza moderna: la libertà e l'eguaglianza. I due temi sono tra loro imprescindibili: non c'è libertà, e quindi non c'è democrazia liberale, senza eguaglianza politica ed economica; al contempo non c'è vera eguaglianza in assenza di una libertà collettiva che restituisca ai cittadini un comune senso e una comune esperienza del mondo.

Di questa libertà parla Carlo Levi quando scrive *Paura della libertà*, una libertà che porta con sé la capacità di resistere alla tentazione di una risposta autoritaria al sentimento di dissoluzione delle strutture economiche, sociali e politiche fino ad oggi pensate come insuperabili.

Nel 1956, un'altra esule europea di origine ebraica, Hannah Arendt, tiene un ciclo di conferenze all'Università di Chicago, negli Stati Uniti che sono diventati la sua nuova patria, così come di quello che è rimasto della Scuola di Francoforte. Queste lezioni, che saranno poi pubblicate nel 1958 (in Italia nel 1964) con il titolo di *Vita Activa. La condizione umana*, hanno al proprio centro proprio l'idea di libertà e il tema del coraggio della libertà.

La Arendt condivide con Levi la critica della modernità politica come sviluppo di una società di massa e il tema della critica antropologica: il coraggio della libertà è necessario per passare da una società in cui gli uomini sono gestiti a partire dai loro bisogni materiali a una comunità politica di persone libere. In *La condizione umana*, Arendt racconta come, nell'Antica Grecia, la sfera politica, realizzata nello spazio pubblico della *polis*, fosse il regno della libertà, mentre la sfera privata, dedicata alla vita familiare, fosse il regno della costrizione e della

diseguaglianza: “essere liberi (nella *polis*, ndr) significava sia non essere soggetti alla necessità della vita o al comando di un altro sia non essere in una situazione di comando. Significava non governare né essere governati” (Arendt, *La condizione umana*, Feltrinelli 2017, p. 62).

L’eguaglianza, continua Arendt, era un concetto essenzialmente politico: “era la vera essenza della libertà” (ibidem). Se la “nuda vita”, intesa come necessità, sia materiale, o economica, sia biologica, domina la sfera della politica, allora non c’è possibilità né di libertà né di eguaglianza. Se la politica diventa gestione delle necessità, allora la condizione umana, fondata sulla libertà, è messa in pericolo. Questo è un punto molto importante per la “condizione” nella quale ci troviamo oggi, in Europa e nel mondo: la politica deve ovviamente garantire la sopravvivenza, quotidiana e, come oggi, in condizioni di emergenza, degli individui, ma non può in alcun modo abdicare per questo alla libertà e, con essa, all’eguaglianza dei cittadini. Scrive ancora Arendt a proposito del modello della *polis* greca: “In nessuna circostanza la politica poteva costituire solo un mezzo per proteggere la società” (Arendt, 2017, p. 60).

Arendt traccia qui una distinzione fondamentale: la libertà non si trova nella sfera privata, individuale, sia essa quella dei rapporti sociali o economici. Una versione moderna dell’idea di libertà è quella per cui la libertà è “naturale”, si sviluppa nella sfera sociale, e l’autorità politica ha solo il compito di proteggerla dagli abusi, dalle interferenze e dalla violenza.

Rileggendo Arendt “ai tempi del coronavirus”, vediamo come la situazione attuale fa esplodere le contraddizioni di questa concezione della libertà: la pandemia colpisce al cuore proprio l’idea che la sfera della libertà sia quella delle nostre case, dentro le quali siamo oggi tutti rinchiusi, separati gli uni dagli altri, nell’atomizzazione evidente della sfera pubblica e politica (a meno che si pensi che la sfera pubblica virtuale sia il nuovo spazio politico, con i suoi alienanti automatismi).

Allo stesso tempo, e con estrema forza, la crisi del coronavirus mette in scacco l’ideologia del libero mercato. Quale libertà di cura, di accesso ai servizi, di accesso al lavoro è rimasta durante la pandemia di coronavirus? Soprattutto, tornando ad Arendt, sarebbe gravissimo immaginare che la sfera politica, gli Stati e l’Unione europea abbiano come unico compito oggi quello di proteggere la società, l’economia e la sua libertà messa temporaneamente in crisi dalla pandemia.

---

Al contrario, oggi è il momento, a livello europeo e a livello mondiale, di affermare lo spazio politico comune come spazio della libertà collettiva, la quale deve essere sostenuta da misure di eguaglianza sociale ed economica che solo un welfare state europeo, come scrive Mario Pianta nel suo contributo in questo ebook, può e deve garantire. La libertà è solo quella dei cittadini: non si dà *vita activa*, come liberi ed eguali, al di fuori della condivisione plurale del mondo, che è comunità politica, e quindi essere in comune, ed esperienza delle risorse naturali. Non si pensi quindi di uscire dalla crisi innescata e rivelata dalla pandemia di coronavirus rispondendo con una gestione degli individui che li priva del loro essere cittadini, e poi immaginando un ritorno alla libertà naturale della società contemporanea.

Il rischio del conformismo, durante la crisi e dopo, è il principale ostacolo alla risoluzione della crisi politica europea attraverso la costruzione della comune libertà politica come unica e fondamentale condizione umana. La paura, scriveva Carlo Levi nel breve scritto ritrovato ad Aliano, è il contrario della libertà. L'unico antidoto possibile, a suo avviso, era la Resistenza, che in Francia "non fu altro che la liberazione dal terrore". Oggi, bisogna avere il coraggio di rispondere alla paura, che genera conformismo, con un nuovo inizio come cittadini d'Europa e del mondo.

(29 marzo 2020)

**Angelo Mastrandrea**, giornalista, scrive per *il manifesto*, *Internazionale* e [Sbilanciamoci.info](http://Sbilanciamoci.info)

**Teresa Pullano** è assistant professor in European global studies all'Università di Basilea

---

# L'economia

## Le catene globali del contagio

Andrea Coveri, Claudio Cozza e Leopoldo Nascia

*Lo shock economico della pandemia dipende dall'assetto dell'economia capitalistica mondiale in seguito alla globalizzazione neoliberista. Serve un approccio radicalmente diverso di politica industriale che colmi le asimmetrie strutturali tra le economie, verso uno sviluppo egualitario e cooperativo.*

L'epidemia dovuta al diffondersi del Covid-19 rappresenta la più grave pandemia dai tempi dell'influenza spagnola del 1918-1920. Mentre scriviamo, cioè a circa un mese dall'esplosione del virus, si sono registrati più di 400mila contagi e oltre 16mila morti in tutto il mondo, questi ultimi soprattutto in Italia, Cina e Spagna.

La pandemia dovuta al Covid-19 ha mostrato immediatamente il suo impatto dirompente, promettendo di innescare la più grave crisi economica del sistema capitalistico dallo scoppio della Grande Recessione del 2008. Molte analisi economiche si sono concentrate sull'impatto finanziario della pandemia: al riguardo, la figura 1 mostra il crollo della Borsa italiana (indice FTSE MIB) confrontandolo con la discesa che subì nel 2008 dopo il fallimento della Lehman Brothers.

Lo shock economico<sup>31</sup> provocato dal Covid-19 è intervenuto in un momento in cui l'economia globale appariva già sull'orlo di una recessione, come mostra la progressiva riduzione dei tassi di crescita del prodotto interno lordo a prezzi costanti delle quattro principali economie dell'Unione Europea e del Regno Unito (figura 2).

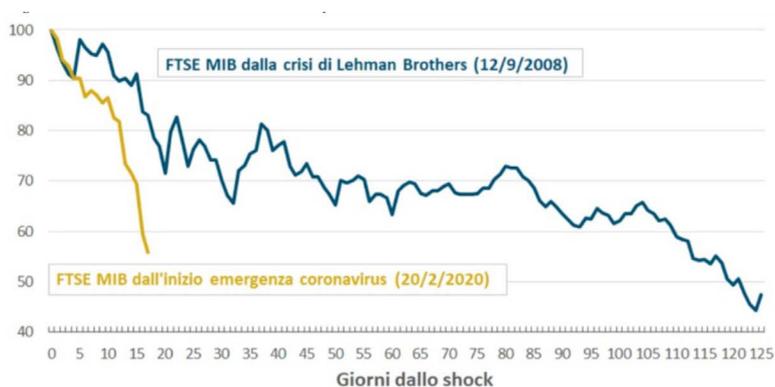
A seguito dell'esplosione della pandemia, la nota banca d'investimento Goldman Sachs ha stimato per il 2020 una contrazione del Pil dei paesi dell'Eurozona pari al 9%, con l'Italia chiamata a subire il contraccolpo maggiore: una contrazione del Pil pari all'11,6%. L'Unctad, d'altro canto, pochi giorni prima ha stimato un tasso di crescita dell'economia mondiale per il 2020 a un livello inferiore al 2,5% – spesso considerato la soglia della recessione –, mentre le

---

31 Si veda il contributo di Valeria Cirillo e Andrea Coveri “La globalizzazione ai tempi del virus”, in questo ebook.

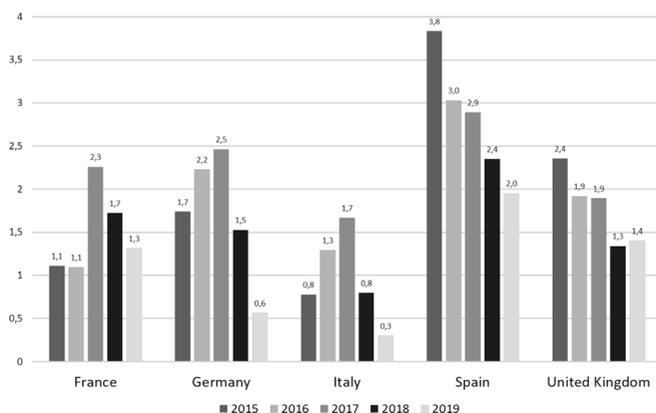
più recenti previsioni di Goldman Sachs parlano addirittura di una contrazione dell'1% del Pil mondiale.<sup>32</sup>

**FIGURA 1. DINAMICA DEL FTSE MIB A CONFRONTO, 2008 E 2020**



Fonte: Osservatorio Cpi (Conti pubblici italiani), Università Cattolica del Sacro Cuore. Grafico ripreso da lavoce.info

**FIGURA 2. TASSO ANNUO DI CRESCITA DEL PIL A PREZZI COSTANTI, 2015-2019**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OCSE

32 Rispetto alle stime di Goldman Sachs si veda [qui](#). Le stime dell'Unctad sono riportate [qui](#) (si veda anche il contributo di Monica Di Sisto "Coronavirus: una cura anche per il commercio globale", in questo ebook). Ulteriori stime dell'impatto del COVID-19 sul tasso di crescita dell'economia sono state recentemente fornite da Barro e colleghi/e [qui](#).

## Il ruolo delle catene globali del valore

Come si giustifica un effetto così grave sull'economia globale dovuto al diffondersi del Covid-19? Per rispondere a questa domanda è necessario guardare all'assetto che l'economia capitalistica mondiale ha assunto nell'arco degli ultimi trent'anni a seguito della cosiddetta *globalizzazione neoliberista*.

Uno dei tratti salienti di tale assetto è rappresentato dalla frammentazione internazionale della produzione, la quale ha comportato un'intensa dispersione geografica delle fasi produttive necessarie alla realizzazione di un prodotto. Ciò ha prodotto un'inedita disintegrazione delle filiere produttive su scala transnazionale e ha dato vita alle cosiddette catene globali del valore (CGV), all'interno delle quali l'Asia orientale e la Cina in particolare rappresentano un nodo cruciale.<sup>33</sup>

In questo contesto, l'esplosione della pandemia ha portato tra gennaio e febbraio 2020 alla riduzione della produzione manifatturiera cinese del 13,5% su base annua (il più grande calo degli ultimi 30 anni), soprattutto nel settore automobilistico (-31,8%), della produzione di attrezzature (-28,2%), dei trasporti (-28,2%), tessile (-27,2%) e della produzione di metalli (-26,9%). Inoltre, secondo le stime dell'Unctad, l'impatto dell'epidemia sull'economia cinese comporterà una riduzione pari a 50 miliardi di dollari dell'export mondiale di beni intermedi necessari alla produzione, in particolare nei settori degli strumenti di precisione, macchinari, *automotive* e componentistica per apparecchi elettronici.

Per comprendere la ragione per cui un tale crollo dell'export cinese interessi la dinamica industriale di grandissima parte dell'economia globale, di seguito riportiamo l'indice di *backward participation* nelle CGV rispetto alla Cina delle principali economie occidentali (figura 3) per gli anni 2005, 2010 e 2015.

Tale indice è spesso utilizzato come misura che approssima il livello di frammentazione internazionale della produzione e computa la quota percentuale di valore aggiunto prodotta all'estero (dalla Cina in questo caso) che è contenuta nelle esportazioni lorde di ogni singolo paese sul totale delle esportazioni lorde

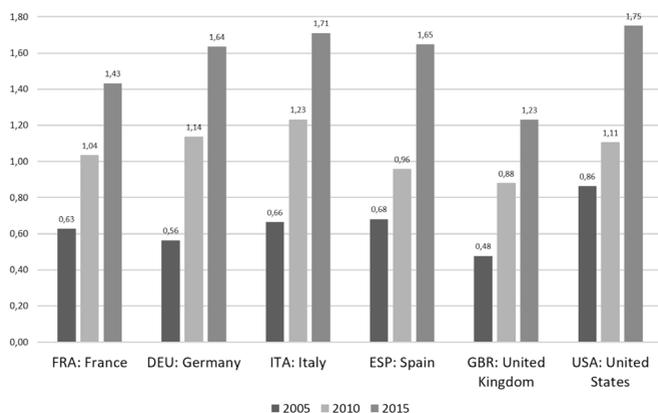
---

33 Il fenomeno della frammentazione internazionale della produzione non è il solo ad avere caratterizzato l'evoluzione dell'economia capitalistica globale nelle ultime quattro decadi. A fianco ad essi vanno annoverati, senza la pretesa di fornirne una presentazione esaustiva, la liberalizzazione internazionale dei flussi di capitale, la crescita del ruolo dei mercati finanziari nel processo di accumulazione globale, i mutati modelli di governance delle imprese finalizzati alla massimizzazione dei profitti a breve termine. Tuttavia, in questo contesto intendiamo concentrarci prevalentemente sul ruolo svolto dalla dislocazione transnazionale delle catene di subfornitura, la quale ha mutato radicalmente la natura e la composizione del commercio internazionale: si stima infatti che oggi il commercio di beni intermedi lungo le CGV rappresenti più del 50% del commercio globale.

di quest'ultimo. In altri termini, questo indicatore misura quanto le esportazioni dei paesi in esame dipendano dall'importazione di beni intermedi dalla Cina.

Come mostra la figura 3, tra il 2005 e il 2015 l'indice di *backward participation* è più che raddoppiato per tutti e sei i paesi, con Stati Uniti e Italia che raggiungono i valori più elevanti nel 2015, pari a 1,75% e 1,71% rispettivamente. L'integrazione della Cina nelle CGV di molti altri paesi del mondo segue un *trend* simile e in modo ancor più accentuato nel caso dei restanti paesi BRICS (Brasile, Russia, India e Sudafrica).

**FIGURA 3. INDICE (%) DI BACKWARD PARTECIPATION NELLE CGV RISPETTO ALLA CINA (FRA, DEU, ITA, ESP, GBR, USA – ANNI 2005, 2010, 2015)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OCSE-TIVA

Questa complessa interconnessione della produzione a livello mondiale – e il ruolo cruciale che in questo contesto gioca la “fabbrica del mondo” – ha richiamato gli ammonimenti di una parte della letteratura economica rispetto alla necessità per molti paesi di ridurre la dipendenza dalle importazioni di beni intermedi provenienti dalla Cina (il cosiddetto *decoupling*).

Tale diversificazione era stata in piccola parte già messa in opera da alcune multinazionali, che avevano cominciato a diversificare le loro fonti di approvvigionamento a causa delle restrizioni al commercio dovute alla guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina. In particolare, alcune multinazionali hanno spostato la produzione verso altri paesi prevalentemente del Sud Est Asiatico

e/o hanno promosso politiche di *reshoring*, ossia di ritorno della produzione nei paesi d'origine.<sup>34</sup> Per contro, non va dimenticato che l'ampiezza del mercato cinese rende per molte imprese ben poco profittevole l'abbandono completo del gigante asiatico.

Esiste poi un problema aggiuntivo: se anche la produzione in Cina dovesse gradualmente riprendere, la diffusione globale del Covid-19 sta oggi costringendo il resto del mondo industriale a fermarsi, generando un effetto domino che rischia di amplificare la recessione. In altri termini, la moderna struttura globale della produzione potrebbe rendere la ripresa più ardua anche per la Cina stessa, dal momento che essa stessa importa gran parte dei beni intermedi necessari alla produzione per il suo mercato domestico, oltre che per i mercati esteri.

Un ultimo elemento che ha accentuato l'impatto della pandemia sulle CGV deriva dal modello di business adottato dalle imprese, che permette loro di mantenere al minimo le scorte di magazzino. Ciò è coerente con il modello di produzione *just-in-time* di stampo toyotista, oggi accentuato dai miglioramenti nel sistema dei trasporti e del sistema logistico transnazionale; e soprattutto dall'intelligenza artificiale, la quale consente un controllo della produzione e del volume di vendite tale da permettere la trasmissione istantanea delle informazioni a tutta la catena di sub-fornitura, ottimizzando in tal modo le giacenze.<sup>35</sup>

---

34 Ad esempio, recentemente Google e Microsoft sembrano intenzionati a perseguire con maggior decisione l'idea di spostare alcune fasi della produzione di smartphone e personal computer in Vietnam e in Thailandia. Rispetto al fenomeno del *reshoring*, si veda, ad esempio, la decisione del gruppo cinese Haier di tornare a produrre in Italia (a Brughiero) una parte della produzione di lavatrici Candy (storico marchio italiano acquistato da Haier nel 2018). Sebbene la decisione sia stata presa prima dell'epidemia, a inizio 2020 il gruppo cinese ha deciso di anticipare il ritorno in Italia, originariamente previsto per giugno 2020, anche a causa dello stop alla produzione in patria. Adesso anche l'impianto brianzolo è fermo, costringendo la multinazionale a una nuova giravolta strategica.

35 Come sottolineato dall'Unctad, ulteriori fattori che acuiscano la fragilità del sistema economico odierno sono gli alti livelli di indebitamento pubblico e privato che caratterizzano molti paesi in via di sviluppo e che sono strettamente legati ai destini della Cina, la quale dal 2008 al 2017 ha moltiplicato per dieci i prestiti alle economie emergenti (da 40 a 400 miliardi di dollari). Ne consegue che un'eventuale restrizione delle condizioni a cui la Cina concede credito a questi paesi potrebbe comportare un ulteriore rallentamento dell'economia globale. Senza considerare, poi, la riduzione del volume complessivo di investimenti diretti all'estero previsti per il 2020-2021, la quale secondo l'Unctad sarà nell'ordine del 40%, e questo a causa del previsto calo dei profitti delle 5.000 più grandi multinazionali del mondo, responsabili di gran parte dei flussi di investimenti all'estero complessivi (tra le più colpite vi sono quelle operanti nel settore automobilistico, aereo e dell'energia). Infine, si tenga presente l'enorme ammontare di debiti societari contratti da molte imprese non finanziarie nei paesi avanzati, nonché il modo in cui il contraccolpo sui paesi esportatori di petrolio acuirà le tensioni geopolitiche (si pensi allo scontro tra Russia e Arabia Saudita) e la volatilità del prezzo del greggio.

---

## Le catene globali del valore come con-causa della pandemia

Accanto al richiamo degli impatti economici del Covid-19 sulle CGV, si vuole qui suggerire di osservare anche la relazione inversa: come le CGV possano essere considerate una concausa della diffusione del Covid-19 nel mondo.

Si consideri il crescente numero di lavori scientifici che collegano inquinamento e diffusione del virus. Spesso sono soltanto correlazioni spurie, alla stregua degli studi sui miasmi nella “fabbrica inglese dell’Ottocento”, ossia lavori che associavano le malattie dell’epoca genericamente all’inquinamento. Più accurati sembrano quegli studi che oggi accusano la produzione industriale capitalistica di alterare gli ecosistemi e, soprattutto, di ridurre la biodiversità.<sup>36</sup> Da tale riduzione deriverebbe una maggiore probabilità del cosiddetto “salto di specie”, ossia il fatto che il virus cerchi nuove specie animali – l’uomo nella fatti-specie – per continuare a esistere.

Questi due fattori, inquinamento e riduzione della biodiversità, devono però essere collegati non solamente alla produzione industriale in generale – la stessa che provocava inquinamento nei due secoli passati, ancorché su scala differente – ma anche al modo specifico con cui si produce oggi a livello mondiale. Di qui la domanda: la probabilità di diffusione del virus è accresciuta dal fatto che si produca oggi attraverso le CGV?

Una risposta a questa domanda è affermativa per almeno due ragioni. In primo luogo, si consideri la misura in cui le CGV hanno aumentato la concentrazione della produzione manifatturiera in talune aree geografiche, in particolare in Asia orientale ma anche in America Latina. Tale concentrazione si accompagna a un’accentuata specializzazione produttiva delle diverse regioni del mondo (frammentazione globale della produzione) per logiche di convenienza economica, ossia di compressione dei costi, che non tengono conto di un adeguato rapporto con la natura.

La grande concentrazione di alcune fasi delle CGV in paesi emergenti dipende spesso dal basso costo della manodopera locale e da peggiori condizioni di lavoro, dovute a legislazioni meno restrittive rispetto a gran parte di quelle vigenti in Occidente. Legislazioni che consentono anche tassi di inquinamento

---

36 Si veda Wallace, R., 2016. “Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Influenza, Agribusiness, and the Nature of Science”. *Monthly Review* Press. Oppure il Rapporto del WWF Italia “**Pandemie. L’effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi**”, del quale parla anche Stefano Lenzi suo “L’ambiente ai tempi della pandemia”, in questo ebook.

più alti che in altre parti del mondo. In generale, si ha una concentrazione della produzione – come visto nelle statistiche precedenti – che potrebbe aumentare la probabilità di nuovi virus.

In secondo luogo, la logica delle CGV ha comportato in questi decenni un forte aumento del commercio internazionale, in particolare quello di input intermedi accanto a quello dei beni finali. A tale aumento si è accompagnata una maggiore mobilità dei lavoratori. Infatti, dato che le CGV sono dominate da attori globali, ossia grandi imprese multinazionali, la mobilità internazionale dei loro lavoratori, in particolare dei loro manager, ha probabilmente impattato positivamente sulla probabilità di diffusione del virus.

Per quanto aneddotici, i casi del “paziente 1” tedesco (contagiato da una manager di Shanghai che ha portato il virus in Germania il 20 gennaio 2020<sup>37</sup>), o quello del “paziente 1” italiano di Codogno (manager della multinazionale Unilever), sono emblematici.

### **Il ruolo della politica economica, ossia come siamo arrivati fin qui**

La pandemia ha quindi svelato i limiti di una politica economica che vede il settore della salute come un problema di spesa pubblica sterile, da ridimensionare e da rimodellare per renderlo coerente con le regole del liberismo economico e della globalizzazione.

Nonostante l'invecchiamento crescente della popolazione richieda un maggior impiego di risorse nel settore sanitario, la domanda interna di risorse umane e di investimenti in sanità è stato uno dei bersagli prediletti da molti governi per realizzare risparmi al fine di ridurre il debito pubblico e le imposte sui redditi.

Le risorse umane specialistiche, *in primis* medici e infermieri, hanno trovato un mercato del lavoro precarizzato, con poche opportunità professionali, a causa dell'esternalizzazione a strutture private dei servizi pubblici e per i vincoli posti alle assunzioni al fine di non superare gli obiettivi di bilancio. Inoltre, dalla riforma Gelmini l'accesso programmato ai corsi di laurea in medicina e alle scuole di specializzazione è diventato più restrittivo.

La previsione già nel 2018 di una carenza di circa 5mila unità di personale

---

37 Si veda Rothe, C., et al., 2020. “Transmission of 2019-nCoV infection from an asymptomatic contact in Germany”, *New England Journal of Medicine*.

---

medico e infermieristico al 2023<sup>38</sup> ha spinto il primo governo Conte ad allargare le maglie del numero chiuso per la facoltà di medicina e a predisporre proposte per sveltire la formazione specialistica medica, quali le lauree abilitanti, poiché i circa 6-7mila posti per le scuole di specializzazione medica non riuscivano a coprire i fabbisogni previsti.

In altri termini, l'emergenza ha svelato la miopia della visione della sanità globalizzata, vulnerabile e insostenibile nel lungo periodo, nonché inadeguata a fronteggiare eventi gravi. Le regioni del nord Italia, ad esempio, nonostante dispongano delle migliori strutture sanitarie, hanno sofferto subito della mancanza di personale medico e infermieristico e delle infrastrutture necessarie ad affrontare l'emergenza, quali posti letto e terapie intensive, oltre che dei dispositivi di protezione individuale per il personale medico.

Il personale medico e infermieristico, ridotto anche dalle quarantene e spesso contagiato per la mancanza di dispositivi di protezione adeguati, si è rivelato insufficiente al punto da predisporre bandi d'urgenza per l'assunzione di medici e infermieri<sup>39</sup>, deroghe alle abilitazioni mediche<sup>40</sup>, oltre che bandi per richiedere la partecipazione volontaria anche dei medici e infermieri in pensione.<sup>41</sup> Decenni di tagli alla sanità hanno così presentato il conto in pochi giorni e rimesso in discussione le politiche universitarie e di accesso alla professione medica e infermieristica per il futuro.

Come precedentemente discusso, sul versante dell'offerta di beni e servizi, la manifattura ha fatto ricorso in maniera crescente a delocalizzazioni e *outsourcing* di molte fasi della filiera produttiva, spostando il tessuto imprenditoriale dalla produzione di beni verso l'erogazione di servizi. In questo contesto, tuttavia, il crescente ricorso alle CGV si è scontrato con le frontiere chiuse e l'impossibilità di reperire all'estero le forniture e i beni necessari. L'estensione delle CGV si è infatti ripercossa anche sulla catena della conoscenza: le imprese italiane, dopo decenni di delocalizzazioni, hanno perso la capacità di produrre beni a bassa tecnologia come i dispositivi di protezione individuale. Peraltro, solo

---

38 [https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/08/08/medici-italiani-quant-oggi-quant-saranno-fra-10-anni-2/?refresh\\_ce=1](https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/08/08/medici-italiani-quant-oggi-quant-saranno-fra-10-anni-2/?refresh_ce=1)

39 <https://simoneconcorsi.it/concorsi-esercito-infermieri-medici/>

40 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/16/coronavirus-col-decretone-si-sblocca-labilitazione-dei-medici-e-anche-dopo-lemergenza-lesame-di-stato-restera-abolito/5738011/>

41 [http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/news/dettaglio/-/asset\\_publisher/default/content/medici-per-covid-in-24-ore-raccolte-oltre-7900-candidature](http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/news/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/medici-per-covid-in-24-ore-raccolte-oltre-7900-candidature)

poche imprese dispongono ancora delle conoscenze per costruire rapidamente apparecchiature sanitarie come le terapie intensive, nonostante la tradizione industriale dell'Italia nel comparto biomedicale.<sup>42</sup>

Non è andata meglio al Regno Unito, che di fronte ai campanelli d'allarme per il diffondersi dell'epidemia si è ritrovato un servizio sanitario nazionale ridimensionato dai tagli di bilancio e dalla deindustrializzazione concepita all'epoca della Thatcher. Il primo ministro Johnson non ha trovato una platea di imprese in grado di provvedere alla fornitura rapida di terapie intensive e si è dovuto rivolgere all'industria automobilistica<sup>43</sup>, nonostante queste non siano specializzate nel settore biomedico – trovando peraltro limiti nella disponibilità di risorse umane, indispensabili per utilizzare le eventuali nuove terapie intensive<sup>44</sup>, e di dispositivi atti a garantire un'adeguata protezione.<sup>45</sup>

### Conclusioni

Le CGV hanno influenzato non soltanto la produzione ma anche i saperi e le conoscenze dei paesi occidentali, modificando l'industria e cancellando in parte il patrimonio di *know how* nazionale. Lo spostamento all'estero di intere filiere di produzione, anche a media e bassa tecnologia, ha creato una vulnerabilità in termini di *know how* manifestatasi con l'emergenza del Covid-19.

Gli effetti positivi sui profitti delle imprese derivanti dalla delocalizzazione degli stabilimenti e dalle subforniture da paesi terzi trovano, nel lungo periodo, un contraltare nella riduzione delle conoscenze, della capacità di apprendimento e della robustezza del sistema economico. Gli effetti delle CGV sulla “catena globale della conoscenza” (CGC) non sono neutrali: al contrario, hanno determinato uno spostamento delle conoscenze, quelle che il mercato valuta meno importanti, verso paesi e subfornitori esteri.

D'altro canto, le risorse umane per la sanità – limitate da accessi programmati ai corsi di laurea e scoraggiate da una prospettiva di lungo precariato e sacri-

---

42 Il bando Consip di marzo 2020 è riuscito a garantire la fornitura di 3.916 terapie intensive in due mesi da 9 imprese, grazie anche alle scorte di magazzino: <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/procedura-negoziata-durgenza-dispositivi-medici-per-terapia-intensiva-e-sub-intensiva-destinati-allemergenza-covid-19>

43 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-17/johnson-s-ventilator-plan-puzzles-u-k-firms-wanting-to-help>

44 <https://www.dailymail.co.uk/health/article-8121277/Calls-step-production-ventilators-coronavirus-pointless-without-additional-staff.html>

45 <https://www.thetimes.co.uk/article/coronavirus-letter-to-the-editor-without-protection-nhs-staff-are-cannon-fodder-tsw0nmbx>

---

fici in nome dei risparmi della spesa pubblica – si sono rivelate (nuovamente) strategiche, mettendo in crisi il modello di sanità come settore assicurativo imprenditoriale che ha mostrato tutti i propri limiti di fronte al Covid-19.

La sfida per una nuova politica industriale deve essere pertanto quella di *accorciare* la filiera produttiva, su scala continentale, dotandosi e perseguendo obiettivi di sviluppo comuni. Questo perché la logica delle CGV porta a “disimparare”, ossia a un impoverimento tecnologico e industriale dei paesi. Ne consegue che le economie nazionali si trovano a essere iper-specializzate solo in alcune fasi della filiera, con conseguente aumento della dipendenza reciproca e dunque maggiore difficoltà nel riconvertire la propria produzione per soddisfare le domande di beni pubblici sociali, a partire dalla sanità e dall’ambiente.

In questo contesto servono allora politiche industriali selettive per *colmare i buchi* che la crisi innescata dalla pandemia del Covid-19 ha generato nelle filiere produttive transnazionali. La riorganizzazione della struttura industriale globale sarà inevitabile e sicuramente avrà un notevole impatto sulle piccole e medie imprese italiane. Ciò potrebbe tuttavia rappresentare l’occasione per una loro selezione ed evoluzione, attraverso un cambiamento che permetta l’inserimento in filiere, appunto, *più corte*.

Tale ristrutturazione produttiva richiede dunque una politica industriale, su scala nazionale e soprattutto europea, all’altezza di questa sfida. In altri termini, una politica industriale dotata di risorse sufficienti e strumenti idonei a colmare le asimmetrie strutturali tra le economie e a innescare un processo che conduca all’abbandono dei dettami della globalizzazione neoliberista verso un modello di sviluppo egualitario e cooperativo.

(26 marzo 2020)

**Andrea Coveri** è assegnista di ricerca post-doc in Economia applicata all’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

**Claudio Cozza** è ricercatore di Politica economica all’Università di Napoli “Parthenope”

**Leopoldo Nascia** è ricercatore dell’Istat e collaboratore della Campagna Sbilanciamoci!

## La globalizzazione ai tempi del virus

Valeria Cirillo e Andrea Coveri

*Tra i paesi più colpiti dal Covid-19 vi sono proprio quelli con un ruolo centrale lungo le catene globali del valore, che si trasformano ora in catene globali del contagio economico tramite cui si diffonde la recessione. Uno studio analizza le dinamiche della crisi. Riscoprendo il ruolo dell'attore pubblico.*

Quali, e quanto profonde, saranno le conseguenze economiche del COVID-19? Quanto durerà la crisi economica e quanto sarà grave? Quali sono i meccanismi del contagio economico? E, soprattutto, cosa possono fare i governi?

Sono queste le domande al centro dell'e-book *Economics in the Time of COVID-19* a cura di Richard Baldwin e Beatrice Weder di Mauro (CEPR Press, 2020), entrambi professori di Economia internazionale presso il Graduate Institute di Ginevra. L'e-book è stato pubblicato da CEPR Press per VoxEU in tempi record: era già on-line il 6 marzo ([scaricabile gratuitamente qui](#)).

Il COVID-19 si sta diffondendo rapidamente a livello globale ed è ormai chiaro – sostengono gli autori – che abbia il potenziale per far deragliare l'economia mondiale. Tuttavia, sebbene le passate pandemie (dall'influenza asiatica nel 1957-58 all'influenza di Hong Kong nel 1968, dalla SARS nel 2002 fino alla più recente influenza aviaria nel 2009 e MERS nel 2012) possano fornire una bussola per tentare di prevederne gli esiti, la moderna configurazione dell'economia globale e le peculiarità del COVID-19 rendono al momento estremamente difficile produrre stime attendibili in merito al suo impatto economico.

Infatti, come enfatizzato dagli autori, la natura del COVID-19 è caratterizzata da elementi di forte incertezza che, al contrario del rischio, non è modellizzabile (nella misura in cui non permette di conoscere gli scenari possibili a cui potrebbe dare luogo e la probabilità di questi ultimi di verificarsi). Inoltre, il COVID-19 è uno *shock* di offerta non paragonabile a precedenti eventi catastrofici quali le crisi petrolifere degli anni Settanta o i terremoti – si pensi a quello avvenuto in Giappone nel 2011. A differenza dei terremoti, ad esempio,

---

la diffusione del virus non è determinata dalla distanza “dall’epicentro” – come dimostra l’esplosione di contagi in Lombardia quando l’epicentro era la città di Wuhan nella provincia di Hubei in Cina.

Inizialmente vi era chi aveva ipotizzato che il COVID-19 avrebbe determinato un improvviso crollo della produzione cinese, seguito da una sua rapida ripresa non appena il contagio si fosse arrestato. Si prevedeva, dunque, un effetto a “V”, ovvero una crisi profonda, tagliente, ma breve e circoscritta alla Cina. Tale scenario appare però al momento ben poco probabile a causa della rapida diffusione del virus a livello internazionale.

In particolare, Stati Uniti, Cina, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia e Italia sono tutti nella *top ten* dei paesi più colpiti e sono anche le economie *leader* a livello mondiale, rappresentando da sole oltre il 60% del PIL globale, il 65% della produzione manifatturiera e il 41% delle esportazioni manifatturiere mondiali. “Quando queste economie starnutiscono, il resto del mondo prenderà un raffreddore” – sostengono gli autori parafrasando un noto aforisma.

### **Catene globali del valore e canali di trasmissione del contagio**

Non è tuttavia solo una questione di dimensioni delle economie coinvolte. Ancor più importante è il fatto che nell’arco degli ultimi tre decenni l’estensione delle filiere produttive su scala globale ha reso i destini di queste economie – in particolare di Cina, Corea del Sud, Giappone, Germania e Stati Uniti – strettamente legati tra loro. In altri termini, una serie di fattori di stampo tecnologico, politico ed istituzionale ha incoraggiato le imprese a frammentare a livello internazionale la loro filiera produttiva, promuovendo la delocalizzazione di impianti industriali (si pensi alla crescita degli investimenti diretti all’estero), l’esternalizzazione di ampie fasi della produzione dei prodotti e il ricorso a fornitori indipendenti localizzati all’estero per l’approvvigionamento di beni intermedi necessari al processo produttivo.<sup>46</sup>

---

46 Tra i fattori più rilevanti che hanno dato luogo alla cosiddetta “terza ondata” della globalizzazione possiamo annoverare i seguenti: la riduzione dei costi di trasporto delle merci su scala mondiale; le innovazioni nel campo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, a cui ha fatto seguito una drastica riduzione dei costi di trasmissione delle conoscenze e di monitoraggio della produzione; l’ingresso di Cina, India e altri paesi emergenti nel mercato capitalistico globale, con il loro enorme bacino di manodopera a basso costo, una spesso bassa imposizione fiscale sugli utili di impresa e una blanda regolamentazione ambientale; *last but not least*, aggressive politiche di liberalizzazione del commercio e dei flussi di capitale a livello globale. Si veda, tra gli altri, Palley, T. I. (2018), “[Three Globalizations, not two: rethinking the history and economics of trade and globalization](#)”, FMM Working Paper No. 18.

Tra i paesi maggiormente colpiti dal COVID-19 vi sono proprio gran parte delle economie, Cina in testa, che svolgono un ruolo di enorme rilevanza lungo le catene globali del valore, le quali si trasformano in questo contesto pandemico in vere e proprie catene globali del contagio economico. In altri termini, la sofisticata interconnessione delle strutture produttive dei diversi paesi a livello internazionale fa sì che le catene globali del valore rappresentino i canali privilegiati lungo cui si propaga il virus della recessione. Ne consegue che i contraccolpi che stanno subendo *in primis* Cina, Corea del Sud e Italia intaccano le catene di approvvigionamento di gran parte dei paesi del mondo, producendo un rallentamento sincronizzato della produzione e, dunque, una probabile recessione.

La manifattura mondiale sarà scossa da un triplice colpo – tanto sul lato dell’offerta quanto sul lato della domanda.

In primo luogo, l’impatto del COVID-19 si manifesterà nell’interruzione diretta della fornitura di beni. Si consideri ancora una volta che la pandemia ha colpito profondamente il cuore produttivo del mondo, ossia l’Asia orientale e in particolare la Cina, la cui produzione industriale è precipitata tra gennaio e febbraio 2020 del 13,5% su base annua – si tratta del più grande calo della produzione in Cina dall’inizio dell’era post-Deng Xiaoping, ossia degli ultimi 30 anni. La pandemia si sta inoltre diffondendo rapidamente negli Stati Uniti e in Germania, due delle maggiori potenze industriali al mondo.

In secondo luogo, vi sarà un effetto di amplificazione del contagio tramite le catene di subforniture globali di beni intermedi, poiché anche i settori manifatturieri dei paesi meno colpiti avranno difficoltà nell’acquisire (importare) gli input intermedi necessari alla produzione domestica. In Cina, ad esempio, si svolgono diverse fasi della produzione – *in primis* attività manifatturiera e di assemblaggio – di una molteplicità di prodotti per ben noti *brand* appartenenti a imprese multinazionali (come Apple) e grandi rivenditori (come Walmart) operanti nei settori più disparati (dall’agricoltura al tessile, dal settore automobilistico all’ICT, ecc.), importando ed esportando un’enorme quantità di beni intermedi e semilavorati.

Ne segue che la durata dell’interruzione delle filiere produttive transnazionali dipenderà anche dalla capacità di diversificazione delle imprese importatrici, oltre che dalla capacità di recupero della Cina stessa quale *hub* di produzione su scala mondiale. Secondo gli autori, infatti, gli effetti sulla *supply-chain* globale

---

costituiranno la principale fonte di trasmissione e propagazione della crisi a livello europeo e statunitense, seppur con le dovute eterogeneità settoriali.<sup>47</sup>

### **Il rischio di un crollo della domanda effettiva**

Agli *shock* dal lato dell'offerta si affiancherà uno *shock* dal lato della domanda. Alcuni dei fattori capaci di innescare un crollo della domanda effettiva sono i seguenti.

In prima istanza, le misure intraprese allo scopo di contenere il virus, quali la drastica riduzione della mobilità delle persone (la “quarantena”) e la chiusura di svariati esercizi commerciali, oltre che di teatri, biblioteche, musei *et similia*, comportano un'immediata riduzione dei consumi da parte delle famiglie. Tali consumi verranno in parte posticipati e in parte, probabilmente, mai più effettuati. Gli effetti più pesanti riguarderanno il settore dei servizi, in particolare quello dei trasporti, del turismo e della ristorazione; ciò a ragione del fatto che, ad esempio, è difficile immaginare che un viaggio o una cena al ristorante vengano rimandati da parte delle famiglie.<sup>48</sup>

In seconda istanza, ci si può attendere che il forte rallentamento della produzione generi un aumento del tasso di disoccupazione, il quale si tradurrà in una riduzione del reddito disponibile di molti/e lavoratori e lavoratrici, a partire da coloro che sono occupati su base temporanea, i cui contratti potranno non essere rinnovati (aspetto questo non sufficientemente enfatizzato nell'e-book).

A tal proposito, se la riduzione del reddito disponibile dovesse interessare prevalentemente le fasce meno abbienti della popolazione – quelle con una più elevata propensione marginale al consumo – le conseguenze sui consumi aggregati saranno ancora più rilevanti. Inoltre, quale conseguenza dell'incertezza dovuta alla velocità e alla diffusione del contagio, è ragionevole attendersi da parte delle famiglie un aumento della propensione al risparmio per fini precauzionali, quale forma di tutela per un futuro a tinte fosche.

In terza istanza, un minor utilizzo della capacità produttiva da parte delle

---

47 Segnali preoccupanti riguardo alla propagazione della recessione lungo le catene globali del valore per il settore automobilistico sono recentemente stati evidenziati dalla stampa: si veda l'articolo “[Coronavirus, Fca si ferma in Europa, stop anche di Psa e Renault](#)”, *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020.

48 Rispetto alle conseguenze drammatiche della crisi nel settore dei trasporti, del turismo e della ristorazione, in Italia e non solo, vi sono diversi articoli di cronaca degli ultimi giorni: “[Il virus attacca i cieli: fallita l'inglese Flybe, Alitalia sul mercato](#)”, *La Stampa*, 6 marzo 2020; “[Coronavirus, per il turismo perdite stimate di 7,4 miliardi](#)”, *La Stampa*, 4 marzo 2020; “[Coronavirus. La ristorazione è il settore più colpito](#)”, FIPE-ConfCommercio.

imprese potrebbe rendere più difficile per queste ultime ammortizzare i costi fissi (un esempio banale è dato dalle spese di locazione degli immobili in cui si svolge l'attività produttiva). Questo potrebbe comportare a sua volta un aumento del costo per unità di prodotto e una riduzione del saggio di profitto e quindi della spesa per investimenti da parte delle imprese.

Infine, è ragionevole attendersi che la riduzione *sincronizzata* a livello globale di consumi e investimenti porterà ad amplificare la contrazione del valore aggiunto delle diverse economie, restringendo ulteriormente i mercati di sbocco esteri e rallentando dunque la dinamica delle esportazioni nette.

Peggioramento delle aspettative degli operatori finanziari e conseguenti ondate speculative sui mercati dei titoli di borsa, interconnessione dei bilanci bancari a livello transnazionale e, soprattutto, elevato indebitamento privato – soprattutto delle imprese non finanziarie – possono rappresentare ulteriori meccanismi di contagio economico in seguito a COVID-19. Meccanismi che potrebbero innescare una violenta recessione su scala internazionale, ripetendo in parte quanto avvenuto con la crisi economica globale esplosa nel 2008.

Infatti, come dimostrato dalla Grande Recessione innescatasi nel 2007 negli Stati Uniti e da lì propagatasi in tutto l'Occidente (e non solo), si tratta di meccanismi che rendono la moderna struttura del capitalismo globale notevolmente interconnessa e hanno dunque la capacità di amplificare gli effetti recessivi della crisi.

### **Meglio tardi che mai**

Le conseguenze economiche della pandemia potrebbero generare un crollo globale della produzione e mettere a dura prova i processi di globalizzazione in atto negli ultimi decenni. Baldwin e Weder di Mauro sollecitano un deciso intervento da parte dei governi e in particolare delle autorità di politica monetaria e fiscale al fine di elaborare in tempi brevi piani di azione coordinati a livello internazionale. A detta degli autori, lo scenario economico che si presenta potrebbe in effetti configurarsi come una sorta di banco di prova per testare la capacità di elaborare strategie comuni di azione in risposta a problemi eminentemente globali.

Oggi coronavirus, domani per esempio il cambiamento climatico. In particolare, riguardo all'Europa, secondo gli autori la crisi richiederà flessibilità nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e la necessità di prepararsi per un eventuale piano di espansione fiscale concertato a livello europeo. Infine, un

---

rafforzamento del Fondo di solidarietà dell'Unione Europea viene contemplato come una valida opzione.<sup>49</sup>

In questa fase, sembra dunque riconosciuto il ruolo strategico dell'attore pubblico. Un ruolo importante nella gestione delle conseguenze socio-economiche e, *in primis*, sanitarie della diffusione del COVID-19.

Nonostante l'implementazione delle politiche di austerità abbia portato in Europa e in particolare in Italia a un profondo depotenziamento dell'attore pubblico – si vedano gli incoraggiamenti verso il ricorso alla sanità privata e alla riduzione del peso dello Stato in economia (Alesina, A. e Giavazzi, F., “Troppo Stato in quell'agenda”, *Il Corriere della Sera*, 27 dicembre 2012) –, emerge oggi la consapevolezza rispetto al ruolo strategico di quell'attore e di quei servizi pubblici che si era pronti a “liberalizzare”.

Anche fra economisti più “ortodossi” – quali gli autori dell'e-book – sembra insomma farsi spazio l'idea che talvolta l'attore pubblico sia necessario e non solo in virtù dei cosiddetti “fallimenti del mercato”, bensì per ragioni strategiche e di benessere collettivo. Diremmo, dunque, meglio tardi che mai.

(22 marzo 2020)

**Valeria Cirillo**, è professoressa di Economia politica all'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

**Andrea Coveri** è assegnista di ricerca post-doc in Economia applicata all'Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

---

49 Sulla necessità di una politica di espansione fiscale coordinata a livello europeo si vedano i seguenti appelli: Brancaccio, E., Realfonzo, R., Gallegati, M. e Stirati, A., “[With or without Europe: Italian Economists for an 'anti-virus' plan](#)”, *Financial Times*, 13 marzo 2020; [Appello di oltre 150 economisti italiani a Conte, Gualtieri e Gentiloni](#), 13 marzo 2020; Bénassy-Quéré, A., Marimon, R., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Schoenmaker, D., Weder di Mauro, B., “[COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan](#)”, VoxEU, 11 marzo 2020.

## Tutti uguali davanti alla pandemia?

Giovanni Dosi e Maria Enrica Virgillito

*Gli effetti della pandemia sono molto eterogenei rispetto alle condizioni socioeconomiche dei soggetti e settori produttivi colpiti. Lo “state tutti a casa” non può sostituirsi a un sistema di cure pubbliche – e di innovazione, investimenti, sostenibilità – con al centro lo Stato come garante e assicuratore.*

“State tutti a casa”, questa è l’esortazione che ogni giorno viene rivolta a ognuno di noi. La pandemia è un fenomeno collettivo che investe intere comunità. La dicotomia tra il singolo e la collettività non poteva emergere più nitidamente: ciascuno deve mostrare senso di responsabilità e stare a casa per non arrecare danni agli altri. Se gli altri faranno lo stesso, cooperando e reciprocando si potrà ottenere l’obiettivo dello stop al contagio.

Ciò è alla base del distanziamento più o meno forzato. E secondo questa prospettiva “siamo tutti uguali davanti al virus”. È vero? Purtroppo una delle evidenze più forti che il Covid-19 ci sta mostrando è come gli effetti non solo diretti ma anche e soprattutto indiretti siano molto eterogenei, se non asimmetrici, rispetto alle condizioni iniziali socio-economiche dei soggetti ma anche dei settori produttivi.

### **Diseguaglianze socio-economiche, diseguaglianze territoriali**

State tutti a casa! Beh, dipende molto dalla sicurezza lavorativa di cui si gode. Il piano “Cura Italia” prevede una retribuzione al 50% del congedo parentale con perdite non indifferenti sui redditi dei genitori che rimpiazzano le scuole chiuse. In più inserisce misure differenziate per autonomi con *una tantum* di 600 euro e 100 euro per i dipendenti che continuano ad andare al lavoro rischiando il contagio nell’impossibilità di lavorare da casa.

Non considera l’ampia fetta delle tipologie occupazionali come colf e badanti, tra l’altro a più stretto contatto con anziani; non considera i lavoratori della distribuzione molti dei quali con contratti part time o senza contratto; non

---

considera i lavoratori migranti del settore agricolo, molti dei quali sono sottoposti al caporalato; non considera l'ampia fetta del lavoro informale che volente o nolente rappresenta una fascia sostanziale del lavoro in Italia.

Stare a casa sembra più un privilegio per chi lavora presso un'azienda o un ente pubblico dotati di telelavoro (più l'eccezione che la regola) e per chi gode di un po' di risparmio accumulato e può quindi permettersi il lusso di non lavorare. Per il resto? Nel migliore dei casi ferie obbligatorie e congedi parentali retribuiti al 50%. Nel peggiore dei casi, pesanti riduzioni di reddito da lavoro, in molti casi, lavoro part time e precario.

Una tra le tante amare lezioni che l'epidemia ci sta insegnando è come la separazione dei diritti del lavoro, tra dipendenti pubblici, dipendenti privati, autonomi e partite Iva diventa ingestibile e ancor meno tollerabile in condizioni di emergenza sanitaria. Gli scioperi nel settore della manifattura sono stati chiaramente motivati dall'incomprensibile assenza di provvedimenti di tutela della sicurezza, ad esempio l'alleggerimento dei turni di lavoro per garantire il distanziamento tra operatori.

Lavorare meno e lavorare tutti (spalmati su più turni meno congestionati) a parità di salario sembrava una soluzione volta a garantire la capacità produttiva, il salario e l'occupazione, ma nessun percorso in tal senso è stato avviato. Fioccano le ordinanze contro gli assembramenti degli individui, ma tutto tace sulla responsabilità delle imprese nel garantire le condizioni di sicurezza con dispositivi di protezione.

Alle diseguaglianze economiche si accoppiano le diseguaglianze sociali e territoriali. La didattica online può sopperire alla chiusura delle scuole? Purtroppo la didattica online non può essere messa in piedi in dieci giorni, ampie fasce della popolazione non dispongono né della connessione di rete né di strumenti adeguati per accedervi e i programmi non sono minimamente strutturati. Certo, l'aneddotica ci racconta di esperimenti riusciti, magari al Berchet di Milano o al Mamiani di Roma, ma dovremmo anche guardare e preoccuparci se la didattica a distanza funzioni per gli studenti di Barriera a Torino, dei Quartieri Spagnoli a Napoli, o dello Zen a Palermo, aree che riscontrano di norma un tasso molto basso di presenze di studenti in aula.

In aree già afflitte da povertà diffusa e divari sociali, la scuola, anche come edificio, rappresenta l'ultima opportunità, non solo di scambio, ma anche di promozione di eguaglianza sostanziale. Nella prassi non necessariamente ciò si

manifesta e sappiamo bene come le condizioni reddituali e culturali delle famiglie sono la variabile che più influisce sull'effettivo conseguimento dei risultati scolastici e del percorso di studio. Tuttavia, la didattica online pone un ulteriore divario tecnologico-infrastrutturale che si innesta sui divari sociali, territoriali ed economici.

Le diseguaglianze territoriali e socio-economiche che segnano un divario sempre più aspro tra Nord e Sud Italia sono ben discusse nel **Rapporto Svimez 2019**, che evidenzia due dati: (1) un lavoratore su quattro al Sud è a rischio povertà, e ciò vuol dire che nonostante lavori il reddito che percepisce non gli permette di vivere una vita dignitosa; (2) il tasso di abbandono scolastico è pari al 18,8% nel Mezzogiorno (in crescita rispetto al 18,5% del 2017), all'11,7% nel Centro-Nord (era il 14% nel 2017), al 10,6% nella media Ue a 27 paesi.

### **Diseguaglianze tra imprese e settori**

Nella nuova crisi del Covid-19 non tutte le imprese e i settori produttivi perdono indistintamente. Il terziario del consumo sociale è e sarà pesantemente colpito dalle misure di distanziamento, così come il settore dei trasporti e quello dello spettacolo. C'è però anche chi vince, come le piattaforme digitali che permettono di fare *web meeting*. L'indice del prezzo azionario di Zoom, la piattaforma ad oggi più utilizzata per i meeting a distanza, ha **superato la quotazione di Microsoft** il 18 febbraio 2020, registrando una variazione in aumento del 67%, con un picco il 5 marzo. Se si guarda alla dimensione settoriale e all'andamento dei prezzi delle azioni, i **settori che registrano variazioni in aumento** sono il settore sanitario e soprattutto telefonia mobile e providers di piattaforme di comunicazione.

I livelli di indebitamento differenziati delle imprese sono un ulteriore fattore di eterogeneità. Le banche italiane hanno **un'enorme quota di non performing loans** che pesano sulla solidità del sistema bancario. Maggiori sono i livelli di indebitamento, maggiori le fragilità delle imprese che vedono ridursi i volumi di vendita. Maggiori le perdite di occupati.

Questa crisi, diversa da quella del 2008 come origine, ma che si innesta su un rallentamento globale dei flussi commerciali e su scenari di geopolitica che vedono capi di governo assolutamente impreparati e sistemi sanitari inadeguati, comporterà perdite di vari ordini e gradi che si ripercuoteranno dal sistema reale a quello finanziario, e di nuovo su quello reale. I meccanismi di propaga-

---

zione che si possono innescare ad oggi ci sfuggono, ma appare evidente che se il contagio da Covid-19 è *per ora* esponenziale, o almeno così si crede, il panico sui mercati finanziari è super-esponenziale. L'aumento delle vendite di gran parte dei titoli azionari è in corso e gli effetti a cascata sull'economia reale sono dietro l'angolo.

### **Risposte coordinate e universali contro effetti differenziati**

Le guerre sia contro nemici visibili che contro quelli invisibili sono attività troppo importanti per essere lasciate al mercato. Così l'economia americana durante la seconda guerra mondiale fu soggetta a una pianificazione centralizzata di tipo quasi sovietico. Se si crede che il virus sia un nemico altrettanto esiziale, occorre prendere misure simili.

In una fase di *lockdown* generalizzato, se persistente, occorre che lo Stato faccia davvero sia da *buyer* che da *employer of last resort*, garantendo redditi e acquisti di beni e servizi. Questa potrebbe anche essere l'occasione per riconvertire una serie di attività e portare verso una trasformazione radicale del sistema produttivo, il cui inquinamento ambientale prodotto sta sicuramente facendo da culla per l'aggravamento delle conseguenze del Covid-19.

Per cominciare, una delle scelte più naturali dovrebbe essere la costituzione di un'industria nazionale farmaceutica che permetta la produzione, al di fuori del mercato, di antivirali, vaccini e antibiotici di nuova generazione. I nostri centri di ricerca e ospedali hanno tutte le competenze, dalla ricerca fino alla sperimentazione. Fare appropriare *big pharma* degli sforzi di ricerca pubblici per poi brevettare e commercializzare i risultati della ricerca già pagati dal contribuente è davvero una scelta miope e masochista (si vedano in proposito i contributi di Luigi Marengo in questo ebook e di [Mariana Mazzucato sul \*New York Times\*](#)).

Inoltre, ad oggi non sono presenti misure governative che impongano alle strutture sanitarie private di accogliere gli infetti, e non è stato messo in atto un piano di produzione di farmaci efficaci contro il virus (come l'idrossiclorochina che i vicini francesi stanno producendosi con divieto di esportazione). Per non parlare dell'assenza di una strategia di uscita dal *lockdown* che deve necessariamente essere accompagnata da test per la rilevazione degli anticorpi e tamponi.

Scontiamo un antico riflesso condizionato: i nostri governanti sono subito pronti a mandare l'esercito per controllare che la gente faccia la spesa al supermercato

più vicino, ma lo sono di meno a governare strettamente l'approvvigionamento di dispositivi essenziali, come tamponi, mascherine (ormai con prezzi decuplicati) e **farmaci essenziali alla terapia che stavano per essere esportati**.

Il disco rotto “state tutti a casa” non può sostituirsi allo sviluppo di una strategia che metta insieme un sistema nazionale di cure pubbliche – ma anche di innovazione, di ricerca, di investimento e sostenibilità – che deve necessariamente vedere il ruolo dello Stato come garante e assicuratore collettivo.

Per fare ciò però occorre, *primo*, un sostegno incondizionato della Banca Centrale Europea che assicuri gli acquisti del debito senza condizioni da “sorvegliati speciali”. Che la pandemia sia davvero il banco di prova per la tenuta dell'Unione Europea (si veda il contributo di Mario Pianta in questo ebook) è stato riconosciuto anche da Mario Draghi, che ha lucidamente sdoganato la necessità del sovraindebitamento dei singoli Stati. L'appello di Draghi va nella giusta direzione: occorre che gli Stati membri si indebitino e che la Bce faccia da garante di acquisto dei titoli di Stato senza che ciò impatti sullo spread.

È il momento però non soltanto di togliere i vincoli del 3% di sforamento del deficit e di garantire acquisti da parte degli Stati e della Bce “in qualsiasi misura necessaria” (*whatever it takes*) dei debiti sia pubblici che privati: è il momento di avviare una politica fiscale europea che coordinatamente gestisca la pandemia. Appelli a Eurobond e Coronabond non sono mancati e serve con urgenza prendere questa strada. L'alternativa alla politica fiscale europea è accoppiare alla pandemia, alla crisi economica e sociale, la deflagrazione dell'Unione Europea. A questo riguardo dobbiamo rendere atto al presidente del Consiglio Conte della determinazione, almeno fino al momento in cui scriviamo (28 marzo), nel perseguire quest'ultimo obiettivo e nel rifiutare le condizionalità del Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes).

*Secondo*, sul lato distributivo, un ulteriore *lockdown* generalizzato necessita di misure generalizzate e progressive per fasce di reddito. Occorre porre sul piatto un'assicurazione universale di sostegno al reddito da pagare anche con patrimoniali (bisogna avere il coraggio di parlarne: se non ora quando?). Purtroppo la beneficenza non ci salverà della recessione. Dopo tre settimane di chiusura generalizzata, ad oggi l'unica misura efficace sarebbe una forma di *helicopter money* (come persino gli Stati Uniti stanno facendo): deve partire un assegno per tutti quelli che non lavorano e non hanno la cassa integrazione, ossia per tutto il lavoro informale.

---

Inoltre, occorre che la cassa integrazione per il lavoro part time sia garantita con salario pieno. L'Italia precaria, part time e informale, specialmente al Sud, è enorme e i provvedimenti attuali richiedono che si presentino richieste all'Inps: parti di sottoproletariato disperato non possono che ricorrere al saccheggio dei supermercati, con evidenti implicazioni sulla tenuta democratica del paese e sulla pace sociale.

Occorre inoltre, *terzo*, che siano messe in atto delle procedure di rinegoziazione dei debiti sia degli individui che delle imprese, scongiurando la possibilità di bancarotte generalizzate.

Infine, oltre al virus ci sono altri nemici invisibili da combattere, nemici sia individuali che collettivi: l'incertezza, il panico, l'ansia. Stiamo imparando che i nemici invisibili procurano danni ben visibili. È nella responsabilità dei governi e delle banche centrali limitare al massimo tutti gli ulteriori e ben severi danni collaterali. Va posta **particolare attenzione scientifica alle modalità delle misure di contenimento** perché non arrechino danni irreversibili al tessuto democratico della società.

(28 marzo 2020)

**Giovanni Dosi** è professore di Economia alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Maria Enrica Virgillito** è ricercatrice di Economia alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

## Una cura per il commercio globale

Monica Di Sisto

*Mai come ora, di fronte al Covid, è urgente ricondurre il commercio globale in una strategia che metta al centro dell'agenda politica nazionale ed europea la giustizia sociale, la possibilità di lavorare e sostenersi dignitosamente, e la giustizia ambientale, la possibilità di avere un futuro sul pianeta.*

“Coronavirus shock: storia di un'altra crisi globale annunciata”<sup>50</sup>. Così l'Unctad, agenzia delle Nazioni Unite che monitora commercio e sviluppo, bolla la spirale in cui sta scivolando l'economia globale dopo la diffusione della pandemia Covid-19. E il commercio internazionale ne è un potente acceleratore.

È dal 2018 che Unctad avverte che più di qualcosa, nel modello di “iper-globalizzazione” improntato alla *deregulation* commerciale e finanziaria, non va. Nel rapporto annuale 2018 intitolato “The free trade delusion”<sup>51</sup>, la disillusione del libero commercio, l'agenzia avvertiva – con le parole del direttore generale Mukhisa Kituyi – che l'economia mondiale era di nuovo sotto stress, anzi non si era mai ripresa, e che le recenti guerre commerciali a colpi di dazi non erano la causa, ma solo un sintomo della crisi: “dietro queste minacce alla stabilità globale c'è un fallimento più ampio: l'incapacità di far fronte sin dal 2008 alle disuguaglianze e agli squilibri del nostro mondo iperglobalizzato”, spiegava Kituyi.

Rispetto al commercio, il direttore generale avvertiva ancora: “lo scenario globale continua a essere dominato dalle grandi multinazionali grazie al controllo delle catene globali di valore tanto che, in media, l'1% delle maggiori imprese esportatrici di un Paese realizza oltre la metà delle sue esportazioni complessive (56%)”<sup>52</sup>.

Il rapporto mostrava come la relazione fra crescita degli scambi e crescita economica fosse divenuta più flebile che in passato e come l'aumento nei volumi

50 [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds\\_tdr2019\\_update\\_coronavirus.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_update_coronavirus.pdf)

51 <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2227>

52 [https://unctad.org/en/PressReleaseLibrary/PR18025\\_ita\\_TDR\\_trade%20wars.pdf](https://unctad.org/en/PressReleaseLibrary/PR18025_ita_TDR_trade%20wars.pdf)

---

di scambi internazionali avesse generato disuguaglianze, visti i benefici di cui hanno goduto le principali imprese derivanti da una maggiore concentrazione di mercato e dal controllo di beni immateriali.

Ultimo punto, rilevante per la crisi odierna: il rapporto documentava un declino generale – con la Cina come unica eccezione – nella quota di valore aggiunto derivante da attività manifatturiere, e un progressivo incremento del valore aggiunto attribuibile ad attività di pre- e post-produzione che avevano avuto un effetto marcato sulla distribuzione del reddito in molti paesi. “Le aziende superstar sono un fenomeno globale, e le loro strategie di rendita vanno ben oltre i confini nazionali”, spiegava Richard Kozul-Wright.

Con una chiarezza abbastanza allarmante, il rapporto concludeva che l’iper-globalizzazione non aveva portato agli sperati benefici diffusi e che “il dogma del libero scambio era stato a lungo la scusa per ridurre lo spazio di manovra per i paesi in via di sviluppo e diminuire le protezioni per i lavoratori e le piccole imprese, a tutto vantaggio delle rendite delle grandi imprese multinazionali”.

In più, le guerre commerciali incombenti erano “solo il sintomo di un sistema economico (e di una architettura multilaterale) in degrado”, mentre il male di fondo andava ricercato “nel circolo vizioso esistente fra politiche aziendali volte alla cattura delle autorità regolamentatrici e una crescente disuguaglianza, una spirale nella quale gli utili sono utilizzati per ottenere potere politico e il potere politico è utilizzato a sua volta per moltiplicare gli utili”.

L’Unctad sollecitava i decisori politici a intervenire urgentemente per costruire un nuovo modello di cooperazione internazionale imperniato su tre cardini: vincolare le negoziazioni commerciali a un impegno per la piena occupazione e l’aumento salariale; regolare i comportamenti aziendali predatori; mantenere uno spazio di manovra sufficiente a garantire che i Paesi potessero gestire la loro integrazione in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, auspicando la condizione di un *Green new deal* che rispondesse con maggiore efficacia ed equità alla sfida posta dai cambiamenti climatici: un fattore di grave instabilità per la produzione, la logistica, le risorse, i redditi, i consumi, per tacere della geopolitica.

Queste indicazioni sono rimaste largamente inascoltate e, per di più, lo shock pandemico è andato a colpire la “fabbrica globale” cinese, esponendo la fragilità di sistema del “Made in the world”<sup>53</sup>. Negli ultimi vent’anni la Cina ha conqui-

---

53 <https://hbr.org/2020/02/how-coronavirus-could-impact-the-global-supply-chain-by-mid-march>

stato il primo posto tra gli esportatori cui si riconduce il 16% del Pil globale, il 13% dell'export globale e il 20% del commercio di beni intermedi, gli anelli delle catene lunghe del valore. Ma il valore aggiunto industriale cinese si era già ridotto del 13,5% nei primi due mesi del 2020<sup>54</sup>.

Il Covid-19, con la chiusura delle fabbriche cinesi, causerà solo alle catene globali 50 miliardi di dollari di danni<sup>55</sup>, in un effetto domino anch'esso ampiamente prevedibile quanto incontrollabile: con una riduzione dell'export di input cinesi del 2% nelle catene globali<sup>56</sup>, Unctad calcola che l'Unione europea sarà la più colpita, con un danno all'industria di 15.597 milioni di dollari, per oltre 4.001 milioni ai macchinari industriali, 2.543 milioni all'automotive, 2.653 sulla chimica, 1.427 agli strumenti di precisione, 538 al tessile.

### **Il primato della precauzione sul commercio**

Fin dai primi giorni dell'espansione della pandemia, il ministro italiano per la Salute Roberto Speranza ha rivendicato che anche se l'Oms non aveva proclamato il 23 gennaio lo stato di emergenza, l'Italia aveva applicato il Principio di precauzione "con scrupolo e tempestività" per la tutela della salute pubblica<sup>57</sup>.

Un Principio contenuto nell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Europa (TFEU) che, a fronte di un potenziale ragionevole danno per la salute pubblica e l'ambiente, permette alle autorità pubbliche Ue di fermare, tra l'altro, commercio, spostamenti, produzione, import e export del prodotto o servizio potenzialmente responsabile, anche se la scienza non ha definitivamente individuato il nesso causa-effetto tra esso e il problema.

Gli articoli XX(b) and XX(g) dell'Accordo generale su Commercio e Tariffe (Gatt) su cui si fonda il commercio mondiale regolato in sede Wto, consentono ai Paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio di bloccare gli scambi, ma pongono condizioni talmente restrittive, e al contempo vaghe per questa opzione, da essere praticamente inapplicabili.<sup>58</sup>

Radicalandosi su questa debolezza, il diritto commerciale di origine anglosas-

54 National Bureau of Statistics of China, [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202003/t20200316\\_1732244.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202003/t20200316_1732244.html)

55 <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2301>

56 <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcinf2020d1.pdf>

57 <https://www.iltempo.it/italypress/2020/02/11/news/coronavirus-speranza-precauzione-alta-ma-niente-allarmismi-1279035/>

58 <https://www.iisd.org/pdf/precaution.pdf>

---

sone – Stati Uniti e Canada in testa – considera il Principio di precauzione solo uno strumento protezionistico agitato dalla Ue per proteggere il proprio mercato interno, come riaffermato di recente anche dal ministro americano dell’Agricoltura Sonny Perdue. Il quale ha accusato le Ong europee di diffondere paure immotivate rispetto all’approccio basato sulla gestione del danno, all’americana, anziché del rischio e della precauzione, come possibile in Europa<sup>59</sup>, spingendo per l’approvazione di un mini-trattato di liberalizzazione Usa-Ue che andrebbe a ridurre proprio la portata del Principio di precauzione rispetto ad alcuni importanti standard di qualità e sicurezza del cibo e nel biotech<sup>60</sup>.

Gli Stati Uniti, coerentemente, anche nell’ultimo rapporto sulle barriere commerciali che danneggiano il loro export<sup>61</sup>, bollano in dettaglio come protezionistiche la gran parte delle misure a tutela della salute pubblica e dell’ambiente previste dalla normativa europea: dalle procedure di autorizzazione dei farmaci al filtro posto sulle biotecnologie, dall’etichettatura di origine del cibo, ai limiti posti ai residui di pesticidi negli alimenti umani.

Gli Stati Uniti, rispetto all’Italia, nel report citato indicano tra le misure protezionistiche il meccanismo di “payback”, secondo cui le imprese farmaceutiche debbono restituire allo Stato di tasca propria il 50% della spesa farmaceutica che abbia superato i limiti di una spesa ragionevole, fissata ogni anno dall’Agenzia italiana del Farmaco (Aifa) per rispettare i limiti di spesa pubblica posti dai vincoli europei. Un meccanismo, lamentano gli Usa, che ha riportato nelle casse dello stato italiano 1,48 miliardi di dollari, di cui però in questi giorni di crisi delle strutture sanitarie nazionali possiamo apprezzare l’utilità in un contesto di austerità.

La debolezza del Principio di precauzione dalle normative commerciali globali crea serie difficoltà alla protezione della salute pubblica e dell’ambiente<sup>62</sup>. Stati Uniti, Canada e Australia ricorrono costantemente contro le regole europee<sup>63</sup> al Tribunale delle dispute dell’organizzazione Mondiale del Commercio<sup>64</sup>, e le loro

---

59 <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/us-agriculture-chief-urges-eu-to-listen-to-science-not-fear-mongering-ngos/1423365/>

60 <https://corporateeurope.org/en/2020/03/fast-track-weaker-food-standards>

61 [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_National\\_Trade\\_Estimate\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_National_Trade_Estimate_Report.pdf)

62 [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3103/Precautionary\\_Principle\\_and\\_WTO.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3103/Precautionary_Principle_and_WTO.pdf)

63 <https://stop-ttip-italia.net/2017/12/12/mentre-la-wto-collassa-il-canada-si-allea-con-trump-contro-il-principio-di-precauzione/>

64 [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc\\_154243.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154243.pdf)

corporation regolarmente si appellano alle clausole arbitrali contenute nei trattati bilaterali e sugli investimenti (Isds). Nella maggior parte del caso vincono<sup>65</sup>, ottenendo risarcimenti milionari.

L'Unione europea, dal canto suo, sta contribuendo all'indebolimento del principio di precauzione non inserendolo nei trattati bilaterali di liberalizzazione commerciale che negozia con i suoi partner, oppure, dopo la pressione delle campagne europee della società civile sollevatesi contro i contenuti dei negoziati con Canada e Stati Uniti, inserendolo ma con formulazioni vaghe e poco stringenti. Formulazioni sempre accompagnate da locuzioni in cui si precisa che ogni iniziativa di legge o regolatoria non dovrà costituire un "eccessivo" o "immotivato" ostacolo al commercio.

L'incertezza, la diversità e la velocità di risposta strategica al Covid-19 riscontrata presso i diversi livelli istituzionali nazionali, europei, globali, dovrebbe sollecitare una riflessione più approfondita. Soprattutto considerando che l'Italia non svolge alcuna valutazione d'impatto nemmeno economica, sociale e/o ambientale dei trattati commerciali che l'Europa conduce su suo mandato, e che anche le analisi commissionate dalla Commissione europea sono carenti – spesso nemmeno ultimate al momento della firma dei trattati da parte della Commissione stessa – e, per i modelli di calcolo previsionale scelti, spesso sottostimano le ripercussioni sociali e ambientali delle operazioni valutate<sup>66</sup>.

### **“Business as usual” non è più accettabile**

Nonostante molti studiosi fin dall'emergenza Sars del 2003<sup>67</sup> avessero richiamato le istituzioni economiche globali a tener conto degli impatti delle pandemie sui sistemi economici e commerciali, alla luce della sempre più stretta integrazione globale, questa variabile è rimasta, come quella climatica, inesplorata da parte dei decisori e degli attori delle politiche commerciali.

Lo shock determinato dal Covid-19 non è e non rimarrà un caso isolato: “non illudiamoci” è il richiamo della vice-segretaria generale dell'Unctad Isabelle Durant. Elencando “l'effetto domino” della crisi finanziaria del 2008-2009, le conseguenze dei cambiamenti climatici sul commercio internazionale e della rivoluzione digitale “dobbiamo riconoscere che dobbiamo mettere in discus-

65 <https://stop-ttip-italia.net/2020/01/22/corporation-vs-clima-il-nuovo-rapporto/>

66 <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf>

67 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK92473/>

---

sione l'attuale modello di business. 'Business ad usual' non è più un'opzione praticabile”.

Le priorità che pone Durant comprendono “un modello di business aperto più diversificato in termini di produzione e con catene del valore più corte”, che devono consentire “un migliore monitoraggio del rispetto degli standard sociali, sanitari e ambientali, che sono sempre più apprezzati dai consumatori”.

È fondamentale, secondo l'esperta, “che le imprese multinazionali adottino modelli di business più equi, dato che dominano e danno la linea alle catene del valore”. Che si esca dalla ennesima crisi con una decisa svolta in direzione della sostenibilità, però, è una partita che si gioca fin dalle prime risposte alla pandemia che impegneranno risorse ingenti in programmi di investimenti che condizioneranno la performance degli scambi commerciali e degli investimenti nei prossimi decenni.

L'agenda commerciale con cui l'Unione europea ha risposto alla crisi del 2009 è stata improntata alla deregulation normativa e degli scambi. Un fallimento, secondo quanto hanno sostenuto l'ex ministro delle Finanze brasiliano Nelson Barbosa e Rochard Kozul-Wright,<sup>68</sup> che dirige sempre in Unctad la divisione Globalizzazione e sviluppo.

Ad avviso di chi scrive è il momento di fermarsi, soprattutto in considerazione del fatto che il commissario al Commercio Phil Hogan ha di recente assicurato al Parlamento Ue<sup>69</sup> che sarebbe quasi pronto il rapporto sull'impatto combinato di tutti i trattati commerciali che l'Europa conta di approvare nei prossimi anni, l'ultimo dei quali risale al 2016<sup>70</sup>, e che già quello probabilmente sarà da rivedere ulteriormente alla luce del Covid-19.

Mai come in questi giorni sembra urgente ricondurre anche il commercio a una strategia più ampia che veda la giustizia sociale, la possibilità delle persone di lavorare e sostenersi dignitosamente, e la giustizia ambientale, la possibilità di avere un futuro come umanità sul pianeta, al primo posto dell'agenda politica a livello nazionale e europeo.

La scelta dell'Italia di introdurre misure più stringenti a difesa della salute pubblica rispetto a quanto fosse giudicato appropriato anche dalle istituzioni e i partner europei, si è rivelata vincente anche per la protezione della loro salute.

---

68 <https://tribunemag.co.uk/2020/03/coronavirus-will-change-the-world-for-better-or-worse>

69 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002886-ASW\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002886-ASW_EN.pdf)

70 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002886-ASW\\_EN.html#def2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002886-ASW_EN.html#def2)

Perché la richiesta di una simile attenzione e prontezza in ambito commerciale, come fatto da almeno vent'anni dalle nostre organizzazioni e campagne che si battono per un commercio più giusto, deve essere stigmatizzata come protezionismo o sovranismo?

Dobbiamo traslare con urgenza la stessa pratica nelle politiche commerciali: chiedendo una moratoria di tutti i trattati oggi in negoziato e spingendo la Commissione Ue ad avviare una revisione di tutti i trattati in essere in un'ottica di sostenibilità sociale e ambientale vincolanti. Possiamo usare la bocciatura della ratifica del trattato commerciale tra Europa e Canada, che attende nei cassetti del Parlamento italiano nonostante la chiedano diverse mozioni di parlamentari di forze di maggioranza<sup>71</sup>, come leva per ottenerle.

Lavoriamo insieme perché questo doloroso bagno di realtà serva a rimettere il commercio nella cassetta degli attrezzi in mano alla politica, nostrana e oltreconfine, tirandolo giù dall'altare degli idoli incontestabili e ingovernabili del capitalismo interiorizzato che la affligge.

(25 marzo 2020)

**Monica Di Sisto**, giornalista, è esperta di commercio internazionale e Vicepresidente dell'associazione Fairwatch

---

71 <https://www.agenzianova.com/a/5ddef383d84c98.05850240/2711431/2019-11-27/ue-fassina-leu-amendola-calendarizzata-mozione-per-bocciare-ceta-e-mercosur>

---

## I soldi del coronavirus

Vincenzo Comito

*Sul mondo si affaccia una drammatica crisi economica e finanziaria. Una crisi preannunciata, e destinata a essere ulteriormente alimentata, dagli altissimi livelli di indebitamento di imprese, privati e Stati: 253 trilioni di dollari, il 322% del Pil globale. Anche gli equilibri geopolitici verranno ridisegnati.*

Le conseguenze economiche, finanziarie e sociali della crisi che stiamo attraversando sono altrettanto gravi di quelle sanitarie. Tali conseguenze sembrano destinate a durare a lungo, se consideriamo anche che gli strascichi della crisi precedente, quella del 2008, si fanno sentire in qualche modo ancora oggi.

Il virus ha contemporaneamente compresso domanda e offerta (Wolf, 2020). Stanno scomparendo, speriamo solo temporaneamente, interi settori di attività e, anche se i comparti in maggiore difficoltà alla fine si riprenderanno, moltissime imprese non riapriranno i battenti. È plausibile, tra l'altro, una drammatica caduta della domanda in relazione alla mancanza di ordini per le imprese, alla frantumazione delle reti logistiche e di fornitura, alla riduzione dell'occupazione e dei livelli retributivi. La stessa incertezza che questa situazione tende a creare potrebbe anch'essa contribuire a portare a cadute pesantissime dell'economia (Sandbu, 2020).

Così si prevede, ad esempio, che negli Stati Uniti stia maturando una forte ondata di licenziamenti a breve (Casselmann e altri, 2020). Il segretario Usa al Tesoro, Steve Mnuchin, stima che la disoccupazione potrebbe salire nel paese al 20% della forza lavoro. Secondo alcuni, le previsioni per l'Unione Europea relativamente alla necessità di stimoli ai settori produttivi toccano almeno i 500-1.000 miliardi di euro. A livello mondiale, per le sole compagnie aeree si valuta la necessità di risorse finanziarie per 200 miliardi di dollari, pena il fallimento di una buona parte delle società.

Ma non ci sono solo le imprese. Una larga parte della popolazione anche nei paesi ricchi ha riserve di cassa molto limitate o inesistenti. Siamo indubbiamente in una situazione drammatica.

Le proposte per reperire le risorse finanziarie necessarie a parare il colpo sono le più varie, mentre si mobilitano le banche centrali, i vari organismi internazionali (tra l'altro, il Fondo Monetario Internazionale dovrebbe immettere liquidità sul mercato per 500 miliardi di dollari), si cerca di attivare il MES, si sospende il Patto di Stabilità.

Per quanto riguarda il mondo delle aziende, qualcuno, come Emmanuel Saez e Gabriel Zucman dell'Università di Berkeley (Wolf, 2020), propone rimedi estremi, con i governi che, di fronte a una domanda che evapora, agiscono per qualche tempo come clienti di ultima istanza, permettendo così alle imprese di continuare a pagare i dipendenti e a tenere in marcia i propri impianti.

Tale soluzione sarebbe migliore rispetto a quella dei prestiti da parte dei governi, perché questi ultimi dovrebbero poi essere restituiti, creando un pesante onere dopo la fine della crisi, mentre in questo caso il programma terminerebbe naturalmente con la fine della pandemia. Gli Stati potrebbero poi imporre tasse addizionali per rifarsi almeno in parte delle uscite. Si parla di nuovo, d'altra parte, di programmi di *helicopter money*.

Ci troviamo parallelamente di fronte a un enorme livello di indebitamento pregresso a livello mondiale. E, d'altro canto, i mercati finanziari globali, gonfiati tra l'altro dalle liquidità e dalle speculazioni, sono cresciuti sino a quattro volte rispetto alla dimensione dell'economia reale, raggiungendo un livello più elevato di quello riscontrabile alla vigilia della crisi del 2008 (Sharma, 2020).

### **Una crisi del debito? Il caso del settore delle imprese non finanziarie**

Da qualche tempo molti economisti, operatori finanziari, studiosi pubblicano studi allarmati sulla crescita nel tempo dell'indebitamento a livello mondiale, sia quello delle imprese sia quello dei privati e degli Stati, nei paesi ricchi come in quelli emergenti. E hanno cominciato a farlo ben prima dello scoppio della crisi del coronavirus. Su questo stesso sito, non abbiamo mancato di segnalare da tempo il fenomeno.

I debiti totali a livello mondiale, secondo le stime dell'Istituto Finanziario Internazionale, hanno raggiunto a fine 2019 il livello di 253 trilioni di dollari, cifra pari ormai al 322% del Pil globale; dal 2008 a oggi il loro valore è più o meno raddoppiato.

Uno studio (Plender, 2020) sottolinea come una parte molto consistente dello stesso debito sia da attribuire al settore delle imprese non finanziarie (circa

---

74 trilioni, contro 48 delle famiglie, 69 dei governi e 62 del settore finanziario); dopo la crisi del 2008 si registra peraltro una crescita percentuale del peso del debito delle imprese non finanziarie e una riduzione di quello delle banche e delle famiglie (Sharma, 2020).

D'altro canto, una quota molto significativa di debito è concentrata nei settori più tradizionali dell'economia: settori che generano molti meno flussi di cassa rispetto all'economia digitale, mentre gli attori principali, in Usa, di tale ultimo comparto abbondando di liquidità (Plender, 2020). Inoltre, si rileva una qualità progressivamente più povera dell'indebitamento a livello *corporate*. Il Fondo Monetario Internazionale stima a questo proposito che il 40% delle attuali obbligazioni societarie a livello mondiale non sarebbero ripagabili a scadenza in caso di una crisi severa anche soltanto la metà di quella del 2008 (Jenkins, 2020).

Si tratta di una prospettiva molto minacciosa che potrebbe portare allo scoppio della bolla del credito, gonfiata in passato da anni di bassi tassi di interesse e prestiti facili – e che attendeva solo un incidente per deflagrare (Farrer, 2020). Il mercato è già oggi sostanzialmente chiuso, mentre sino a ieri gli investitori accettavano volentieri di acquistare titoli di imprese messe piuttosto male dal punto di vista economico e finanziario pur di ottenere rendimenti in qualche modo significativi (Sharma, 2020).

Imprese in difficoltà, che in passato sono rimaste a galla grazie all'abbondanza del credito e al suo basso costo, ora, di fronte a una prevedibile stretta creditizia, si trovano di fronte alla prospettiva del fallimento (Farrer, 2020).

In linea di principio non bisogna necessariamente spaventarsi di fronte a un alto livello di indebitamento delle imprese. La valutazione deve essere tra l'altro collegata all'uso che si fa delle risorse così acquisite: un conto è che esse vengano utilizzate per investimenti produttivi, un altro conto invece è che esse vengano impiegate, come purtroppo accaduto in questi anni, e per una parte consistente, in operazioni di speculazione finanziaria o di acquisto di azioni proprie.

L'esistenza sopra indicata di un elevato livello di indebitamento, per di più (almeno in parte) di bassa qualità, minaccia di intensificare fortemente il danno economico (Goodman, 2020) del coronavirus. Si notano già in queste settimane dei segni che mostrano come la fiducia nel sistema finanziario stia diventando molto meno solida di qualche tempo fa (Jenkins, 2020); intanto il panico che sembra avere afferrato almeno a giorni alterni le Borse appare inquietante.

### **Indebitamento: il caso italiano**

Sul fronte dei livelli di indebitamento l'Italia non è certo esente da problemi. È troppo nota la situazione di quello pubblico perché ci si soffermi su di esso. Ma va anche ricordato che, mentre il debito delle famiglie appare molto moderato se comparato a quello della gran parte dei paesi occidentali, quello delle imprese è sempre stato dal dopoguerra in poi, sia pure con oscillazioni nel tempo, piuttosto sostenuto. Non a caso si è parlato in passato per il caso italiano di un "capitalismo senza capitale".

Ora l'Area Studi di Mediobanca pubblica dati aggiornati alla fine del 2018 e relativi al debito aggregato delle imprese dei settori dell'industria e dei servizi quotate a Piazza Affari (Galvagni e Mangano, 2020). Ne risulta una cifra aggregata di 263 miliardi di euro e parallelamente un livello di liquidità di 61 miliardi.

Quindi tanti debiti e poca cassa: una situazione piuttosto critica alla vigilia della crisi da coronavirus. La situazione è naturalmente diversa da impresa a impresa, ciò che contribuisce anche a spiegare perché i valori di borsa nel caso di alcuni titoli siano scesi in misura drammatica (Galvagni e Mangano, 2020).

In Borsa, intanto, i valori bancari soffrono: vi si riflette la minaccia, abbastanza concreta, che ripartano in maniera sostenuta le perdite su crediti, di cui gli Istituti si stavano da qualche tempo faticosamente liberando.

### **Il motore economico del mondo**

La Cina è tra i paesi che hanno visto nel corso dell'ultimo periodo un forte aumento del rapporto di indebitamento sul Pil: in totale siamo oggi a un valore di circa il 310%.

Peraltro, è noto che pressoché tutto il debito cinese è nelle mani di operatori nazionali e che una parte molto consistente di esso è stato fornito dalle banche pubbliche a imprese pubbliche; si tratta in sostanza e per molti aspetti, in questo ultimo caso, di una partita di giro. Inoltre, l'elevato tasso di sviluppo dell'economia del paese asiatico e la rilevante capacità delle autorità monetarie nazionali di tenere sotto controllo il fenomeno fanno pensare che la situazione possa svilupparsi in maniera relativamente tranquilla. Ma tale elevato livello di indebitamento potrebbe comunque avere conseguenze sulla stessa ripresa dell'economia mondiale.

Premettiamo che a proposito di paesi, ci sembra ormai evidente che, alla fine di questa prova, si sarà ancora una volta rafforzata la tendenza in atto alla

---

crescita della forza economica e politica cinese nel mondo. Incidentalmente, le autorità del paese sembrano puntare comunque, per l'anno in corso, a una crescita del Pil del 6,0% (Wei Janguo, 2020).

Per altro verso, e più in generale, una parte dell'Asia che comprende, oltre alla Cina, almeno Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Vietnam, Singapore – tutti paesi, salvo sorprese, già usciti rapidamente vittoriosi dalla prova del virus – rafforza il suo crescente ruolo di motore economico, e sempre più anche tecnologico e finanziario, del mondo.

Pochi forse lo ricordano, ma la crisi del 2008 fu superata per una parte molto importante grazie alle azioni della Cina. Il paese, tra l'altro attraverso un programma di stimoli di circa 600 miliardi di dollari di allora, non solo riuscì a registrare una crescita del Pil del 9,4% nel 2009 e del 10% nel 2010, ma le sue imprese avviarono una grande domanda di merci e servizi verso il resto del mondo, domanda che contribuì appunto fortemente al superamento del peggio della crisi anche in Occidente (Weyland e Kynge, 2020).

Ci si può chiedere se anche questa volta il paese, che appare già in ripresa, svolgerà una funzione analoga. Certamente la nuova crescita cinese comporterà un riavvio della domanda dei prodotti di altre contrade e questo avrà certamente qualche influenza sulla situazione dell'economia mondiale, anche se va considerato che il caos in cui versano in queste settimane i paesi occidentali potrà ridurre l'effetto positivo di tale ripartenza.

Ma, d'altro canto, molti si aspettano in Europa – anche questa volta – un grande programma pubblico di rilancio da parte del paese asiatico per supportare l'economia. Può darsi però che la risposta del Governo e della banca centrale saranno più blande di quella precedente; sembra di intravedere, in effetti, molta prudenza nei vertici politici e finanziari cinesi, preoccupati proprio dall'alto livello di indebitamento già in atto nel paese (Weinland e Kynge, 2020). Il tema è in ogni caso aperto, aspettiamo i prossimi giorni per saperne di più. Ad ogni modo speriamo che alla fine, nonostante tutto, la spinta sia massiccia.

### **Soldi a tutti?**

Il governo italiano, e ormai quelli di tutti i principali paesi toccati dal virus, hanno apprestato o stanno apprestando programmi di intervento finanziario abbastanza massicci. Ad esempio, Trump parla ormai di migliaia di miliardi di dollari di stanziamenti.

Nell'ambito di un giudizio complessivamente positivo che si deve dare di questi sforzi, si può però esprimere una riserva: le misure in direzione delle imprese dovrebbero avere come obiettivo quello di sostenere l'economia, le aziende e l'occupazione. Ma allora il problema è: quanti di questi stanziamenti andranno davvero all'economia reale, e per di più "sana"?

In dettaglio, bisogna sostenere tutti e interamente? Anche i mercanti d'armi? Anche gli evasori fiscali? Anche le imprese che erano in crisi profonda già prima dell'arrivo del coronavirus?

In altre parole, non c'è il rischio di indirizzarsi ancora una volta verso la formula consolidata dei profitti privati e delle perdite pubbliche? Ma non c'era il rischio d'impresa che giustificava il ruolo del profitto e quindi anche delle perdite? Le imprese, anche quelle piccole, non dovrebbero sopportare almeno una parte delle stesse? In altre parole, bisognerebbe essere molto attenti e selettivi negli interventi.

Ma si possono avanzare dubbi ancora più incisivi. Come sottolinea ormai da molto tempo ad esempio Naomi Klein (citata in Solis, 2020) quella del coronavirus appare anche un'occasione ghiotta perché governi ed *elite* globali realizzino programmi politico-economici che altrimenti incontrerebbero una forte opposizione. In altri termini, si tratta di un buon pretesto per far avanzare ancora una volta quel "capitalismo dei disastri" che, approfittando di ogni crisi, distribuisce denaro a pioggia ad amici e parenti, depaupera il pubblico per arricchire il privato, mentre esacerba le disuguaglianze esistenti.

(23 marzo 2020)

**Vincenzo Comito** è stato professore di Finanza all'Università degli Studi di Urbino e fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

## Bibliografia

- Casselmann B., "Storm of layoffs is brewing in the U.S.", *The New York Times International Edition*, 19 marzo 2020.
- Farrer M., "Coronavirus credit crunch could make 2008 look like 'child play'", *The Guardian*, 20 marzo 2020.
- Galvagni L., Mangano M., "Borsa, per i big debiti elevati e cassa spesso insufficiente", *Il Sole 24 Ore*, 19 marzo 2020.
- Goodman P., "Virus could set off debt bomb", *The New York Times International Edition*, 13 marzo 2020.

- 
- Jenkins P., “‘bazookas’ cannot stop coronavirus becoming a financial crisis”, *Financial Times*, 16 marzo 2020.
- Plender J., “The seeds of the next debt crisis”, *Financial Times*, 4 marzo 2020.
- Sandhu M., “Huge fiscal spending is needed to fight the coronavirus down turn”, *Financial Times*, 17 marzo 2020.
- Sharma R., “This is how the coronavirus will destroy the economy”, *The New York Times International Edition*, 18 marzo 2020.
- Solis M., “Intervista a Naomi Klein”, *Rassegna Sindacale*, 17 marzo 2020.
- Wei Janguo, “China 6pct growth for 2020 remains the same”, *Global Times*, 16 marzo 2020.
- Weinland D., Kyng J., “China lacks the appetite to save the world economy, analysts warn”, *Financial Times*, 18 marzo 2020.
- Wolf M., “The virus is an economic emergency too”, *Financial Times*, 17 marzo 2020.

## La finanza globale balla sul Titanic

Alessandro Messina

*Malato da tempo, il sistema finanziario mondiale va incontro al baratro, insensibile agli allarmi e alla lezione della crisi del 2007. E l'epidemia di Covid è sul punto di assestare il colpo finale. Come salvare la finanza da se stessa, riconducendola al servizio dell'economia, della società, dell'ambiente.*

La finanza è malata da tempo. La crisi iniziata nel 2007, vent'anni dopo il Gordon Gekko di Oliver Stone (o, se preferite, 21 dopo **il John Gray di Adrian Lyne**), non ha prodotto significativi cambiamenti. Il *Wall Street Journal*, non Sbilanciamoci!, ha dedicato nel 2018 **una efficace infografica** ai problemi irrisolti a un decennio dalla grande crisi: dalla concentrazione del mercato alla remunerazione dei manager, dalle cosiddette porte girevoli (tra banche e vigilanza, tra vigilanza e banche) alla finanziarizzazione sempre più profonda dell'economia reale (ad esempio il mercato Usa degli immobili in affitto).

### **I derivati in grande spolvero**

Un ambito che non è stato sostanzialmente toccato dalle pur intense e profonde attività di regolamentazione del decennio appena trascorso è quello degli strumenti finanziari derivati: opzioni, *futures*, *swap* e altri strumenti sintetici che non rappresentano nulla di reale (merci o servizi) ma solo scommesse sui loro andamenti sottostanti.

Secondo le statistiche regolarmente aggiornate dalla **Banca dei Regolamenti Internazionali** (la banca centrale delle banche centrali, da ora in poi BRI), poco è cambiato nell'ammontare complessivo di investimenti in strumenti derivati che circolano a livello globale, dalla crisi del 2008 a oggi.

A giugno 2019 l'esposizione complessiva nozionale in derivati era pari a 120 trilioni di dollari, con un ammontare medio di scambi giornalieri pari a 14 trilioni. Il che significa che, con stima prudente, che non tiene conto dei pur numerosi scambi infragiornalieri (ossia di transazioni che si aprono e chiudono

---

nell'arco della stessa giornata), ogni anno in media si muovono solo sui derivati, a livello mondiale, almeno 3mila trilioni di dollari (ossia 3 milioni di miliardi di dollari), una cifra pari a circa 50 volte il Prodotto interno lordo globale.

Questi numeri hanno profonde implicazioni dirette e indirette sull'economia reale. Distolgono ingenti risorse a possibili (e auspicabili) investimenti nella produzione di beni e servizi, per l'occupazione, la riconversione ecologica, le infrastrutture ed il welfare. E minano alla radice la capacità di tenuta del sistema finanziario, come certifica un [recente studio della stessa BRI](#), l'istituzione che deve vigilare sulla stabilità finanziaria mondiale.

### **Gli scambi ad alta frequenza, la piaga peggiore**

Nel mercato finanziario i derivati rappresentano un problema strutturale “di prodotto”, le cui implicazioni negative sono potenziate e accelerate dal cruciale problema “di processo” rappresentato dagli scambi ad alta frequenza, o High Frequency Trading (HFT).

Oggi una percentuale tra il 50% e il 60% delle transazioni nei mercati finanziari (stima molto prudente) ha caratteristica di alta frequenza, cioè operazioni che si aprono e chiudono in un arco temporale inferiore ai 5 minuti (più o meno, non ci sono definizioni ufficiali). Secondo [un recente studio della Banca Centrale Europea \(BCE\)](#) ciò peggiora in modo significativo la liquidità dei mercati, incrementandone la volatilità di un valore aggiuntivo che oscilla dal 9 al 14% (al giorno).

Anche perché algoritmi e automazioni con cui gli operatori si fanno concorrenza tendono ad assomigliarsi, per cui spesso gli operatori HFT si trovano sullo stesso lato del mercato (tutti a vendere o tutti ad acquistare). La BCE dimostra che ciò avviene nel 70% dei casi, in media, e tale competizione ha un impatto sui prezzi pari al 23% (al giorno). Di fatto la sola presenza di questi operatori e la forte correlazione tra le loro strategie conduce dunque a “bolle speculative” (con relative esplosioni) per un valore pari a un quarto del valore dei listini (giornalieri).

In generale, chiosa lo studio della BCE, gli scambi ad alta frequenza deteriorano la qualità dei mercati finanziari. Lo stesso ha dimostrato [un'analisi della Consob](#) per il mercato italiano.

### **I comportamenti delle banche sono lontani dalla sostenibilità**

Poco prima della crisi, era giunta al culmine la retorica delle grandi banche sostenibili. Sulla scia dell'emergenza climatica, tutti i player globali, senza un

filo di pudore, si sono schierati (a parole) dalla parte delle “banche di impatto”, “banche sostenibili”, della “finanza sociale”, eccetera.

Ma i dati mostrano qualcosa di profondamente diverso: secondo **un’analisi della rete internazionale Banktrack**, nei tre anni trascorsi dall’adozione degli Accordi di Parigi per il clima (2016-2018), 33 tra i maggiori gruppi bancari mondiali hanno fornito fin qui 1.900 miliardi di dollari di prestiti al settore dei fossili: una cifra che continua a crescere ogni anno. Ben 600 miliardi sono andati alle 100 imprese che in modo più aggressivo stanno ampliando le attività legate ai combustibili fossili. Di questi 33 gruppi bancari la metà, ovvero 16, sono tra i firmatari dei “Principles for Responsible Banking” recentemente proposti dall’ONU.

Queste banche sono le stesse che gestiscono la gran parte degli scambi globali sui derivati e che affollano il mercato degli scambi ad alta frequenza.

E nulla si sta facendo per favorire la cosiddetta “biodiversità bancaria”. Anzi. Negli ultimi venti anni in Italia il numero di banche è passato da poco meno di 1.000 a circa 500. Tra esse sono comprese le circa 300 Bcc che **una riforma assai discutibile** ha obbligato a unirsi in soli 3 gruppi bancari, portando così in due decenni il mercato da mille “centri di governo” della finanza nazionale a soli duecento: un crollo dell’80% degli attori economici che in qualunque settore sarebbe visto con allarme. Decenni di letteratura economica (con annessi premi Nobel) sui problemi di *agency* e *moral hazard* si sono dovuti piegare alla vulgata neoliberista.

Nel contempo, l’onda lunga della crisi ha indotto quasi tutte le banche a ridurre la propria presenza nei territori. In soli dieci anni, sono circa 500 i comuni che hanno perso completamente gli sportelli bancari. Le tecnologie solo in parte mitigano **il fattore di esclusione che ne può determinare**, favorendo l’accesso ai servizi online o al telefono.

Il *credit crunch* non è mai veramente finito e il mercato del credito sembra ormai convivere stabilmente con **forme di razionamento** della propria offerta, soprattutto verso le micro e piccole imprese e nei confronti di alcune categorie sociali più vulnerabili (che sono peraltro in aumento).

Sono effetti inevitabili, strutturali, degli ampi cambiamenti in corso sulla “forma banca”: dalla iper-pressione sul capitale – che certo non aiuta scelte imprenditoriali agili – alla forte riduzione del numero di *player*, dalla liquidità iniettata massivamente sugli intermediari, che abbatte i tassi di interesse,

---

alla assenza di politiche fiscali coerenti e pertanto incapaci di generare positivi stimoli all'economia reale. Il tutto determina intermediari ingessati, seduti su rendite di posizione, con l'attenzione progressivamente spostata dal credito ad altre forme di guadagno (trading, assicurazioni, investimenti, servizi...).

La malattia della finanza, prima della crisi, viene da qui. Sostanziale incapacità di servire l'economia reale.

Caso emblematico è quello della **previdenza complementare italiana**. Oggi i 140 miliardi di euro gestiti per integrare le pensioni pubbliche dei lavoratori hanno un ridottissimo impatto su economia reale e occupazione: di 100 euro gestiti, solo 24 restano nel nostro territorio e solo 3 vanno a finanziare imprese e attività produttive. Non solo. Il peso del patrimonio previdenziale gestito secondo criteri, anche interpretati in senso lasco, di finanza responsabile non supera il 23%. E di questi, la quota veramente destinata alle imprese, dunque dedicata a orientare e motivare i cambiamenti nelle scelte produttive e organizzative delle aziende private, è molto ridotta: solo lo 0,6% verso le imprese italiane, l'8,7% verso quelle estere.

In estrema sintesi, meno di 1 euro ogni 10 investiti dai fondi pensione italiani è utilizzato per orientare o favorire un processo di riconversione (sociale, ambientale, organizzativa) del mondo produttivo, o per sostenerne le eccellenze.

### **Un vaccino, finalmente, per la finanza globale**

Come sempre, dalla crisi possono arrivare opportunità. Fondamentale l'approccio finalmente nuovo che si sta ponendo sulle modalità di gestione delle finanze pubbliche. Purtroppo non ancora accompagnato da un altrettanto rivoluzionario approccio alla finanza privata.

Il tanto discusso **articolo di Mario Draghi** sintetizza bene questa asimmetria di pensiero, che rischia di tradursi in insidiosa asimmetria di politiche pubbliche. Mentre, da una parte, Draghi sferza i governi perché escano dagli indugi e adottino politiche fiscali coraggiose, dall'altro propone che siano le banche la cinghia di trasmissione di queste risorse verso famiglie e imprese. Le stesse banche che, tra regole uguali per tutti (*one-size-fits-all*) e pressione alla concentrazione, nel frattempo sono state indotte ad allontanarsi sempre più dall'economia reale. Qualcosa **rischia di non funzionare in questo modello**.

Riepilogando: prima della pandemia, la BRI vedeva instabilità all'orizzonte, a causa dei derivati; la BCE temeva le "bolle" da trading ad alta frequenza e

la Consob ha stimato che questa operatività aumenti la volatilità dei mercati del 40%. Tutti in allarme. Ma senza fare nulla. Ora Draghi dice che le banche devono tornare al servizio dell'economia reale, e tutti si accodano. Ma fa proposte insidiose e che rischiano di farci trovare, dopo Covid-19, in una situazione peggiore per gli assetti finanziari globali.

Invece l'occasione è ghiotta per fare la cosa giusta. Non chiamiamola Tobin Tax, perché le condizioni di mercato e le tecnologie sono talmente cambiate che forse questa idea non rispecchia neanche più il pensiero del vecchio saggio premio Nobel James Tobin. Chiamiamola piuttosto **Tassa per lo Sviluppo Sostenibile (TSS)**. Una tassa che si insinui nell'operatività dei mercati, rendendo più costose, dunque meno convenienti, proprio quelle transazioni che fanno male allo sviluppo sociale e ambientale, a partire da derivati e HFT.

Una tassa che in questo modo freni la speculazione, non tanto per raccogliere gettito da destinare a investimenti *green* o *social*, esito che pure non va disdegnato, ma soprattutto per riorientare l'operatività dei mercati, dei loro algoritmi e dei robot che li gestiscono. Il tema va affrontato con convinzione ora che cresce l'attenzione su modelli di sviluppo necessari a sostenere la reazione alla crisi e la riconversione ecologica. E ora che, ancora una volta, le tante negoziazioni per una tassa sulle transazioni finanziarie (FTT, dall'inglese *Financial Transaction Tax*) – che a livello europeo mobilitano parlamentari, commissari, eserciti di *sherpas* e ministri nazionali – stanno portando **all'ennesimo buco nell'acqua**.

È arrivato invece il momento di fare scelte coraggiose e strutturali per:

- fermare la deriva autoreferenziale e speculativa dei mercati finanziari;
- orientare la finanza privata verso l'economia reale;
- incentivare gli investimenti in grado di produrre impatti *green* e *social*.

Sarebbe bello se fosse l'Italia ad aprire questa strada rivedendo lo schema nazionale di FTT, che esclude le operazioni HFT che avvengono in un arco di tempo inferiore al mezzo secondo (quando la BCE parla di 5 minuti!) e che applica un'aliquota irrisoria sui derivati (0,0015%). Trasformare la debole e rachitica FTT italiana in una forte e coraggiosa TSS non solo sarebbe coerente con la promessa di un *Green New Deal* ma darebbe al nostro paese anche una leadership importante nell'Unione europea del prossimo futuro.

E insieme a questo, agire per orientare verso l'economia reale, circolare, virtuosa le ingenti risorse della previdenza complementare. Già oggi la Direttiva IORP II, recepita dall'Italia con il **decreto legislativo 147 del 13 dicembre 2018**,

---

sollecita i fondi pensione a integrare gli aspetti ESG tanto nell'analisi del rischio quanto nelle politiche di investimento, stabilendo specifiche misure di *disclosure* anche a favore dei potenziali aderenti. Ulteriori sollecitazioni al mercato, si presume, arriveranno dai lavori in corso per una **Tassonomia sulla finanza sostenibile**, nell'ambito dell'*Action Plan* della Commissione europea.

Ma occorre essere meno flebili nelle definizioni e più incisivi nei controlli. Per guadagnare tempo, e risultati sociali e ambientali.

Stando al **report di impatto 2019 di Etica sgr**, non selezionare gli investimenti con rigorosi criteri ESG significa rinunciare a un moltiplicatore aggiuntivo di nuovi posti di lavoro generati pari a 2,42 (+142% quelli creati nelle aziende ESG rispetto al benchmark) e a un fattore di maggiore riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a 1,7 (+69% nel paniere ESG).

### **La finanza etica, intanto, va avanti**

Sono scelte possibili, attuabili da subito. Il **Fondo pensione aperto** promosso da Banca Etica già lo fa. Così come **Banca Etica** ed **Etica Sgr** da due decenni escludono dai propri finanziamenti settori rischiosi per il clima (come il carbone e il petrolio) e per l'ambiente in generale (come il nucleare) o per la collettività (gli armamenti e il gioco d'azzardo).

Investendo invece in tante aziende, grandi e piccole, che guardano al futuro e sviluppano attività innovative nel campo delle energie da fonti rinnovabili, della riduzione della CO<sub>2</sub>, dei materiali alternativi alle plastiche, della bioedilizia, e che costruiscono strumenti che ci permettono di cambiare i nostri stili di vita.

Eppure gli oltre 300mila italiani che ogni giorno scelgono la finanza etica sono ancora in attesa (dopo 3 anni!) che il Governo emani **un Decreto attuativo** per la norma che istituisce gli "operatori di finanza etica e sostenibile" (art. 111 bis del Testo unico bancario). E si domandano se non sia maturo il tempo di riconoscerne congruamente il valore sociale: oggi la norma stabilisce che tali operatori saranno incentivati (attraverso una detassazione degli utili reinvestiti) per un importo "non superiore a" 200mila euro in 3 anni. Sì avete letto bene, 66mila euro all'anno.

Con tutta **la sobrietà** possibile, cui pure il movimento della finanza etica si ispira, non sembrano cifre che potranno spostare verso comportamenti virtuosi le scelte delle banche, o premiare in modo tangibile quelle che già li adottano. Nessuno cerca "agevolazioni o sussidi", ma solo un equo piano di gioco di un

mercato che finora si è voluto strutturare a favore di chi massimizza i profitti, lucra sul debito pubblico, non misura l'impatto sociale e ambientale delle proprie scelte.

Intanto Banca Etica – anche in questa emergenza – mette subito in campo **misure per aiutare persone e imprese**, continuando a ritagliarsi uno spazio di finanza etica nel quadro delle regole vigenti. Aspettando con fiducia che da questa crisi (l'ennesima, seppur differente), governi lungimiranti riportino la finanza al suo ruolo di ancella dell'economia e delle società.

(29 marzo 2020)

**Alessandro Messina** è direttore generale di Banca Etica

---

## L'economia dopo il Covid-19

Mauro Gallegati

*L'intervento pubblico come leva per uscire dall'emergenza Covid-19. A partire da una misura universale di protezione sociale e dall'indirizzare i settori oggetto di salvataggi verso produzioni "verdi", facendo coincidere i fondi del "new green deal" europeo con quelli dei provvedimenti anti-crisi.*

La pandemia di Covid-19 si sta rapidamente diffondendo in tutti i paesi grazie anche a un'economia sempre più globalizzata e interconnessa. La recessione verrà. Le stime sono incerte – più del solito – e oscillano tra il -1% e il -5%, legate alla durata del periodo di quarantena: l'indice del BES stimato da un gruppo di ricerca dell'Università Politecnica delle Marche ad Ancona prevede peggioramenti superiori al 10%.

Il contagio economico, ora reale, diventerà presto anche finanziario – non parlo del Dow Jones, calato in un mese del 33% dopo un'ascesa del 70% in 3 anni – se l'effetto recessivo dalle imprese si trasferirà alle banche, ripetendo il copione della crisi del 2008, a meno che non venga intrapresa un'azione coordinata globale per contenerla. I singoli Stati stanno già iniettando stimoli nell'economia sotto forma di spesa pubblica, di importo insufficiente a scongiurare il collasso economico dei paesi più deboli, tra cui il nostro dove il rapporto debito-Pil veleggerà verso il 150%. Occorre dunque agire subito anche con azioni straordinarie: dall'emissione di "eurobond" garantiti dalla Ue alla monetizzazione dei debiti, a una selettiva "helicopter money". Il rischio che crolli l'Ue è reale, soprattutto se tali azioni non verranno mirate ad aiutare persone e paesi più in difficoltà, col rischio di una doppia recessione, come accaduto nel 2012, sperando che l'Africa sia solo marginalmente toccata dalla pandemia.

La politica economica da 40 anni si ispira al neoliberalismo: essendo come un medico specializzato in pazienti sani, prescrive alle imprese private di creare ricchezza e di lasciare allo Stato l'intervento in economia solo per cercare di risolvere i problemi quando si presentano, non importa se creati dal funziona-

mento stesso del capitalismo o da elementi esterni. Così facendo si è allentata la rete di protezione e sicurezza per i lavoratori – soprattutto precari e “working poor” – in società dove la disuguaglianza a sfavore dei poveri è crescente e la sanità pubblica “penalizzata” a favore del privato.

È noto che tra inquinamento da CO<sub>2</sub> e produzione industriale esiste una forte relazione (da più parti è stata avanzata l'ipotesi che gli alti tassi di mortalità di Lombardia, Veneto ed Emilia a causa del Covid-19 si debbano proprio forte concentrazione di polveri sottili. In assenza al momento di analisi più approfondite a me pare che questo equivalga allo sconsigliare i ricoveri in ospedale perché lì si muore più che altrove). Questa crisi ci offre allora due opportunità: *modificare la politica economica e produrre in modo diverso*, attento al benessere e non alla crescita a qualunque costo.

I governi non devono limitarsi a intervenire nell'economia per correggere i fallimenti del mercato, ma promuovere attraverso la ricerca e l'innovazione lo sviluppo del benessere e non solo la crescita del Pil, anche perché solo il benessere può essere sostenibile e inclusivo. I governi devono inoltre investire per rafforzare i sistemi sanitari, perché la popolazione sta invecchiando mentre siamo sempre più esposti al rischio di pandemie. Poiché la crisi colpisce soprattutto i più deboli è giunta l'ora del “prima le persone” e di pensare a una misura universale di protezione sociale che includa tutta la popolazione, come un “diritto di esistenza”, e che diventi strutturale in un Welfare inclusivo.

Di solito, banche centrali e governi hanno cercato di uscire dalla crisi distribuendo denaro. Con un collasso ambientale alle porte – di cui il riscaldamento climatico è solo l'evidenza più nota – dobbiamo fare in modo che gli interventi siano finalizzati alla trasformazione dei settori che beneficiano dei salvataggi perché passino a produzioni “verdi”, facendo coincidere i fondi del “new green deal” europeo con quelli dei provvedimenti anti-crisi. In tal modo i fondi per i salvataggi possono diventare lo strumento per il passaggio a una nuova economia concentra sul “green deal”, l'investimento in lavori della conoscenza e che governi la transizione verso un sistema che pensi alla qualità della vita piuttosto che alla quantità dei prodotti (del BES e non del Pil, cioè).

Speriamo di uscire presto dall'emergenza Covid-19 e di saper cogliere l'opportunità dell'intervento pubblico non solo per uscire dalla crisi, ma come occasione per cercare un'altra economia dove il benessere conti davvero.

(22 marzo 2020)

**Mauro Gallegati** è professore di Economia presso l'Università Politecnica delle Marche ad Ancona

---

## Misurare il benessere dopo l'epidemia

Andrea Gentili

*La misurazione del benessere attraverso il BES sconta i limiti di una selezione non ottimale degli indicatori. Ad esempio, nessuno di essi misura la reazione del sistema sanitario a eventi di massa o è in grado di identificare la capacità di far fronte alla diffusione di epidemie. Ecco come migliorare.*

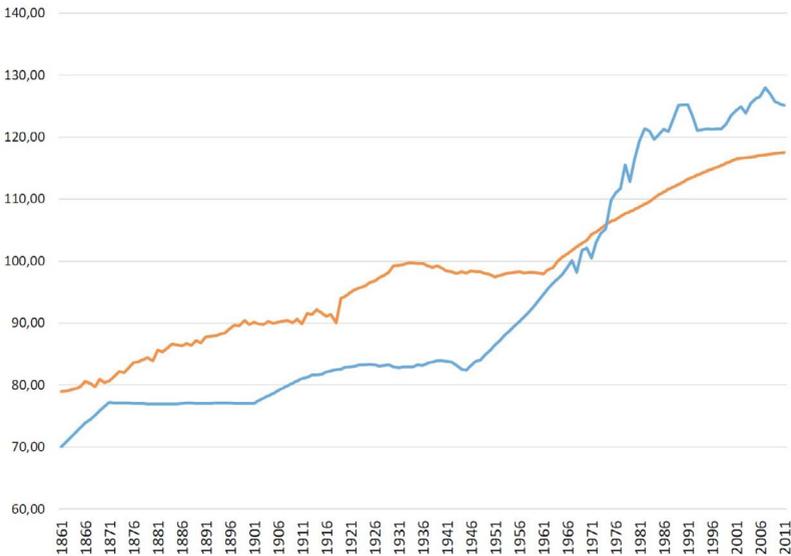
La diffusione della pandemia di Covid-19 presenta una serie di sfide cui, allo stato attuale (26 marzo 2020), l'occidente pare non essere pronto a rispondere. Le zone più benestanti del pianeta (ad eccezione fatta per i paesi dell'estremo oriente), stando a tutti i principali indicatori di salute ed economici, sembrano infatti travolte dalla pandemia che sta mietendo vittime e obbligando al blocco dell'economia.

Negli ultimi anni – in particolare dopo il Rapporto Stiglitz (2008) – si è sviluppato l'uso di indicatori di benessere alternativi al Pil, che il Sustainable Development Solutions Network (SDSN) identifica per i paesi Ue e che l'Istat fornisce ogni anno con i dati sul Benessere Equo-Sostenibile (BES). Tra questi indicatori, che coprono differenti aspetti della vita, dalle condizioni economiche all'ambiente, passando per lavoro e soddisfazione individuale, venti indicatori specifici riguardano la salute e comprendono i seguenti aspetti: aspettativa di vita, mortalità per alcune delle principali cause, stili di vita (salubri ed insalubri) e differenze di genere e territoriali nella qualità del servizio. Tali variabili (sebbene con un set informativo più ristretto) vengono utilizzate da Istat per il suo rapporto annuale sul BES e sono entrate nei parametri per la Legge di Bilancio.

Se si fa una analisi del dominio salute del BES italiano dall'Unità a oggi è indubbio che vi stia stato un miglioramento nel lungo periodo. Tuttavia alcuni aspetti possono e devono essere colti. In primo luogo, a fronte di una sostanziale crescita su tutto il periodo, la Prima Guerra Mondiale, seguita dalla pandemia di "spagnola", ha presentato uno shock negativo che però faceva seguito ad un rallentamento nella crescita iniziato con il XX secolo. Il periodo fascista ha

presentato un nuovo arresto al percorso di crescita (fino a un ovvio peggioramento dovuto alla Seconda Guerra Mondiale e alla pandemia di asiatica alla fine degli anni '50).

### BES STORICO IN ITALIA: DOMINIO SALUTE (ARANCIONE) E BENESSERE ECONOMICO (BLU)



Fonte: Ciommi et al. (2017).

È col boom economico che l'Italia vede crescere fortemente le proprie condizioni di salute. In questo contesto, l'epidemia di "spaziale" degli anni '70 non sembra in alcun modo inficiare sulla crescita. Crescita che invece rallenta fortemente a metà degli anni '90. Questo evidenzia due aspetti, uno nazionale – probabilmente legato al cambiamento di gestione della sanità, che potrebbe aver influito sui livelli del servizio (e che peraltro si lega alla stagnazione del benessere economico nel paese) – l'altro intrinsecamente connesso a come la misurazione del benessere (in termine di salute e non solo) è stata concepita nel contesto del BES: un problema che non riguarda la sola Italia.

Se si legge l'ultimo report della European Commission (2019) alla voce salute, tutti i 20 indicatori per la gran parte dei paesi europei risultano essere in crescita e, per l'Italia, sostanzialmente stabili. Tuttavia, nonostante i punteggi lusinghieri ottenuti da molti paesi, la pandemia si è diffusa con una rapidità

---

incredibile proprio in Europa e proprio in quelle regioni in cui gli indicatori risultavano essere migliori (comprese a livello locale le regioni del Nord/Nord-Est italiano).

Come mai se le misurazioni della qualità della salute nei paesi sono buone, il virus è riuscito a diffondersi così rapidamente e a colpire così duramente in certi territori? Ci sono almeno due aspetti che nella misurazione del BES vanno corretti per il dominio Salute.

In primo luogo, tra i venti indicatori target identificati per il 2019, sei sono parametri basati sulla percezione individuale. Tali valori, sebbene catturino in maniera statisticamente corretta la percezione della popolazione in tema di salute, sono probabilmente soggetti a distorsioni dovute alla comunicazione politica, mediatica e alle stesse capacità cognitive e ai livelli d'istruzione degli individui (Backer et al., 1997).

Detto questo, essi presentano valori che sono in parziale contrasto con i parametri oggettivi rivelati. Questi ultimi segnalano un miglioramento complessivo e individuale della grande maggioranza dei paesi dell'Unione, allorché i primi segnalano invece una percezione difforme e spesso non positiva. Questa difformità tra la percezione e il dato oggettivo, se da un lato sostiene l'idea che la percezione possa essere fortemente legata a dinamiche che poco hanno a che vedere con la condizione dei sistemi sanitari e della salute nei singoli paesi, dall'altro potrebbe segnalare che i parametri oggettivi scelti siano insufficienti a catturare la reale condizione dei sistemi sanitari.

In secondo luogo, sebbene i parametri oggettivi selezionati siano di fatto un buon insieme degli indicatori necessari a misurare le condizioni di salute della popolazione (e di riflesso delle capacità del sistema sanitario), nessuno di essi (esclusa la quota di spesa, che comunque dipende annualmente dalle risorse economiche che i paesi sono in grado di spendere) misura direttamente la capacità di reazione del sistema sanitario a eventi di massa. Non vi è infatti tra i parametri alcuna indicazione della capacità di accoglienza generica ed emergenziale (le famose terapie intensive) dei sistemi sanitari nazionali. Non vi sono, inoltre, parametri che indentifichino la capacità di far fronte alla diffusione di malattie endemiche ed epidemiche.

Sebbene sia comprensibile, e a una prima analisi assolutamente adeguato, che si tengano in conto nelle condizioni di salute le morti da inquinamento, le cardiopatie croniche, l'Hiv e la tubercolosi, appare quantomeno discutibile che

non vi sia alcun accenno alla quarta (Alzheimer e demenza), quinta (infezioni delle vie aeree inferiori) e settima (malattie diarroiche) causa di morte secondo il Global Burden of Disease Study (2017). In particolare, appare particolarmente sottovalutato dal sistema europeo il rischio pandemico, virale o batteriologico, come se le malattie non da invecchiamento fossero di fatto solo affare di altri continenti.

Alla luce di quanto sta avvenendo, la scarsa attenzione posta al rischio pandemico (spesso denunciato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ma scarsamente di interesse nel dibattito pubblico delle economie avanzate), richiede di valutare l'inserimento di informazioni più specifiche all'interno dei parametri di riferimento del BES. Peraltro, all'interno del dibattito sui Sustainable Development Goals, ad esempio, un recente articolo di Salvia et al. (2019) mostra come proprio il dominio Salute appaia tra i meno "di interesse" dal punto di vista delle realizzazioni nazionali.

Tuttavia, limitare l'analisi critica al solo dominio salute appare limitativo. Le eccezionali misure che la pandemia ha reso necessarie evidenziano alcuni ulteriori aspetti che hanno giocato un potenziale ruolo non tanto sul tasso di letalità, quanto sulla capacità reattiva dei governi e delle popolazioni colpite. Il nesso tra istruzione, diffusione dell'informazione, solidarietà sociale, partecipazione collettiva e capacità dei governi di rispondere ai bisogni sociali e gestire emergenze è quasi completamente trascurata dal BES.

Le lezioni dell'epidemia riguardano poi direttamente le questioni ambientali, per i disastri che sono già avvenuti e che emergeranno a causa del cambiamento climatico. Non si è ad oggi affermata l'idea che la capacità di prevenzione (prima) e contenimento (poi) di tali shock sia centrale nel benessere della popolazione se non per quello che riguarda la sfera ambientale. Da questo punto di vista va quindi rivista tutta una serie di domini del BES per tenere in conto delle capacità di breve periodo. Inoltre, andrebbe considerata la capacità di risposta sia della società – attraverso comportamenti solidali e di rispetto delle regole – sia del governo – pianificando e realizzando interventi di emergenza.

In effetti, sebbene il BES miri a superare la "logica del mercato", esso mantiene un approccio "liberale" e lascia la definizione del benessere soprattutto a variabili di mercato. Ad un anno dalla fine della pandemia, quando si andrà a tracciare l'andamento dei BES nei vari paesi e nelle varie regioni, paradossalmente il grosso delle variabili appartenenti al dominio salute sarà tornata

---

sul proprio tracciato di lungo periodo (se non, addirittura, su livelli migliori). Ad esempio, il numero di morti per patologie legate all'inquinamento potrebbe cadere, poiché è strettamente correlato al tempo di esposizione (anzianità) all'inquinamento e alle patologie respiratorie, ovvero a caratteristiche della popolazione anziana che il Covid-19 sta colpendo più duramente.

Le variabili economiche invece soffriranno lungamente della coda di una crisi che secondo le previsioni dell'Ocse di inizio marzo (ovvero prima della dichiarazione di pandemia) era da valutarsi in una perdita globale dell'1% del Pil e che nelle previsioni del prossimo mese sarà probabilmente ben oltre il 5%, e crescente all'allungarsi della crisi.

I minori tassi di mortalità in Germania ad oggi si spiegano anche con la maggiore disponibilità economica tedesca, che permette di avere 6 terapie intensive ogni mille abitanti contro una media europea di meno della metà, e 160mila tamponi a settimana (il triplo dell'Italia) grazie a un'estesa rete di laboratori. Senza dimenticare che la Germania ha messo in campo un piano di interventi economici quattro volte più grande rispetto a quello italiano, e superiore a livello pro capite anche a quello degli Stati Uniti.

In un'ottica di lungo periodo è quindi importante rendere il BES più coerente con i fattori che effettivamente segnano la qualità della vita e il benessere, sottolineando il ruolo delle dimensioni collettive e delle capacità di azione dei governi e della politica. Si tratta di una rivoluzione culturale, che parte dall'anteporre il benessere collettivo a quello materialista e individuale.

(26 marzo 2020)

**Andrea Gentili** è research fellow presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma

## Bibliografia

- Baker, D. W., Parker, R. M., Williams, M. V., Clark, W. S., Nurss, J. (1997). "The relationship of patient reading ability to self-reported health and use of health services". In *American journal of public health*, 87(6), 1027-1030.
- Ciommi, M., Gentili, A., Ermini, B., Gigliarano, C., Chelli, F. M., Gallegati, M. (2017). "Have your cake and eat it too: The well-being of the Italians (1861-2011)". In *Social Indicators Research*, 134(2), 473-509.
- European Commission (2019). *2019 Europe Sustainable Development Report*. Bruxelles: [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html)

- Dicker, D., Nguyen, G., Abate, D., Abate, K. H., Abay, S. M., Abbafati, C., Abdelalim, A. (2018). "Global, regional, and national age-sex-specific mortality and life expectancy, 1950–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017". In *The lancet*, 392 (10159), 1684-1735.
- Epicentro, Istituto Superiore di Sanità (2020). *Sorveglianza integrata COVID-19 in Italia*. Roma: <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-sorveglianza-dati>
- Salvia, A. L., Leal Filho, W., Brandli, L. L., Griebeler, J. S. (2019). "Assessing research trends related to Sustainable Development Goals: Local and global issues". In *Journal of cleaner production*, 208, 841-849.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., Fitoussi, J. P. (2008). *Issues paper. Commission on the measurement of economic performance and social progress*: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>

---

## La salute, l'ambiente

## **Diritto alla salute e spesa pubblica in sanità nell'Italia del Covid-19**

Anna Lisa Mandorino

*I dati sono chiari: la sanità pubblica è stata pesantemente defanziata negli ultimi 10 anni. Crescono sanità privata e spesa a carico dei cittadini, esplodono le disuguaglianze territoriali. Si deve ripensare la governance del sistema, a partire dalla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni.*

La questione della legislazione concorrente sulla tutela della salute, dei punti di forza e delle criticità dell'attuale assetto istituzionale, delle disuguaglianze che ha generato fra le Regioni è sicuramente la questione sulla quale, superata il prima possibile questo tempo di emergenza, bisognerà discutere; e bisognerà farlo con responsabilità e senza le facili approssimazioni o i salti in avanti privi delle opportune condizioni di garanzia cui il dibattito sul tema delle cosiddette autonomie differenziate ci aveva abituato nei mesi passati.

Anche perché, misurata con la lente di un'emergenza che riguarda la comunità e la necessità di un approccio strategico e capillare al territorio, e non solo il singolo paziente e l'ospedale come isola di cura e di eccellenza, anche una sanità considerata di qualità come quella lombarda ha rivelato lacune e inefficienze imponenti.

In questo contributo, però, ci si sofferma maggiormente su tre aspetti che, pur acuiti dalle differenze fra Regioni, riguardano tutto il territorio nazionale allo stesso modo: l'aspetto del defanziamento della spesa pubblica in sanità; l'eccessiva rigidità indotta nell'investimento per la salute dal meccanismo dei tetti di spesa; l'incremento della spesa sanitaria da parte dei cittadini, per lo più in modalità diretta, *out of pocket*.

### **Di tagli e defanziamenti**

Non appassiona l'approccio per sofismi di chi asserisce che non ci siano stati dei tagli veri e propri nella spesa sanitaria degli ultimi anni. Perché al di là

---

dell'aspetto lessicale, quello che è innegabile è che rispetto al bilancio pubblico, a partire dal 2007, ci sia stato un de-finanziamento continuativo della spesa sanitaria e una flessione drammatica dopo il 2009.

Facendo riferimento all'ultimo *Osservatorio civico sul federalismo in sanità* di Cittadinanzattiva, che raccoglie e rielabora fonti ufficiali, si riportano qui solo alcuni dati che dimostrano la portata di tale de-finanziamento. La nostra spesa sanitaria procapite è fissata a 2.551 euro, nei dati del 2017, e questo vuol dire che, nel contesto dei Paesi dell'Ocse, spendiamo meno della media europea, oltre che di Germania, Olanda, Francia, Regno Unito, e, a partire dall'anno 2018, anche di Malta. La crescita dell'economia italiana tra il 2010 e il 2018 è stata in media dello 0,3% annuo, mentre la spesa sanitaria pubblica nello stesso periodo perdeva parallelamente peso rispetto al Pil, passando dal 7,1% del 2010 al 6,6 del 2018, ben al di sotto di quanto impegnato da Paesi come Regno Unito (7,6%), Francia (9,5%) e Germania (9,6%).

Nel periodo 2015-2018 il nostro Paese ha fatto registrare una crescita nominale del Pil del 2% e un incremento della spesa corrente dell'1,5%, mentre la spesa sanitaria è aumentata dell'1%. Il Servizio sanitario nazionale (Ssn) ha conseguito nel periodo 2010-2018 economie di spesa per 12 miliardi rispetto ai tendenziali, con una riduzione progressiva dei margini di risparmio solo negli anni più recenti. Dunque, dire che la sanità non sia l'ambito di welfare che più ha pagato per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio e la stabilità economica vuol dire negare l'evidenza.

Davanti a questi dati si indebolisce l'assunto, per anni insinuato, poi affermato, infine gridato, secondo il quale la spesa del nostro Servizio sanitario nazionale non sia sostenibile *tout court* poiché fuori controllo. A dire il vero, nell'emergenza coronavirus, tacciono tutti coloro che fino a poche settimane fa continuavano a sostenerlo con forza, forse perché il Servizio sanitario nazionale, al netto delle difficoltà di un'emergenza di questa portata, sta dimostrando ancora una volta di essere uno straordinario strumento anche di tenuta sociale per il nostro Paese, pur costando poco in assoluto e in relazione con gli altri Paesi.

L'argomento della sua insostenibilità dunque è da accantonare definitivamente, prima ancora che per altre motivazioni, per una di ordine prettamente economico: dal 2007 al 2017, attraverso interventi sistematici e rigorosi, la spesa sanitaria pubblica è stata messa sotto controllo e ha costituito un contributo alla stabilità economica piuttosto che un aggravio.

Questo è avvenuto in virtù di un esercizio di corresponsabilità delle istituzioni, che hanno più o meno faticosamente convenuto su una normativa inedita e fortemente invasiva come quella dei Piani di rientro; ma anche dei cittadini, che hanno dovuto pagare – non solo metaforicamente – lo scotto di tali provvedimenti e che, certamente, avrebbero meritato di essere attori informati, protagonisti e partecipi di queste scelte, piuttosto che destinatari della sommatoria di iniziative il più delle volte sottaciute e dettate dalla necessità di rispondere a problemi congiunturali, se non, in un'ipotesi peggiore, di una strategia strisciante tesa a indebolire il Servizio sanitario nazionale.

Fatto sta che, in un modo o nell'altro, questi dieci anni sono serviti a rimettere sotto controllo la spesa pubblica sanitaria e sono andati completamente a buon segno rispetto al loro obiettivo. Tutte le Regioni in Piano di rientro, le cosiddette “Regioni canaglia”, sono rientrate dal disavanzo o hanno ridotto significativamente la loro quota; oggi, la gran parte del disavanzo residuo è riconducibile ad autonomie speciali, che vi provvedono con risorse proprie (e anche su questo vi sarebbe da fare una riflessione ad hoc).

### **Di silos e tetti di spesa**

Oltre ai Piani di rientro delle Regioni con disavanzo sulla spesa sanitaria, un'altra misura che è stata utilizzata per mettere rapidamente sotto controllo la spesa pubblica in sanità è stata quella di definire silos di spesa, personale, farmaci, dispositivi medici, beni e servizi, acquisto di prestazioni da privato, e soprattutto tetti di spesa rispetto a ciascun silos.

Per fare riferimento soltanto alla spesa di personale, la Legge di Bilancio del 2010 ha sancito per tutte le Regioni un vincolo di spesa e lo ha definito, quale tetto massimo, nel costo sostenuto da ciascuna Regione nell'anno 2004 con l'ulteriore riduzione dell'1,4%. Anche negli anni successivi, fino al 2019-2020 quando per la prima volta si è alzato significativamente il limite, tale tetto di spesa è stato via via prorogato dalla normativa: è evidente che la logica di questa proroga ha agito alla cieca, senza tenere conto né del fabbisogno effettivo di personale nelle varie Regioni e per le varie funzioni né dei meriti di chi già era riuscito a programmare in maniera adeguata ma prudente il proprio personale – e che dunque ha visto ritorcersi contro di lui la sua stessa efficacia programmatrice.

L'impatto di questa miopia anche sull'attuale emergenza è intuitivo. Ma, oltre il carattere di eccezionalità della situazione attuale, la logica dei tetti di

---

spesa non è comunque in grado di gestire le situazioni di sofferenza all'interno di ciascun silos, le "tensioni" dei silos, come le ha definite la Corte dei Conti; impedisce una programmazione che investa maggiormente in un ambito e meno nell'altro per sfruttare le interdipendenze che esistono fra i silos (per esempio, investire sul costo del personale vuol dire ricorrere meno all'acquisto di prestazioni fra privati); e, non ultimo, impedisce di riallocare l'investimento in aree diverse da quella dell'ospedale (perché puntare sull'innovazione anche farmaceutica può significare avere meno costi di ospedalizzazione, come il caso dei farmaci per l'epatite C è in grado di dimostrare).

Sulla rottura di questo meccanismo, la possibilità di una programmazione più strategica dei livelli istituzionali regionali, il contributo di partecipazione rispetto al governo delle politiche sanitarie delle organizzazioni di impegno civico, ci fa ben sperare l'innovazione introdotta dal *Patto per la salute* da poco approvato, che prevede il superamento dei tetti di spesa e maggiore autonomia per ciascuna Regione nell'allocazione delle risorse disponibili, fermo restando ovviamente l'equilibrio economico complessivo.

### **Di spesa pubblica e spesa privata**

Le considerazioni finora fatte sulle modalità utilizzate per mettere sotto controllo la spesa sanitaria pubblica, efficaci nel perseguire il loro obiettivo, rivelano dunque tutti i loro limiti in una logica di promozione della salute pubblica. E la stessa cosa va detta se si assume, utilizzando altri dati per dimostrarlo, la logica dell'equità. Da questo punto di vista quello che emerge dal Rapporto 2019 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica è assai rilevante perché evidenzia come il de-finanziamento della spesa pubblica per la salute sia stato compensato, di fatto, dalla crescita della spesa sanitaria a carico del cittadino.

Alcuni dati, riportati dall'Osservatorio civico sul federalismo in sanità di Cittadinanzattiva, lo dimostrano chiaramente: nel 2017 la spesa totale per la sanità era pari a 154,5 miliardi, di cui 117,2 pubblica e 37,3 privata. Il finanziamento pubblico era pari al 74% della spesa totale, mentre la spesa privata *out of pocket* ammontava al 22-23%; il resto della spesa privata, residuale potremmo dire e coperto da fondi, casse, assicurazioni, era pari al 4-5%.

Considerando questo dato, quello che si può rimarcare rispetto al periodo 2012-2017 è che la pubblica amministrazione continua a essere il principale

finanziatore della spesa per tutte le funzioni. Tuttavia nello stesso periodo, a fronte di una flessione dello 0,3% di quella pubblica, quella diretta delle famiglie è cresciuta del 27%. Al suo interno sono quella ambulatoriale, con il 32,5% in più, e quella domiciliare, con il 34% in più, a presentare le variazioni più marcate, anche per la presenza delle liste d'attesa e per l'aumento delle partecipazioni, con conseguente riduzione delle differenze fra tariffe pagate nel pubblico e nel privato (a chi giova quest'ultima decisione è domanda retorica).

Anche la spesa per l'assistenza a lungo termine è per oltre il 76% finanziata dall'operatore pubblico, ma nei cinque anni osservati, a fronte di un aumento del 4,5% di quella pubblica, quella a carico delle famiglie è aumentata del 14%. Nella spesa *out of pocket* i dati nazionali e regionali mostrano nette differenze, che seguono l'andamento del reddito medio: al livello regionale, i valori massimi si rilevano in Valle d'Aosta e Lombardia, i più bassi in Campania e Calabria.

Letto in altro modo, anche a partire dalle segnalazioni che riceve ogni giorno Cittadinanzattiva, questo incremento della spesa a carico dei cittadini vuol dire che le possibilità di cura non sono al momento garantite a tutti i cittadini indipendentemente dalla condizione e dal luogo in cui vivono. Anzi, vuol dire che le faglie tra le persone, fra chi vive in una Regione e chi in un'altra, chi in un'area interna dove i servizi sono stati smantellati e chi in un'area più centrale, tra chi ha un certo reddito e chi non lo ha, sono sempre più marcate e sempre più persone sono costrette a rinunciare alle cure perché non sono in grado di permetterselo. E, per citare ancora la Corte dei Conti, queste disuguaglianze sono sicuramente riconducibili tanto alla questione delle risorse finanziarie quanto a “una carente governance locale, difficoltà di programmazione della spesa e una dotazione infrastrutturale ancora insufficiente”.

Vi è un dato, più significativo di ogni altro, che dimostra quanto il mancato e/o l'inefficace investimento nella sanità pubblica, il ricorso – quando possibile per i cittadini – alla loro capacità di spesa per sostenere il proprio bisogno di salute, abbia impatti drammatici: è quello relativo alla speranza di vita di ogni cittadino italiano. I cittadini nati in Campania nel 2017 hanno una speranza di vita alla nascita di due anni e sei mesi inferiore di quelli nati a Trento e, in quanto alla speranza di vita in buona salute, i cittadini nati in Calabria nel 2017 hanno una aspettativa di vita di 9 anni e 1 mese inferiore di quelli nati in Emilia Romagna nello stesso anno.

Un altro dato, che comunica con altrettanta evidenza, è quello relativo alla mobilità passiva collegata alla cattiva distribuzione dei servizi o a differenze,

---

reali o percepite, nella qualità delle cure offerte. Sul totale dei ricoveri, la percentuale di ricoveri fuori Regione dei residenti sul totale dei ricoveri in Regione è dell'82,1% nel caso dei cittadini calabresi, del 4,1% di quelli lombardi: e la mobilità passiva, oltre a essere un interessante indicatore di disuguaglianze, ne è causa essa stessa, poiché le Regioni con bassi livelli di assistenza, reali o percepiti, e di conseguenza con saldi di mobilità negativi sono indotte a ridurre la propria spesa sanitaria a scapito, in un circolo vizioso, della qualità dei servizi offerti.

Bisogna dunque invertire l'ottica. Se come Paese, e su questo come cittadini responsabili convergiamo senz'altro, abbiamo deciso che la spesa sanitaria pubblica debba essere oggetto di un monitoraggio informato perché basato sui dati, continuativo e condiviso da tutti i soggetti coinvolti, inclusi noi, non è perché l'obiettivo è garantire che i conti tornino, ma è perché miriamo ad attuare la previsione dell'articolo 32 della Costituzione, il diritto alla tutela della salute di ogni individuo indipendentemente dalla condizione e dal luogo in cui vive. E, avendo quella come faro, conveniamo di impiegare le risorse necessarie a garantire un buon livello di salute pubblica e di vigilare e contribuire affinché siano impiegate al meglio: il sistema di sanità pubblica è sostenibile nella misura in cui scegliamo che lo sia ed è superfluo dire, nella fase di emergenza che tutti stiamo vivendo, come questa sia una scelta che spetta, innanzitutto, ai cittadini di questo Paese, con i loro valori, i loro diritti, i loro doveri, i loro bisogni.

Occorre qualche strumento preliminare per andare in questa direzione: dal punto di vista delle norme la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, contro cui si infrange anche la possibilità di dare gambe al dettato dell'articolo 120 della Costituzione, e la previsione di un assetto per l'assistenza territoriale e domiciliare che abbia la stessa coerenza che il decreto 70 ha avuto per l'assistenza ospedaliera. Come strumento di valutazione e pianificazione, al quale dovrebbero poter accedere con facilità tutti i cittadini, l'implementazione della nuova griglia di valutazione dei Livelli essenziali di assistenza, che giustamente misura le Regioni sulla base della loro capacità di risposta, distintamente, in ambito ospedaliero, in ambito distrettuale e in ambito di prevenzione.

Già sapendo da una prima sperimentazione che le insufficienze di maggior rilievo, anche per Regioni considerate virtuose, sono in area distrettuale e nella prevenzione, proprio gli ambiti in cui occorre investire per far fronte ai fenomeni dell'invecchiamento della popolazione e della cronicizzazione delle condizioni di salute. La stessa determinazione che è stata utilizzata per i Piani

di rientro dei bilanci, può e deve essere utilizzata per programmare Piani di rientro dei Lea, Piani che garantiscano l'allineamento della risposta di salute in tutte le Regioni. È la stessa idea di sussidiarietà a consentirlo prevedendo che sia il livello più vicino al cittadino quello che opera per l'erogazione dei servizi, ma che livelli superiori debbano intervenire con tutti gli strumenti di governo, controllo, valutazione e intervento diretto se i servizi non sono erogati o lo sono con una qualità inadeguata.

(29 marzo 2020)

**Anna Lisa Mandorino** è vicesegretario generale di Cittadinanzattiva

---

## La sanità da riscoprire. Le radici politiche del Servizio Sanitario Nazionale

Chiara Giorgi

*Frutto delle lotte e dell'alleanza tra movimenti, gruppi sociali e professionali e forze politiche, il Servizio Sanitario Nazionale sta subendo da tempo gli effetti nefasti di una riorganizzazione neoliberale. La sua storia insegna perché è fondamentale rilanciarlo: soprattutto oggi, di fronte al coronavirus.*

Mai come in questo momento che viviamo, in tutta la sua tragicità, stupore, paura e ostinata speranza, ma anche in tutte le sue possibili potenzialità per cambiare il verso delle cose, per rovesciare l'ordine delle priorità, torna utile ripercorrere una storia che ha contraddistinto questo paese nei "lontani" anni Settanta.

La catastrofe del coronavirus e della sua diffusione non solo ci impone una spietata riflessione sui tagli alla sanità fatti negli ultimi trenta anni, su quelle politiche di privatizzazione e di mercificazione di sanità e welfare di cui si nutre il neoliberalismo da anni; ma ci riporta alle origini storiche e alle ragioni dello strumento che oggi è maggiormente investito dall'emergenza: il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn).

In effetti, quest'ultimo nei suoi caratteri di servizio pubblico, universalistico e fornito in prevalenza fuori dal mercato costituisce un essenziale mezzo a nostra disposizione. Ne sono un riconoscimento le immagini che da tante città del mondo arrivano sui nostri schermi con gli applausi scroscianti dei cittadini al personale sanitario impegnato contro la pandemia.

Scriveva l'11 marzo 2020 Marco Revelli su *il manifesto*: «Se i nostri rianimatori sono costretti ad affrontare "dilemmi mortali" – come recita l'inquietante documento del 6 marzo a loro firma – è perché altri, sopra di loro, o intorno a loro» hanno deciso della scarsità delle risorse disponibili. Lo scrivevano alla pagina a fianco Tamar Pitch e Grazia Zuffa: «l'epidemia di coronavirus sollecita a ripensare i sistemi sanitari e la loro organizzazione», recuperando, ad esempio, il ruolo della medicina territoriale.

È da qui allora che si vuole partire. In base ai dati del 2017, la speranza di vita alla nascita in Italia è di 83,1 anni contro gli 80,9 della media dell'Unione Europea, ma la spesa sanitaria totale per abitante è di 2.483 euro, contro i 2.884 della media Ue (il 15% in meno) (Ocse, 2019). Se consideriamo solo la spesa sanitaria pubblica, in Italia essa rappresenta oggi il 6,5% del Pil, in linea con la media Ocse, ma in termini pro capite il Ssn spende la metà della Germania. Calcolando la spesa in termini reali, al netto dell'inflazione, dopo un aumento in linea con gli altri paesi sino al 2009, le risorse pro capite per la sanità pubblica italiana nel 2018 sono cadute del 10%, mentre in Francia e in Germania sono aumentate del 20% (Ufficio parlamentare di bilancio, 2019).

Questi dati fotografano l'entità della riduzione delle risorse pubbliche particolarmente grave in un paese ad alto invecchiamento della popolazione. È questo l'effetto delle politiche di austerità introdotte a partire dalla crisi del 2008, ma è anche il riflesso della più complessiva controrivoluzione neoliberista, segnata da spinte alla privatizzazione e alla trasformazione in merce di salute, istruzione, ricerca, cultura, ambiente, affermatasi a partire dagli Ottanta.

Da lì ebbe inizio l'attuale riorganizzazione capitalistica, oggi sempre più marcata da una intensificazione dei processi di espropriazione e di privatizzazione dei servizi collettivi del welfare. Ossia di quelle produzioni collettive dell'essere umano per l'essere umano che hanno rappresentato e rappresentano ancora una parte crescente della produzione e della domanda sociale, soddisfatta sinora in Europa per lo più al di fuori della logica del mercato (Vercellone et al., 2017).

Tuttavia, ripercorrendo ancora più all'indietro il "vero" inizio di questa stessa storia, ma da un punto di osservazione completamente diverso, quello che non è dalla parte della salute e della sanità del capitale – parafrasando uno dei più grandi interpreti del movimento di "Medicina democratica", Giulio Maccaro –, troveremo una grande sorpresa. È del 23 dicembre 1978 l'istituzione del Servizio sanitario nazionale.

Significativamente l'articolo 1 della legge n. 833 si richiamava all'articolo 32 della Costituzione e recitava: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il Servizio Sanitario nazionale». E subito dopo si indicava nel Ssn il «complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza

---

distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio» (peraltro echeggiando la stessa definizione di salute fornita nel 1946 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità).

In modo emblematico in Italia una delle più importanti riforme in materia di welfare, forse la più rivoluzionaria, si realizzò quando altrove in Europa stava per iniziare la fase di riorganizzazione del capitalismo in chiave neoliberale. Ciò a conferma della peculiarità del laboratorio italiano degli anni Settanta, in ordine alla particolare sinergia realizzatasi – già a monte dell'approvazione della legge del 1978 – tra conquiste operaie e sindacali in fabbrica, pressioni e mobilitazioni portate avanti dalle varie realtà di movimento, in specie da quello femminista e studentesco –, provvedimenti di pianificazione regionale sanitaria (rafforzati dal decentramento territoriale dei servizi sociali e sanitari). Sinergia politica e culturale si realizzò insomma durante gli anni Sessanta e Settanta rispetto al progetto di riformulare in termini universalistici il sistema sanitario.

Di fatto l'elaborazione del Ssn, frutto di un processo ventennale che accompagnò le trasformazioni fondamentali del paese, si combinò con l'emergere di nuove soggettività politiche, intercettando le domande di cambiamento e democratizzazione informanti gli intensi conflitti sociali di quegli anni. Le vicende che portarono alla legge del 1978 si intrecciarono così – anzi ne furono *espressione* – con una forte pressione dal basso, con le aspirazioni trasformative del tessuto sociale e degli assetti istituzionali, con pratiche politiche e partecipative inedite, con un fermento intellettuale di ampio respiro.

Basta ripercorrere il dibattito che portò all'ideazione di quella che fu una vera e propria «istituzione inventata» (Rotelli, 1988) per notare la centralità del coinvolgimento di numerosi attori sociali e politici; ambiti collettivi di ricerca; nuovi saperi, legati in primis al settore medico-scientifico ma sempre più diffusi e condivisi, socializzati; originali forme di lotta e di sperimentazione istituzionale.

Anche soltanto a rileggere i testi di coloro che in prima linea si spesero per la riforma sanitaria, emerge un preciso e condiviso impianto politico e valoriale. Ad accomunare diverse figure come Maccacaro, Giovanni Berlinguer, Franco Basaglia, Alessandro Seppilli, Laura Conti, Ivar Oddone (per citarne soltanto alcuni) furono una visione unitaria e integrata della salute – fisica e psichica, individuale e collettiva – legata alla comunità e al territorio. Furono una concezione *politica* dell'ambito medico-sanitario e con essa una riconduzione della

salute a *fatto sociale*; una consapevolezza delle responsabilità del capitalismo avanzato e dei suoi dispositivi di controllo e assoggettamento.

A ciò si sommò una nuova impostazione del rapporto tra medico e paziente, assai distante da quella gerarchica che era sempre prevalsa nella storia italiana. Nonché si sommò l'opzione per un'organizzazione sanitaria periferica e decentrata, per una sua gestione diretta e partecipata, per la centralità del momento preventivo (e qualitativo) su quello curativo (e quantitativo) dell'intervento sanitario.

Maturò insomma la convinzione che il diritto alla salute, per come sancito dall'articolo 32 della Costituzione, unico diritto sociale espressamente fondamentale, comportasse scelte politiche nelle quali tutta la popolazione dovesse essere attivamente coinvolta, scelte culturali e istituzionali volte tanto a modificare nel profondo gli assetti del paese, quanto a qualificare la natura stessa della democrazia, dei suoi strumenti e presidi.

Di qui la critica all'impianto assicurativo tradizionale e prevalente, allora dominato dal sistema delle mutue categoriali, la critica a uno Stato assistenziale paternalistico, categoriale e frammentato, alle logiche contributive vigenti nel sistema sanitario (e previdenziale) di quegli anni, e a quelle del profitto, largamente vigenti nel settore farmaceutico. Di qui, al contempo, la necessità di una tutela della salute da realizzarsi in modo capillare tramite la predisposizione di un servizio sanitario pubblico e universale, finanziato tramite il sistema della fiscalità generale, garantito a tutta la collettività nell'accesso e nel suo uso.

Furono l'azione dei partiti di sinistra e della Cgil, le lotte portate avanti dagli operai e dalle operaie dentro e fuori le fabbriche per le proprie condizioni di lavoro e salute, furono le *alleanze* createsi tra questi, movimento studentesco, movimento femminista, movimento di lotta per la salute e movimento di riforma dell'assistenza psichiatrica, a rendere possibile quanto si istituzionalizzò nel 1978.

Fu, non meno, una comune consapevolezza circa il fatto che la medicina non fosse neutrale nei conflitti sociali; che il rapporto medico-malato andasse riformulato e liberato da un circuito chiuso e asfittico, come anche la pratica medica disancorata da criteri competitivi e mercantili; che «un ambiente morbigeno» non potesse essere compensato da incentivi salariali, ma andasse modificato e reso più salubre (Berlinguer, 1969).

Fu ancora, la raggiunta consapevolezza che tutti gli esseri umani erano sottoposti a ritmi di vita massacranti, a inquinamento generalizzato, a sfruttamento

---

intenso delle proprie vite, di cui vero e ultimo responsabile era il capitale. In questa chiave il problema della salute riguardava tutti e tutte e l'impegno per «porre fine alla demolizione psicofisica di coloro che creano le ricchezze del paese» chiamava in causa soggetti e istituzioni, poteri e saperi di ogni ambito e disciplina (*ibidem*).

Lo stesso ruolo e statuto della medicina, lungi dall'essere isolato investiva l'intero spazio della comunità, coinvolgeva nuovi attori, era il portato di istanze complessive di democratizzazione capaci di investire la vita quotidiana e tutti i rapporti sociali di produzione e riproduzione.

Erano le comuni esperienze sempre più diffuse sul territorio nazionale a favorire una nuova riflessione sui nessi tra scienza e potere; su una dimensione collettiva della salute; su una sperimentazione istituzionale dei servizi socio-sanitari volta a mettere in discussione la distinzione e separazione tra gestori/utenti, erogatori/destinatari, volta al contempo a privilegiare la centralità dei servizi di cure primarie (rispetto a quelle ospedaliere); su una ricerca estesa all'intero sistema ambientale.

Qui risiedeva l'originalità del "caso" italiano, nel profondo legame instauratosi tra le lotte operaie, studentesche, femministe e il nuovo movimento di rinnovamento della medicina. La rivendicazione della riforma sanitaria nasceva da questa alleanza, capace di costruire forme di partecipazione diretta e contro-poteri nei luoghi di lavoro e nella realtà urbane.

Si potrebbe proseguire ancora per molte pagine, citando i tantissimi documenti, libri, inchieste che si susseguirono a riguardo tra gli anni Sessanta e Settanta. Ma ci si limita a una "lezione" poco circolata e dimenticata: quella di "Medicina Democratica", la cui scelta si collocava da una precisa parte. Nei due fondamentali processi, di segno opposto, andati maturando in Italia e nel mondo da tempo, ossia – scriveva nel '76 Maccacaro – «la medicalizzazione della politica e la politicizzazione della medicina», l'una «come scelta della classe del capitale», l'altra come «scelta della classe del lavoro», Medicina Democratica stava da quest'ultima parte.

Le sue elaborazioni e pratiche politiche assumevano la salute in una dimensione collettiva quale condizione e sostanza di quella individuale. Le sue pratiche politiche erano quelle delle lotte (collettive) – per la salute (collettiva) – volte a investire il modo di produzione e l'intera società, facendo propri gli insegnamenti provenienti dai movimenti. Soprattutto da quello femminista, essenziale

sia rispetto ai profondi processi di consapevolezza innescati nel campo della salute delle donne e della riproduzione; sia nel dar vita ad alcune significative esperienze auto-organizzative; ma anche da quello basagliano della psichiatria radicale.

E ancora, si potrebbe continuare, ricordando tutte quelle iniziative, incontri diffusi in tante realtà del paese, in cui si misero in comune riflessioni aventi per oggetto di indagine e obiettivo di battaglia politica la salute considerata in termini più complessivi un terreno di lotta unificante contro il sistema capitalistico (come si affermava durante un convegno fiorentino del '73 nato dalle ricerche promosse dal Consiglio di fabbrica della Montedison di Castellanza-Varese).

Ma quel che più preme sottolineare è che si trattò di iniziative discendenti dalle mobilitazioni presenti a livello territoriale e coinvolgenti soggetti diversi: dagli organismi di base, ai consigli di fabbrica e di quartiere, ai comitati attivi nelle istituzioni, ai collettivi di infermieri e operatori sanitari, ai movimenti. Iniziative intente a confrontare saperi diversi, a sfidare le resistenze alle modifiche dell'assetto sanitario-assistenziale, a rilanciare l'avvio di una rottura del sistema sanitario allora vigente. D'altronde come si scriveva in un volume pionieristico degli anni Settanta, se «la salute è modo di lavorare e di vivere, ritmi di lavoro, sviluppo produttivo economico e urbanistico, equilibrio ecologico, uguaglianza sociale, libertà, discriminazione e segregazione», allora la salute è tema rivoluzionario (Biagioni, 1974).

In sintesi, l'istituzione del Ssn si ebbe a conclusione di un processo complesso, partecipato e plurale rispetto al quale fu fondamentale quanto realizzato soprattutto negli anni Settanta. Quanto cioè contribuì a riarticolare le pratiche e le "istituzioni" della partecipazione e dell'autorganizzazione della società per far fronte a bisogni e diritti misconosciuti sino a quel momento dallo Stato e dalla famiglia (sino ad allora rimasta, ma purtroppo tornata a essere, uno dei maggiori pilastri del welfare). Fu in altre parole una certa "qualità" del conflitto ad avere avuto allora un ruolo determinante; conflitto che investì la vita quotidiana e le sue strutture, ebbe come oggetto il sistema di welfare, il territorio e l'ambiente, la condizione femminile, la famiglia, le relazioni tra gli esseri umani, i rapporti tra Stato e cittadini, quelli tra ambito locale e ambito nazionale.

L'assetto del Ssn rispose a criteri di decentramento – in seno alle Regioni, ai Comuni, alle Usl, troppo presto trasformate in aziende, le Asl –; a criteri parteci-

---

pativi, universalistici, opposti a una gestione tecnico-aziendalistica del servizio; alla saldatura tra servizi socio-sanitari di base. Rispose a un'impostazione della salute come fatto sociale e politico (sociale nella genesi e politico nella risoluzione), a una visione integrata dell'intervento sanitario e di quello sociale, alla centralità del momento preventivo e del dato qualitativo, a una organizzazione periferica, decentrata e territoriale, a un impegno diffuso capace di investire questioni legate alla tutela dell'ambiente.

Come per altre (minori) riforme in materia di welfare, la vicenda del Ssn confermano la forza propulsiva e produttiva proveniente dal basso, dalle iniziative dirette e partecipate degli interessati, da quelle soggettività collettive e nuove interessate all'«introduzione di modelli profondamente innovatori» (Rodotà, 1995).

Ha scritto di recente uno degli studiosi del Ssn che la metafora più adeguata per rappresentare quest'ultimo dopo 40 anni di sua esistenza (e resistenza) è quella del calabrone, al quale le leggi della fisica negano la possibilità di volare, ma che testardamente continua a farlo (Taroni, 2019).

Ecco forse, in questo momento segnato dall'epidemia di coronavirus, il calabrone potrebbe tornare a essere farfalla dal volo certo. Ma questo, come ci insegna la sua storia di ideazione, può dipendere soltanto dalle scelte politiche che a livello soprattutto europeo e internazionale si compiranno, nonché dalla rimessa in campo di un progetto comune che miri al nucleo sostanziale della democrazia, che punti a re-immaginare i nessi tra libertà ed eguaglianza in ogni spazio quotidiano. Può dipendere da una espansione di quelle istituzioni e servizi collettivi del welfare che sono tanto oggetto delle politiche di austerità, quanto, tuttavia, terreni cruciali di nuove lotte dal basso, strumenti preziosi ai fini di una ripolitizzazione atta a modificare i rapporti di forza esistenti, volta a prefigurare forme *alternative* di organizzazione sociale ed economica.

Può dipendere al contempo dalla responsabilità di ciascuna/o e di tutte/i, dalla “responsabilità della cura”, dall'agire di soggetti e movimenti in grado di puntare a una trasformazione complessiva della politica e delle relazioni umane, all'altezza di «una vita – come recitava l'appello transnazionale per lo sciopero femminista dell'8-9 marzo – che si possa vivere».

(aggiornato al 22 marzo 2020)

**Chiara Giorgi**, storica, insegna Storia contemporanea alla “Sapienza” Università di Roma

## Bibliografia

- G. Berlinguer (a cura di), *La salute nelle fabbriche*, Bari, De Donato, 1969.
- S. Biagioni, *Introduzione. I temi della lotta per la salute*, in *La salute in fabbrica*, Roma, Savelli, 1974.
- C. Giorgi, I. Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della riforma sanitaria. Partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, in “Studi storici”, n. 2, 2019, pp. 417-455.
- Gruppo femminista del mercoledì, *Andare e tornare dall'io al noi e dal noi all'io*, febbraio 2020.
- G.A. Maccacaro, *Medicina democratica, movimento di lotta per la salute*, relazione introduttiva al convegno costitutivo di Medicina Democratica, Bologna, 15-16 maggio 1976, ora in Id., *Per una medicina da rinnovare. Scritti 1966-1976*, Milano, Feltrinelli, 1979.
- OCSE, Osservatorio Europeo delle politiche e dei sistemi sanitari. *Italia. Profilo della sanità 2019*, Lo Stato della salute nell'EU, OECD, Parigi/Osservatorio europeo delle politiche e dei sistemi sanitari, Bruxelles, 2019.
- S. Rodotà, *Le libertà e i diritti*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- F. Rotelli, *L'istituzione inventata*, in “Per la salute mentale/For mental health”, 1988, n. 1; Id., *L'istituzione inventata. Almanacco Trieste 1971-2010*, Merano, Edizioni Alphabeta, 2015.
- F. Taroni, *Il volo del calabrone. 40 anni di Servizio sanitario nazionale*, Roma, Il Pensiero scientifico, 2019.
- Ufficio parlamentare di bilancio, *Lo stato della sanità in Italia*, Focus tematico, n. 6, 2 dicembre 2019.
- C. Vercellone, F. Brancaccio, A. Giuliani, P. Vattimo, *Il Comune come modo di produzione. Per una critica dell'economia politica dei beni comuni*, Verona, Ombre corte, 2017.

---

## **Andrà tutto bene? Come sta funzionando il Servizio Sanitario Nazionale**

Francesco Taroni

*Di fronte al Covid-19 il nostro Ssn sconta limiti e aporie. Ma mostra anche grandi doti di resilienza, che affondano le radici in un patrimonio quarantennale di lotte sociali, competenze e idealità a cui si deve tornare a guardare. Consapevoli che “per le cose difficili, ci vuole intelligenza collettiva”.*

### **L'importanza di un Servizio sanitario nazionale**

Un sistema sanitario che garantisce una copertura universale, finanziato attraverso la fiscalità generale e con una capacità di intervento sia preventivo che diagnostico-terapeutico, a livello territoriale e a livello ospedaliero, è l'unica organizzazione capace di affrontare efficacemente una condizione come quella legata all'attuale infezione da coronavirus: un'infezione che presenta sia un'ampia diffusione, sia un'elevata letalità e un altissimo assorbimento di risorse concentrati su un segmento relativamente ristretto di popolazione.

Nessuno schema di assicurazione, privata o sociale, che si basa sul principio di equivalenza fra contribuzione e benefici e separa necessariamente la prevenzione collettiva dall'assistenza individuale, può affrontare con eguale ampiezza di intervento e disponibilità di risorse un evento come quello attuale. Ne avevamo avuto una dimostrazione già nei primi anni '80 con l'infezione da HIV, che abbiamo potuto affrontare potendo contare non sul vecchio sistema delle mutue, ma su un Servizio sanitario nazionale (Ssn), pur nelle primissime fasi della sua attuazione.

La persistente attualità dei principi fondamentali del Ssn a oltre 40 anni dalla sua istituzione dimostra la lungimiranza di una scelta – operata in un momento di grandi ristrettezze economiche conseguenti alle crisi del petrolio degli anni '70 – che, mentre riparava i guasti contingenti del sistema mutualistico, dotava il paese di una istituzione in grado di affrontare problemi futuri, al momento imprevedibili e addirittura impensabili, come appunto, ad esempio, l'infezione da HIV degli anni '80 e l'attuale pandemia da coronavirus.

Oggi però il Ssn si trova al centro della più perfetta delle tempeste, la più grave dalla sua istituzione. Come lo sventurato peschereccio del famoso film, dopo essere a stento sopravvissuto a dieci anni di politiche di austerità (i cui numeri sono stati descritti dal contributo di Chiara Giorgi in questo ebook), il Ssn cominciava appena a intravedere il sole di un'alba incipiente, quando è stato investito dall'onda poderosa della pandemia che, malgrado i motori al massimo, minaccia di inabissarlo.

Superare l'onda poderosa della crisi sanitaria in atto e prepararsi al nuovo ordine mondiale del dopo-crisi ci pone in una condizione in fondo non troppo diversa da quella di 40 anni fa: approntare una risposta immediata ai gravissimi problemi contingenti, "a qualsiasi costo" (*whatever it takes*, come si usa ormai dire), che dovrà essere non soltanto rispettosa dei principi fondamentali attorno a cui è organizzato il Ssn, ma anche appropriata alla "nuova" normalità che si instaurerà dopo la crisi economica e sociale che seguirà all'attuale crisi sanitaria.

Il primo punto è, naturalmente, il più pressante; il secondo, in tutta evidenza, il più importante. La ricognizione della concatenazione dei fatti che caratterizzano la situazione attuale e condizionano gli sviluppi futuri può aiutare a introdurre i possibili termini di una riflessione che aiuti il Ssn se non a trasformarsi nella farfalla auspicata da Chiara Giorgi, almeno a restare calabrone.

### **La quotidianità in chiaroscuro**

È un fatto storico che i medici durante le epidemie usano fuggire, dal contagio, dall'ira popolare, o da entrambi. Nulla di tutto questo è accaduto in questi mesi in Italia. Al contrario, il troppo alto numero di medici contagiati (e quello certo altrettanto alto, ma purtroppo ignoto, di infermieri) non ha dissuaso alcune migliaia di loro dal proporsi in aiuto ai colleghi delle aree più colpite. Un caso di dedizione professionale e (forse anche) di lealtà istituzionale tanto più significativo se si considera la volatilità della loro immagine pubblica: eroi da qualche settimana, ma dopo mesi di minacce e aggressioni verbali e fisiche.

Nelle regioni più colpite, l'organizzazione degli ospedali, usualmente descritta come ossificata e impervia al cambiamento, è stata rivoluzionata in poche settimane, mostrando una flessibilità e una resilienza inattese. Al di là della frontiera eroica delle terapie intensive, colpisce la rapidità con cui bizantine gerarchie fra strutture dedicate a innumerevoli specialità e fantasiose sub-specialità mediche sono diventate semplicemente "unità Covid" di "ospedali Covid", e la natu-

---

ralezza con cui i loro medici e infermieri hanno accettato nuove gerarchie di fatto, basate non sulla reputazione personale e/o sul prestigio della disciplina di provenienza, ma sulle conoscenze più pertinenti alla materia, quelle delle malattie infettive: certo non la più prestigiosa fra le specialità mediche.

Una proprietà pubblica unica (altra caratteristica precipua del Ssn, essenziale in tempi di crisi), assieme a obiettivi e volontà universalmente condivisi, ha realizzato in poche settimane la più grande riconversione nella storia dell'assistenza ospedaliera: una vittoria delle relazioni di fiducia sia rispetto al comando delle relazioni gerarchiche, formali e informali, sia agli incentivi e alle condizionalità delle relazioni contrattuali che hanno dominato le politiche aziendalistiche degli ultimi 20 anni.

Ha forse il Ssn scoperto al proprio interno una inattesa riserva di capitale sociale da mobilitare per le ulteriori trasformazioni che lo attendono non solo dopo, ma anche durante la crisi, che certo non sarà breve? Come preservare le relazioni di fiducia di queste settimane, a dispetto della loro tipica volatilità, di fronte agli ulteriori problemi che già si affacciano?

Infatti, superate le prime settimane comprensibilmente assorbite dai nuovi problemi, l'organizzazione ha percepito un nuovo problema: l'attenzione riservata agli effetti dell'epidemia rischiava di soverchiare quella da dedicare alle patologie "normali" (infarto, ictus, diabete, scompenso cardiaco, eccetera) che, naturalmente, continuano ad affliggere la popolazione. Interventi tampone hanno provveduto ad arrangiare soluzioni provvisorie, come la posticipazione dei ricoveri e degli interventi programmati, percorsi protetti che garantiscono tempestività di soccorso alle patologie "tempo-dipendenti" (come tipicamente l'infarto cardiaco), nuovi programmi di monitoraggio delle gravidanze per le donne infette, in quarantena o soltanto catturate nelle maglie dei cordoni sanitari delle "zone rosse", e così via.

I più avvertiti hanno realizzato che si andava compiendo sotto i loro stessi occhi il *double burden of disease*, un problema verso cui la condiscendenza dei sistemi sanitari "moderni" aveva messo in guardia quelli dei paesi "emergenti". Secondo la teoria, il processo di sviluppo ineguale dei paesi "emergenti" avrebbe prodotto una nuova "patocenosi" (per usare un termine di Mirko Grmek caro a Giovanni Berlinguer) che combinava la persistenza degli effetti sanitari della miseria nelle sacche di arretratezza, come la malnutrizione, con le nuove patologie dell'eccesso (obesità, diabete e simili) prevalenti invece nelle aree a più alto

grado di sviluppo e di consumo (si veda ad esempio la recente serie di *Lancet* in bibliografia).

Nella realtà, la fase europea e poi quella americana della pandemia hanno esposto i sistemi sanitari “moderni” dei paesi “emersi”, e l'Italia per prima, ai problemi del doppio onere. Affrontare la nuova patocenosi richiede di conciliare le logiche della clinica e della sanità pubblica delle malattie da infezione con quelle proprie delle malattie cronico-degenerative che hanno egemonizzato l'attenzione dei programmatori degli ultimi venti anni, anche in Italia, e di tradurre entrambe in forme organizzative integrate dentro sistemi già di per sé estremamente complessi.

La risposta a questo nuovo problema sta, al momento, creando problemi soprattutto nel settore della sanità pubblica e dei servizi territoriali, un ambito particolarmente critico perché dovrebbe contribuire a mitigare la rapidità di progressione del contagio per permettere al sub-sistema ospedaliero di approntare le risorse necessarie per trattare gli infetti. Nell'attuale pandemia la sanità pubblica ha saputo aggiungere poco o nulla agli antichi strumenti di controllo delle epidemie (cordoni sanitari attorno ai sospetti, ribattezzati “zone rosse”, quarantene dei contatti e isolamento degli infetti) adottati da svariati Decreti del presidente del Consiglio dei ministri e innumerevoli ordinanze regionali e comunali.

Uno dei motivi è il salto di paradigma operato negli anni '70 con il passaggio dalla “old” alla “new” *public health*, la cui attenzione alle condotte individuali e agli stili di vita personali ha oscurato il concetto di rischio di popolazione (Rose), depauperando la sanità pubblica della sua propria logica interpretativa e sottraendole il suo fondamentale strumento operativo.

Ad esempio, in un contesto in cui il nuovo virus si trasmette capricciosamente secondo catene di contagio di diversa lunghezza, il concetto di rischio potrebbe essere utilmente impiegato come strumento di lettura delle catene delle relazioni sociali (e, spesso e paradossalmente, di solidarietà, si pensi ad esempio ai Centri sociali) che connettono più intensamente le persone e, dal momento che queste sono anche – per estrema perfidia – le catene più efficaci di trasmissione del contagio, ricostruirne retrospettivamente i percorsi e prevenirne prospetticamente lo sviluppo.

Nel contesto della storia del Ssn, l'abbandono del concetto di rischio segna l'oblio della logica e della pratica del “Gruppo omogeneo”, lo strumento intel-

---

lettuale inventato dalla soggettività operaia per leggere la fabbrica in funzione delle sue lavorazioni e in connessione alle loro nocività e conseguente esposizione a rischio di gruppi specifici di lavoratori, messi così in condizione di acquisire la consapevolezza del problema e di gestirne la soluzione (ora probabilmente si direbbe “empowered”).

Il fallimento del progetto di trasferire il metodo di indagine “dalla fabbrica al territorio” al servizio della popolazione generale è stato uno dei primi segni della decadenza dell’elaborazione dal basso dei movimenti all’origine del Ssn descritti da Chiara Giorgi. Quel “progetto di ricerca” si ripropone oggi come capacità di lettura della concatenazione delle reti di relazioni sociali di piccole e grandi comunità, per la gestione dell’epidemia e per molto altro a venire.

### **Confini: il disordine istituzionale e la natura composita del bene salute**

Autorevoli commentatori hanno osservato che ciascun paese sta combattendo la sua guerra contro il virus, caratterizzata da muri all’ingresso delle persone e competizione per accaparrarsi beni sanitari. Anche se la legge istitutiva del Ssn è cristallina nell’attribuire allo Stato le competenze per “epidemie e epizoozie” (l. 833/78, art. 6, c. 1, lett. b), il contesto internazionale spiega le tensioni fra le Regioni italiane e con il Governo nazionale, in una divisione territoriale fra Nord e Sud esattamente inversa a quella usuale per condizioni di salute, e in cui le regioni del Sud difendono le debolezze dei loro sistemi sanitari dal ritorno dei propri figli.

Le varie forme di competizione in ambito sanitario fra Stati, fra Regioni e fra queste e Governo centrale ha una comune origine nel fatto che la tutela della salute è una funzione complessa che richiede un governo multilivello.

L’esercizio della funzione tutela della salute ha ambiti di espressione contemporaneamente locali (i servizi comunali, distrettuali o di vicinato per gli anziani), regionali (l’assistenza ospedaliera per patologie comuni o tempo-dipendenti), sovraregionali (ad esempio la rete per le grandi patologie complesse degli Istituti di Ricovero e cura a carattere scientifico-IRCCS), ma anche nazionale, sovra-nazionale e addirittura mondiale per il contrasto e il controllo delle epidemie e delle pandemie.

Il governo di una simile funzione multilivello a forte integrazione verticale e orizzontale richiede necessariamente il concorso, a diverso titolo ma con pari dignità, di tutti i soggetti istituzionali a ciascun livello secondo uno schema di

governance che, con analogia pasticceria, viene definita “marble-cake” piuttosto che “layer-cake”, a strati separati come un dolce millefoglie.

Uscito indenne dal referendum costituzionale di qualche anno fa, è plausibile assumere che lo shock della pandemia e il nuovo contesto sociale ed economico a livello nazionale, europeo e mondiale, possano spingere il nostro paese, dimenticate puerili pretese di autosufficienza di alcune Regioni, a impegnarsi in una sorta di governo mondiale della salute globale?

La risposta è, naturalmente, impossibile e lo scetticismo inevitabile, almeno per lo storico che ricorda come piani analoghi dei primi anni del secondo dopoguerra attorno alla creazione dell’Onu e poi, sulla sua scia, della Oms, siano stati soffocati dal nuovo ordine mondiale imposto dalla guerra fredda (per una ricostruzione realista del clima e dei dibattiti di un’epoca recentemente evocata dal nostro Presidente, si rimanda alla bibliografia).

Se la storia delle relazioni internazionali induce allo scetticismo, quella della nascita del Ssn propone uno strumento e un metodo. Si sono intensificati negli ultimi tempi gli inviti ad “ascoltare la scienza” e ad “affidarsi agli esperti”, spesso inopinatamente gratificati della qualifica di “scienziati”. La storia della nascita del Ssn brillantemente descritta da Chiara Giorgi dimostra che gli esperti non bastano: “per le cose difficili, ci vuole intelligenza collettiva”, come ammonisce Francesca Re David, segretaria della Fiom, portatrice della memoria di una organizzazione.

(26 marzo 2020)

**Francesco Taroni** è professore di Medicina legale all’Università degli Studi di Bologna

## Bibliografia

- M. Cueto, T.M. Brown, E. Fee (2019), *The World Health Organization. A history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- A. Goraya, G. Scambler (1998), “From old to new public health. Role tensions and contradictions”. In *Critical Public Health*, 8(2), pp. 141-151.
- M.D. Grmek (1969), “Preliminaires d’une étude historique des maladies”. In *Annales E.S.C.*, 24(6), pp. 1473-1483.
- G. Rose (1985), “Sick individuals and sick populations”. In *International Journal of Epidemiology*, 14, pp. 32-38.
- J.C. Wells, A.L. Sawaya, R. Wibaek (2019), “The double burden of malnutrition”. In *Lancet*, 395, pp. 75-88.

---

## Quanto costerà il vaccino contro il Covid-19?

Luigi Marengo

*Non si sa nulla sul vaccino contro il Covid-19, tranne che saranno le industrie farmaceutiche a metterlo sul mercato e fare profitti. Ma molti Stati hanno già investito grandi risorse, dalla ricerca di base ai test. Perché mai le conoscenze generate grazie al pubblico devono essere appropriate da privati?*

Alla fine dello scorso febbraio Alex M. Azar, il Segretario di Stato per la Salute dell'amministrazione Trump, si presentò di fronte al Congresso degli Stati Uniti d'America per un'audizione sulle politiche che l'amministrazione intendeva adottare contro la probabile esplosione dei casi di Covid-19 negli Usa e sul loro impatto sul budget dello Stato.

Nel corso dell'audizione il Segretario Azar, dopo aver dichiarato che un vaccino contro il Covid-19 potrebbe essere pronto per la sperimentazione tra 3 mesi (affermazione questa che gran parte della comunità scientifica ha bollato come irrealisticamente ottimistica) ha anche affermato: "Vorremmo offrire garanzie che questo vaccino sarà reso disponibile a prezzi accessibili, ma in realtà non possiamo controllare il prezzo perché abbiamo bisogno che il settore privato investa nella ricerca del vaccino".

Di fronte a questa affermazione, 45 membri del Congresso hanno inviato il giorno dopo una lettera al Presidente Trump (la lettera è disponibile, oltre che su numerosi media, sui siti di alcuni dei firmatari, ad esempio [qui](#)) chiedendo che il Dipartimento della Salute non conceda alcuna licenza esclusiva per un vaccino o una cura contro il coronavirus a un'impresa privata se la ricerca che porta a queste cure è stata in parte finanziata da fondi pubblici.

Più in generale, la lettera sostiene che garantire diritti di monopolio su tali scoperte farmaceutiche potrebbe risultare in prezzi di vendita eccessivamente elevati, con conseguenze fortemente negative sulla salute pubblica e sul bilancio dello Stato. Nel caso questo prezzo eccessivo fosse effettivamente praticato, chiedono i firmatari, il governo dovrebbe intervenire e prendere

tutte le misure necessarie a garantire che cure e vaccini siano disponibili a tutti a prezzi accessibili.

Il Segretario Azar da un lato e i firmatari della lettera dall'altro pongono una questione fondamentale: in un sistema capitalistico di mercato le imprese sono libere di investire risorse in ricerca e innovazione se e dove prevedono rendimenti elevati di questi investimenti. Pertanto, è la posizione di Azar, se vogliamo che le imprese farmaceutiche investano soldi, competenze, energie nella ricerca di vaccini e cure contro il Covid-19 dobbiamo promettere loro dei rendimenti elevati, cioè dobbiamo dar loro la possibilità di vendere le medicine e i vaccini a prezzi sostanzialmente più alti dei costi di produzione.

I nostri sistemi economici hanno creato e sviluppato un apposito strumento per garantire questi ritorni elevati agli innovatori: il brevetto. Il brevetto "premia" l'innovatore con un diritto di monopolio per alcuni anni (di norma 20) sullo sfruttamento dell'innovazione. Ma questo diritto di monopolio, sostengono i 45 firmatari della lettera, risulterà inevitabilmente (come sa qualsiasi studente del primo anno di economia) in prezzi elevati, quantità ridotte e una redistribuzione di benessere a danno del consumatore e a favore del produttore, il quale godrà di extra-profitti elevati e persistenti in quanto la competizione attraverso l'imitazione è vietata dalle norme che proteggono i brevetti.

Azar a questo punto però potrebbe sostenere che è vero che il monopolio garantito dai brevetti riduce il benessere dei consumatori della nuova medicina rispetto a un'ipotetica situazione in cui questa medicina fosse venduta in un regime concorrenziale. Ma, senza brevetto, probabilmente questa medicina non esisterebbe affatto perché nessuna impresa investirebbe in un'innovazione che i concorrenti potrebbero facilmente imitare. L'imitatore infatti potrebbe vendere a prezzi più bassi dell'innovatore, visto che i costi di imitazione sono molto inferiori ai costi di scoperta.

Pertanto, aggiungerebbe Azar, il vero confronto che dobbiamo fare non è tra benessere dei consumatori in monopolio e in concorrenza, cioè tra un vaccino venduto a prezzo di monopolio o al prezzo molto inferiore di concorrenza, ma tra un vaccino venduto ai prezzi alti di monopolio e nessun vaccino. Il monopolio e i prezzi alti sarebbero dunque una sorta di inevitabile male minore, un prezzo che la società deve pagare per avere le cure e i vaccini che altrimenti non avrebbe.

Chi ha ragione? Azar o i firmatari della lettera? A mio avviso i firmatari della lettera, per almeno due ordini di motivi. In primo luogo Azar solleva un

---

problema reale, come incentivare in un'economia di mercato la produzione di innovazioni da parte di imprese private, ma dà per scontato che i brevetti siano la migliore soluzione di questo problema. In secondo luogo dà per scontato che il mercato sia la modalità economicamente e socialmente migliore per risolvere un problema come quello di trovare cure e vaccini che blocchino o quanto meno riducano gli effetti di una pandemia come quella causata dal Covid-19.

### **I brevetti**

Il XV secolo vide un'imponente ondata migratoria da Bisanzio verso l'Europa e, in particolare, verso Venezia. Fra i migranti vi era un gran numero di artigiani, ingegneri e artisti. Con lo scopo di favorire e incoraggiare la permanenza a Venezia degli uomini di ingegno in grado di favorire e aumentare il potere e il benessere della città, il Senato di Venezia promulgò nel 1474 il primo statuto sui brevetti.

Fu stabilito che chiunque avesse fissato la propria residenza a Venezia per un periodo di tempo sufficientemente lungo e avesse inventato qualcosa di utile e nuovo avrebbe avuto garantito dalle istituzioni il diritto ad essere l'unico a sfruttare commercialmente l'opera del suo ingegno per 10 anni. Allo stesso tempo, l'inventore avrebbe dovuto sottoscrivere l'impegno a rivelare i particolari tecnici della sua invenzione prima di poter lasciare la città.

Lo statuto veneziano ci permette immediatamente di cogliere il senso dei brevetti come istituzione sociale: diritto allo sfruttamento commerciale di una scoperta in cambio di impegno a renderla pubblica. Ma a partire dalla rivoluzione industriale e soprattutto negli ultimi decenni i brevetti hanno mutato profondamente la loro natura, diventando diritti di proprietà intellettuale.

Ha senso conferire dei diritti di proprietà, seppure di durata limitata (ma 20 anni sono un tempo molto lungo nella vita di una innovazione) sulle innovazioni, cioè su nuove conoscenze? La risposta è no. La proprietà conferisce un diritto di esclusione: se sono proprietario di un terreno agricolo nessuno può sfruttarlo senza il mio permesso. Questo diritto di esclusione, dicono gli economisti, serve a evitare problemi di eccessivo sfruttamento della risorsa che si verificherebbero se la risorsa fosse accessibile a tutti. La soluzione è conferire un monopolio dello sfruttamento a un unico soggetto.

Ma se parliamo di conoscenza questo argomento non sta in piedi. La conoscenza non è una risorsa esauribile come un terreno agricolo o il pesce nel

mare e quindi non è soggetta ad alcun rischio di eccessivo sfruttamento. Anzi la conoscenza tipicamente progredisce in modo cumulativo e quindi la condivisione ne favorisce la crescita. Non a caso la scienza e la cultura occidentali da millenni progrediscono grazie al meccanismo di pubblicazione e condivisione reciproca, cioè un meccanismo istituzionale opposto alla proprietà, all'esclusione, al monopolio. Questo è vero per la conoscenza scientifica, così come per quella tecnologica (ammesso che la divisione oggi abbia ancora un senso).

Usare il diritto di esclusione per garantire la remunerazione dell'innovatore non ha senso, perché crea una scarsità artificiale in una risorsa che scarsa non è, e che anzi tende ad aumentare e migliorare al crescere del numero di coloro che la condividono. In secondo luogo la proprietà crea sempre un monopolio, con i relativi costi sociali che ne derivano. Ora, se questo monopolio riguarda ad esempio un terreno agricolo di piccole o medie dimensioni i costi sociali non saranno molto rilevanti perché vi saranno altri terreni simili e altrettanto produttivi. Se invece il monopolio è dato su una importante scoperta o innovazione che è per definizione unica e non ha sostituti, il costo sociale derivante dal monopolio sarà molto elevato.

A questo proposito si può sostenere il mercato farmaceutico è probabilmente quello in cui i danni sociali prodotti da un monopolio sono i più alti possibili. Sostengo questo per due motivi. In primo luogo il mercato farmaceutico non esiste, almeno se lo cerchiamo dal lato della domanda, ma esistono tanti sotto-mercati quante sono le patologie; e questi sotto-mercati sono spesso totalmente separati. Questo in genere non avviene in altri mercati che sono sì segmentati ma dove i beni venduti in ogni segmento sono parzialmente sostituibili con beni di altri segmenti o addirittura di mercati diversi.

Se ad esempio la Fiat avesse un monopolio delle auto di piccola cilindrata sicuramente potrebbe alzarne il prezzo, ma alzandolo troppo inizierebbe a subire la concorrenza dei produttori di medie cilindrato, e forse i consumatori comprerebbero meno auto e deciderebbero di spostarsi con altri mezzi. Nella farmaceutica in genere non funziona così: se io devo vaccinarmi contro il Covid-19 ho bisogno di questo vaccino e quello, ad esempio, contro il morbillo è totalmente inutile. Pertanto nella farmaceutica, specialmente per patologie gravi e importanti e per medicine veramente efficaci, il potere di monopolio è molto più forte che in altri settori perché i sotto-mercati sono naturalmente impermeabili alla concorrenza proveniente da altri sotto-mercati.

---

In secondo luogo l'elasticità della domanda (cioè la sensibilità della quantità domandata al prezzo) per medicine importanti, salva vita o comunque in grado di frenare o curare malattie ad alto impatto individuale e sociale, è certamente molto bassa. Per queste medicine l'individuo e/o un sistema sanitario sono disposti a pagare anche prezzi molto elevati e la riduzione di domanda causata da un aumento di prezzo sarà nulla o trascurabile.

In conclusione il settore farmaceutico è un vero e proprio paradiso del monopolista e quindi un potenziale inferno per il consumatore. È quindi veramente sorprendente che nei nostri sistemi economici esistano da un lato delle legislazioni e delle autorità anti-trust che vietano e puniscono comportamenti monopolistici, e dall'altro legislazioni a protezione dei brevetti che creano monopoli proprio dove i monopoli possono essere maggiormente dannosi per la collettività.

In realtà questa apparente schizofrenia dei nostri sistemi ha una spiegazione ovvia: i governi e i legislatori degli Usa e dei Paesi occidentali in generale hanno servito negli ultimi decenni gli interessi delle imprese farmaceutiche molto meglio degli interessi del pubblico. E infatti abbiamo un sistema brevettuale che è sostanzialmente disegnato sulle necessità di queste imprese.

Nel caso di Alex Azar, per comprendere da quale parte si schiera nel conflitto tra le imprese e il pubblico è sufficiente leggere la sua biografia: prima di andare a dirigere il Dipartimento per la Salute (in Italia diremmo prima di diventare Ministro della Salute) nell'amministrazione Trump, Azar, giurista di formazione, proveniva da una brillante carriera di lobbista e poi presidente di Eli Lilly and Co., una delle più grandi multinazionali farmaceutiche (nel 2019 ha fatturato quasi 25 miliardi di dollari) e sedeva anche nel consiglio di amministrazione della Biotechnology Innovation Organization, la più grande agenzia mondiale che rappresenta gli interessi dell'industria delle biotecnologie.

Infine questa estrema protezione degli interessi delle imprese non sembra avere neppure creato i benefici in termini di innovazione che i suoi difensori ipotizzano. Il tasso di innovatività del settore è secondo molti studi empirici in declino, e in molti campi importanti per la salute pubblica gli investimenti e le innovazioni sono scarsi o inesistenti da molti anni.

### **Pubblico-privato**

Il secondo errore di Azar riguarda la implicita assunzione che la soluzione al problema della ricerca di una cura e di un vaccino contro il Covid-19 possa

essere trovata solamente nel mercato. Questa affermazione è errata empiricamente. Infatti è noto a tutti che nei processi di scoperta, sviluppo e test pre-clinici e clinici di nuove medicine i finanziamenti pubblici svolgono sempre un ruolo fondamentale.

Anche nel caso del coronavirus le casse statali di molti Paesi hanno già investito cifre ingenti e i centri di ricerca e gli ospedali pubblici avranno un ruolo fondamentale nella ricerca di base, nello sviluppo e nei test. Non si capisce quindi il motivo per cui conoscenze generate con l'essenziale contributo del contribuente debbano essere interamente appropriate da imprese private. In questo modo il contribuente paga due volte la ricerca, finanziandola e poi pagandone a prezzo di monopolio la medicina che ne risulta.

Ma l'affermazione è, a mio avviso, anche discutibile in linea di principio. Perché i grandi problemi sanitari che generano costi sociali enormi e hanno impatti giganteschi sulle finanze pubbliche non dovrebbero essere affrontati con grandi programmi pubblici che producano conoscenze e innovazioni da mettere poi a servizio del benessere collettivo a prezzi non più alti dei costi di produzione? Sono stati finanziati generosamente programmi per andare sulla luna o per indagare la struttura dell'atomo, perché non dovremmo promuovere programmi analoghi per curare il Covid-19 e altre importanti malattie a forte impatto sociale?

Questi grandi progetti possono e devono coinvolgere attori privati, sia perché questi hanno conoscenze fondamentali sia perché è bene promuovere una pluralità di approcci. Ma gli attori privati devono essere "subcontractors" del progetto pubblico e remunerati come tali, al contrario di ciò che avviene ora, quando abbiamo i progetti pubblici al servizio delle imprese private.

(27 marzo 2020)

**Luigi Marengo** è professore di Economia alla LUISS Guido Carli di Roma

---

## La pessima aria che alimenta il coronavirus

Anna Donati

*A livelli più alti di inquinamento atmosferico corrisponde una più larga diffusione del virus: uno studio SIMA illustra l'ipotesi (da approfondire), dati sulla Pianura Padana alla mano. Ambiente e salute sono facce della stessa medaglia: un vero Green Deal per ripensare il nostro modello di sviluppo e di mobilità è urgente.*

In questi giorni di emergenza coronavirus la priorità è salvare le persone contagiate in grave difficoltà respiratoria predisponendo strutture sanitarie adeguate, tutelare i lavoratori del sistema sanitario e dei servizi essenziali, mentre ognuno di noi restando a casa deve contribuire a ridurre l'espandersi del contagio.

Seguendo il dibattito pubblico e la comunicazione, molti esperti si interrogano sul fenomeno, sulle cause scatenanti, emergono studi che parlano di pandemia annunciata, di come la globalizzazione e il trasporto veloce di lunga distanza abbiano accelerato il contagio globale, facendoci trovare completamente impreparati. Si ragiona di nuovi farmaci e vaccini, di ricerca e lavoro, del rapporto antropocentrico uomo-animali da rivedere profondamente, sulla popolazione e il loro stato di salute, sui tagli alla sanità che mostrano gli effetti nefasti sui livelli di assistenza quando ben pochi tra istituzioni e politica si sono opposti.

Si ragiona anche sulle diseguglianze che contagio, assistenza, crisi economica e lavoro possono produrre ulteriormente sul sistema italiano, già così diseguale. E su come la riduzione della biodiversità e i mutamenti climatici abbiano alterato gli equilibri sul pianeta terra ormai abitato da 8 miliardi di persone, aumentando rischi e fragilità, come ben motivato nel Rapporto del WWF Italia **“Pandemia, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi”**.

È una dura lezione per tutti/e che costringe ad aggiornare l'agenda, rivalutare il ruolo della sanità pubblica, ripensare alle politiche di prevenzione per l'ambiente e la salute. Dove molte cose sul contagio coronavirus sono ancora da

studiare, comprendere e mettere in correlazione per darci indicazioni motivate e rigorose sulle politiche per il futuro.

### **Polveri sottili come tappeto volante per il coronavirus nella Pianura Padana?**

Un **Position Paper** pubblicato dalla **Società Italiana di Medicina Ambientale** (SIMA) redatto in collaborazione con le Università di Bari e di Bologna, ha esaminato i dati sulle emissioni di  $PM_{10}$  e  $PM_{2,5}$  delle Agenzie Regionali per la protezione ambientale, incrociandoli con i casi di contagio riportati dalla Protezione Civile. Il lavoro di ricerca è frutto di uno studio no-profit che vede insieme ricercatori ed esperti provenienti da diversi gruppi di ricerca italiani, ed è indirizzato in particolar modo ai decisori pubblici.

Lo studio parte dal richiamare diverse ricerche scientifiche che descrivono il ruolo del particolato atmosferico come “carrier”, cioè come vettore di trasporto e diffusione per molti contaminanti chimici e biologici, inclusi i virus. Questa è una teoria generale piuttosto consolidata per chi studia i problemi di emissioni inquinanti e qualità dell’aria.

Nello studio si legge: “Il particolato atmosferico, oltre ad essere un *carrier*, costituisce un substrato che può permettere al virus di rimanere nell’aria in condizioni vitali per un certo tempo, nell’ordine di ore o giorni. Il tasso di inattivazione dei virus nel particolato atmosferico dipende dalle condizioni ambientali: mentre un aumento delle temperature e di radiazione solare influisce positivamente sulla velocità di inattivazione del virus, un’umidità relativa elevata può favorire un più elevato tasso di diffusione del virus cioè di virulenza.”

Il rapporto tra concentrazioni di particolato atmosferico e diffusione dei virus era stato già indagato: nel 2010 si era visto che l’influenza aviaria poteva essere veicolata per lunghe distanze attraverso tempeste asiatiche di polveri che trasportavano il virus. I ricercatori avevano dimostrato che c’è una correlazione di tipo esponenziale tra le quantità di casi di infezione e le concentrazioni di polveri sottili. Nel 2016 era stata osservata una relazione tra la diffusione del virus respiratorio sinciziale umano nei bambini e le concentrazioni di particolato. Questo virus causa polmoniti nei bambini e viene veicolato attraverso il particolato in profondità nei polmoni; e la velocità di diffusione del contagio è correlata alla concentrazione di  $PM_{10}$  e  $PM_{2,5}$ .

Sulla base di questi studi progressi i ricercatori italiani hanno esaminato i dati

---

delle centraline di rilevamento attive sul territorio nazionale, registrando il numero di episodi di superamento dei limiti di legge del  $PM_{10}$  (50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  di concentrazione media giornaliera) nelle province italiane. Parallelamente, sono stati analizzati i casi di contagio da Covid-19 riportati sul sito della Protezione Civile. Dall'analisi è emersa una relazione tra i superamenti dei limiti di legge delle concentrazioni di  $PM_{10}$  registrati nel periodo tra il 10 e il 29 febbraio e il numero di casi infetti da Covid-19 aggiornati al 3 marzo, considerando quindi il tempo di incubazione del virus fino all'identificazione dell'infezione contratta dalle persone.

Secondo il Position Paper nella Pianura Padana si sono osservate le curve di espansione dell'infezione che hanno mostrato accelerazioni anomale, in coincidenza, a distanza di due settimane, con le più elevate concentrazioni di particolato atmosferico. Concentrazioni che hanno esercitato un'azione di "boost", cioè di incremento alla diffusione virulenta dell'epidemia. Secondo i ricercatori, quindi, "le alte concentrazioni di polveri registrate nel mese di febbraio in Pianura Padana hanno prodotto un'accelerazione alla diffusione del Covid-19. L'effetto è più evidente in quelle province dove ci sono stati i primi focolai".

Ma sono gli stessi ricercatori, per voce del presidente della SIMA Alessandro Miani, a sottolineare che "in attesa del consolidarsi di evidenze a favore di questa ipotesi presentata nel nostro Position Paper, in ogni caso la concentrazione di polveri sottili potrebbe essere considerata un possibile indicatore o 'marker' indiretto della virulenza dell'epidemia da Covid-19. Inoltre, in base ai risultati dello studio in corso l'attuale distanza considerata di sicurezza potrebbe non essere sufficiente, soprattutto quando le concentrazioni di particolato atmosferico sono elevate".

Il Position Paper chiude richiedendo alle istituzioni pubbliche misure restrittive per il contenimento dell'inquinamento, come azione di prevenzione a tutela della salute e dell'ambiente in cui viviamo.

La Società Italiana di Aerosol (IAS) formata da 150 ricercatori esperti delle problematiche del particolato atmosferico, con un proprio comunicato ha invitato alla cautela sul Position Paper di SIMA, perché "queste conoscenze sono ancora molto limitate e ciò impone di utilizzare la massima cautela nell'interpretazione dei dati disponibili".

Ribadiscono che "l'esposizione, più o meno prolungata, ad alte concentrazioni di PM aumenta la suscettibilità a malattie respiratorie croniche e cardiovascolari e che questa condizione può peggiorare la situazione sanitaria dei contagiati", come spesso viene osservato al nord nella Pianura Padana. Ma secondo lo IAS

“ad ora non è stato dimostrato alcun effetto di maggiore suscettibilità al contagio al Covid-19 dovuto all'esposizione alle polveri atmosferiche”.

IAS afferma che “il periodo di monitoraggio disponibile per l'indagine epidemiologica è ancora troppo limitato per trarre conclusioni scientificamente solide in relazione ai moltissimi fattori che influenzano il tasso di crescita del contagio” e conclude che si tratta di “una ipotesi che dovrà essere accuratamente valutata con indagini estese ed approfondite”.

La scienza si nutre di dubbi, come ben sappiamo, e indagare sui fenomeni è il sentiero maestro. È di tutta evidenza che l'ipotesi di correlazione avanzata da SIMA, come indicato anche da loro oltre che da IAS, andrà approfondita ed estesa sulla base di dati e indagini di lungo periodo, insieme a molte altre ricerche che andranno svolte su quanto sta accadendo a livello mondiale e locale con la pandemia da coronavirus, al fine di fornire motivazioni e soluzioni alla crisi che stiamo vivendo.

### **Il calo dell'inquinamento legato al fermo di spostamenti e attività**

Di certo sappiamo che l'inquinamento dell'aria provoca numerosi morti premature in Europa, molto spesso nell'indifferenza generale, in particolare della comunicazione e delle istituzioni. Secondo il “**Rapporto sulla qualità dell'aria 2019**” dell'**Agenzia Europea per l'Ambiente**, lo smog ha causato circa 412.000 decessi prematuri di persone in Europa nel 2017, solo in Italia 76.200.

Il nostro paese ha il valore più alto dell'Ue di decessi prematuri per biossido di azoto (NO<sub>2</sub>, 14.600 persone), seguito da Germania (11.900 persone) e Regno Unito (11.800 persone). Compare al primo posto anche per le conseguenze da esposizione all'ozono O<sub>3</sub>: 3.000 morti premature, contro le 2.400 della Germania e le 1.400 della Francia. Per il PM<sub>2,5</sub>, invece, l'Italia è seconda in Europa con 58.600 morti premature, dopo la Germania che ne conta 59.600.

Rispetto ai dati degli anni precedenti vi sono segni di miglioramento, ma siamo ancora ben lontani da una tutela efficace della salute umana; tutto ciò ha enormi conseguenze sulla vita e il benessere delle persone, sui costi sociali, sanitari e ambientali di questo degrado. In questi giorni di fermo degli spostamenti e di chiusura delle attività non essenziali, ci sono stati diversi articoli che hanno lanciato il messaggio “Coronavirus, riabilitate le auto: azzerato il traffico, ma l'inquinamento aumenta”, sostenendo che questo dimostri che la qualità dell'aria non abbia niente a che fare con il traffico veicolare. Si tratta di affermazioni prive di fondamento.

---

Infatti, il Sistema Nazionale Protezione e Ambiente (SNPA) ha pubblicato i primi dati sulle emissioni di biossido di azoto ( $\text{NO}_2$ ) in questo periodo, integrando i dati del Programma Europeo Copernicus con quelli raccolti sul territorio dalle Agenzie per la ARPA e APPA. Il risultato è che si riduce in maniera significativa uno dei principali inquinanti dell'atmosfera, con **una stima in diminuzione dell'ordine del 50% di  $\text{NO}_2$  nella Pianura Padana**.

Lo studio analizza l'andamento del biossido di azoto, in quanto tra gli inquinanti dell'aria è quello che più rapidamente risponde alle variazioni delle emissioni e che viene prodotto da tutti i processi di combustione, compresi quelli derivanti dal traffico veicolare. Più complessa è invece la risposta delle polveri fini ( $\text{PM}_{10}$ ), in parte emesse direttamente e in larga parte prodotte dalla trasformazione di altre sostanze reattive – quali l'ammoniaca, gli ossidi di azoto, i composti organici volatili – emesse da molte fonti diverse, come sottolinea SNPA.

L'andamento dei valori mediani – un indicatore robusto per esaminare l'andamento complessivo – evidenzia una progressiva riduzione dell'inquinamento diffuso, a partire dalle restrizioni imposte in Lombardia e Veneto. I valori mediani di tutte le stazioni di quest'area sono progressivamente passati da quantità comprese tra 26-40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  nel mese di febbraio a 10-25  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  nel mese di marzo, con una riduzione dell'ordine del 50% (**qui** per saperne di più).

È ovvio che per trarre considerazioni e azioni per il futuro questi dati andranno monitorati e incrociati con i flussi di traffico di merci e passeggeri, con i riscontri puntuali delle centraline per ogni città, e poi ancora confrontati con le condizioni meteo, con i risultati degli anni precedenti, stimando con cura il peso delle diverse componenti di emissioni nell'aria.

### **Serve il Green Deal per sostenere lavoro, mobilità e servizi**

In questi giorni di #iorestocasa come misura fondamentale per prevenire il contagio – che dobbiamo giustamente rispettare – il traffico veicolare è diminuito, così come sono stati ridotti i treni, il trasporto pubblico, il trasporto aereo e marittimo, e anche la mobilità delle persone a piedi, in bicicletta e scooters. Il trasporto delle merci su strada (tanto) e su ferrovia (poco) prosegue le sue attività, ma ancora non sono stati resi noti dati dei flussi: certamente anche loro a causa della chiusura di molte attività avranno subito una contrazione.

Ne consegue che, come abbiamo già visto in Cina, si riduce la congestione e l'incidentalità stradale, la qualità dell'aria migliora e anche le emissioni di

CO<sub>2</sub> potrebbero momentaneamente ridursi. Già si affacciano i primi studi che indicano come si sono ridotti i flussi di traffico e i chilometri percorsi. Voglio sottolineare che mobilità sostenibile non equivale a “stare fermi”, ma a muoversi con mezzi a basso o zero impatto, eliminando gli spostamenti inutili e dando la preferenza a soluzioni *smart*. Camminare, usare la bicicletta e la *sharing mobility*, utilizzare il treno, un autobus, scooters, auto e micro-mobilità elettrica, usare un veicolo commerciale elettrico per la consegna delle merci, affollare strade, piazze e spazi pubblici, è la visione per la città del futuro.

Di questi tempi lo *smart working* è diventato una realtà per lavorare da remoto per molti cittadini/e con Skype, Zoom, MTeams e altre piattaforme che funzionano davvero. Una soluzione innovativa che c'è da augurarsi prosegua anche dopo l'emergenza, eliminando gli spostamenti inutili. Certo, anche qui è apparso in tutta la sua evidenza il *digital divide*, avere o non avere una connessione wifi e un computer a casa, saper maneggiare le nuove tecnologie, avere l'alfabeto giusto per stare nella rete e in collegamento con il mondo, misurare l'efficienza della pubblica amministrazione e delle imprese. Basta guardare la giusta protesta dei piccoli comuni, comunità montane e aree interne scarsamente connessi e quindi oggi in maggiore difficoltà nel garantire servizi e coesione sociale per la popolazione.

Un altro effetto dell'emergenza coronavirus è la crescita dell'*e-commerce* e delle consegne a casa mediante furgoni e *riders*, anche se da prime valutazioni sembrerebbe che non ci sia un boom delle consegne in bicicletta a causa della chiusura di molte attività (anche su questo vedremo i dati). Un sistema logistico per l'*e-commerce* che stava già crescendo vistosamente e che adesso è esploso, tant'è che se si prova a ordinare online a Roma, in diverse catene di supermercati propongono consegne dopo una decina di giorni (esperienza personale). Del resto, per chi effettua le consegne in questo momento vi sono condizioni ottimali, con le strade liberate dal traffico e tutte le persone ferme a casa – mi ha fatto notare con un po' di ironia un esperto di logistica.

Se in questo frangente è certamente una soluzione, non dobbiamo dimenticare che c'è un intero sistema logistico che ha bisogno di regole serie, per imporre i diritti dei lavoratori, per far pagare i costi esterni che questo traffico genera con i suoi impatti ambientali e sociali (che ci fanno credere siano gratis), per introdurre maggiore sicurezza e utilizzare veicoli elettrici.

Non sono passate inosservate diverse ricette per rilanciare l'economia in seguito alla grave crisi dovuta all'emergenza coronavirus (che sarà purtroppo

---

molto pesante): ricette che ripropongono nel dibattito pubblico vecchie misure che non hanno mai funzionato, come grandi opere, commissari straordinari, sospensione del codice appalti per fare presto. E che non hanno mai portato soluzioni efficaci: piuttosto, in genere hanno aumentato il debito pubblico, limitato ricerca e innovazione, quasi sempre portato a grandi inchieste della magistratura per corruzione.

C'è anche chi invoca il ritorno a politiche del passato e la sospensione di quelle innovative. È il caso del presidente dell'ANFIA (l'associazione dei costruttori di auto e veicoli) Paolo Scudieri, che in un'intervista ha chiesto che gli obiettivi di riduzione delle emissioni delle auto fissati in sede europea al 2030 – pari a circa il -40% di CO<sub>2</sub> – debbano essere spostati in avanti di almeno cinque anni. Chiedendo di fatto di allontanare il *Green Deal* della Commissione Europea e cancellare le misure del Piano di Azione per il Clima.

C'è da augurarsi che questa non sia la strada che il Governo percorrerà nei prossimi decreti e che la Commissione Europea non allenti la strategia del *Green Deal*. Tutto questo deve essere un'opportunità reale per cambiare strada, anche snellendo le procedure se serve. Il rilancio dell'economia sarà determinato da ingenti risorse pubbliche che saranno messe a disposizione e a protezione delle imprese: è lecito e opportuno condizionare questi investimenti al *Green Deal*.

È necessario puntare viceversa sui *green jobs*, l'economia circolare, le rinnovabili, contro il dissesto idrogeologico e a favore della rigenerazione del territorio, della mobilità sostenibile e della decarbonizzazione dei trasporti. Serve un piano per il potenziamento di un efficace sistema sanitario pubblico, per rafforzare la ricerca, la formazione e il sistema scolastico, per rigenerare le città, riqualificare l'edilizia anche contro il pericolo sismico, per il risanamento dei siti inquinanti e la riconversione e innovazione industriale.

In questi tempi di pandemia in molti dicono che niente sarà come prima. Ma non diamo per scontato che possano emergere solo soluzioni *smart*, innovative, eque e sostenibili, perché il vecchio e l'inerzia del passato sono sempre in agguato. Quindi anche ora servono idee innovative, impegno e confronto pubblico per le scelte del nostro Paese.

(aggiornato al 26 marzo 2020)

**Anna Donati**, esperta di mobilità sostenibile e infrastrutture di trasporto, collabora con Kyoto Club ed è portavoce dell'Alleanza Mobilità Dolce.

## L'ambiente ai tempi della pandemia

Stefano Lenzi

*La pandemia di coronavirus evidenzia, ancora una volta, lo stretto legame tra tutela dell'ecosistema e della salute. Si tratta di priorità da perseguire insieme invece di contrapporre emergenza sanitaria, economica e ambientale: l'Italia e l'Europa devono compiere scelte chiare, nette e responsabili.*

Mentre il governo italiano si appresta a chiedere un segnale forte dall'Europa con l'emissione di eurobond per aumentare il grado di corresponsabilità nella gestione del debito pubblico degli Stati membri ed è stato sospeso il cosiddetto Patto di stabilità comunitario, bisogna cercare di coniugare l'imponente sforzo antirecessivo con l'innovazione e la capacità di perseguire una netta discontinuità con i vecchi modelli di intervento pubblico nelle economie reali.

Sarebbe infatti molto discutibile se, garantito il sostegno straordinario indispensabile alla tenuta dei sistemi sanitari nazionali e per impedire che il sistema produttivo collassi, ci si dimenticasse che per conseguire l'efficienza e l'innovazione utili al futuro delle nostre economie è necessario mantenere e implementare gli obiettivi e gli strumenti del rilancio dell'economia continentale declinati dalla Commissione Europea nel pacchetto di interventi dell'European Green Deal.

È opportuno infatti che in Italia e in Europa non si affermi la tendenza di contrapporre artificiosamente un'emergenza (quella sanitaria) all'altra (quella ambientale) per rivedere tutte le priorità e tornare a perseguire scelte *business as usual*. Dobbiamo invece saper leggere le evidenti e inscindibili connessioni tra la pandemia in atto e il degrado ambientale provocato da scelte economiche che hanno avuto e stanno avendo ricadute drammatiche sui sistemi naturali, sulla nostra salute e la nostra esistenza.

È proprio in questo tempo sospeso e dolente in cui il nostro paese è particolarmente colpito, che il WWF ha ritenuto necessario pubblicare lo scorso 14 marzo il report **"Pandemie, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi. Tutelare la salute umana conservando la biodiversità"**, quale strumento

---

per favorire le connessioni necessarie nella riflessione della nostra classe dirigente, ma anche di tutti/e noi.

Si tratta di un report che ha avuto grande diffusione e risonanza sui media mainstream e sui social italiani, che verrà tradotto in varie lingue a cura del network internazionale del WWF e che ha lo scopo di offrire, ora o mai più, una presa di coscienza condivisa sulla necessità di una visione olistica dell'interconnessione tra i sistemi naturali e la loro interazione. Nel report vengono argomentate una serie di semplici, ma non scontate, considerazioni:

- esiste un legame strettissimo tra le malattie che stanno terrorizzando il Pianeta e le dimensioni epocali della perdita di natura. Molte delle malattie emergenti – come Ebola, Aids, Sars, influenza aviaria, influenza suina e il nuovo coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) – non sono catastrofi del tutto casuali, ma la conseguenza indiretta del nostro impatto sugli ecosistemi naturali.
- La comparsa di nuovi virus patogeni per l'umanità, precedentemente circolanti solo nel mondo animale, è un fenomeno ampiamente conosciuto come *spillover*. In ecologia ed epidemiologia lo *spillover* – che si potrebbe tradurre con “tracimazione” – indica il momento in cui un patogeno passa da una specie ospite a un'altra, e si pensa che questo passaggio possa essere alla base anche dell'origine del nuovo coronavirus.
- Gli ecosistemi naturali hanno un ruolo fondamentale nel regolare la trasmissione e la diffusione di malattie infettive come le zoonosi (malattie infettive degli animali trasmissibile alla specie umana) e quindi nel sostenere e alimentare la vita, compresa quella della nostra specie: globalmente gli scienziati sono consapevoli che tra le cause della diffusione di malattie infettive emergenti vi siano fattori importanti come la perdita di habitat, la creazione di ambienti artificiali, la manipolazione e il commercio di animali selvatici, e più in generale la distruzione della biodiversità.

Non possiamo illuderci che l'incisività della risposta sanitaria e l'entità delle operazioni di sostegno all'economia reale, alla moneta comune e alla finanza portino di per sé al superamento delle problematiche di fondo che caratterizzano la condizione umana, il nostro modello di sviluppo e la nostra vita sociale per come l'abbiamo sinora costruita.

Nel report del WWF viene chiaramente ricordato che l'impatto della specie

umana sugli ecosistemi naturali ha oggi modificato in modo significativo il 75% dell'ambiente terrestre e circa il 66% di quello marino, mettendo a rischio di estinzione circa 1 milione di specie animali e vegetali. Alcune conseguenze dell'azione umana sul Pianeta e sugli ecosistemi portano credibilmente a:

- l'aumento dei siti di riproduzione dei vettori delle malattie;
- la perdita di specie predatrici e la diffusione amplificata degli ospiti serbatoio;
- i trasferimenti di patogeni tra specie diverse;
- i cambiamenti genetici indotti dall'uomo di vettori di malattie o agenti patogeni (come la resistenza delle zanzare ai pesticidi);
- la contaminazione ambientale con agenti di malattie infettive.

Nel concreto questo ci deve far riflettere su come viene gestito, ad esempio, il nostro patrimonio forestale e su quanto sia ancora tollerabile dare mano libera (come sta succedendo nel Brasile del presidente Bolsonaro) al saccheggio dell'Amazzonia per favorire monoculture agricole e zootecniche industriali, oppure abbattere alberi indiscriminatamente per insediare attività estrattive o realizzare infrastrutture stradali.

Le foreste ospitano milioni di specie in gran parte sconosciute alla scienza moderna, tra cui virus, batteri, funghi e altri organismi – molti dei quali parassiti e nella maggior parte dei casi benevoli – che non riescono a vivere al di fuori del loro ospite e non fanno troppi danni. Il cambiamento di uso del territorio e la conseguente deforestazione portano la popolazione umana a un contatto più stretto con l'insorgenza dei virus. I virus di Ebola, febbre gialla, leishmaniosi o Hiv si sono adattati alla specie umana a partire dalla variante presente nelle scimmie delle foreste dell'Africa Centrale.

A proposito di interconnessioni, nel report del WWF si evidenzia come tre quarti (75%) delle malattie umane fino ad oggi conosciute derivano da animali, e la maggior parte (60%) delle malattie emergenti sono trasmesse da animali selvatici. Il commercio di specie selvatiche (*wildlife traffic*), come insegna l'individuazione del primo focolaio della pandemia di Covid-19 nel mercato degli animali selvatici a Wuhan in Cina, e il diretto contatto con parti di animali attraverso lo scambio di liquidi espone la specie umana a virus o altri agenti patogeni di cui quell'animale può essere ospite.

È inutile costruire una distanza fittizia, favorita da semplificazioni dal sapore

---

razzistico, relegando ad esempio il rapporto causa-effetto della diffusione di quest'ultima pandemia alle diverse abitudini alimentari o agli stili di vita, se si pensa che – a proposito di gestione sostenibile del patrimonio forestale – l'Unione Europea è stata il principale importatore di prodotti collegati alla deforestazione, tra il 1990 e il 2008, causando una zona di deforestazione di dimensioni almeno pari a quelle del Portogallo. E se si considera che arrestare la deforestazione, consentendo la ricrescita delle foreste, potrebbe soddisfare almeno il 30% di tutte le azioni di mitigazione necessarie per limitare il riscaldamento globale a 1,5°C.

Nel chiedere che finalmente si abbia un'Europa politica – anche a causa dell'accelerazione indotta da questo shock che fa oggi del *vecchio continente* il maggiore focolaio di Covid-19 al mondo – bisogna ricordare come si fa nel report del WWF quale sia la nostra responsabilità nell'essere un riferimento globale nel bene (l'Unione Europea ha la normativa e gli standard ambientali più avanzati al mondo) e nel male (elevatissima impronta ecologica).

A tal proposito, come viene ricordato nel position paper prodotto dell'European Policy Office del WWF in occasione delle ultime elezioni europee, se tutti nel mondo adottassero gli stili di vita di un cittadino europeo, il mondo avrebbe bisogno di 2,6 pianeti per sostenere tale modalità di produzione e di consumo. L'Unione Europea è quindi fortemente dipendente dal capitale naturale e dalle risorse di altri paesi, esternalizzando di fatto gran parte della sua impronta ambientale ed esponendosi agli impatti dell'instabilità e della volatilità nelle regioni del mondo da cui si approvvigiona di materiali e prodotti di base.

È per questo che è stata salutata con favore la centralità data sin dall'inizio della sua esperienza dalla presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen alla questione ambientale come priorità nei primi cento giorni del nuovo governo europeo. Ed è per questo che sono valutate positivamente le linee di intervento dello European Green Deal (EGD) illustrate nella Comunicazione della Commissione Europea (CE) presentata l'11 dicembre 2019.

Nella comunicazione CE sull'EGD si dichiara l'obiettivo del conseguimento della *neutralità climatica* (emissioni zero di CO<sub>2</sub>) dell'Unione Europea entro il 2050 da rendere vincolante per legge; una riduzione delle emissioni di gas serra del 50-55% entro il 2030; un piano per il ripristino dei sistemi naturali europei danneggiati dalle attività umane; la creazione di un Fondo per la Giusta Transizione verso un modello economico *low carbon*, destinato a interventi per garantire la resilienza dei sistemi naturali colpiti dai cambiamenti climatici.

Al momento dell'uscita della Comunicazione della CE si è stato sottolineato subito dalle Ong ambientali europee che ci potevano essere margini di miglioramento, come ad esempio anticipare la *neutralità climatica* di dieci anni, al 2040, e abbattere le emissioni di gas serra del 65% al 2030: ma, certamente, un primo segnale era stato dato.

Il senso di urgenza e l'impressione che finalmente ci si voglia finalmente incamminare verso una revisione dal paradigma produttivista e dissipativo delle risorse naturali era già diventato palpabile su scala europea: tanto che la stessa Banca Europea degli Investimenti (BEI) aveva annunciato, comunicandolo già dal 15 novembre 2019, di non voler finanziare più a partire dal 2021 progetti riguardanti la produzione di energia da combustibili fossili, e di voler passare entro il 2030 dal 25% al 50% del totale degli investimenti da destinare alla *transizione verde*.

A questo quadro si aggiunge il 14 gennaio scorso il Piano di Investimenti per l'EGD presentato dalla Commissione Europea in cui si prevede di movimentare 1.000 miliardi di euro in 10 anni così composti: 503 miliardi di euro dal budget europeo; 25 miliardi di euro derivanti dai proventi delle aste ETS; 100 miliardi di euro per il nuovo Fondo EU per la Giusta Transizione; 114 miliardi di euro dal co-finanziamento degli Stati membri; 279 miliardi di euro di finanziamenti pubblico/privati per il perseguimento di obiettivi climatici e ambientali.

Ma la tendenza a contrapporre artificiosamente l'emergenza ambientale e quella sanitaria emerge in Italia il primo marzo scorso durante la trasmissione "Mezz'ora in più" di Raitre, in occasione della quale il presidente di Confindustria Vincenzo Boccia, sollecitato dalla conduttrice Lucia Annunziata, ha illustrato quale a suo giudizio fosse l'aspetto saliente dei contenuti del Patto tra sindacati confederali e Confindustria per il rilancio dell'economia nell'epoca del coronavirus a pochi giorni dall'incontro del 4 marzo tra Governo e parti sociali a Palazzo Chigi.

Di fronte a un imbarazzato Maurizio Landini, segretario generale della CGIL – che ha tentato di ricondurre il confronto su un terreno più razionale e sostenibile – il presidente Boccia ha dichiarato il primo marzo, in sostanza, che l'Italia si deve fare portatrice in Europa di un piano pluriennale per le infrastrutture da 3.000 miliardi di euro, da mettere in campo subito invece di perseguire le priorità indicate dallo European Green Deal.

Mentre sul numero del 7-13 marzo del prestigioso settimanale *The Economist* si legge l'editoriale che conclude le pagine dedicate all'Europa, sono riportate

---

le pressioni che il governo tedesco della cancelliera Angela Merkel sta subendo anche in questi giorni da parte in particolare della lobby delle aziende automobilistiche (le stesse del *dieselgate*).

Aziende che chiedono al proprio paese di abbandonare le *politiche green* che hanno caratterizzato sinora il governo federale di centro-destra, lanciando così un segnale alla stessa presidente della CE von der Leyen, prima presidente tedesca della Commissione Europea da 50 anni a questa parte. Né si deve dimenticare la riluttanza dei paesi dell'est Europa che hanno dato vita al cosiddetto Gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) ad aderire alle scelte ambientali più avanzate dell'Unione Europea.

È bene, quindi, d'ora in poi, vista l'aria che tira in diversi Paesi, valutare con attenzione il contenuto degli strumenti messi in campo dalla CE per l'EGD e non allentare la pressione sui parlamentari europei e sui governi nazionali perché contribuiscano al loro miglioramento e non alla loro disattivazione.

Infatti, il 4 marzo è stata presentata dalla CE la proposta di *Climate Law*, che finalmente dichiara in una normativa comunitaria l'obiettivo del conseguimento della neutralità climatica dell'Europa (zero emissioni di CO<sub>2</sub>) al 2050, ma manca di indicare quali siano le misure più urgenti per abbattere subito le emissioni e di chiarire se al 2030 si avrà un taglio del 65% dei gas serra.

Il 10 marzo è stata presentata, inoltre, la nuova Strategia industriale europea in cui viene chiesto a settori industriali chiave ad alte emissioni - quali quelli dell'acciaio, della chimica e del cemento - di contribuire al conseguimento dell'obiettivo della *neutralità climatica* dell'Europa al 2050 e di dare la priorità all'efficienza energetica, ma nella quale non si indicano obiettivi intermedi e a lungo termine a cui le aziende si devono attenere.

L'11 marzo, infine, è stata la volta della pubblicazione del nuovo Piano di Azione per l'economia circolare, che ha il pregio di sottolineare la necessità di un nuovo schema di intervento per una "politica dei prodotti sostenibili" e obiettivi di prevenzione del rifiuto, ma ha il difetto di non indicare impegni generali di riduzione dell'impronta materiale dell'Europa. Vengono poi rimandate al 29 aprile, dalla fine di marzo, le presentazioni della nuova Strategia della filiera agroalimentare (*farm to fork*) e la Strategia europea sulla Biodiversità al 2030.

In conclusione, l'Europa è chiamata a un grande atto di responsabilità nei confronti del mondo nell'anno in cui relevantissimi impegni in campo ambientale - il Summit ONU dei Capi di Stato e di Governo su Biodiversità e Sviluppo

Sostenibile di settembre, la Conferenza delle Parti - COP 15 della Convenzione sulla Biodiversità di ottobre, la COP 26 della Convenzione sul Clima di dicembre – richiedono il suo apporto per la definizione di un “New Deal for Nature and People” al fine di costruire le basi di un nuovo patto sociale per lo sviluppo sostenibile che permetta di contrastare efficacemente e contestualmente i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità.

Un atto di responsabilità ancora più rilevante, nel momento in cui il *vecchio continente* è colpito pesantemente dalla pandemia provocata dal Covid-19, nel rendere evidente la consapevolezza che l'emergenza sanitaria e quella ambientale sono e devono restare inscindibili, perché si deve fare lo sforzo di agire ora per cominciare a rompere il circolo vizioso di azioni e retroazioni indotte dall'umanità sui sistemi naturali di questo nostro pianeta.

(24 marzo 2020)

**Stefano Lenzi** è responsabile dell'Ufficio relazioni istituzionali del WWF Italia

---

## Cosa ci sta insegnando questa pandemia

Gianni Tamino

*La pandemia può essere da monito per evitarne altre più gravi. Il Covid-19 è una reazione allo stato di stress del Pianeta: dobbiamo ridurre le alterazioni dell'ambiente, come la perdita di biodiversità e i cambiamenti climatici, favorendo processi produttivi sostenibili e basati sull'economia circolare.*

Questa pandemia può costituire un utile avvertimento, per evitare nuove e più gravi pandemie, sicuramente probabili. Il Covid-19 è una reazione (tra le altre) allo stato di stress che abbiamo causato al pianeta e quindi per prevenire nuovi eventi simili dobbiamo ridurre le alterazioni dell'ambiente, come la perdita di biodiversità, l'alterazione degli habitat e i cambiamenti climatici, favorendo processi produttivi industriali ed agricoli basati sull'economia circolare, sostenibili, con ricorso a fonti energetiche rinnovabili.

Questa pandemia forse non è il "Big One", cioè un evento paragonabile a un globale terremoto catastrofico, tuttavia più andiamo avanti nel tempo e più questa ipotesi sembra plausibile; sicuramente non è, come qualcuno ha incautamente affermato, poco più della solita influenza. *L'Eco di Bergamo* del 26 marzo riporta che, da una media di 45 morti a settimana negli ultimi dieci anni, si è registrata un'impennata fino a 313 decessi a settimana. Poco importa se sono morti "per" o "con" il Coronavirus: senza la pandemia non sarebbero morti!

L'azione del virus è subdola, perché è una struttura biologica di dimensioni infinitesime, in grado di replicarsi in grandi quantità nelle cellule che parassita. Quando si riproduce, muta velocemente all'interno della popolazione infettata e, passando da una specie a un'altra, non trova le barriere immunitarie, dovute a precedenti esperienze. Inoltre, se inizialmente non produce sintomi evidenti, si diffonde senza quasi che ce ne accorgiamo: quando si capisce la portata dell'epidemia è troppo tardi.

## **Pandemie e condizioni del Pianeta**

L'obiettivo evolutivo di tutte le forme viventi è la propria riproduzione, per colonizzare l'ambiente di vita, obiettivo che entra in relazione, talora conflittuale, con lo stesso obiettivo di tutti gli altri organismi: da queste relazioni si sviluppano gli equilibri che caratterizzano gli ecosistemi e che pongono limiti alla crescita e ai consumi di ciascuna specie.

In ecologia si parla di *carrying capacity* (capacità di carico) per spiegare che, sulla base delle caratteristiche di un ecosistema, gli individui di una popolazione non possono superare i limiti imposti dalle risorse disponibili. Un classico esempio per spiegare questo fenomeno è quello della relazione ciclica tra preda e predatore: alla crescita del numero di predatori corrisponde una diminuzione significativa del numero delle prede, che innesca – per scarsità di cibo – un conseguente calo anche dei predatori.

Nel caso della popolazione umana si utilizzano concetti simili, ma con terminologie e metodi di valutazione un po' diversi. Si parla di "impronta ecologica", cioè la misura del territorio bioprodotivo, espresso in ettari, necessario per produrre ciò che un essere umano o una popolazione consumano. Questa analisi facilita il confronto tra nazioni, rivelando l'impatto ecologico delle diverse strutture sociali e tecnologiche e dei diversi livelli di reddito. Così l'impronta media di ogni residente delle città ricche degli Stati Uniti o dell'Europa è enormemente superiore a quella di un agricoltore di un paese non industrializzato, per cui sul pianeta un solo statunitense "pesa" mediamente come 20 afgani.

L'*Overshoot Day* è, invece, il giorno in cui il consumo di risorse naturali da parte dell'umanità inizia a superare la produzione che la Terra è in grado di mettere a disposizione per quell'anno: nel 2019 questo giorno è stato il 29 luglio. Dunque in circa sette mesi, abbiamo usato una quantità di prodotti naturali pari a quella che il pianeta rigenera in un anno. Il nostro deficit ecologico, pari a cinque mesi, provoca da una parte l'esaurimento delle risorse biologiche (pesci, alberi, eccetera), e, dall'altra, l'accumulo di rifiuti e inquinamento, responsabile anche dell'effetto serra. Le attività umane stanno, dunque, cambiando l'ambiente del nostro pianeta in modo profondo e in alcuni casi irreversibile.

Stiamo superando, anzi abbiamo già superato i limiti delle capacità del pianeta di sostenere la popolazione umana e mettiamo a rischio la sopravvivenza di molte altre specie, oltre che delle generazioni future. L'attuale sistema produttivo industriale e agricolo sta gravemente compromettendo anche la biodi-

---

versità del pianeta. Molte specie di animali e di piante sono ridotte a pochissimi esemplari e, quindi sono in pericolo o, addirittura, in via di estinzione.

Le dimensioni e i consumi delle popolazioni umane sono variati moltissimo nel corso dei millenni, ma ogni volta che le risorse disponibili diventavano insufficienti, le popolazioni venivano ridimensionate, attraverso sistemi di autoregolazione. Fino a 12mila anni fa la popolazione umana di raccoglitori e cacciatori, già presente in tutto il pianeta, non superava probabilmente 1-2 milioni di abitanti, dato che ogni tribù doveva avere un ampio territorio di caccia e di raccolta di cibo, la cui disponibilità costituiva il limite alla crescita. Si trattava di un sistema ben autoregolato e in equilibrio con il proprio ambiente.

In seguito, in varie zone del pianeta, come nella mezzaluna fertile, in Medio Oriente, un importante cambiamento climatico, con riscaldamento globale, diffusione di animali e piante nelle regioni in cui il clima divenne più caldo e umido, favorì la cosiddetta rivoluzione neolitica, cioè l'agricoltura e l'allevamento. In tal modo i limiti della crescita demografica cambiarono perché, seminando piante e allevando animali, sullo stesso territorio si potevano sfamare fino a 1.000 persone anziché 40-50. Tuttavia, quando l'annata dava raccolti scarsi o quando la popolazione cresceva troppo, non restava altra via che la migrazione verso nuove terre da coltivare.

In tal modo la popolazione mondiale arrivò prima a decine, poi a centinaia di milioni di abitanti, già alcuni secoli avanti Cristo. Si stima che nell'Impero Romano, tra il 300 ed il 400 d.C., vivessero tra 60 e 120 milioni di abitanti; ma tale popolazione fu duramente colpita dalla cosiddetta Peste di Giustiniano, con decine di milioni di decessi. In pratica quando, in base alle caratteristiche ambientali, climatiche, politiche e tecnologiche (capacità di produrre cibo), si superava il limite demografico per quel territorio, intervenivano fattori ambientali e sociali (carestie, epidemie, guerre e migrazioni) che riportavano la popolazione sotto il limite.

Analogamente tra il '300 e il '600 scoppiarono varie epidemie, associate a carestie e guerre, come la peste descritta dal Manzoni ne *I promessi sposi*, e la popolazione europea subì periodiche drastiche riduzioni. Anche l'emigrazione ha costituito un elemento equilibratore dell'incremento demografico: la popolazione europea, dopo la scoperta dell'America, ha invaso nuove terre, sottraendole ai nativi che, oltre a essere massacrati, venivano debilitati da epidemie di malattie portate dai conquistatori.

Molte, e non solo quelle di peste, sono le epidemie succedutesi nel corso della storia umana, come quelle ricorrenti di tubercolosi, malaria, colera, dissenteria; più recentemente Aids, Ebola e le pandemie di influenza (spagnola, asiatica, Hong Kong, suina e aviaria), oltre alle infezioni da coronavirus, come SARS e MERS, precedenti a Covid-19. Ma non va dimenticata la comune influenza stagionale, che, pur con un tasso di letalità inferiore a 0,1 (cioè meno di un decesso per mille malati), causa ogni anno, secondo l'Oms, circa mezzo milione di decessi in tutto il mondo e secondo Epicentro, considerando sia i decessi diretti che quelli conseguenti a complicanze di malattie pregresse, si arriva a circa 8mila morti all'anno in Italia.

Certamente il più rilevante caso di pandemia del secolo scorso è quello dell'influenza spagnola (1918-20), forse la peggiore pandemia della storia per numero di contagiati e di morti, con oltre 50 milioni di decessi. Ma mentre normalmente i nuovi virus attaccano soprattutto anziani, questo tipo di virus fu particolarmente letale nei soggetti tra i 15 e i 44 anni. Venne chiamata "Spagnola" perché fu comunicata per la prima volta dai giornali spagnoli, ma l'origine venne identificata in un ospedale militare francese, a Etaples, sovraffollato, impegnato a curare migliaia di soldati debilitati vittime di attacchi chimici e di ferite di guerra: era un luogo ideale per la diffusione di un virus respiratorio. Questa pandemia ci fa capire la relazione tra la malnutrizione, la scarsa igiene e una popolazione, soprattutto giovani militari ammassati al fronte, debilitata dalla guerra.

Dunque le epidemie sono uno dei possibili meccanismi di controllo delle popolazioni, insieme a carestie, guerre e migrazioni: quanto più si superano i limiti della disponibilità di risorse del territorio, quanto più si altera l'ambiente di vita, tanto più facilmente uno o tutti insieme questi meccanismi entrano in funzione.

L'attuale crescita della popolazione umana fino a più di 7 miliardi di abitanti è stata resa possibile dalla Rivoluzione Industriale, che ha utilizzato enormi quantità di energia di origine fossile per attività impensabili in precedenza, non solo nell'industria, ma anche in agricoltura, con la cosiddetta Rivoluzione Verde (chimica e sementi ibride), aumentando la disponibilità di cibo.

A partire dalla rivoluzione industriale abbiamo imposto un'economia lineare (risorse naturali → prodotti commerciali → rifiuti e inquinamento) su un Pianeta il cui sistema produttivo funziona invece in modo circolare e sostan-

---

zialmente basato sull'energia del Sole. La conseguenza è una continua crescita dell'inquinamento e un cambiamento climatico sempre più minaccioso per il mantenimento degli ecosistemi e della biodiversità. Tutto ciò comporta ogni anno la morte prematura di molti milioni di persone, ma anche un incremento di malattie cronico degenerative (come tumori, patologie cardiocircolatorie, diabete, eccetera), con conseguente indebolimento di tutta la popolazione che risulta meno idonea a difendersi da altre malattie, come quelle infettive.

I cambiamenti climatici e la riduzione delle foreste con l'alterazione degli habitat di molte specie animali, mette poi più facilmente a contatto animali selvatici con esseri umani, un contatto ancora più stretto quando questi animali vengono catturati per essere venduti in mercati affollati, rendendo più facile il salto di specie per i loro patogeni (si pensi al virus di Ebola). Inoltre gli allevamenti, in particolare di polli e suini, con concentrazioni di molti capi in spazi ridotti, alimentati con mangimi contenenti antibiotici, favoriscono una forte pressione selettiva sui loro virus e batteri, che mutano velocemente verso ceppi e tipi più aggressivi anche verso la specie umana, come è avvenuto per l'influenza aviaria e suina.

Un ulteriore contributo alla diffusione di agenti patogeni è dato infine dalla globalizzazione, che, grazie al frenetico trasferimento in ogni parte del pianeta di persone, animali e merci, favorisce il passaggio da epidemie a pandemie.

### **La pandemia Covid-19**

Dunque la nuova pandemia provocata dal virus Sars-Cov-2, responsabile della malattia detta Covid-19, era prevedibile e ampiamente prevista, se non proprio nei termini e nei tempi precisi, sicuramente come evento probabile.

Già nel 1972, nel rapporto del MIT per il Club di Roma, dal titolo *I limiti dello sviluppo*, si affermava che se la popolazione mondiale continuava ad aumentare al ritmo di quegli anni, la crescente richiesta di alimenti avrebbe impoverito la fertilità dei suoli, la crescente produzione di merci avrebbe fatto crescere l'inquinamento dell'ambiente, l'impovertimento delle riserve di risorse naturali (acqua, foreste, minerali, fonti di energia) avrebbe provocato conflitti per la loro conquista; epidemie, fame, conflitti avrebbero frenato la crescita della popolazione.

Vi è poi quanto scritto nel libro *Spillover* di David Quammen, che, in una recente intervista, spiega: “Nel 2012, quando il libro è stato pubblicato, ho previsto che si sarebbe verificata una pandemia causata da 1) un nuovo virus

2) con molta probabilità un coronavirus, perché i coronavirus si evolvono e si adattano rapidamente, 3) sarebbe stato trasmesso da un animale 4) verosimilmente un pipistrello 5) in una situazione in cui gli esseri umani entrano in stretto contatto con gli animali selvatici, come un mercato di animali vivi, 6) in un luogo come la Cina. Non ho previsto tutto questo perché sono una specie di veggente, ma perché ho ascoltato le parole di diversi esperti che avevano descritto fattori simili.”

Questa nuova pandemia è caratterizzata da un virus molto contagioso, ma con letalità non molto elevata (forse 2-3%, comunque ben più alta della letalità della normale influenza, che è intorno a 0,1%), perciò difficile da contenere e prevenire, tanto più che la maggior parte dei contagiati è asintomatica o con sintomi poco diversi dalla solita influenza. Avendo fatto da poco il salto di specie, il virus non trova ostacoli nella popolazione, che non ha specifiche difese. Se si riuscirà a contenere la sua avanzata, come sembra sia avvenuto in Cina e nella Corea del Sud, grazie a efficaci metodi di isolamento tra le persone, ci sarà comunque un significativo numero di decessi, soprattutto, ma non solo, tra la popolazione più anziana, con patologie pregresse, cioè tra le persone più fragili.

In ogni caso il pericolo maggiore sta nella rapida crescita dei contagiati, con un numero significativo di ospedalizzati e circa l'8% dei positivi che ha bisogno di un trattamento di terapia intensiva. Se il numero dei positivi con sintomi significativi dovesse crescere ancora molto, entrerebbe in crisi il sistema sanitario della maggior parte dei paesi, non solo più poveri, ma anche di quelli a tecnologia avanzata: sia perché non ci sarebbero posti per tutti nella terapia intensiva, sia perché si sottrarrebbero posti letto per gli altri malati, anche molto gravi (traumatizzati, oncologici, eccetera).

Per queste ragioni è fondamentale contenere la diffusione con ogni intervento che riduca i contatti personali e risultano incredibili le proposte, come quella fatta inizialmente dal premier inglese, Johnson, di lasciare che l'epidemia si diffonda fino ad un contagio del 60-70% della popolazione, per ottenere l'immunità di gregge<sup>72</sup>: questa ipotesi, su scala mondiale, significherebbe molti milioni di decessi provocati o direttamente dal virus o dall'interazione tra virus

---

72 Si ha immunità di gregge quando nella popolazione un gran numero di individui sono immunizzati o per aver contratto la malattia o per essere stati vaccinati.

---

e precedenti malattie. Inoltre non c'è alcuna certezza di una futura adeguata immunità di gregge, sia perché per certe epidemie virali serve superare l'85% della popolazione infetta, sia perché sembra che possano esserci delle ricadute, anche in persone già guarite, data la facile mutabilità del virus.

### **Come evitare pandemie future**

Questa pandemia può costituire un utile avvertimento, per evitare nuove e più gravi pandemie, sicuramente probabili. Il Covid-19 è una reazione (tra le altre) allo stato di stress che abbiamo causato al pianeta e quindi per prevenire nuovi eventi simili dobbiamo ridurre le alterazioni dell'ambiente, come la perdita di biodiversità, l'alterazione degli habitat e i cambiamenti climatici, favorendo processi produttivi industriali ed agricoli basati sull'economia circolare, sostenibili, con ricorso a fonti energetiche rinnovabili.

Già poche settimane di blocco dei movimenti delle persone e di parziale riduzione di attività produttive hanno portato ad un netto miglioramento della qualità dell'aria per quanto riguarda le concentrazioni di NO<sub>2</sub> (l'ossido di azoto è considerato un indicatore dell'inquinamento atmosferico), sia in Cina che in Italia: questo dato va colto non come futura necessità di impedire la circolazione delle persone e delle merci o di non produrre beni necessari, bensì di ripensare i trasporti e di rendere sostenibili le produzioni industriali ed agricole.

In particolare dovremmo ridurre gli allevamenti animali: attualmente vi sono nel mondo 1,5 miliardi di bovini, 1 miliardo di suini, oltre 1,5 miliardi di ovini e caprini e circa 50 miliardi di volatili. La massa degli animali allevati è ben maggiore di quella di tutti gli esseri umani, con un uso di enormi superfici del pianeta per produrre mangimi per gli animali piuttosto che cibo per le persone, un forte inquinamento e un forte aumento di virus e batteri in grado di fare il salto di specie. Inoltre l'abuso in zootecnia di antibiotici è responsabile anche dell'aumento di batteri resistenti agli antibiotici: oltre a nuove pandemie virali, il futuro potrebbe riservarci una diffusione pandemica di nuovi batteri resistenti a ogni trattamento farmacologico.

Anche in quest'ottica è importante rilevare le carenze, messe in luce dalla pandemia, dei sistemi sanitari nazionali, soprattutto di quei paesi dove si è scelto di smantellare il sistema pubblico: invertire questa tendenza e finanziare adeguatamente le strutture sanitarie pubbliche, insieme alle politiche di prevenzione, potrà essere un fondamentale argine a future pandemie.

Non possiamo, poi, dimenticare che stiamo assistendo a continue guerre locali, come quella in Siria, che creano “fragilità” nella popolazione, più suscettibile alle infezioni. Senza contare che se la guerra diventasse globale, rischiamo la catastrofe non solo di nuove pandemie, ma dell’uso delle armi nucleari.

Infine, considerando l’associazione tra “epidemie, carestie e guerre”, va ricordato che, secondo la Fao, il cibo oggi disponibile potrebbe sfamare più di 7 miliardi di persone se venisse equamente distribuito e prodotto in modo sostenibile, ma un’iniqua utilizzazione delle risorse, una crescente disparità tra pochi ricchi e molti poveri, una riduzione delle terre coltivabili, la perdita di fertilità dovuta alle monoculture, all’inquinamento ambientale e all’alterazione del clima, danno origine a frequenti casi di carestie e di malnutrizione in ampie fasce della popolazione, soprattutto nel Sud del mondo.

Drammatico è un recente Rapporto dell’Ocse sulla fragilità degli Stati: entro il 2030, fino a 620 milioni di persone, circa l’80% della popolazione più povera nel mondo, vivrà all’interno di Stati fragili, che attraversano situazioni di emergenza, esposti a conflitti, epidemie, povertà estrema, come effetti dei cambiamenti climatici. Queste popolazioni, così fragili e indebolite, sono “terreno fertile” per la diffusione di epidemie, che, attraverso le inevitabili migrazioni, diverranno gravi pandemie: dobbiamo porre un freno a questo suicidio di massa, non solo cambiando il modo di produrre, di utilizzare le risorse naturali, ma cambiando completamente il paradigma culturale, economico, sociale e politico che ci ha portato a questo punto, che rischia di essere “di non ritorno”.

(29 marzo 2020)

**Gianni Tamino**, già docente di Biologia all’Università di Padova, ora in pensione

---

## La società, il lavoro

## Coronavirus, gli effetti collaterali

Guglielmo Ragozzino

*Cosa tendiamo a non vedere, tutti presi dai bollettini della Protezione civile. La rivolta delle carceri e i 13 morti di Modena. I senza casa, i poveri soli, i migranti ricacciati in strada dai decreti Sicurezza. Le intrusioni nella privacy per monitorare il coprifuoco. E i suoi rischi.*

La rivolta nelle carceri dell'11 marzo ha portato a 13 morti nella prigione di Modena. Per i primi tre si è letto di detenuti "stranieri" uccisi per l'abuso del Metadone conservato nell'infermeria. Per gli altri niente, ecco un tipico caso d'"informazione non pervenuta". Ne hanno scritto *Il Dubbio*, le pubblicazioni anarchiche. Queste ultime hanno riesumato l'uccisione di sette scioperanti 100 anni fa in Piazza Grande e sei operai alle ex Fonderie nel 1950. Poi soltanto Enrico Deaglio ("Chi si ricorderà dei morti di Modena") alla pagina 146 del *Venerdì* del 20 marzo. Nella tempesta di *Coronavirus*, il dramma delle persone serrate nelle celle, senza collegamenti con le famiglie, che ha causato la sollevazione e perfino la fuga in massa, è stato discusso da Luigi Manconi e da Mauro Palma che proponevano un indulto – previsto dalla legge – per l'ultima parte della detenzione per ridurre, almeno in parte, l'affollamento.

Qualcuno, nei giorni, si è anche ricordato del numero, dieci volte maggiore, delle persone – immigrate o meno – obbligate senza colpa alla strada. Per loro l'ordine "state a casa", appariva quanto meno ironico. "Ci auguriamo – hanno scritto Fabrizio Barca e Cristiano Gori – che ... della protezione degli anziani soli e poveri, dei senza fissa dimora, delle donne vittime di tratta, dei migranti ricacciati in condizioni di invisibilità dai 'decreti insicurezza' si discuta in Parlamento e nel paese in queste ore". Sono le righe finali di un testo "Una protezione sociale per tutti a misura delle persone" apparso su *L'Espresso* di domenica 20 marzo, in tema di lavoro, salario, vita. Il passo riguardava centinaia di migliaia di persone che erano coinvolte nella contraddizione insanabile tra le due leggi fondamentali del periodo: "Prima gli italiani" e "Tutti a casa". Migliaia di

---

persone in strada, e *senza casa*. Gran parte migranti, quindi da accudire *dopo* o forse *mai*.

*Coronavirus*, stolto e violento, afferma di non fare differenze tra ricchi e poveri, uomini e donne, italiani e no, lavoratori e disoccupati, giovani e diversamente giovani. Invece sceglie. Fa vere e proprie alleanze con una parte del suo pubblico contro l'altra. Siccome è maligno, ci fa anche litigare, per esempio tra padroni e operai, come si vede in queste ore. Si serve della paura collettiva per ottenere che ci sia chi compra e chi vende, chi guadagna e chi perde, chi si occupa degli altri e chi li deruba, chi governa e chi subisce. Quanto durerà il coprifuoco? Sarà possibile cambiare il tempo, all'arrivo dell'ora legale? L'*ora legale*, l'ora della democrazia, dell'uguaglianza e della libertà, è quella che deve essere ripristinata, anche se il pericolo è piuttosto che resti a lungo l'*ora del Coronavirus*.

Dai giornali abbiamo saputo che erano installate, in Lombardia, e agivano, celle telefoniche con il compito di controllare spostamenti di ogni persona. Come in Corea, come in Israele. Una misura esagerata – pensammo – in tempi normali. Ma la replica fu che questi non sono tempi normali. La tranquillità, la salute, la vita stessa di ognuno dipende da come si comportano tutti gli altri. La sicurezza collettiva è in gioco. Nello stesso periodo venimmo a sapere che molti cittadini accumulavano, in varie parti del mondo, carta igienica e armi. Per l'accumulo di carta igienica vi era per così dire solo il limite della legge di mercato – comprare, fin che si può, nella certezza di futuri prezzi maggiorati – mentre per le armi talvolta vi erano suggerimenti storici, come il famoso secondo emendamento Usa, (“essendo necessaria alla sicurezza di uno Stato libero, una milizia ben regolamentata, il diritto dei cittadini di detenere e portare armi non potrà essere infranta”); la recente versione italiana sulle armi: “sparare al ladro che scappa non è reato”, essendo assai meno epica.

Il controllo digitale informatico di spostamenti e localizzazioni della popolazione era certamente una conseguenza, negli anni, del desiderio di controllo degli abitanti, con l'uso, frequente, di telecamere, impiantate in misura crescente sulle pareti delle case. L'uso fu in un primo tempo quello di controllare manifestazioni e cortei di sindacati, di partiti, di movimenti; poi è rimasto e si è accentuato, collegandosi ad altri apparati digitali di controllo; era tutto talmente comodo!

Una frase ancora sull'acquisizione principale, indispensabile (la carta da culo) nell'epoca ignota che si apre per la popolazione e che potrebbe durare

indefinitamente e sulla sicurezza armata che la garantisce. Essa riflette la *roba* che si ritiene strettamente necessaria per sopravvivere e la dichiarazione di volerla difendere con ogni mezzo. Attenzione chi può! O, come si diceva una volta: Achtung Banditen!

(24 marzo 2020)

Guglielmo Ragazzino, giornalista, è tra i fondatori del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

---

## Coronavirus, il governo dimentica senza casa e migranti

Rachele Gonnelli

*L'emergenza colpisce ancora più duramente le persone meno protette. Ma per il momento non esistono indicazioni del governo sull'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali in questa fase di crisi. E cento associazioni scrivono a Conte per chiudere Cas, Cara, hotpsot, a favore di un'accoglienza diffusa.*

Si fa presto a dire “state a casa” per fermare il contagio, quando ci sono molte persone che una casa non ce l'hanno. Quanti sono, a dire il vero, non si sa.

L'ultima indagine statistica sulla realtà degli homeless in Italia risale al 2015, quando l'Istat ne ha censiti poco meno di 55mila. Ma anche secondo la federazione Fio.PSD (raggruppa 130 associazioni grandi e piccole che si occupano di chi vive in strada, è una organizzazione laica a cui hanno aderito anche i comuni di Torino, Milano, Bologna, Napoli, Palermo, un terzo dei soci provengono dalla Caritas) si tratta di una cifra sottostimata.

La crisi economica e l'emergenza sfratti, la mancanza di una politica sociale per il diritto alla casa, e in più i due decreti Sicurezza del passato governo gialloverde, uno dei quali convertito in legge, hanno sicuramente aggravato il fenomeno e dilatato in modo consistente la popolazione che vive in strada. “Ma una stima credibile più recente non esiste”, confermano alla Fio.PSD, chiedendo l'abolizione dei decreti Sicurezza.

Negli ultimi anni, nel panorama metropolitano di Roma non è insolito trovare persone, anche intere famiglie con figli minori, che vivono in un camper o in una roulotte piazzata dentro un parcheggio appartato, sotto un ponte o cavalca-via, anche in zone centrali della città. Per loro le misure previste dalle autorità, e ripetute in televisione a refrain, per fermare il Covid-19 – come lavarsi spesso le mani, igienizzare gli ambienti, mantenere le distanze di sicurezza – sono impossibili da rispettare.

Alcuni dei senza casa nelle grandi e medie città sono italiani, molti sono stranieri, spesso abbandonati in strada dopo essere stati espulsi a fine anno dai centri

di accoglienza per effetto dei decreti tanto cari all'ex ministro dell'Interno: senza documenti, senza residenza, senza medico di base, senza accesso all'anagrafe del Servizio sanitario nazionale. Lo Stato, tanto impegnato nel contrastare il Covid-19, di loro si è letteralmente lavato le mani. Senza rendersi conto che, oltre ad avere come tutti diritto alla tutela della salute, questa popolazione più vulnerabile lasciata a sé stessa non può combattere la stessa battaglia anti-contagio di chi un tetto sulla testa ce l'ha.

Il governo sembra incanalare tutta la sua attenzione solo sugli aspetti epidemiologici della pandemia e sugli effetti economici che la necessaria fermata delle industrie e delle attività non essenziali possono riflettersi sul tessuto produttivo e finanziario del Paese.

E così il gruppo di crisi di Palazzo Chigi si è dimenticato di fornire indicazioni a livello nazionale per quanto riguarda i servizi sociali, e quindi anche per la messa in sicurezza dei senza dimora. Nel decreto "Cura Italia" è prevista solo la generica liceità, lasciata ai volontari delle associazioni caritatevoli e del terzo settore già impegnati in questa attività, a continuare nell'espletamento dei loro servizi, come fornire pasti caldi o un letto in un dormitorio agli homeless o portare la spesa agli anziani.

Come se non esistessero più i livelli assistenziali di prestazioni sociali, che seppure non specificati nel dettaglio dalle Regioni, vengono riconosciuti come "servizi essenziali" dalla legge 328 del 2000. Non si tratta solo degli homeless, dei migranti, del potenziamento dei controlli sanitari e delle sanificazioni dei campi Rom. Si tratta di tutti i servizi sociali territoriali che al momento invece di essere potenziati per proteggere le fasce più deboli della popolazione, sono inspiegabilmente chiusi, al più relegati alle associazioni di volontariato.

È così per i pazienti psichiatrici, per le famiglie che hanno bisogno del supporto della rete di assistenti sociali, per i disabili e per gli anziani che non hanno la possibilità di fare ore di fila davanti a un supermercato o a una farmacia. Servizi che se fossero incrementati potrebbero, non solo dare sollievo e aiutare la battaglia contro il contagio, ma anche, attraverso un apposito protocollo e un potenziamento dell'assistenza domiciliare, aiutare le persone in quarantena o in isolamento preventivo a casa.

Al momento i Comuni, che dovrebbero implementare i servizi sociali, procedono in ordine sparso, quando fanno qualcosa. Così sulla riviera romagnola la sindaca di Riccione, Renata Tosi (Pd), utilizza gli alberghi rimasti vuoti e

---

messi a disposizione dagli albergatori, per garantire i pasti soltanto al personale medico e infermieristico. Tosi non esclude, tramite organizzazioni di volontariato, di utilizzarli per fornire un letto e un ambiente igienico ai senza casa e alle persone in quarantena. In realtà il decreto Cura Italia le darebbe questa possibilità, per contrastare l'emergenza coronavirus.

E infatti il sindaco di Milano Giuseppe Sala ha annunciato la requisizione di hotel vuoti per trasformarli in hub per le quarantene. Ma, come dicevamo, manca una regia. Così il sindaco di Castel Volturno Luigi Petrella (centrodestra) non trova di meglio che chiedere l'impiego preventivo dell'esercito per contrastare una supposta rivolta dei 15 mila migranti che solitamente lavorano, per paghe da fame, nelle campagne.

Nel frattempo oggi un centinaio di associazioni del terzo settore – tra cui Asgi, Mediterranea, Sos Méditerranée Italia, Lunaria, Libera, Focsiv, Arci, Emergency, Legambiente, Libera, Fondazione Pangea di Milano, Cledu di Palermo, Solidaria di Bari, Pax Christi – inviano una lettera al governo. La lettera inizia sottolineando come “nei periodi di crisi gli effetti delle disuguaglianze sociali e sostanziali si fanno ancora più evidenti” e denuncia come i diritti dei cittadini e delle cittadine più fragili siano messi a rischio nella gestione Covid-19 se non si interviene immediatamente.

In particolare le cento associazioni chiedono la chiusura dei centri di medie e grandi dimensioni per migranti (Cas, Cara, Hub, Cpr e hotspot), in quanto strutture “non idonee a garantire la salute degli ospiti e neanche degli operatori impegnati all'interno, oltre a non garantire neanche la salute collettiva”. Tra l'altro, sono molte le segnalazioni – si legge nella lettera – di chiusure totali dei centri e di una privazione totale della libertà di spostamento dei migranti e rifugiati, anche per lavoro o salute, ben oltre le prescrizioni di legge.

Si denuncia la totale assenza di presidi sanitari – mascherine e gel igienizzanti – ma si chiedono soprattutto controlli medici e supporti psicologici. Per le strutture fino a 300 posti c'è solo un medico reperibile per 24 ore a settimana, con orario dimezzato per i centri fino a 150 ospiti, diventati internati. Con nessuna misura di distanziamento nelle mense interne o nei locali dormitorio. Una bomba sociale sulla quale neanche i prefetti, a quanto pare, intervengono.

Perciò le associazioni si rivolgono al governo formulando un elenco di proposte, prima delle quali favorire uno svuotamento dei centri attraverso un potenziamento dell'accoglienza diffusa (gli ex Sprar ora Siproimi) e l'attivazione

dei programmi già adottati per l'emergenza freddo. Inoltre si chiede una campagna di informazione multilingue (più capillare di quella che ha lanciato intanto Arci) su ciò che sta avvenendo e la spiegazione delle misure anti contagio. Si chiede poi la piena anagrafe sanitaria per tutti i migranti, il blocco degli ingressi nei Cpr e negli hotspot come Lampedusa, i ricongiungimenti familiari per via telematica e, *last but not least*, l'abrogazione dei decreti Sicurezza ([qui il documento in versione integrale](#)).

(23 marzo 2020)

**Rachele Gonnelli**, giornalista, coordina la redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

---

## **Movimenti sociali e pandemia: un altro mondo è necessario**

Donatella della Porta

*In questa crisi può essere decisivo il ruolo dei movimenti nel ricreare legami e solidarietà, nel contaminare saperi e individuare le concause economiche, sociali, politiche della pandemia, nel rivendicare diritti e spazi di decisione, contro le derive autoritarie nella gestione dell'emergenza.*

Tempi di pandemia sono certamente tempi di grandi sfide per gli attivisti dei movimenti sociali che si mobilitano per il progresso e la giustizia sociale. Non sono tempi di piazze. Le libertà sono necessariamente ridotte. Il distanziamento sociale rende le forme tipiche della protesta impossibili da praticare. La mobilitazione è difficile non solo nei luoghi pubblici, ma anche nei luoghi di lavoro o di studio, date le strettissime limitazioni ai diritti di riunione e delle occasioni di incontro.

La continua emergenza costringe anche gli spazi mentali, riducendo la creatività. Le risorse individuali e collettive si concentrano sulla sopravvivenza immediata. La speranza, che stimola l'azione collettiva, è un sentimento difficile da sostenere, mentre dominano paura e scoramento, che normalmente scoraggiano l'azione collettiva. Alle crisi si risponde spesso attraverso scelte egoistiche di autodifesa, si vede nell'altro un nemico. Si cerca l'efficienza nel governo e si cercano i pareri degli esperti.

Eppure, movimenti sociali si sono spesso sviluppati in momenti di grandi emergenze, di calamità più o meno naturali e di forte repressione delle libertà individuali e collettive. Le guerre stesse hanno dato vita a mobilitazioni di protesta. Non solo "states make wars and wars make states", ma poderose contestazioni hanno accompagnato le guerre – prima e dopo, a volte durante. Le rivoluzioni testimoniano della forza della partecipazione in momenti di profonda crisi.

Momenti di crisi profonde possono (anche se non automaticamente) stimolare forme di protesta alternativa. La forte diffusione di nuove tecnologie permette

la protesta online – incluso, ma non solo, attraverso le petizioni che abbiamo visto moltiplicarsi in questo periodo andando dalla richiesta di Eurobond al non-pagamento dell'affitto per gli studenti fuori-sede. Cortei di macchine hanno sostituito le marce a piedi in Israele. Lavoratori hanno rivendicato maggiore sicurezza attraverso *flash mobs*, con mantenimento di distanza di sicurezza. In Finlandia, gli autisti di mezzi pubblici hanno rifiutato di far pagare il biglietto ai passeggeri. Messaggi di contestazione o di solidarietà vengono lanciati dai balconi. Attraverso queste forme innovative, la protesta permette di esercitare pressione su chi governa e controllo rispetto alle loro azioni.

Di fronte alla percezione di una necessità di trasformazioni, radicali e complesse, i movimenti sociali possono inoltre agire in varie altre forme, diverse dalla protesta, che pure sono loro proprie. Innanzitutto, i movimenti sociali ricreano legami: si costruiscono su reticoli esistenti ma, in azione, si connettono e si moltiplicano. A fronte di una insufficienza dello stato e, ancora di più, del mercato, organizzazioni di movimento sociale si costruiscono – come sta succedendo in tutti i paesi colpiti dalla pandemia – come gruppi di mutuo soccorso e, come azione sociale diretta, di aiuto ai più deboli e bisognosi. Costruiscono resilienza mettendo in pratica le loro richieste di solidarietà.

I movimenti agiscono poi come canali di elaborazione di proposte. Usano sapere specialistico alternativo ma vi aggiungono anche altri saperi, legati alle esperienze dei cittadini. Costruendo sfere pubbliche alternative, le organizzazioni di movimento sociale aiutano a immaginare scenari futuri. Spazi pubblici di contaminazione permettono sia di contrastare la specializzazione dei saperi accademici che di pensare il passaggio dal sapere astratto alla implementazione concreta. Dalla contaminazione dei saperi viene anche la capacità di connettere le diverse crisi – di individuare come il cambiamento climatico, le guerre, l'espropriazione dei diritti (primo fra tutti quello alla salute) siano concause del contagio e aumentino il tasso di mortalità del virus. La riflessione nei e dei movimenti sociali porta quindi all'individuazione delle concause economiche, sociali, politiche della pandemia, che non è fenomeno naturale o castigo divino.

In questo modo, i movimenti sociali possono sfruttare gli spazi di innovazione che si aprono in momenti di incertezza. In modo dirompente, la crisi dimostra che un cambiamento è necessario – un cambiamento radicale, che rompa con il prima, e un cambiamento complesso, che vada dalla politica all'economia, dalla società alla cultura. Se in tempi normali i movimenti crescono a

---

fronte dell'aprirsi di opportunità per cambiamenti graduali, nei momenti di crisi profonda i movimenti nascono dalla percezione di un rischio grave e profondo contribuendo a creare aperture cognitive. Mentre il quotidiano si trasforma profondamente, si creano spazi di riflessione su un futuro che non può più essere pensato in continuità con il passato.

Le crisi tendono poi ad aprire opportunità di cambiamento rendendo evidente il bisogno di responsabilità pubblica e di senso civico, di regole e di solidarietà. Se le crisi hanno infatti spesso un effetto di concentrazione di potere, perfino di una sua militarizzazione, esse dimostrano però anche l'incapacità di un governo che agisca solo attraverso la forza. Il bisogno di condivisione e sostegno diffuso per affrontare la crisi può portare a un riconoscimento della mobilitazione della società civile. La presenza di movimenti sociali interviene a contrastare i rischi di una strumentalizzazione autoritaria della crisi.

Soprattutto, le crisi dimostrano il valore di beni pubblici fondamentali, e della necessità di complesse reti di istituzioni ma anche di cittadini per realizzarli. Dimostrano che il governo dei *commons* deve prevedere la partecipazione dal basso, ma anche una capacità di regolamentazione. Nelle mobilitazioni durante una pandemia, il valore di un sistema universalistico di sanità pubblica emerge come non solo giusto, ma anche necessario.

Se le rivendicazioni per la salute nei luoghi di lavoro e per una protezione universalistica della salute come bene pubblico sono da sempre rivendicazioni di sindacati e gruppi di sinistra, le pandemie mettono in evidenza il bisogno di riaffermarle ed espanderle anche ai lavoratori meno protetti. Per la sua dimensione globale, le pandemie porta a riflettere sulla necessità che il diritto alla salute sia anche globale – come spesso spiegato da organizzazioni come Emergency o Medici senza Frontiere.

Naturalmente, tutto questo non avviene automaticamente. Le crisi sono anche occasioni per accumulazione di profitti, per la sperimentazione di governi autoritari, per una disgregazione sociale. La situazione di emergenza crea occasioni di speculazione. Tuttavia, se le crisi accentuano la competizione per risorse sempre più scarse, esse aumentano però anche la percezione di un destino comune.

Dato che le crisi accentuano le diseguaglianze, piuttosto che livellarle, esse accrescono un senso di ingiustizia, portando anche a individuarne responsabilità politiche e sociali. Come nel caso delle guerre, la richiesta di sacrifici alla popo-

lazione porta a una rivendicazione di diritti e di condivisione delle decisioni. Al crescere della mobilitazione, può crescere anche la speranza di cambiamento – di un altro mondo ancora possibile e sempre più necessario.

(22 marzo 2020)

**Donatella della Porta** è professoressa di Scienza politica alla Scuola Normale Superiore, Classe di Scienze politico-sociali, sede di Firenze.

---

## Le disuguaglianze di genere non vanno in quarantena

Armanda Cetrulo

*Nell'emergenza Covid-19 un aspetto cruciale è sottaciuto: la condizione di tante donne impegnate in tempi di quarantena nelle attività di produzione e riproduzione sociale. Serve una saldatura tra femminismo e anticapitalismo che coniughi benessere collettivo, giustizia sociale e parità di genere.*

Lo scoppio dell'emergenza del coronavirus sta rivelando, una ad una, le debolezze strutturali del nostro Paese: l'incapacità del Servizio sanitario nazionale, colpito da tagli decennali e bipartisan, nell'affrontare un'emergenza di tale portata; l'assenza di tutele nei confronti dei lavoratori, siano essi precari o dipendenti in fabbriche che hanno continuato a produrre beni non essenziali senza garantire l'adeguata sicurezza fino alla decisione di Conte di chiuderle; le profonde disuguaglianze regionali e la necessità di una gestione centralizzata della crisi; il livello di interdipendenza produttiva e sociale che smantella la chimera individualista del soddisfacimento autoreferenziale dei propri bisogni; i limiti dell'Unione Europea e così via.

Eppure c'è un aspetto che rimane silente, chiuso nelle mura domestiche in cui siamo (quasi tutti) confinati: la condizione di tante donne impegnate in queste settimane di quarantena in ininterrotte attività di produzione e riproduzione sociale.

Se già in condizioni di "normalità" le donne italiane dedicano in media ogni giorno **7 ore di lavoro non retribuito alle attività domestiche**, supplendo alla mancanza di politiche sociali capaci di offrire forme di welfare universale, garantire un'effettiva conciliazione dei tempi di lavoro e di vita ed eque condizioni lavorative, risulta difficile credere che la situazione possa migliorare in tempi di pandemia e distanziamento sociale.

In questi giorni in cui molti lavoratori si trovano a sperimentare pratiche più o meno improvvisate di "smart working", spesso in assenza di regole chiare e strumenti adeguati, le lavoratrici vedono ulteriormente comprimere gli spazi

personali, data la chiusura delle scuole, e allungare in maniera inesorabile il tempo dedicato al lavoro, sia esso “smart” o di cura. Eppure, **la casa non è assolutamente un ambiente neutro**, ma piuttosto lo spazio privato in cui emergono inevitabilmente asimmetrie in termini di potere ed autonomia tra l'uomo e la donna, **asimmetrie che difficilmente si annulleranno** in una situazione di crisi e incertezza come quella che stiamo vivendo.

Tutt'altro, è prevedibile che anche laddove vi sia una più equa ripartizione delle attività domestiche, l'attuale struttura occupazionale e divisione sociale del lavoro che vede le donne italiane in buona parte inattive o perlopiù occupate in lavori part-time e sottopagati, giustificherà una maggiore assunzione di responsabilità da parte di quest'ultime, se non “per intrinseca predisposizione alla cura degli altri”, almeno per convenienza economica.

In tale quadro, ancora più allarmante è la condizione di quelle famiglie in cui vivono persone diversamente abili e bisognose di assistenza, oggi completamente isolate. Basti pensare ai ragazzi con handicap impegnati fino ad un mese fa in percorsi di sostegno a scuola, per i quali difficilmente la didattica online (laddove implementata) potrà sopperire all'importanza del rapporto diretto con l'insegnante di sostegno e i compagni di classe, oppure alle persone con disabilità o anziane che richiedono assistenza continua. Le badanti, gli operatori sanitari, gli assistenti sociali, a loro volta spesso precari (**in Italia come all'estero**) e perlopiù donne, hanno infatti smesso di fare le visite a domicilio poiché privi di dispositivi di sicurezza e tutele adeguate. Di nuovo, l'assenza di un servizio essenziale verrà colmato dal sacrificio delle famiglie e in particolare delle donne, al punto che si stanno moltiplicando le richieste di aiuto, come quella di Sara, madre di un ragazzo disabile, che di fronte alla prospettiva di un abbandono prolungato, chiede disperata **“la sedazione profonda” per lei e suo figlio**.

A ciò si aggiunge la drammatica situazione di tutte quelle donne che vivono in casa con mariti, padri o figli violenti. Diverse associazioni in Europa hanno lanciato un grido di allarme, denunciando il rischio di un forte aumento di episodi di abusi e violenza nei confronti delle donne, oggi costrette a casa e ancora più sole, data la chiusura dei centri anti-violenza. Si rischia il pericoloso *effetto weekend*, ovvero l'aumento degli episodi di abusi a causa di una prolungata convivenza forzata con uomini violenti, i quali potrebbero adottare comportamenti ancora più coercitivi ed aggressivi in una situazione di incertezza ed instabilità finanziaria. Purtroppo, le ultime notizie di cronaca sembrano

---

confermare queste preoccupazioni, come dimostra d'altronde il raddoppio degli episodi di violenza domestica nella provincia dell'Hubei durante il periodo di blocco.

Per fare fronte a questo rischio, la Spagna ha deciso di garantire quantomeno l'apertura dei tribunali che si occupano di violenza di genere. Difficile credere che questo possa bastare o che abbia effetto **l'appello del primo ministro Sanchez** alla responsabilità collettiva di fronte a un recente caso di femminicidio.

Anche in Italia manca una strategia precisa, al momento **la maggior parte dei centri antiviolenza** è chiusa e l'unica possibilità è chiamare il numero verde 1522, a cui però le donne sembrano **ricorrere sempre di meno** dall'inizio dell'emergenza oppure **con grande difficoltà**. Dato preoccupante, se consideriamo che nel nostro Paese in media **88 donne ogni giorno subiscono episodi di violenza** e l'81% dei femminicidi è compiuto da un familiare della vittima.

Nonostante l'impegno della Ministra alle Pari Opportunità a **finanziare i centri antiviolenza**, non stupisce l'assenza e il ritardo nell'attuazione di un programma volto a fronteggiare oggi la violenza di genere, problema sistemico e politico che tocca ogni ambito della vita delle donne, come illustra bene il piano femminista del **collettivo Non Una Di Meno**, e che richiederebbe sicuramente anche il potenziamento dei centri di ascolto e assistenza su tutto il territorio nazionale, piuttosto che **lo sgombero di quelli esistenti** in nome di una presunta legalità, come invece è accaduto in passato.

Non stupisce neppure il collasso di un sistema assistenziale fragile, sotto-finanziato e deregolamentato, come mostra l'inevitabile contraddizione insita nel decreto Cura Italia, che da una parte riconosce congedi parentali e bonus babysitter (la cui efficacia è però discutibile) a lavoratori dipendenti e non, dall'altro **esclude colf, badanti e babysitter** (circa 2 milioni secondo Istat) dalla cassa integrazione in deroga, prevedendo per queste figure professionali solo il ricorso al (limitato) Fondo di reddito di ultima istanza.

Proprio qualche giorno fa, l'Onu ha pubblicato un documento in cui sottolinea come la pandemia potrebbe avere molteplici impatti negativi sulle donne, sia in termini di condizioni di lavoro e prospettive occupazionali (considerata l'alta segregazione femminile nei lavori di assistenza sanitaria e cura), sia in termini di violenza domestica, incremento del lavoro in casa e ridotto accesso a servizi sanitari fondamentali (come nel caso dell'interruzione volontaria della gravidanza). Eppure al momento non vi è alcun riferimento nel dibattito

agli **effetti distorsivi** che la pandemia potrebbe generare sulle disuguaglianze di genere, nonostante l'**esperienza di Ebola e Zika** (seppur avvenuta in contesti economici differenti) abbia provato l'importanza e la necessità di assumere questa prospettiva.

La rapida diffusione del Covid-19 ha vietato, tra le altre cose, lo **sciopero femminista** indetto in occasione dell'8 marzo dal movimento Non Una Di Meno.

Cosa succederebbe allora se le donne smettessero improvvisamente di svolgere, proprio in questi giorni di emergenza sanitaria, il loro ruolo di lavoratrici, madri e compagne su cui si regge la riproduzione sociale necessaria al funzionamento di un'economia capitalista e patriarcale? Se le donne vittime di violenza domestica infrangessero i divieti e iniziassero a camminare per strada senza sosta pur di non rientrare a casa?

Crisi e austerità hanno già duramente colpito le fasce più deboli della popolazione e **in particolare le donne**, che hanno visto peggiorare le prospettive occupazionali, aumentare le disparità salariali e **scompare forme già limitate di protezione sociale**. In questi giorni, **numerosi studiosi** sottolineano le conseguenze drammatiche dell'attuale crisi e potenzialmente peggiori della recessione del 2008, al punto che persino l'ILO prevede 25 milioni di nuovi disoccupati. Se è vero che l'attualità ci impone di **ripensare tutto**, ma che allo stesso tempo, dati i rapporti di forza attuali, permane il rischio che lo "shock" venga sfruttato in chiave neoliberista al fine di **ridurre ulteriormente i diritti** e impoverire la classe lavoratrice, uno dei punti imprescindibili rimane proprio la questione femminile, consapevoli dell'urgenza di **unire la lotta** femminista a quella anti-capitalista e coniugare benessere collettivo, giustizia sociale e parità di genere.

(22 marzo 2020)

**Armanda Cetrulo** è dottoranda in Economia alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

---

## Lavori e lavoratori nell'Italia del coronavirus

Paolo Andruccioli

*Dalle imprese che riconvertono le produzioni per fornire mascherine, gel e prodotti sanitari, all'industria militare che non si è mai fermata. Dalla crisi delle cooperative sociali alla necessità di un nuovo Statuto dei lavoratori. Quali sono le emergenze del lavoro ai tempi della pandemia di coronavirus.*

La pandemia cambia gli equilibri, produce ripensamenti e aggiustamenti, determina un nuovo elenco dei valori. È presto per dire quali saranno gli effetti economici dello stop forzato alla produzione. E quale mercato del lavoro uscirà da una crisi che si manifesta come la più grave della storia contemporanea. Difficile fare pronostici sulle migliaia di posti di lavoro che si perderanno e sull'impoverimento di vasti strati di lavoratori dipendenti e autonomi. È ancora più difficile ragionare in astratto sui possibili filoni di una nuova economia e quindi delle occasioni concrete che si creeranno per un'occupazione sostenibile anche dal punto di vista ambientale. Ma ci sono primi segnali.

### **Piccole riconversioni**

Qualche spunto si può provare a indicare registrando alcuni esempi di riconversioni industriali in corsa. Alcune imprese hanno iniziato a riconvertire parte delle produzioni. Come la Miroglio, azienda tessile di Cuneo, o la Bc Boncar di Varese specializzata in *luxury packaging* o le imprese di cosmesi che hanno già riconvertito parte della produzione per fornire mascherine, gel disinfettati e dispositivi medici. Perfino la Ferrari ha annunciato di poter adattare i suoi reparti alla produzione delle valvole e dei componenti necessari per i respiratori destinati alle terapie intensive.

Un discorso a parte (ma non è questo il luogo per farlo) si dovrebbe aprire sull'industria degli armamenti che anche in Italia continua a essere un settore molto fiorente dell'economia con un'industria che non conosce crisi, oltre 5 miliardi di euro di esportazioni nel 2018. La realtà delle fabbriche d'armi è

tornata alla ribalta con le proteste dei sindacati contro le decisioni di alcuni prefetti che nonostante l'emergenza coronavirus, hanno permesso di continuare a produrre macchine da guerra, come per esempio gli F-35 che si costruiscono alla Leonardo (ex Finmeccanica) di Cameri, in provincia di Novara. In quegli stabilimenti e in quelli di La Spezia dove si producono carri armati e missili terra-aria, il sindacato ha chiesto di fermare le produzioni.

### **Fotografia dell'Italia che lavora**

Se dunque non possiamo fare previsioni certe per il futuro, si può però intanto provare a ragionare sulla fotografia dell'Italia produttiva che emerge dagli ultimi atti ufficiali di un Governo costretto a mettere mano a scelte difficili nell'equilibrio tra salvaguardia della salute e difesa dell'economia. La stesura dell'elenco delle fabbriche da chiudere obbliga la politica a un ripensamento su tutto il mondo del lavoro e la sua centralità.

Nello stesso tempo prendiamo atto di un altro importantissimo ripensamento, quello sul giudizio del lavoro pubblico. Prima dello scoppio della pandemia il luogo comune più diffuso riguardava l'immagine di un lavoratore pubblico assenteista e parassitario. Ora si è capito che i tagli al Sistema sanitario pubblico sono stati tra gli errori più gravi degli ultimi anni. Medici e infermieri, da parassiti a eroi.

### **Prima di tutto la salute**

Il primo elemento riguarda dunque la priorità assoluta data alla lotta alla diffusione del coronavirus per salvaguardare la salute pubblica. È stata certamente una scelta obbligata, ma la si è percorsa fino in fondo. Anche in Italia – com'era già successo in Cina – si è capito quasi subito che l'unico modo per combattere la pandemia è l'isolamento del virus e quindi l'isolamento delle persone e delle comunità.

Inizialmente, quando ancora non si era capita la gravità della situazione e i rischi a cui si andava incontro con un afflusso incontrollato di contagiati negli ospedali, si è cercato di adottare strategie minime. Inizialmente, nelle aree più coinvolte nell'emergenza, le aziende, in particolare quelle con sede in Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna hanno messo in campo protocolli sanitari minimi.

Ma poi si è capito che queste misure minimali non sarebbero state sufficienti. È intervenuto quindi il Governo nazionale che ha bloccato la produzione e ha

---

chiesto a tutti di rimanere a casa. Ovviamente però non si poteva spegnere tutto e per troppo tempo. Per questo è interessante ragionare sulla difficile trattativa tra Governo e parti sociali, sindacati e industriali, sull'elenco delle produzioni considerate davvero indispensabili.

L'elenco delle attività da inserire nel Dpcm con le attività considerate "essenziali" è cambiato infatti tre volte. L'ultimo, quello definitivo, è stato deciso dopo ore di limature e ripensamenti il 25 marzo. Per i segretari generali di Cgil, Cisl, Uil che hanno partecipato alla trattativa e che erano stati già protagonisti della definizione del Protocollo sulla sicurezza (22 marzo) si tratta di "un ottimo risultato" perché sarebbero state respinte le tentazioni di una parte degli industriali che hanno tentato fino all'ultimo momento di allargare le maglie dei permessi per far rimanere aperte le fabbriche.

È stato fatto "un grande lavoro comune ottenendo un ottimo risultato nella direzione di tutelare la salute di tutti i lavoratori e di tutti i cittadini", si legge in una nota unitaria dei sindacati. Alla vigilia dell'accordo governo-sindacati, era stato il segretario generale della Cgil, Maurizio Landini, a rimettere i paletti al loro posto e a fare piazza pulita di pericolose ambiguità e compromessi. Se non si privilegia la salute dei lavoratori, ha detto Landini in una intervista a *la Repubblica* (24 marzo), il sindacato sarà costretto a mobilitarsi, fino allo sciopero generale.

### **Ancora una volta si sono fermati i metalmeccanici**

L'accordo dei sindacati con il Governo non è stato ottenuto gratuitamente. È stato anche il frutto (o almeno l'esito finale) di una protesta che si è manifestata subito nel mondo del lavoro. Si sono mobilitati gli operai, ma anche i lavoratori del commercio e del turismo che sono i primi a rischiare visto il carattere delle loro funzioni sempre a contatto con la gente.

I lavoratori pubblici e privati hanno mandato un messaggio chiaro: prima dei risultati economici, prima dei profitti, si deve difendere la salute delle persone. E questa presa di posizione si è manifestata soprattutto nelle zone del Paese più colpite dall'epidemia. Non è casuale infatti l'alta adesione in Lombardia allo sciopero dei lavoratori metalmeccanici, proclamato per il 25 marzo da Fiom, Fim e Uilm.

Il messaggio del mondo del lavoro è stato dunque univoco: la salute è prioritaria e non si può sacrificare sull'altare della produzione. Un messaggio che ha

unificato tutti i lavoratori ridisegnando una nuova mappa che supera le vecchie categorie di “garantiti e non garantiti”. In prima linea, nella battaglia per la difesa della salute nei luoghi di lavoro, oltre ai metalmeccanici e i chimici, ci sono anche le lavoratrici e i lavori del commercio e in particolare gli addetti ai supermercati e ai centri commerciali. Mentre questi ultimi sono stati blindati, i supermercati non hanno mai abbassato le saracinesche e sono rimasti aperti anche di domenica. I lavoratori protestano per l’insufficienza delle misure di sicurezza.

### **Ma chi sono gli essenziali?**

Negli anni Ottanta del secolo scorso, in risposta alle agitazioni e agli scioperi molto diffusi nel settore dei trasporti e in quello della sanità, il legislatore ha introdotto il concetto di “servizi essenziali”, ovvero tutti quei servizi, che anche in caso di sciopero non possono essere sospesi pena la violazione dei diritti costituzionale dei cittadini alla cura e alla mobilità. Sono stati fissati dei livelli minimi delle prestazioni per far rimanere attivi servizi indispensabili come i trasporti in certi orari, il pronto soccorso e altri servizi simili.

Da allora però è cominciato un progressivo svilimento del lavoro pubblico, anche quello nei settori considerati essenziali dal legislatore. Un altro dei paradossi di questi anni: i lavoratori pubblici sono considerati essenziali quando scioperano (i medici, gli insegnanti, gli infermieri, i ferrovieri, eccetera), ma marginali nella normalità. Settori che sono stati penalizzati e relegati a basse retribuzioni (ora la verità emerge dalle testimonianze dei ricercatori e degli “eroi” in prima linea negli ospedali).

Si ritorna dunque ai fondamentali. Potremmo citare qui una frase famosa di un’importante antropologa, Margaret Mead, che rispondendo a una domanda di uno studente su quale fosse stato il primo segno di civiltà in una cultura, disse che il primo segno di civiltà in una cultura antica era stato un femore rotto e poi guarito. Spiegò che “nel regno animale, se ti rompi una gamba, muori. Nessun animale sopravvive a una gamba rotta abbastanza a lungo perché l’osso guarisca”.

### **Come e cosa produrre**

Riscoperta del valore centrale della medicina e del welfare, ora il virus costringe anche a indicare i lavori minimi di base e le produzioni indispensabili anche nell’ambito del lavoro industriale privato. Dalle scelte operate dal governo emerge un primo dato. Sono circa 12 milioni i lavoratori dipendenti

---

considerati “essenziali” nella produzione industriale nel decreto governativo del 22 marzo, all’allegato 1 del Dpcm.

L’elenco è stato studiato da vari osservatori. La Fondazione Di Vittorio, per esempio, ha pubblicato una ricerca in cui si danno dei numeri. “Sulla base dei codici Ateco – spiegano i ricercatori – prendendo in esame senza alcuna eccezione tutte le figure professionali, il numero di occupati nei suddetti settori (dipendenti e indipendenti) è di circa 15,5 milioni, circa i due terzi del totale di 23 milioni 286mila occupati italiani”. Una stima preliminare dei soli lavoratori dipendenti conduce a circa 12 milioni di occupati, il 66% del totale di tutti i dipendenti (17 milioni 956mila).

Altri dati per ricostruire la fotografia d’insieme ci arrivano dall’Istat. Nella memoria inviata al Parlamento, si dice che per effetto del Dpcm del 22 marzo – prima delle ulteriori correzioni decise il 25 – le imprese rimaste attive in Italia sono circa 2,3 milioni su 4,5: il 48,5% del totale, meno della metà. Un numero, che per via dell’elenco rimaneggiato e ristretto seppur in modo selettivo, si è assottigliato. Queste aziende, ha calcolato Istat, generano due terzi del valore aggiunto, ovvero 512 miliardi e il 53% delle esportazioni. Questo significa che l’Italia è stata costretta a bruciare un terzo del suo Pil. Continua a lavorare la metà delle microimprese – sotto i 10 addetti – il 60% di quelle piccole, il 70% delle medie e altrettanto delle grandi sopra i 250 addetti.

In base all’ultimo elenco concordato con i sindacati si sono fermate anche le produzioni di vari altri articoli considerati non essenziali, mentre l’ingegneria civile è stata confermata settore funzionante, ma sono uscite la costruzione di opere idrauliche e la lottizzazione dei terreni connessi con l’urbanizzazione. Si è permesso cioè di continuare a costruire infrastrutture come strade, ponti, autostrade, ma si è fermata la costruzione di abitazioni. Stop anche al trasporto nel settore dei traslochi.

Ma al di là dei freddi elenchi, la pandemia e la paura ad essa legata stanno determinando un ripensamento generale della visione del lavoro e quindi si spera in futuro delle scelte politiche da mettere in atto. Si è ristabilita finalmente la differenza tra prodotto e produttori. Lo ha scritto con chiarezza Gabriele Polo sul sito di *Rassegna Sindacale*: “Oggi il virus ci spiega semplicemente che le persone al lavoro sono tutte essenziali, mentre non tutti i prodotti lo sono. In mezzo – tra lavoratori e prodotto – c’è la differenza che qualifica il tutto: cosa si fa, in quali condizioni, chi lo decide. E, allora, gli ‘essenziali’ escono dalle tabelle

merceologiche e si materializzano in donne e uomini veri. Oggi lo dovremmo capire concretamente.”

### **Il ritorno dello Stato**

In tutto il mondo, come si spiega negli altri contributi di questo ebook, è tornato in primo piano il ruolo dello Stato in economia. Ne parlano gli studiosi anche sui quotidiani (Mariana Mazzucato, per esempio, ma con lei tanti altri e altre a partire da Laura Pennacchi). L'ex presidente della Bce, Mario Draghi spiega al *Financial Times* le strategie di intervento. È evidente che senza un intervento degli Stati per fronteggiare la nuova grande crisi si assisterebbe alla debacle definitiva.

In Italia un miliardo e trecento milioni sono stati destinati alla cassa integrazione in deroga per l'emergenza Coronavirus. Fondi che il governo assegnerà a datori di lavoro e lavoratori non coperti da altri strumenti di sostegno ordinario, come stabilito dal decreto “Cura Italia”. Lo ha spiegato la ministra del Lavoro Nunzia Catalfo dopo aver firmato il primo dei tre decreti per assegnare i fondi con il riparto regione per regione. Il decreto fissa quindi le risorse a disposizione destinate ad ogni regione. La Lombardia, al centro dell'emergenza, riceverà l'importo più rilevante con quasi 200 milioni di euro (198,3). Tutti potranno richiedere il sostegno che coprirà la sospensione del lavoro tra il 23 febbraio e il 31 agosto per un massimo di 9 settimane.

### **Precari, freelance, partite Iva. I più penalizzati?**

“Fino all'inizio di marzo i danni economici provocati dall'emergenza coronavirus interessavano qualche centinaio di migliaia di lavoratori, soprattutto al nord, ma con il nuovo decreto i lavoratori interessati dalle conseguenze economiche dell'emergenza saranno milioni”, spiega Andrea Borghesi, segretario generale della Nidil-Cgil, che rappresenta e tutela i lavoratori atipici.

Le categorie di lavoratori che sono e saranno più coinvolte dalla situazione di chiusura di tutte le attività sono proprio quelle con tipologie contrattuali atipiche: i precari, le partite iva, in particolare nel settore dello spettacolo, del turismo e dello sport, centrali nell'economia italiana. “Parliamo di almeno 400mila lavoratori stagionali legati al turismo, migliaia di partite iva e centinaia di lavoratori dello spettacolo e dello sport”.

E poi ci sono da considerare tutti quei giovani che non trovando un'occupa-

---

zione stabile stanno tentando di aprire attività commerciali di base, tipo negozi di barbiere o rivendite varie. Tutto fermo e destino incerto.

### **Qualche conclusione**

Da questo breve excursus emergono alcune urgenze. Prima di tutto è necessario aggiornare lo studio delle trasformazioni concrete che hanno attraversato negli ultimi anni il mondo della produzione e studiare i nuovi equilibri che si potrebbe determinare tra privato e pubblico (lo Stato rientra per esempio in Alitalia). Si deve fare un nuovo quadro di cosa si produce e delle modalità dell'organizzazione del lavoro dopo la catena di montaggio tradizionale (tornare quindi a ragionare sulle filiere produttive e sulla fabbrica mondo).

L'altra emergenza riguarda la ricomposizione del mondo del lavoro che in questi anni è stato frantumato. È uno degli obiettivi centrali indicati da Maurizio Landini al momento della sua elezione a segretario generale della Cgil. E accanto a questo si tratta di rifare un bilancio serio del ruolo di tutto il mondo del Terzo settore, visto che le cooperative sociali sono messe oggi in forte rischio di sopravvivenza.

Quella della ricomposizione del mondo del lavoro è sicuramente una delle tante emergenze che la grande emergenza coronavirus ha riportato sulle prime pagine dei quotidiani. Ed è anche il cuore dell'idea di varare un nuovo Statuto dei lavoratori che garantisca gli stessi diritti a tutti, a prescindere dalla collocazione nel sistema produttivo e nei servizi.

(26 marzo 2020)

**Paolo Andruccioli**, giornalista, segue i temi del lavoro e del welfare per Radio Articolo 1 e Rassegna Sindacale

## Il primo focolaio di Covid-19 in Campania

Angelo Mastrandrea

*Un incontro di neocatecumenali in un hotel, i bus che riportano fuorisede ed emigrati dal nord, la paura del contagio e la caccia all'untore, fino all'istituzione della "zona rossa". Storia dell'arrivo del coronavirus in un paese del sud, dove la politica cerca di mascherare le conseguenze dei tagli alla sanità.*

Il 28 febbraio 2020, mentre le cronache registravano 888 casi di Covid-19 in Italia, il 37 per cento in più rispetto al giorno precedente, e alcuni comuni del lodigiano erano chiusi già da una settimana, un migliaio di chilometri più a sud succedeva qualcosa di insolito. Venti cattolici neocatecumenali e tre preti s'incontravano al Kristall palace hotel, un albergo costruito negli anni ottanta su una collina affacciata sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria, all'altezza dell'incrocio tra lo svincolo di Atena Lucana e l'imbocco della statale Fondo Valle d'Agri.

Lì il gruppo ha fatto vita comunitaria per tre giorni, seguendo i principi del movimento, che tra le altre cose prevedono la celebrazione delle messe al di fuori delle chiese, la distribuzione del pane azimo ai fedeli, la condivisione del calice. Secondo le prime ricostruzioni, durante il "rito mistico" – come lo ha definito il presidente della regione Campania Vincenzo De Luca – i partecipanti avrebbero bevuto del vino collettivamente, condividendo il percorso religioso e anche il virus Sars-Cov-2, fino a quel momento sconosciuto a sud di Eboli. La notizia della condivisione del calice è stata poi smentita dai neocatecumenali e dal vescovo della diocesi di Teggiano-Policastro, Antonio De Luca, che per precauzione ha chiuso le 81 chiese del territorio.

"Il sacerdote che ha celebrato la messa mi ha garantito che sono state categoricamente rispettate tutte le norme di prevenzione da me impartite, come l'eliminazione del segno di pace, la distribuzione della comunione sulla mano e la distanza prescritta", ha detto De Luca. Uno dei partecipanti, che ha preferito rimanere anonimo, sostiene che il contagio potrebbe essere dovuto alla condivisione del pane, spezzato e distribuito ai fedeli. Il diacono che l'ha fatto si chiamava Raffaele Citro, aveva 76 anni ed era di Bellizzi, un comune della piana del Sele. La sua storia avrà un epilogo tragico.

---

## Il secondo incontro e la quarantena

Il 4 marzo, mentre in Italia il numero delle persone contagiate saliva a 3.089 e il consiglio dei ministri si riuniva per dichiarare lo stato d'emergenza e vietare manifestazioni ed eventi di qualsiasi genere, lo stesso gruppo di neocatecumenali – più cinque fedeli che non erano presenti al primo incontro – si è ridato appuntamento alle 18.30 nella chiesa di San Rocco a Sala Consilina. Prima avevano bussato alle porte di un'altra struttura religiosa. Dice il parroco della chiesa della Santissima Trinità di Sala Consilina, don Gabriele Petroccelli: “Mi avevano chiesto di fare un incontro durante la settimana delle ceneri, ma ho detto loro che alla luce delle indicazioni date dal governo non lo avrei autorizzato”.

Al nuovo appuntamento Citro non c'era. C'era solo sua moglie, ma nessuno dei presenti si è chiesto perché. Uno dei partecipanti **ha raccontato** al quotidiano *La Città di Salerno*: “Nei giorni del primo raduno nessuno ha avuto il minimo sospetto, sappiamo solo che si era sentito male quando è tornato a Bellizzi”. Il 10 marzo Raffaele Citro è stato ricoverato per gravi problemi respiratori all'ospedale di Battipaglia, dov'è morto poche ore dopo. Sottoposto al tampone faringeo, è risultato positivo al Covid-19. Il 13 marzo un altro dei partecipanti all'incontro di Atena Lucana, un uomo di Sala Consilina impiegato al tribunale di Lagonegro, è stato portato d'urgenza all'ospedale Cotugno di Napoli con gli stessi sintomi. Sottoposto al test, è stato trovato positivo. Tutte le persone che avevano preso parte al ritiro sono state rintracciate e messe in quarantena. Anche loro sono state sottoposte a tampone, e in sedici sono state trovate positive: undici sono di Sala Consilina, gli altri dei vicini comuni di Atena Lucana, Caggiano e Polla. Nei giorni successivi il numero dei contagiati è salito a 48. Tra loro c'era anche uno dei tre preti presenti all'incontro al Kristall palace hotel, Alessandro Brignone, di 46 anni. Brignone è morto di polmonite nella notte tra il 18 e il 19 marzo.

In quarantena sono finiti i “contatti stretti” delle persone che avevano preso parte ai due appuntamenti religiosi: 45 a Sala Consilina, venti a Caggiano, dieci a Polla e otto ad Atena Lucana. Altre cinque persone sono state trovate positive a Bellizzi. Tra queste c'è la moglie del diacono Citro. È così che è esploso il primo focolaio del nuovo coronavirus in Campania.

## Clima di sospetti

Fino a questa vicenda, nel sud della regione l'epidemia era stata vissuta come una vicenda lontana. Da qui avevano fatto il giro del mondo, con tredici milioni

di clic in poche ore, le prescrizioni semiserie di nonna Rosetta, la protagonista della serie *Casa Surace*: “Mi mettono in quarantena quattordici giorni? E io faccio pippiare il sugo per quattordici giorni, così arriva a Pasqua che è una crema”. All’indomani del **decreto** che il 9 marzo ha imposto misure restrittive in tutto il paese, a spaventare i cittadini era stato il ritorno a casa degli studenti iscritti nelle università dell’Italia del nord, oltre a quello dei lavoratori emigrati. A Sala Consilina **i treni sono sospesi da 33 anni** per lavori di ammodernamento della linea ferroviaria mai conclusi, e il rientro era avvenuto principalmente attraverso gli autobus di compagnie private locali o di FlixBus, che collegano il paese con mezza Europa.

Le autorità si erano fatte consegnare dagli autisti gli elenchi delle persone arrivate e le avevano segnalate all’azienda sanitaria locale, mentre il sindaco Francesco Cavallone, che è iscritto al Partito Democratico e guida una giunta civica di centrosinistra, aveva firmato un’ordinanza nella quale imponeva l’isolamento a chiunque provenisse dalle zone a rischio e vietava matrimoni e funerali. Un bar che è uno dei principali luoghi di ritrovo dei ragazzi in paese aveva invitato i giovani fuori sede tornati a casa a non entrare neppure per un caffè. “Quando tutto sarà finito festeggeremo insieme”, si leggeva su un cartello all’ingresso.

Nonostante le precauzioni, però, c’era già stato un incidente. Una donna su un bus partito dalla Calabria e diretto verso il nord del paese aveva accusato un malore proprio al terminal di Sala Consilina. Trasportata in ambulanza al vicino ospedale di Polla, le era stato fatto il tampone ed era stata dimessa. Il giorno dopo era arrivato il responso: positiva al virus. In 23 tra medici, infermieri e personale sociosanitario erano così finiti in quarantena. Racconta Umberto Sessa, sociologo che a Sala Consilina ha fondato una cooperativa sociale che assiste anziani e immigrati, e fa parte del network antimafia Libera: “Nonostante le avvisaglie, tutti hanno continuato a vivere normalmente anche dopo che il governo ha chiuso tutte le attività non necessarie”. La mattina in cui è entrato in vigore il decreto di chiusura, tre anziani sono stati denunciati perché sorpresi a giocare a carte ai tavolini di un bar chiuso, com’erano soliti fare ogni giorno. “Poi, improvvisamente, nel giro di poche ore, appena si è sparsa la voce che il virus era arrivato pure qui, l’atmosfera è cambiata e il clima è diventato di sospetto, da caccia all’untore”, prosegue Sessa.

I nomi dei partecipanti ai raduni neocatecumenali hanno cominciato a circolare. L’albergo di Atena Lucana ha precisato che i locali sono stati “sanificati” dopo l’incontro, il vescovo De Luca è dovuto intervenire per giustificare la

---

concessione della chiesa di San Rocco e il movimento si è difeso sostenendo che la sera in cui 23 fedeli si incontravano al Kristall palace hotel, allo stadio San Paolo di Napoli c'erano 55mila persone a vedere la partita di campionato con il Torino. Dunque, loro non avevano violato alcun divieto.

### **Pugno duro**

Tuttavia, il 15 marzo il presidente della regione Campania, Vincenzo De Luca, ha disposto la quarantena fino al 31 marzo per i 23mila abitanti dei quattro comuni di provenienza dei partecipanti al rito. Analoga sorte è stata riservata a chi vive ad Ariano Irpino, dove 21 persone il 23 febbraio avevano partecipato a una festa di carnevale in un locale al chiuso e sono risultate positive al virus. Il provvedimento prevede la chiusura degli uffici pubblici e privati – tranne quelli essenziali – e il divieto assoluto di spostamento tra e all'interno dei comuni, fatta eccezione per gli operatori sociosanitari e per chi va a fare la spesa.

A Caggiano, un piccolo comune di tremila abitanti, il sindaco ha disposto la serrata totale, chiudendo anche farmacie e negozi di generi alimentari, che ora fanno solo consegne a domicilio. Il governatore campano, che da giorni invocava misure più severe per frenare la diffusione del virus, ha chiesto e ottenuto l'intervento dell'esercito in sostegno alle forze dell'ordine. Ha inoltre accusato i neocatecumenali di “irresponsabilità”.

A far andare su tutte le furie De Luca sarebbero state due notizie. Una riguarda una partecipante all'incontro di Atena Lucana. La donna aspettava l'esito del tampone – che risulterà positivo – ma **ha organizzato** lo stesso un incontro per la vendita di pentole a casa sua. Un'altra riguarda un altro dei partecipanti al rito. L'uomo, un allevatore di 70 anni trovato positivo al virus ma asintomatico, è stato fermato per strada. Ai carabinieri che lo hanno fermato ha detto che stava andando a dar da mangiare alle galline. Non è bastato. **È stato denunciato** per diffusione volontaria di epidemia.

Spiega il comandante della compagnia dei carabinieri di Sala Consilina Davide Acquaviva, impegnato nei controlli insieme alla polizia e alla guardia di finanza: “Stiamo applicando il modello Codogno, abbiamo bloccato tutte le vie d'accesso al comune e pattugliamo le strade fermando chi troviamo in giro”. A suo parere, da quando il paese è in quarantena i cittadini hanno aderito alle prescrizioni. Le vie di Sala Consilina, di solito intasate dal traffico, appaiono spettrali.

“Per ora siamo tappati in casa e non pensiamo a cosa ci aspetterà quando sarà finita, temiamo ripercussioni molto forti su un’economia già in difficoltà”, dice una commerciante. Il rischio è che, se l’emergenza dovesse durare a lungo, molte attività non riapriranno più. Inoltre alcuni sindaci dei comuni vicini hanno disposto l’isolamento per chi nei giorni scorsi è stato a Sala Consilina, mentre diverse aziende hanno chiesto ai lavoratori provenienti dalla cittadina di rimanere a casa e il sindaco di Piaggine, Guglielmo Vairo, ha ordinato ai commercianti di non acquistare prodotti alimentari provenienti da lì.

Per quanto riguarda la situazione sanitaria, una fotografia la scatta il direttore dell’ospedale di Polla, Luigi Madia: “Abbiamo un solo posto in terapia intensiva per i malati di Covid-19, ci stiamo attrezzando per ricavarne altri in una tenda e un container. Inoltre stiamo riorganizzando i reparti per recuperare posti da usare in caso di isolamento”. In buona sostanza, la cardiologia sarà riconvertita in un’area di degenza per pazienti affetti da coronavirus.

Negli ultimi dieci anni, i due ospedali del Vallo di Diano sono stati falciati dai tagli alla sanità. L’unico reparto di malattie infettive, con appena quindici posti, è a Vallo della Lucania, a due ore di auto dai comuni più colpiti in questi giorni. Nel 2016 il comitato Curo, nato per contrastare la dismissione delle strutture sanitarie, in una lettera a De Luca denunciava “la fuga di pazienti e malati verso gli ospedali della vicina Basilicata”, una sorta di “controesodo” dopo che per anni era accaduto il contrario. Le richieste dei cittadini sono però rimaste lettera morta.

Il 12 marzo, alla vigilia della quarantena imposta dal governatore, un gruppo di cittadini ha lanciato **una petizione** per chiedere il potenziamento urgente dell’ospedale di Polla, “con nuovi posti in terapia intensiva, l’assunzione di ulteriore personale medico, infermieristico e operatori sanitari e con l’installazione di nuove macchine per la ventilazione polmonare in numero sufficiente alla popolazione”. Il 17 marzo Donato Pica, sindaco di Sant’Arsenio, ha proposto la riapertura dei reparti di pneumologia e malattie infettive dell’ospedale del comune, chiusi dal 2011, perché “già dotati di impianti per l’attacco dell’ossigeno e facilmente adattabili ai ventilatori”. Dopo anni di tagli ci si affanna a proporre rimedi e soluzioni, ma la realtà è che se i numeri dei contagiati gravi dovesse aumentare anche di poco, i malati andrebbero trasferiti a Salerno o a Napoli. L’epidemia mette a nudo le carenze della sanità a sud di Eboli.

(23 marzo 2020)

Angelo Mastrandrea, giornalista, scrive per *il manifesto*, *Internazionale* e *Sbilanciamoci.info*

---

## In Europa, nel mondo

## L'Europa: che cosa fa, che cosa servirebbe

Matteo Lucchese e Mario Pianta

*Sopravviverà l'Unione Europea all'epidemia di coronavirus? Il suo futuro si gioca sulla capacità di mettere subito in campo interventi strutturati e radicali di politica fiscale – eurobond, finanziamento diretto della spesa, investimenti pubblici – dell'ordine di grandezza pari all'8-10% del Pil europeo.*

Sopravviverà l'Europa al coronavirus? La crisi del 2008 e quella del debito sovrano del 2011 hanno messo a nudo i limiti della costruzione europea e si sono trasformate in un decennio di recessione, ristagno e crisi politiche. Uno scenario che rischia ora di ripetersi, con l'incapacità dell'Europa di intervenire in modo coordinato, rapido ed efficace di fronte alla diffusione del contagio.

Le istituzioni europee hanno risposto inizialmente in modo confuso, poi sono intervenute fornendo liquidità e rilassando temporaneamente i vincoli di bilancio per i paesi dell'Unione. Il banco di prova decisivo per l'Europa è però l'introduzione di una politica fiscale comune e di un meccanismo di condivisione del debito pubblico dei paesi, a partire dagli Eurobond. Senza un radicale cambio di rotta, la 'frammentazione' dell'area euro potrebbe diventare uno degli effetti di questa epidemia.

### **Le misure della Banca Centrale Europea**

Mercoledì 18 marzo 2020 Christine Lagarde, presidente della Banca Centrale Europea (BCE), ha annunciato un piano di acquisto di titoli da 750 miliardi di euro, accanto a una serie di misure utili a rafforzare il patrimonio delle banche e a sostenere la domanda di liquidità delle imprese. Insieme alle somme già stanziata nei giorni precedenti e al programma di acquisto di titoli ereditato dal secondo *Quantitative Easing* di Mario Draghi, la BCE sarà pronta a riversare sui mercati finanziari oltre 1.100 miliardi di euro.

Lagarde ha poi aggiunto che la BCE è pronta a fare 'tutto ciò che sarà necessario per sostenere l'area dell'euro in questa crisi' e che "gli acquisti dei titoli

---

saranno condotti in maniera flessibile. Ciò consentirà fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisti nel corso del tempo, fra le varie classi di attività e fra i vari paesi”. È una riedizione del *whatever it takes* che promette un contenimento dello spread nei casi di attacchi speculativi contro il debito pubblico e tutela banche e imprese indebitate.

L'intervento della BCE è arrivato dopo giorni di borse in fibrillazione e prese di posizione all'interno del direttivo. Solo pochi giorni prima, il 13 marzo, Lagarde aveva provocato un forte rialzo del differenziale fra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi affermando “non siamo qui per chiudere gli spread”. La reazione decisa del presidente della Repubblica Sergio Mattarella l'aveva spinta a una correzione: “Sono pienamente impegnata a evitare qualsiasi frammentazione in un momento difficile per l'area dell'euro”.

Poi, qualche giorno dopo, le decisioni del Direttivo di procedere a una nuova e imponente immissione di liquidità nel sistema economico. L'inedito scontro tra Italia e BCE ha rivelato però le difficoltà nel conciliare le strategie della Germania e dei paesi del Nord Europa con gli interessi dei paesi del Sud.

### **Le decisioni della Commissione Europea**

Negli stessi giorni la Commissione Europea decideva di allentare temporaneamente due dei pilastri delle politiche economiche europee degli ultimi trent'anni: la Disciplina europea sugli aiuti di Stato e le regole del Patto di Stabilità e Crescita.<sup>73</sup>

Venerdì 20 marzo la Commissione ha attivato la “general escape clause” che ha sospeso temporaneamente il Patto di Stabilità, assicurando ai governi una maggiore libertà di spesa nel far fronte alle conseguenze della crisi.<sup>74</sup> Il giorno prima aveva concesso ampia flessibilità sugli aiuti di Stato per consentire ai governi di sostenere i redditi dei lavoratori e assicurare la liquidità necessaria alle imprese – e perfino il loro salvataggio con parziali nazionalizzazioni.<sup>75</sup> Si tratta di una misura temporanea, attuata in precedenza solo durante la crisi del 2008.

---

73 European Commission (2020a), *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, Brussels, COM(2020) 112 final (13.3.2020).

74 La possibilità per i governi nazionali di poter deviare, in via temporanea, dalle regole previste dal Patto di Stabilità era stata prevista nell'ambito del ‘Six Pack’ – istituito all'epoca della crisi del debito del 2011 – in caso di profonda recessione per la zona euro o per l'Unione Europea.

75 European Commission (2020a), *Temporary Framework for State Aid measures to support the economy in current COVID-19 outbreak*, Brussels, COM(2020) 1863 final (19.3.2020).

La Commissione ha reso inoltre più flessibile l'utilizzo di alcuni fondi europei, come il Fondo Sociale o il Fondo per lo Sviluppo Regionale, allo scopo di destinare più risorse alle spese emergenziali (per l'Italia circa 1,8 miliardi). Ha inoltre permesso ai paesi membri di indirizzare i Fondi Strutturali ancora non spesi a favore dell'emergenza sanitaria (circa 11 miliardi da spendere entro il 2023 nel caso italiano). Come detto, si tratta per lo più di un re-indirizzamento di fondi già stanziati che l'Europa rimette nelle mani dei paesi membri allo scopo di accelerare le misure anti-crisi.

Nel frattempo i governi stanno lavorando a misure di sostegno alle famiglie e alle imprese. La Germania ha annunciato un'espansione fiscale di oltre 150 miliardi di euro, pari al 4,3% del Pil, venendo meno al limite massimo di indebitamento inserito nella Costituzione.

Anche il presidente Trump, di fronte al rischio di recessione degli Stati Uniti – e dopo pericolosi ritardi e forti divisioni nel Congresso – ha proposto un piano da quasi 2.000 miliardi di dollari per sostenere l'economia e le famiglie americane. Si tratta di una cifra che, se messa a confronto con le modeste misure europee, rende evidente il ritardo dell'Europa nel darsi gli strumenti e le risorse necessarie per affrontare gli effetti del coronavirus.

Attenzione agli ordini di grandezza: con un Pil del 2019 di 21.200 miliardi di dollari, la manovra prevista dagli Usa, con un'emergenza solo allo stadio iniziale, è già pari al 9,5% del prodotto interno lordo.

### **Le proposte di riforma**

In Europa la discussione è assai più misera. Oltre alla sospensione formale del Patto di Stabilità e Crescita, le proposte sul tavolo dei governi europei sono due.

La prima è il coinvolgimento del MES, il Meccanismo Europeo di Stabilità, nel finanziamento delle spese emergenziali e nel sostegno delle economie per il breve periodo. Il MES è un fondo nato con l'obiettivo di garantire la stabilità finanziaria della zona euro. Dispone ora di circa 400 miliardi di euro che potrebbero essere offerti ai paesi in difficoltà.

Il nodo è che le regole con cui è stato pensato prevedono l'erogazione di prestiti ai paesi in crisi a condizioni particolarmente restrittive riguardo le scelte di politica economica e il percorso di riduzione del debito. È uno scenario che i paesi più colpiti dalla crisi del 2008 e del 2011 già conoscono: Grecia, Portogallo e Irlanda sono passati per l'intervento della "troika" – Commissione

---

Europa, BCE e Fondo Monetario – e hanno subito tagli di spesa pubblica, privatizzazioni e una durissima austerità.

Le richieste del Sud Europa di accesso al MES senza condizionalità incontrano il rifiuto dei “falchi” tedeschi e olandesi: un accordo non si è ancora trovato. E in ogni caso resterebbe aperto il problema del rimborso futuro e le modalità di finanziamento del debito pubblico a epidemia finita.

La seconda proposta riguarda l'emissione di Eurobond, obbligazioni del debito pubblico da emettere a livello europeo attraverso un meccanismo di condivisione dei rischi fra i paesi membri, uno strumento di cui si chiede da decenni l'introduzione.

L'ex presidente della Commissione Europea Romano Prodi e l'economista Alberto Quadrio Curzio hanno rilanciato di recente la proposta degli Eurobond, sostenendo che potrebbero mobilitare nel prossimo decennio investimenti per almeno 500 miliardi di euro all'anno. La proposta si appoggia all'esperienza realizzata dal MES che già emette titoli europei. La BCE potrebbe acquistare tali titoli, o direttamente o acquistando titoli emessi dalla Banca Europea degli Investimenti<sup>76</sup>.

Si tratta di un meccanismo di mutualizzazione dei debiti che vede contrari la Germania e i paesi nordici, opposti a una politica fiscale comune e all'introduzione di una responsabilità comune per il debito pubblico dei paesi dell'Eurozona. Anche su questo tema, l'Europa non riesce a decidere.

Di fronte all'emergenza dell'epidemia, si sono moltiplicati gli appelli a cambiare politica<sup>77</sup> e le richieste di un forte impegno finanziario dell'Europa e di una modifica del suo assetto istituzionale. Tra i punti chiave c'è un'espansione rilevante del bilancio europeo – fermo ora all'1% del Pil – l'emissione di Eurobond, un ripensamento del ruolo del MES e della BEI, la disponibilità di risorse europee per la produzione di beni pubblici essenziali.

Da tempo viene chiesta una maggior libertà di manovra per i governi nazionali, a cominciare da una *golden rule* che escluda dai limiti di spesa gli investimenti pubblici in beni ritenuti essenziali per lo sviluppo sostenibile

---

76 Cfr. <https://24plus.ilsole24ore.com/art/perche-e-arrivato-tempo-gli-euro-union-bond-AD19QZB>. Quadrio Curzio ha anche proposto l'emissione di 'EuroRescueBond' per affrontare l'emergenza del Covid-19: [https://www.huffingtonpost.it/entry/emettere-subito-eurorescuebond-per-affrontare-il-coronavirus\\_it\\_5e6755fbc5b68d61645a3e85](https://www.huffingtonpost.it/entry/emettere-subito-eurorescuebond-per-affrontare-il-coronavirus_it_5e6755fbc5b68d61645a3e85).

77 Un appello di economisti europei – tra cui Thomas Piketty – per l'introduzione di Eurobond è stato pubblicato dal *Financial Times*: <https://www.ft.com/content/abd6bbd0-6a9f-11ea-800d-da70cff6e4d3>. Un appello di oltre 100 economisti italiani è stato pubblicato da *MicroMega*: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/ue-e-bce-non-e-cosi-che-si-supera-la-crisi-appello-di-67-economisti/>.

dell'Europa: ricerca, istruzione, sanità, beni e servizi verdi. La politica europea di spesa, tassazione e finanziamento dovrebbe accompagnare lo sviluppo del modello di welfare europeo, facilitando la convergenza di tutti i paesi membri ai livelli più alti di prestazioni. E dovrebbe favorire e finanziare l'impegno di tutti i paesi per investimenti e ristrutturazioni dell'economia per prevenire e adattarsi ai cambiamenti climatici.<sup>78</sup>

Mancano tuttavia segnali chiari da parte dei governi europei, della Commissione e della BCE che mostrino una visione politica e una capacità d'azione europea all'altezza dell'emergenza. A Bruxelles si sta cercando un compromesso sugli strumenti di condivisione del rischio essenziali per fare dell'Europa un soggetto politico in grado di fronteggiare l'epidemia, introducendo una politica fiscale comune e garantendo un meccanismo di condivisione del debito pubblico dei paesi che rappresenterebbe un cambio di passo importante per il futuro dell'Unione.

Nell'attuale architettura, ogni crisi che viene dall'esterno si trasforma in uno 'shock asimmetrico', con i paesi che dispongono di maggiori margini di manovra in grado di rispondere in maniera più efficace alle conseguenze economiche e sociali della crisi.

### **Che cosa dovrebbe fare l'Europa**

Di fronte al dilagare del contagio, restano irrisolte questioni decisive su cui le divisioni tra i governi nazionali restano profonde. Ma l'emergenza coronavirus obbliga a un ripensamento profondo del progetto europeo.

La politica monetaria, con ritardo, ha offerto un'espansione della liquidità attraverso l'acquisto di titoli da banche e imprese, con il meccanismo del *Quantitative Easing*. C'è chi ha proposto la distribuzione di denaro direttamente ai cittadini – l'*helicopter money*, una vecchia idea di Milton Friedman – in modo da alimentare la domanda nell'economia reale. E c'è chi ha visto in questo l'occasione per introdurre un reddito minimo universale.

A nostro parere si tratta di un grave errore di prospettiva. Non è la BCE che deve fare le politiche di redistribuzione del reddito, ma i governi che hanno una responsabilità politica di fronte ai parlamenti. Un'assegnazione uniforme di

---

78 Cfr. il contributo di Mario Pianta 'Le conseguenze economiche del coronavirus' in questo ebook e il nostro articolo 'Here we go again': <https://www.socialeurope.eu/here-we-go-again-europes-inability-to-face-the-coronavirus-crisis>.

---

denaro dai banchieri ai cittadini non ha nulla a che fare con la riduzione delle disuguaglianze. Quello che la Banca centrale europea dovrebbe fare è tornare al ruolo per cui le banche centrali sono nate: finanziare, se necessario, la spesa pubblica dell'Unione Europea e degli stati nazionali con l'emissione di moneta e con l'acquisto di titoli nazionali e di Eurobond.

La BCE potrebbe inoltre finanziare la Banca Europea degli Investimenti e le Banche Pubbliche d'Investimento dei singoli Stati per effettuare quegli investimenti che saranno necessari per ricostruire le economie dopo il coronavirus e per realizzare la transizione a produzioni sostenibili, anticipando le crisi che potranno venire dal cambiamento climatico.

La politica fiscale deve assumere un ruolo centrale di fronte all'emergenza. Oggi quasi tutto lo sforzo di spesa pubblica resta a carico dei governi nazionali, con un allargamento dei deficit di bilancio e del debito pubblico. Anche quando tali sforamenti delle regole europee vengono ammessi, i governi nazionali devono finanziare il deficit sui mercati finanziari e sono esposti all'aumento degli spread nei tassi d'interesse, tanto più ampi quanto più grave è la situazione del paese.

Se l'epidemia dovesse continuare ancora a lungo, con la necessità di bloccare l'attività dell'industria e dei servizi per rallentare il contagio, la quantità di risorse pubbliche aggiuntive, necessarie a tenere in piedi le aziende e tutelare i redditi dei cittadini e compensare il calo delle entrate fiscali, potrebbe presto raggiungere in Italia i 100 miliardi di euro, con la possibilità di crescere fino al 10% del Pil, portando l'ammontare del debito pubblico al 150% del Pil. Con le modalità attuali non ci sarebbe modo di raccogliere queste risorse. Altri paesi europei potrebbero presto dover affrontare una crisi di questa stessa entità.

Se davvero siamo di fronte a un'emergenza da "economia di guerra" ci sono due possibilità. La prima è che – come negli Stati Uniti – risorse dell'ordine dell'8-10% del Pil europeo vengano messe a disposizione – in caso di necessità – alla Commissione europea e ai governi nazionali, finanziati con l'emissione di moneta della BCE – come negli Usa – e con l'emissione di Eurobond, riducendo il "rischio paese" e gli spread sui titoli nazionali.

Vincoli europei al funzionamento dei mercati finanziari – riduzione della mobilità dei capitali, obblighi di acquisti di Eurobond per le banche maggiori, eccetera – e l'introduzione di una tassazione sui patrimoni a scala europea potrebbero facilitare un'operazione di questo tipo, confidando nella natura temporanea dell'emergenza coronavirus.

La seconda strada è la presa d'atto che l'Europa non è in grado di affrontare insieme l'emergenza e che gli Stati nazionali più colpiti, a cominciare dall'Italia, devono recuperare gli strumenti per affrontare un'"economia di guerra". L'elenco di tali strumenti è ben noto: oltre alla possibilità di emettere una moneta nazionale, si tratta di espandere senza limiti la spesa pubblica, di raccogliere risorse finanziarie con il blocco delle uscite di capitali e acquisti forzosi di titoli di Stato, di introdurre una tassa patrimoniale straordinaria, e così via.

Su questa seconda strada, all'emergenza epidemia si sommerebbe l'emergenza monetaria ed economica, la gestione del collasso dell'Europa e il rischio di un grave impoverimento del paese: gli effetti distruttivi potrebbero essere pesantissimi.

(24 marzo 2020)

**Matteo Lucchese** è ricercatore dell'Istat e collaboratore della Scuola Normale Superiore, sede di Firenze, e della Campagna Sbilanciamoci!

**Mario Pianta** è professore di Politica economica alla Scuola Normale Superiore, Classe di Scienze politico-sociali, sede di Firenze

---

## Le armi spuntate dell'Europa nella "guerra" al virus

Sebastiano Nerozzi e Giorgio Ricchiuti

*Di fronte all'epidemia, politica monetaria e politica fiscale servono a poco se non sono coordinate fra loro e a livello europeo: un coordinamento che le istituzioni Ue non sono pronte a esercitare. Manca un governo federale per ripartire i costi dell'emergenza e armonizzare i comportamenti degli Stati.*

Il 20 marzo scorso **attraverso un pubblico messaggio** Ursula von der Leyen ha comunicato che la Commissione europea, per la prima volta, ha proposto l'attivazione della clausola di sospensione (*escape*) del Patto di stabilità e crescita (SGP), al fine di consentire a ogni paese di usare gli strumenti fiscali necessari ad affrontare al meglio la pandemia.<sup>79</sup> L'annuncio della sospensione del SGP si lega all'intervento della BCE che, dopo la frase infelice di Christine Lagarde, ha proposto un programma da 750 miliardi di euro (almeno fino alla fine del 2020) per l'acquisto di titoli pubblici e privati. Sembrano, quasi contestualmente, entrare in campo per contrastare/mitigare gli effetti della pandemia sull'economia del continente sia la politica fiscale che quella monetaria. Sono misure straordinarie che hanno fatto chiedere a più di un commentatore se dobbiamo prepararci a un'economia di guerra.<sup>80</sup>

In effetti le misure straordinarie che i singoli Stati stanno preparando o già mettendo in atto richiamano da vicino, quantomeno nelle dimensioni e nella rapidità di esecuzione, ciò che gli Stati facevano in tempo di guerra. Sotto la minaccia di una invasione o nella necessità di sconfiggere il nemico, i governi assunsero per alcuni anni un ampio controllo sulla dimensione e la composizione del reddito nazionale, nonché sulle attività economiche. Da una parte intervennero per regolare il volume della produzione, delle attività finanziarie

---

79 Dopo l'approvazione da parte del Consiglio europeo, gli Stati membri non dovranno più rispettare le strette regole che, dall'inizio del processo di unificazione monetaria, hanno imbrigliato i bilanci e quindi la politica fiscale.

80 Cfr. ad esempio Giovanni Carnazza ed Emilio Carnevali, "Dobbiamo prepararci a un'economia di guerra?", in Sbilanciamoci.info, 20 marzo 2020.

e della circolazione monetaria, dall'altra vietarono una serie di attività e transazioni commerciali e finanziarie o le sottoposero a stretti vincoli autorizzativi. Per aiutare i cittadini imposero il calmieramento dei prezzi dei beni di prima necessità e sussidiarono o controllarono direttamente una serie di attività ritenute strategiche per la vittoria sul nemico. Tutte misure, che *mutatis mutandis*, vediamo messe in campo per arginare e fermare la diffusione del coronavirus e per contrastarne gli effetti negativi sull'economia, giustificando dunque l'ampio ricorso a metafore belliche nella lotta contro la malattia.

Tuttavia per quante siano le affinità, occorre ricordare alcune importanti differenze, dal punto di vista sia strettamente macroeconomico che politico.

Partiamo col dire che durante una guerra un paese si trova a fronteggiare un drastico aumento della domanda aggregata, unita ad un altrettanto drastico cambiamento nella composizione della sua produzione: la spesa militare cresce esponenzialmente; la produzione totale non può aumentare più di tanto e, a causa dei danni bellici o delle limitazioni alle importazioni, potrebbe addirittura diminuire; i consumi vitali della popolazione devono comunque essere mantenuti. Tutto questo genera una forte spinta inflazionistica che deve essere contrastata con strumenti monetari, amministrativi e finanziari che mirano a imbrigliare e ridurre al minimo la circolazione monetaria e i consumi privati. L'inflazione sarà alimentata anche dalla necessità di finanziare, almeno in parte, le spese belliche del governo con emissione di moneta, non essendo possibile finanziarla oltre un certo limite solo con emissione di debito pubblico o l'imposizione di nuove tasse.

Oggi certamente la situazione è diversa: le nostre economie sono bloccate e le transazioni di mercato sono sospese. Tuttavia, la nostra capacità produttiva è intatta, anche le infrastrutture sono intatte, la manodopera e il lavoro qualificato sono ampiamente disponibili e pronti all'uso. Allo stesso tempo la domanda aggregata al netto della spesa pubblica (in questo caso sanitaria) si contrae drammaticamente: una fetta importante della popolazione (professionisti, partite Iva, lavoratori precari) vede il suo reddito personale drasticamente ridotto, se non addirittura annullato dal blocco generalizzato degli scambi. Nel frattempo, il crollo dei valori azionari colpisce la ricchezza delle famiglie, riducendo il valore dei loro portafogli. Dunque, per quanto riguarda la domanda, non c'è alcuna pressione inflazionistica né attuale, né prospettica.

A questi effetti sull'economia privata occorre aggiungere quelli sul bilancio pubblico. Avremo un aumento del deficit, dovuto a tre effetti che lo fanno

---

muovere nella stessa direzione: un aumento della spesa pubblica per la sanità e per la protezione civile, l'aumento dei trasferimenti alle famiglie e alle imprese per sostenere i redditi dei lavoratori, la riduzione del gettito fiscale dovuto da una parte al rinvio di alcune scadenze fiscali e dall'altra al blocco della produzione.

Quello che ci aspetta è dunque un deficit a due cifre: ma come verrà finanziato? E come sarà possibile impedire una crescita insostenibile del debito pubblico?

Nuovamente ci torna utile riflettere sull'esperienza dei paesi in guerra. Durante i grandi conflitti del XX secolo i paesi ebbero alcuni strumenti a disposizione:

1. incrementare le tasse per sostenere la spesa corrente (da dedicare prioritariamente alla produzione domestica);
2. emettere titoli del debito pubblico, assorbiti dai maggiori risparmi dei cittadini e delle banche, con l'effetto secondario di indurre una riduzione dei consumi interni, ridurre il credito per le imprese e sostenere la bilancia commerciale;
3. stampare moneta per pagare i beni necessarie alle attività belliche;
4. usare l'oro in deposito e le riserve estere per pagare le importazioni, oppure prendere a prestito dall'estero (come fecero Francia e Inghilterra nella prima guerra mondiale indebitandosi con gli Usa).

Pensare di usare la tassazione in questo momento è fuori luogo; bloccata la produzione vedremo una riduzione del gettito fiscale. Inoltre, non possiamo usare riserve e oro perché queste sono nella disponibilità della BCE e non dei singoli Stati nazionali. Rimangono come opzioni quella di prendere a prestito sui mercati interni e/o esteri e quella di creare moneta (punti 2-3 sopra citati).

A ben vedere, però, queste opzioni o non sono praticabili, oppure cambiano di prospettiva se si pensa alla separazione *istituzionale* che per i paesi dell'eurozona esiste fra politica monetaria e politica fiscale. Questa è per noi la vera differenza fra una guerra in cui istituzioni monetarie e responsabili della politica fiscale non fanno riferimento ad un'unica entità statale ma sono sincroni nelle decisioni. È questa la differenza più rilevante fra BCE e la Banca Centrale americana, la Federal Reserve.<sup>81</sup>

A nostro avviso, prendere a prestito sui mercati potrebbe essere chiaramente insostenibile: il rapporto debito/Pil sta già aumentando per l'effetto combinato

---

81 Cfr. Sebastiano Nerozzi e Giorgio Ricchiuti, "Il Segreto della Federal Reserve", in *Aspenia*, n. 87, dicembre 2019.

dell'aumento del deficit, della riduzione del Pil e dei maggiori tassi d'interesse dovuti alla sfiducia e all'incertezza dei mercati sui tempi della crisi. Aumentare il ricorso dei paesi al meccanismo del MES o emettere *eurobond* per finanziare il deficit dei singoli paesi sembrano cure peggiori del rimedio: esse rischiano, infatti, di appesantire ulteriormente la situazione finanziaria di molti paesi, imponendo inoltre a garanzia dei prestiti nuove misure di austerità che generano sfiducia nelle famiglie e nelle imprese, riducendo ulteriormente le prospettive di crescita a medio e lungo termine.<sup>82</sup>

In questa situazione, la politica monetaria espansiva avviata dalla BCE dopo le infelici e inopportune dichiarazioni del suo Presidente, può essere efficace nel frenare la crescita degli spread, evitando una drammatica crisi finanziaria che segnerebbe, senza dubbio, anche la fine della moneta unica. Ma politica monetaria e politica fiscale servono a poco se non sono coordinate fra di loro e a livello europeo. Soprattutto, in questa situazione la politica fiscale è l'unico modo, a nostro avviso, per rendere efficace l'espansione monetaria e trasformarla in una effettiva crescita del reddito.

Vari economisti hanno proposto in questi giorni di rispondere all'emergenza Covid-19 con un collegamento più forte tra emissione di moneta, spesa pubblica e creazione di reddito per i cittadini. Nouriel Roubini, per esempio, ha proposto il ricorso a *helicopter money* puro. In questo caso, l'economista americano chiede alle banche centrali di stampare moneta e darla direttamente ai cittadini (con un bonifico sul conto corrente).

In alternativa la BCE potrebbe fare un *helicopter money* acquistando direttamente sul mercato primario il debito emesso dagli Stati, cosa che al momento è vietata dai Trattati.<sup>83</sup> Questo intervento avrebbe sicuramente un vantaggio: l'interesse praticato sarebbe senz'altro più basso di quello di mercato, permettendo ai paesi di ridurre

---

82 Per fare un esempio concreto è come se, per un commerciante, affidabile e solvente, ma colpito da un periodo di malattia che gli impedisce di lavorare e guadagnare, sentisse offrirsi dalla sua banca, invece di uno scoperto di conto corrente o un piccolo prestito al consumo, l'accensione di un mutuo ipotecario sulla propria casa o sul proprio negozio. Francesco Lenzi su *Il Sole 24 Ore* del 21 marzo ("Italia insolvente? Ecco che cosa rivelano le parole di Conte sul Mes"), ci ricorda che i prestiti del Mes non sono semplicemente una linea di credito, ma nuovo debito pubblico.

83 Conformemente all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, «è vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia da parte della BCE o da parte delle banche centrali nazionali, a istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di settore pubblico o ad imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali». Cfr. anche l'art. 21 del Protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della BCE.

---

il costo del servizio del debito. **Tommaso Monacelli** sottolinea però l'importanza di un intervento di tipo *temporaneo* per non alimentare l'inflazione. Si tratta, a nostro avviso, di un rischio effettivo, ma che non deve essere sopravvalutato.

Come abbiamo detto sopra, mentre in guerra (così come in un regime di piena occupazione) l'emissione di moneta ha come conseguenza certa l'inflazione (che permette allo Stato di tassare subdolamente i cittadini), la congiuntura attuale è, da questo punto di vista, completamente diversa: la domanda è depressa e la capacità produttiva non utilizzata enorme. Questo sarà ancor più vero quanto più lungo sarà il periodo di isolamento e la riduzione dei redditi.

Allo stesso tempo, a soffrire enormemente saranno gli investimenti delle imprese messi in stand-by e le esportazioni, dato che il contagio attraverso il commercio, era già evidente dai primi effetti della crisi di Wuhan. Nel nostro caso è difficile immaginare che ci sia un eccesso di domanda. L'aumento della moneta in circolazione, dovuta alla monetizzazione del debito e/o all'*helicopter money* puro, non andrebbe a incrementare il livello dei prezzi ma a sostenere la domanda di beni e servizi necessari. Inoltre, una volta finita la quarantena lo spazio di capacità inutilizzata limiterà ulteriormente la pressione inflazionistica almeno per un po'.

Resta evidente che l'asincronia istituzionale e il difficile coordinamento fra politica fiscale (nazionale) e politica monetaria (per l'intera area euro) possano diventare il vero problema sia in questa fase emergenziale che in quella, si spera non tanto distante, del recupero. È chiaro che uno stretto coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale deve adesso prendere piede in Europa. Un coordinamento che, al momento, le istituzioni europee non sembrano pronte a esercitare con la dovuta energia e lungimiranza. Siamo evidentemente orfani di un Governo Federale, tassello mancante del processo di unificazione europea, sia per suddividere al meglio i costi sociali dell'epidemia che per limitare i comportamenti opportunistici/egoistici degli Stati membri.

In questo momento non serve un coordinamento, lasciato al buon cuore ma soprattutto agli egoismi dei singoli Stati membri. Serve un Governo Federale con responsabilità politiche chiare che porti avanti un progetto comune: la salvaguardia dei cittadini europei.

(24 marzo 2020)

**Sebastiano Nerozzi** insegna Storia del pensiero economico e Storia economica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore

**Giorgio Ricchiuti** è professore di Politica economica presso l'Università degli Studi di Firenze

## Il Coronavirus in un'Europa divisa e diseguale

Giuseppe Celi, Dario Guarascio e Annamaria Simonazzi

*La crisi del 2008 aveva mostrato la disfunzionalità di un modello d'integrazione europea centrato su una divisione strutturale tra paesi del centro – Germania in testa – e della periferia. Con la pandemia la situazione si aggrava: se vuole sopravvivere, alla Ue serve una radicale riforma politico-economica.*

### **Premessa. Il centro e le due periferie**

Tra gli effetti che la pandemia da Coronavirus sta producendo vi è l'ennesima manifestazione dell'inadeguatezza dell'Europa. La fragilità dell'Europa, è ormai persino noioso ripeterlo<sup>84</sup>, discende dal modello di crescita e dall'assetto istituzionale che l'Unione Europea (Ue) e l'Unione Monetaria Europea (UME) si sono date a partire dalla loro costituzione. Contraddicendo la finalità costitutiva dell'Unione – promuovere comunione fra i popoli e convergenza e armonizzazione tra le economie – il processo di integrazione si è risolto in una crescente divergenza tra *centro* e *periferia* e una crescente acrimonia fra i popoli.

Il centro (impennato attorno alla Germania) ha accresciuto la propria capacità produttiva, tecnologica e di crescita. Le due *periferie* – quella meridionale, composta dalle economie mediterranee (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna), e quella centro-orientale, con un ruolo preminente delle economie del “patto di Visegrad” (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) – mostrano fragilità diverse, che si risolvono però in una eguale condizione di dipendenza, economica e finanziaria, dal centro.

Navigando a vista con la sola bussola del mercato, la periferia meridionale sperimenta una restrizione della propria capacità produttiva manifatturiera, e un modello di sviluppo tirato da settori a bassa intensità tecnologica, popolato da imprese di piccole dimensioni che arrancano in un contesto di concorrenza di prodotto all'interno dell'Ue e di costo sui mercati internazionali globalizzati.

84 Per una ricostruzione dettagliata del processo di integrazione europea e della divergenza tra centro e periferia si rimanda al volume di G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio e A. Simonazzi *Un'Unione Divisa* (il Mulino, 2020).

---

Cresce la dipendenza dalle importazioni per quanto concerne l'approvvigionamento di un numero crescente di beni e componenti mentre si riduce la capacità di beneficiare degli impulsi provenienti dalla domanda mondiale.

L'indebolimento strutturale della periferia meridionale si traduce in una dinamica economica stagnante. L'ampliamento della platea di lavoratori scarsamente tutelati e a basso reddito contribuisce alla stagnazione della domanda interna. Le regole fiscali impongono un contenimento della spesa pubblica e determinano un contesto deflazionistico che scoraggia l'investimento. La bassa crescita riduce le entrate e accresce il fabbisogno finanziario e l'indebitamento dei governi, innescando un circolo vizioso che peggiora ulteriormente la posizione relativa della periferia. Cresce, nel frattempo, la concorrenza di prezzo nel mercato comune, da parte delle imprese site nell'altra periferia, quella orientale, che assumono un ruolo prevalente quali fornitori di beni intermedi per l'industria tedesca.

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000, la periferia orientale è divenuta una componente chiave della matrice manifatturiera della Germania ospitando filiali (e indotto) delle principali multinazionali tedesche, principalmente operanti nel comparto automobilistico, e divenendo una fonte vitale per l'approvvigionamento di beni intermedi (di media e medio-alta qualità). Costo del lavoro estremamente basso, forza lavoro con buon livello di qualificazione, sussidi e agevolazioni fiscali generose, oltre a vicinanza geografica e legami storici, sono fra i fattori determinanti dell'enorme flusso di investimenti diretti esteri, soprattutto tedeschi.

Se, da un lato, questo ha determinato una rapida crescita della capacità produttiva manifatturiera dell'Est, dall'altro, ciò ha contribuito allo "spiazzamento"<sup>85</sup> delle imprese fornitrici del Sud indebolendone ulteriormente la base produttiva. Il processo di indebolimento della periferia meridionale è strettamente connesso al tipo di sviluppo della periferia orientale. Lo sviluppo guidato dalle decisioni produttive delle grandi multinazionali tedesche (in particolare dell'industria automobilistica, seguita, in misura più contenuta, dalle altre case automobilistiche europee, americane e asiatiche), tuttavia, ha reso fragile e fortemente dipendente dal centro anche la periferia orientale.

---

85 Un primo riconoscimento di questa duplice e interconnessa "periferizzazione" di alcune economie della Ue è stato proposto da A. Simonazzi, A. Ginzburg e G. Nocella nel saggio "Economic relations between Germany and southern Europe", *Cambridge Journal of Economics*, 37, 3, 2013, pp. 653-675.

La traiettoria industriale dell'Est è quella della *mono-specializzazione*, con il settore automobilistico a fare la parte del leone. Attorno a quest'ultimo, però, non vi è stato, ad oggi, un eguale sviluppo di altri settori produttivi. Le politiche di contenimento della crescita dei salari, nonostante la crescente carenza di forza lavoro qualificata, spinge i giovani dotati di titoli di studio elevati a emigrare, indebolendo la base di competenze del paese.

Il mercato interno rimane asfittico, sicché gli elevati tassi di crescita registrati da questi paesi sono interamente dovuti alla crescita delle esportazioni della produzione locale delle multinazionali estere (si parla di “integrated peripheral markets”<sup>86</sup>). Di più, la forte specializzazione nell'industria dell'auto li rende totalmente dipendente dallo stato di salute del comparto automobilistico tedesco. Il controllo estero delle decisioni di produzione, dei processi di innovazione e dei mercati di sbocco rende estremamente difficile intraprendere un percorso di sviluppo autonomo, meno squilibrato e capace di garantire opportunità economiche (e occupazionali) maggiori ed equamente distribuite.

### **Avvisaglie di recessione all'alba della pandemia**

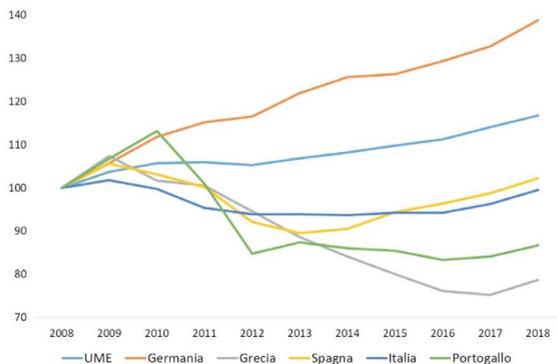
Quella del Coronavirus non è la prima crisi a esporre l'insostenibilità del modello di crescita dell'Unione e delle istituzioni che lo regolano. La crisi finanziaria del 2008 ha mostrato come l'Europa sia il luogo dove le crisi globali *mutano* (un po' come fanno i virus) divenendo regionali e trasformandosi in minacce esistenziali per l'intero progetto di integrazione europea.

Nel contesto istituzionale dell'eurozona, la crisi finanziaria si è presto trasformata in una crisi dei debiti sovrani, che ha trascinato con sé le banche. La soluzione prospettata (e imposta) è stata l'austerità, che però non si è dimostrata affatto espansiva. Si tagliano soprattutto investimenti pubblici e spese sociali: le figure che seguono (1, 2 e 3, Fonte: Eurostat) mostrano l'evoluzione, nel periodo 2008-2018, della spesa pubblica in istruzione e sanità (distinta in spese generali e specificamente legate ad attività ospedaliere) sul Pil nell'Unione Monetaria Europea, in Germania e nella periferia meridionale. I trend riportati illustrano in modo netto il processo di divaricazione e di ulteriore indebolimento della periferia che ha caratterizzato la fase post-crisi.

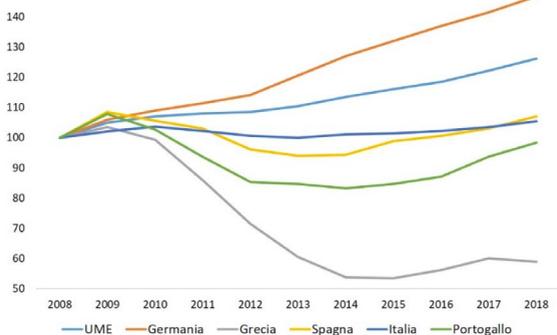
---

86 C. Brinks, B. Domanki, T. Klier, J.M. Rubenstein (2018), “Integrated peripheral markets in the auto industries of Europe and North America”. In *International Journal of Automotive Technology and Management*, 18(1), 1-28.

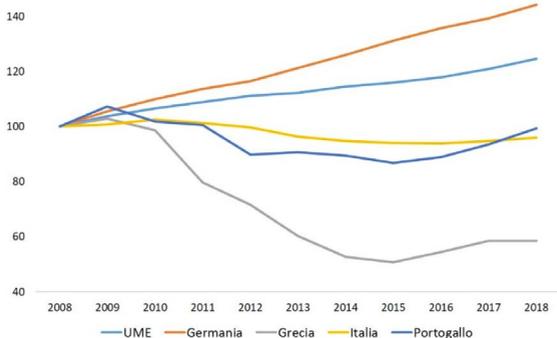
**FIGURA 1. EVOLUZIONE SPESA PUBBLICA IN ISTRUZIONE (2008-2018)**



**FIGURA 2. EVOLUZIONE SPESA PUBBLICA IN SANITÀ (GENERALE)**



**FIGURA 3. EVOLUZIONE SPESA PUBBLICA IN SANITÀ (OSPEDALI)**



Con il crollo della domanda proveniente dalla periferia meridionale, la Germania, che tra il 2003 e il 2008 aveva accumulato un immenso avanzo commerciale esportando i propri beni (e trasferendo capitali utili a finanziare le corrispondenti importazioni) verso la stessa periferia, ha dovuto riorientare i propri flussi commerciali.

Il Regno Unito, gli Stati Uniti, ma soprattutto la Cina diventano destinazioni privilegiate per le esportazioni tedesche<sup>87</sup>, mentre l'austerità deprime le importazioni e la crescita nella periferia meridionale. La capacità della Germania di ampliare le quote di mercato extra-UME è stata favorita da condizioni particolari: l'enorme crescita cinese, che ha assorbito i beni di investimento e i prodotti di consumo di alta gamma (per esempio automobili) tedeschi, e la forte ripresa americana, in un clima di liberismo commerciale.

Queste condizioni – che hanno consentito alla Germania di recuperare i livelli di crescita precedenti la crisi conservando la propria leadership economica in Europa, e ai paesi della periferia orientale di registrare una crescita ineguagliata in Europa – vengono bruscamente meno. Nel 2016, lo scenario cambia e la strategia mercantilista tedesca (e dunque europea) mostra la corda. La vittoria del referendum sulla Brexit, l'elezione di Trump, l'inversione della politica economica cinese, inaugurano una fase di ripiegamento.

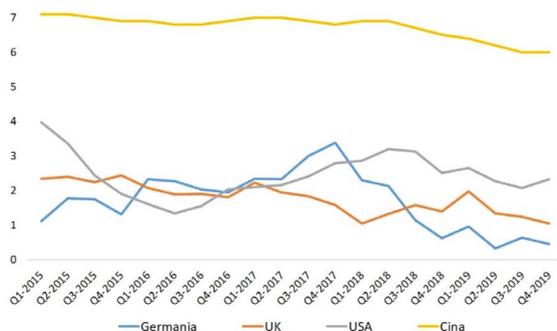
Gli Stati Uniti intraprendono azioni finalizzate a ridurre il deficit esterno, Cina e Germania, i paesi con i maggiori surplus commerciali nei confronti degli Stati Uniti, sono nel mirino. Gli scambi con il Regno Unito cominciano a scontare l'incertezza delle future relazioni commerciali. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina pongono ulteriormente sotto pressione gli scambi internazionali. Il modello di crescita fondato sulle esportazioni che ha sino a questo punto garantito la leadership alla Germania comincia a scricchiolare.

A partire dal secondo trimestre del 2017 (figura 4), il tasso di crescita del Pil tedesco comincia a contrarsi, trascinando con sé l'Unione Monetaria Europea. La Cina e gli Stati Uniti, al contrario, riescono a stabilizzare la propria dinamica di crescita. A differenza di quanto accaduto in passato, però, il dinamismo americano e cinese non si traduce in corrispondente domanda di beni tedeschi (Bloomberg, 2019). Il rallentamento delle esportazioni tedesche si ripercuote sulla produzione industriale.

---

87 G. Celi, D. Guarascio, A. Simonazzi (2019), "Unravelling the Roots of the EMU Crisis. Structural Divides, Uneven Recoveries and Possible Ways Out". In *Intereconomics*, 54(1), 23-30.

**FIGURA 4. EVOLUZIONE DEL PIL REALE (VARIAZIONE RISPETTO AL TRIMESTRE PRECEDENTE, 2015-2019)**



Fonte: elaborazione su dati OECD

Il risultato è visibile nell'allargamento della forbice tra la dinamica del Pil di Cina e Usa, da un lato, e di quello di Germania ed EMU, dall'altro. Una spiegazione plausibile è che la Germania stia iniziando a pagare il graduale ripiegamento del commercio mondiale e, più nello specifico, le misure protezionistiche statunitensi esplicitamente finalizzate a ridurre il surplus commerciale tedesco nei confronti degli Usa.

Nel 2018, **intervistato dalla Bild** in merito alla sua intenzione di introdurre tariffe tese a colpire l'export della Germania, Trump si dimostra più che esplicito: *“When you walk down Fifth Avenue, everybody has a Mercedes-Benz parked in front of his house. How many Chevrolets do you see in Germany? Not many, maybe none.”* Solo un anno dopo, nell'ultimo trimestre del 2019, la Germania ha registrato crescita 0. Con l'incepparsi del motore (destabilizzante e foriero di divergenze) delle esportazioni la fragilità del modello europeo viene a palesarsi anche nel centro.

L'Europa diventa ufficialmente il vaso di coccio in un'economia globale che rischia di diventare via via più instabile, meno globalizzata e caratterizzata da accentuate tendenze protezionistiche.

### Arriva il Coronavirus

Il primo approdo europeo, per il Coronavirus, è la periferia meridionale e, in particolare, l'Italia. Ciò fa temere una replica in peggio di quanto già avvenuto con la crisi del 2008. I pesanti (e immediati) effetti sanitari ed economici del virus mettono in risalto tutta la fragilità della periferia. Mentre diventa evidente a tutti l'importanza fondamentale della sanità pubblica, emergono nella loro

brutale concretezza gli effetti dell'austerità e dei tagli che, dal 2010 in poi, hanno interessato tutti i capitoli di spesa, compresa la sanità.

Molti ospedali sono stati chiusi, i posti letto ridotti, il personale medico e infermieristico falcidiato, analogamente a quanto successo negli altri gangli della Pubblica Amministrazione italiana (come precedentemente illustrato, si vedano le figure 2 e 3). Il confronto con la Germania, dove la spesa sanitaria pro-capite non è stata ostacolata da vincoli fiscali (se non quelli auto-imposti) può contribuire a spiegare le differenti capacità di rispondere alla crisi.

A manifestarsi, inoltre, sono le ripercussioni del processo di indebolimento della capacità produttiva nella periferia meridionale e di un decentramento internazionale della produzione che, inseguendo la logica del minor costo, ha reso estremamente vulnerabile la produzione basata su lunghissime catene globali del valore. Dispositivi di protezione individuale, respiratori, medicinali: l'emergenza rende chiaro cosa significa perdere la capacità di produrre, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, ciò di cui si ha bisogno in tempi rapidi.

Oltre a mietere vittime e a mettere sotto un'incredibile pressione i sistemi sanitari della periferia e dell'Europa intera, il Coronavirus comporta nell'immediato un enorme crollo della produzione e dei redditi e una gigantesca pressione sulle finanze pubbliche di tutti gli Stati. La risposta dei singoli paesi alla crisi sanitaria e produttiva potrebbe mettere in crisi il modello di organizzazione globale della produzione come si è sviluppato finora e minacciare la sopravvivenza stessa del modello europeo. Quello che è certo è che comporterà una ricomposizione dei rapporti di forza delle diverse economie. Quali scenari si potrebbero prospettare per centro e periferie europee?

L'ossessione per la competitività e la promozione di un modello di crescita guidato in via prevalente dalle esportazioni hanno rappresentato una costante del processo di integrazione europeo degli ultimi decenni. Nella retorica che ha accompagnato il processo di "Europeizzazione", l'enfasi sui settori "tradable" e la minore importanza attribuita, ai fini della competizione internazionale, ai settori "non-tradable" (casa, sanità, istruzione, servizi...) hanno alla lunga favorito un contesto in cui il divario tra paesi centrali e paesi periferici si è allargato e le dinamiche di polarizzazione e impoverimento all'interno degli stessi paesi (sia centrali che periferici) si sono radicalizzate.

Se la crisi del 2008 aveva già messo in luce l'insostenibilità di questo modello e la necessità di un cambiamento di rotta, la crisi determinata dall'emergenza coro-

---

navirus pone i paesi europei di fronte a scelte ancor più radicali. La stessa potente piattaforma produttiva tedesca, così sproporzionatamente orientata verso l'export e, pertanto, così dipendente dall'importazione di beni intermedi, si scopre vulnerabile di fronte a un tipo di shock (il coronavirus appunto) che rende fragili le catene globali del valore (è emblematico il caso della MTA, un'azienda italiana specializzata in piccola componentistica elettronica che ha sospeso l'attività per coronavirus mettendo in difficoltà i produttori di automobili europei).

Di fronte alla crescente diffusione del virus, le reazioni protezionistiche e/o improntate a politiche del tipo "beggar thy neighbours" da parte di alcuni governi – il divieto di esportare materiale sanitario o la continuazione della produzione in alcuni settori per sottrarre quote di mercato a paesi che hanno deciso di interrompere l'attività in quegli stessi settori – sono sintomatiche delle difficoltà di intraprendere un'azione coordinata al livello internazionale per contrastare i limiti della frammentazione produttiva sul piano globale.

Gli stessi differenti approcci di strategia sanitaria per contenere il virus – che spaziano dall'approccio malthusiano-darwiniano di Regno Unito e Stati Uniti a quello umanitario di distanziamento sociale e protezione della persona adottato da Italia e Corea del Sud – sono indicativi della difficoltà di trovare una linea di azione comune. Anche nel contesto europeo i paesi si sono mossi in ordine sparso, con l'Italia, più duramente colpita, che per prima ha intrapreso rigide misure di isolamento della popolazione, la Spagna in ritardo rispetto alla gravità della sua situazione e la Germania che conta sul suo sistema sanitario per effettuare test a tappeto e, eventualmente, procedere con la geo-localizzazione della popolazione contagiata o a rischio di contagio (sulla falsariga del modello coreano).

Eppure, di fronte a uno shock simmetrico di questa portata – sanitario ed economico, dal lato della domanda e dell'offerta – ci si sarebbe aspettati un maggior coordinamento tra i paesi dell'Ue. Di fronte alla richiesta di emissione di Eurobond da parte dei paesi della periferia meridionale (e non solo da parte di questi) per finanziare misure straordinarie di sostegno alle famiglie e alle imprese, i paesi del Nord Europa (Austria, Germania, Olanda, Finlandia) hanno opposto un rifiuto, confermando nuovamente l'impossibilità della mutualizzazione dei debiti (e dei rischi) all'interno di un'unione monetaria "difettosa", in cui sovranità monetaria e poteri fiscali dello Stato sono rigidamente separati.

Come sottolineano [Tooze e Schularick \(2020\)](#), inoltre, se nella crisi del 2008 la liquidità immessa nel sistema dalla BCE ha scongiurato la deflagrazione del

sistema bancario, l'attuale crisi richiederebbe, per essere adeguatamente contrastata, un intervento di politica fiscale coordinato e di enormi proporzioni. Il contrario di ciò che sembra profilarsi all'orizzonte in Europa.

La ben nota assenza di una capacità fiscale centralizzata e l'indisponibilità (salvo modificazioni del quadro politico dell'ultima ora) di paesi del centro a finanziare un piano fiscale straordinario attraverso l'emissione di Eurobond, sembrano abbandonare ciascun paese al suo destino. Un destino "differenziato" – si guardi, per esempio, alla differente potenza di fuoco messa in campo da Italia e Germania per contrastare l'epidemia: 28 miliardi di euro la prima, 750 miliardi di euro la seconda! – che porterà, presumibilmente, a un ulteriore allargamento delle divergenze tra centro e periferia.

In questa situazione, i paesi europei (in particolare, quelli aderenti all'UME) si trovano di fronte a un bivio: o sciogliere l'Unione o riformarla radicalmente. Quest'ultima opzione richiede, al netto delle trasformazioni concernenti la governance fiscale e monetaria dell'Unione che non intendiamo affrontare in questa sede, il superamento del modello *export-led* sin qui seguito.

Quattro sono gli elementi cruciali: espansione del mercato interno tedesco ed europeo, bilanciamento della capacità produttiva all'interno dell'Unione, parziale riconversione industriale verso settori finalizzati al soddisfacimento di bisogni sociali (quali istruzione, sanità e cura) e accorciamento delle catene del valore. Nonostante il passaggio da una piattaforma industriale pensata per l'esportazione a una per il mercato interno (una sorta di passaggio da un'economia di guerra a un'economia di pace) sia una sfida formidabile, questa trasformazione converrebbe alla stessa Germania, considerando il restringimento dei margini di interscambio con Stati Uniti e Cina (protezionismo, tendenze alla introflessione della Cina) e la fragilità delle catene del valore a cui abbiamo accennato sopra.

Si tratta forse di un'utopia. Sarebbe però interessante riscoprire e sperimentare, nel caso dell'Europa, quella globalizzazione guidata dallo Stato (pensata da Myrdal) in cui vengono valorizzate le complementarità produttive tra paesi senza danneggiare le conquiste dello stato sociale. Nel caso del coronavirus, un approccio del genere risolverebbe il "trade-off tra salute umana e quote di mercato".

(29 marzo 2020)

**Giuseppe Celi** è professore di Economia all'Università di Foggia

**Dario Guarascio** è ricercatore di Politica economica alla "Sapienza" Università di Roma

**Annamaria Simonazzi** è professore di Economia alla "Sapienza" Università di Roma

---

## La tempesta perfetta. Gli Stati Uniti di fronte al Covid-19

Martino Mazzonis

*La risposta del governo Trump alla crisi scatenata da Covid-19 vale il 13% del Pil Usa: un intervento senza precedenti. Basterà l'aumento previsto di 2.500 miliardi di dollari di spesa pubblica a evitare la recessione? E chi viene premiato da queste misure, a pochi mesi dalle elezioni presidenziali?*

A Washington si è cominciato a discuterne immediatamente dopo che l'amministrazione Trump ha finalmente smesso di raccontare al Paese che il mondo fuori dagli Stati Uniti si stava fermando per qualcosa di simile all'influenza. E in pochi giorni il Congresso ha deciso di aumentare la spesa pubblica di duemila cinquecento miliardi di dollari.

Quelle misure e quella enormità di soldi rappresentano circa il 13% del Pil nazionale e per dimensioni, portata e velocità, sono senza eguali nella storia moderna degli Stati Uniti. Una parte consistente di questi è a fondo perduto, una spesa, un'altra, a spanne meno di mille miliardi, riguarderà prestiti e garanzie su prestiti alle imprese. Infine ci sono miliardi di tagli alle tasse e rinvii delle scadenze fiscali.

Il fiume di dollari non sarà abbastanza per evitare la recessione, perché quando un'economia si ferma di colpo per ragioni non legate al ciclo economico, mettere soldi nelle tasche delle persone non stimola la domanda privata di persone chiuse in casa. Le diseguaglianze crescenti, le aree rurali in declino, il lavoro mal pagato e garantito peggio, le infrastrutture arrugginite e desuete rimarranno lì. Il Coronavirus non farà che accentuare i problemi strutturali di un'economia che crea ricchezza e malessere economico allo stesso tempo. Ma la necessità di far avere soldi a milioni di famiglie americane era reale, negli Usa il pronto soccorso casa per casa serviva più che altrove. Più che in Italia o in altri Paesi europei e nonostante i dati sventolati per mesi da Trump sui livelli minimi di disoccupazione. Come mai tanta urgenza? Basta guardare i numeri.

Quelli generali e quelli dei giorni immediatamente successivi alla dichiarazione di stato di emergenza da parte dell'amministrazione Trump.

#### IL "CARES ACT" IN CIFRE (MILIARDI DI DOLLARI)

	Spesa	Prestiti e mancate entrate
Assegni alle famiglie	290	
Aumento dei sussidi di disoccupazione	260	
Aiuti alle grandi imprese		504
Aiuti alle piccole imprese		350 (una parte potenzialmente a fondo perduto)
Riduzioni delle imposte alle imprese, differimenti		280 mld
Spesa per ospedali e attrezzature sanitarie	180	
Aiuti agli Stati	175	
Fondi alla FEMA	45	
Fondi di sostegno alle scuole (mense e istruzione a distanza)	31	
Fondi per il sistema dei trasporti	25	
Risorse aggiuntive per i "Food stamps"	25	
<b>Totale</b>	<b>1.031</b>	<b>1.134</b>

Negli Stati Uniti il 49% dei cittadini ha un reddito che gli consente di arrivare alla fine del mese ma non di affrontare un'emergenza di qualsiasi tipo. Tra questi ci sono i 50 milioni di persone che vivono con salari intorno ai 10 dollari l'ora impiegati nei settori che saranno i più danneggiati dal lockdown di tante città: 5 milioni nella ristorazione, 4,5 nel commercio al dettaglio e 2,5 tra custodi e donne delle pulizie. La maggior parte di costoro, ci dice una ricerca di Brookings Institution, sono negli anni centrali della loro vita lavorativa, lavorano full time e tra questi il terzo che ha figli a carico è spesso sotto la linea di povertà.

Queste persone perderanno il lavoro a centinaia di migliaia e molto in fretta. Molte lo hanno perso nei primi giorni dell'epidemia: "Prevediamo un calo di 225 miliardi di dollari nei prossimi tre mesi, che comporterà la perdita di un numero di posti di lavoro compreso tra i cinque e i sette milioni", ha stimato la Natio-

---

nal Restaurant Association in una lettera indirizzata al presidente e ai leader del Congresso. Un rapporto del Dipartimento del Lavoro americano del 19 marzo parla di un balzo di 71mila domande di sussidio in più nel giro di una settimana. Ma questa era la settimana precedente al *lockdown* e al pieno dispiegarsi della crisi. La settimana dopo, le domande erano state 3 milioni e 300mila. I numeri di alcuni Stati sono drammatici: in 3 giorni 78mila domande in Ohio (5400 la settimana precedente) e 121mila in Pennsylvania (contro 12mila), in Nevada, dove tutto ruota attorno agli hotel e casinò di Las Vegas, i numeri sono triplicati. Il sito dello Stato di New York è andato in crash per il numero di persone che andavano a riempire il modulo. Per dare un'idea della gravità della situazione, la settimana peggiore di sempre nella storia del sussidio è nel 1982 e allora le domande furono 695mila.

Il mercato del lavoro statunitense post recessione del 2008 è per certi aspetti la fotografia ingrandita di quel che succede altrove: la nuova occupazione cancella i lavori che richiedono una formazione media e salari medi (l'operaio non specializzato, l'impiegato con mansioni ripetitive) mentre crea molto lavoro di bassa e alta qualifica nei servizi. E così i laureati tendono a guadagnare molto, hanno delle buone coperture sanitarie e possono risparmiare o investire per mandare i loro figli all'università, mentre chi lavora nelle pulizie, nelle consegne, nei ristoranti, nella Sanità, vive la situazione che abbiamo descritto.

Questi milioni non vivono gli effetti di medio periodo della crisi, che non conosciamo ancora, ma sono finiti gambe all'aria dalla sera alla mattina. Con loro milioni di *gig workers*. Le storie ascoltate in radio o lette sui giornali degli autisti *Uber* che guidavano con la tosse, di fattorini *Amazon* che non potevano non presentarsi al lavoro per paura di finire licenziati, la proposta della catena di supermercati *Whole Foods* ai propri dipendenti di donare giorni di ferie a chi è malato, sono tra le prime risposte date dai colossi della *gig economy* alla crisi.

Tutti questi lavori sono quelli dai quali dipendiamo per le cose semplici della vita, questi lavoratori o i loro equivalenti sono quelli con i quali abbiamo a che fare quotidianamente e che nelle settimane del *lockdown* si sono trovati disoccupati oppure, come nei supermercati, sui furgoni delle consegne o negli ospedali, hanno continuato a lavorare mentre tutti si riparavano dal virus in casa e davanti ai computer.

Per proteggerli il settore privato, autonomamente, non ha fatto quasi nulla. *Uber* ha promesso una paghetta agli autisti malati, ma il modulo per richiederla

recita: “Acconsento a dare i miei dati sanitari per vedermi riconosciuto l’indennizzo COVID-19, ma riconosco che questa raccolta dati non implica che Uber mi debba offrire in nessun modo tutela sanitaria o che il rapporto tra me e Uber sia di lavoro dipendente”. È la prima volta che il rapporto di lavoro di autonomia fittizia e dipendenza reale di milioni di lavoratori emerge con tanta forza. E *Uber* (e le altre) non potendo sottrarsi alla necessità di fare qualcosa, mette le mani avanti. Si badi: l’aiuto riguarda solo chi si ammala, non chi rimane a casa perché di questi tempi è inutile pensare di fare il tassista. E chi si ostina a circolare e prendere corse, rischia di ammalarsi per una o due corse al giorno.

Quanto ad *Amazon*, ha costituito un fondo di aiuto ai “partner nei servizi di consegna indipendenti e i loro autisti e i dipendenti stagionali in difficoltà finanziarie in questo periodo difficile”. Il fondo è di 25 milioni e *Amazon* chiede donazioni. *Amazon* ha fatto 10,1 miliardi di profitti nel 2018, il suo proprietario ha un patrimonio di 113 miliardi e a febbraio 2020 ha comprato una casa da 165 milioni. Il fondo, insomma, vale come l’ala per la servitù della magione di Beverly Hills di Jeff Bezos.

Il tema dei milioni di lavoratori dipendenti senza tutele, dalla *gig economy* alle cucine, è insomma emerso in maniera prepotente. In questa crisi emergono in maniera clamorosa anche le contraddizioni della *gig/sharing economy* (della parte che non ha nulla di *sharing* reale): le migliaia di persone che vivono pulendo o accogliendo nelle case di AirBnB non lavorano e anche i piccoli proprietari che avevano trasformato la casa di nonna morta in una rendita semi certa e quasi esentasse, si trovano con la casa sfitta e nessun ingresso. E così le guide turistiche improvvisate, i lavoratori precari del turismo e così via.

Avendo cercato di dare un’idea dell’urgenza di intervenire in una società precaria come quella americana, dove non pagare l’affitto un mese può voler dire dover lasciare la casa, dove mancare dieci giorni al lavoro perché malati può voler dire perderlo o per lo meno non essere pagati, guardiamo alla risposta del Congresso alla crisi.

La prima ipotesi esclusa è anche la prima che – naturalmente – è venuta in mente all’amministrazione repubblicana: un bonus fiscale. Ipotesi scartata per i tempi lunghi: i soldi servono oggi, non dopo che le dichiarazioni delle tasse verranno elaborate. Così si è passati all’assegno per tutti. Nella legge approvata i contribuenti che guadagnano meno di 75mila dollari riceveranno 1200, sopra quella cifra e fino a 91mila dollari l’anno si scende fino ad arrivare a 0. Il testo

---

proposto dai repubblicani prevedeva di dimezzare l'assegno per chi non paga tasse perché troppo povero. Quella parte è cambiata in meglio dopo i negoziati, ma i democratici non sono riusciti a rendere più progressivo uno strumento che non cambierà molto per chi guadagna 75mila dollari e che sarebbe stato utile rendere più generoso per chi guadagna meno.

La legge prevede anche un aumento dell'assegno di disoccupazione di 600 dollari a settimana per quattro mesi. Una cifra che si aggiunge a quella pagata dagli Stati. La novità davvero importante sta nel fatto che la nuova assicurazione include i lavoratori della *gig economy*, i freelance e le altre forme di precariato diffuse nel mercato del lavoro americano. Un precedente importante, ma occorrerà osservare come e quanto queste categorie di lavoratori avranno davvero accesso ai sussidi.

Il terreno di scontro tra repubblicani e democratici riguardava la gestione da parte del Segretario al Tesoro dei 500 miliardi di dollari destinati agli aiuti alle grandi imprese. Una tranche è destinata a quei settori già colpiti dalla crisi come le compagnie aeree e quelle di crociera, un'altra verrà appunto gestita dal Tesoro in base alla situazione. Entrambe le cose hanno senso: ci sono settori che sono già stati colpiti e altri che conosceranno solo l'onda lunga della crisi. E ci sono Stati completamente chiusi da giorni mentre in altri la vita scorre quasi normale.

Su quei 500 miliardi si è molto discusso. Nel testo repubblicano bocciato due volte dal Senato si concedeva una libertà assoluta al Tesoro e non si chiedeva trasparenza. Su questo i democratici si sono impuntati: controllo e trasparenza, specie dopo che i fondi distribuiti con il *Troubled Asset Relief Program* di Bush nel 2008 aveva prodotto frodi e l'uso dei fondi per distribuire dividendi agli azionisti o bonus ai manager. I democratici hanno ottenuto un panel del Senato che verifichi la destinazione dei fondi, un ispettore generale al Tesoro e l'uso di uno strumento usato durante l'amministrazione Obama per limitare la discrezionalità dell'uso dei fondi da parte del Tesoro e far gestire i prestiti dalla Federal Reserve.

Altro limite imposto dai democratici è quello relativo al diniego di accesso all'aiuto pubblico da parte di imprese in cui membri dell'amministrazione, loro parenti diretti o eletti in Congresso abbiano interessi – una misura pensata per negare aiuti agli alberghi della Trump Organization.

Come accade sempre in leggi scritte di corsa che prevedono molti capitoli di spesa, anche questa ha le sue falle. Nel capitolo dedicato ai fondi destinati alle

piccole imprese – di cui parliamo dopo – c'è la possibilità che i singoli alberghi con meno di 500 dipendenti chiedano e ricevano aiuti.

Non solo, il capitolo che aiuta le grandi imprese prevede fondi per i gruppi che lavorano su questioni connesse alla sicurezza nazionale. Un articolo pensato per aiutare la Boeing. Peccato che i guai del colosso dell'aeronautica non derivino dal Coronavirus, ma dall'aver forzato la messa in commercio del 737 Max, un modello che presentava falle – ne sono caduti due. Andiamo avanti: tra i beneficiari degli aiuti ci sono quelle compagnie di crociera che hanno le loro sedi nei paradisi fiscali. Gruppi che non pagano tasse in America riceveranno aiuto dai contribuenti americani. Nel testo si concedono anche aiuti alle catene d'albergo, anche quelle che stanno licenziando migliaia di dipendenti. I fondi verranno concessi se ai licenziati verrà garantita la continuità della copertura sanitaria.

Il problema, per i democratici, è che i settori che riceveranno gli aiuti sono quelli che impiegano la manodopera più a rischio – turismo e trasporti sono fermi. Un progetto di legge della Camera prevedeva l'innalzamento della paga minima oraria fino a 15 dollari l'ora nelle imprese che riceveranno soldi e dove questa è ancora più bassa. Al tavolo negoziale questa ipotesi è stata scartata. Viene invece il divieto di *buyback* – l'acquisto di proprie azioni da parte delle imprese che riceveranno prestiti o fondi, un sistema per aumentarne il valore che in questa fase è particolarmente conveniente visto che diverse compagnie hanno visto collassare il valore dei propri titoli – o di aumento delle paghe e bonus ai manager.

Gli aiuti alle grandi imprese prevedono poi anche una serie di misure che le rispettive lobby chiedevano da tempo senza ottenerle. Un esempio è quello delle banche che si erano battute per ottenere minori requisiti per le riserve di capitale, il cuscino che gli istituti finanziari sono tenuti ad avere per garantire la solvibilità in caso di problemi – un tema emerso con forza nella crisi del 2008. La misura sarà in vigore per tutta l'emergenza da Coronavirus. Naturalmente, su questo come su altri benefici fiscali, la durata è cruciale per stabilire se si tratta di un favore alle corporation o di un'effettiva misura emergenziale. Le lobby bancaria, degli alberghi e dei trasporti lavoreranno per rendere queste misure permanenti.

Altre misure prevedono un programma di prestiti da 350 miliardi di dollari per le piccole imprese, con un tetto massimo di 10 milioni a impresa. Una parte

---

del prestito utilizzata per coprire i salari potrebbe essere a perdere se le aziende non licenzieranno nessuno fino alla fine del 30 giugno. Stessa cosa per i prestiti concessi alle imprese i cui dipendenti guadagnano con le mance (l'incredibile sistema americano per bar e ristoranti) se i soldi verranno utilizzati per fornire salari aggiuntivi ai dipendenti. A modo suo e in maniera parziale è la proposta di Emmanuel Saez e Gabriel Zucman: lo Stato paga per mantenere la gente al lavoro invece che pagare sussidi.

Infine ci sono 150 miliardi per gli Stati e altri 150 per gli ospedali e l'acquisto di strumenti di cura e gli aiuti al sistema scolastico, entrambe misure volute dai democratici.

Basterà tutto questo a salvare l'economia americana? Probabilmente no. I democratici parlano già di altri due pacchetti di intervento pubblico. Molto dipenderà da quanto e come l'epidemia verrà gestita. Una delle lezioni apprese dopo il 2008 e il pacchetto di stimolo all'economia voluto da Obama è che gli investimenti fatti non bastarono. E che quando si approvano misure in emergenza è bene pensare almeno al medio periodo e a programmi che abbiano un impatto nel tempo: Obama era convinto di avere a disposizione un patrimonio politico da spendere e che i repubblicani avrebbero approvato anche i suoi piani sulle infrastrutture. Le cose andarono in maniera diversa.

Oggi che si discute di *Green New Deal* (in forme più o meno radicali) i democratici dovrebbero attrezzarsi ad avere delle ipotesi pronte. Un *Green New Deal* ha per sua natura una durata di medio o lungo periodo e nella ipotesi che dopo novembre alla Casa Bianca non sieda più Donald Trump, questo sarebbe il momento di tornare a proporlo con più dettagli di quanti non ne abbiano forniti Bernie Sanders e i suoi. Solo così, l'eventuale presidenza Biden potrebbe entrare nella storia come altre nate un po' per caso. Lyndon Johnson era un conservatore texano, ma la *Big Society* e i diritti degli afroamericani si devono alla sua capacità di negoziare con il Congresso, non al carisma di JFK.

(27 marzo 2020)

**Martino Mazzonis**, giornalista e ricercatore, esperto di Stati Uniti e curatore per Treccani di AtlanteUSA2020

## Lezioni dalla Cina

Dario Di Conzo

*La nascita dell'epidemia di coronavirus a Wuhan, l'esplosione del contagio e le misure del governo cinese sono analizzate in un testo – “Social Contagion” – di un blog di ricercatori cinesi all'estero, ‘Chuangcn.org’: qui una sintesi, con le lezioni che vengono dalla Cina e le conseguenze sul suo ruolo internazionale.*

L'analisi di *Social Contagion* (la traduzione in italiano a cura del sito *Pungolo Rosso* è [qui](#)) inizia da Wuhan, la megalopoli epicentro del virus che dal 2001 ha visto raddoppiare la sua popolazione, arrivando a circa 11 milioni di abitanti nel 2018. Wuhan, capoluogo dell'Hubei, sulle sponde dello Yangtze (Fiume Azzurro), è uno dei maggiori centri dell'industria pesante, siderurgica e infrastrutturale della Cina. È una città millenaria, sviluppatasi sui mercati agricoli e del bestiame, che si è adattata a una crescita dirompente.

La cultura culinaria di Wuhan, i suoi mercati rionali e l'ospitare un istituto di virologia tra i più importanti della Cina hanno costruito il terreno retorico per una vasta gamma di commenti “orientalisti”, spesso razzisti, dove virologia e costumi si intersecano fornendo un'immagine stigmatizzata della Cina, un regno del folclore nel quale modernità e “barbarie” si mescolano. L'epidemia è poi divenuta occasione per molti media occidentali liberali di rilanciare analisi, più simili a speranze, in cui la crisi sanitaria si trasforma in instabilità sociale, innescando una “crisi di legittimità” per il Partito Comunista.

Due sono gli interrogativi al centro di *Social Contagion*. Il primo riguarda la relazione tra economia ed epidemiologia e l'impatto del capitalismo cinese, inteso come modo di produzione e riproduzione sociale, sulla natura e sulla sfera biologica. Il secondo interrogativo è sugli effetti del blocco totale introdotto nella regione, le conseguenze economiche e sociali, le forme di governo di questo atipico “sciopero di massa” imposto dall'alto, le contraddizioni inaspettate o nascoste che apre nella società cinese.

L'analisi del legame tra epidemie e contesto politico-economico considera

---

il ruolo di migrazioni, invasioni coloniali e sviluppo capitalistico sugli squilibri ambientali e sull'emergere di virus sempre più aggressivi. Inquinamento, intensi processi di urbanizzazione, il sovvertimento degli ecosistemi locali e la messa a valore della riproduzione naturale vengono descritti come il terreno fertile in cui uomini, animali e natura, modificando repentinamente le loro relazioni, danno vita a nuove malattie accelerando sia il loro trasferimento zoonotico (il salto di specie dall'animale all'essere umano) sia la virulenza delle stesse. Si tratta di tesi riprese da biologi critici come Robert G. Wallace, il cui libro *Big Farms Make Big Flu*, pubblicato nel 2016, spiega in maniera esauriente la connessione tra il settore agroalimentare capitalistico e l'eziologia delle recenti epidemie, che vanno dalla SARS all'Ebola.

La Cina delle "riforme", con i suoi record di crescita del Pil, la dimensione continentale e un'immensa popolazione (1,4 miliardi di persone) ha forse prodotto il maggior impatto antropico sull'ecosistema Terra, estraendo, importando, esportando e mettendo a valore materie prime, merci, lavoro, capitali in quantità ben maggiori di quelle a disposizione delle economie capitalistiche in Europa e negli Usa. La grande crescita economica cinese non è stata accompagnata da un adeguato sviluppo del sistema sanitario di base, privatizzato nel periodo post-maoista e reso non accessibile in maniera omogenea ed egualitaria a una popolazione che, nel successo economico, ha visto acuire le disuguaglianze sia tra le aree urbane e rurali sia tra le province interne e quelle costiere.

A tal proposito va ricordato l'impatto gerarchizzante del sistema dell'Hukou (cittadinanza provinciale), che lega l'accesso a diritti sociali e a servizi di welfare alla propria provincia di nascita non permettendo a centinaia di milioni di lavoratori e lavoratrici migranti e alle loro famiglie di accedere, tra gli altri, ai servizi sanitari di base. L'articolo riporta innumerevoli scandali che hanno attraversato la sanità pubblica cinese negli ultimi anni, soffermandosi su come essa sia divenuta luogo centrale per i conflitti nel mondo del lavoro, aspetto che è stato evidenziato anche da numerose inchieste prodotte da **siti indipendenti come il *China Labour Bulletin***.

Allo stesso tempo è necessario sottolineare come la sanità pubblica cinese che affrontò la SARS nel 2004, non sia paragonabile a quell'odierna. Negli ultimi 15 anni il Partito Comunista ha investito fortemente nello sviluppo del settore e nell'ampliamento della sua erogazione sia per motivi legati alla stabilità sociale, radicati nella costante necessità del Partito-Stato di affermare la propria legitti-

mità ed efficacia, sia per le crescenti tensioni e rivendicazioni dei lavoratori, ed infine per ragioni di carattere macroeconomico.

A partire dallo scoppio della crisi del 2007-2008, le autorità cinesi hanno intrapreso politiche volte a modificare un modello di crescita eccessivamente incentrato sulle esportazioni ricercando un potenziamento della domanda interna. In questo processo un ruolo chiave è svolto dalla riduzione dell'elevata propensione privata al risparmio, spesso legata alle necessità della popolazione di provvedere alle proprie spese sanitarie, nonché pensionistiche e formative. Oggi, come abbiamo visto anche sui nostri quotidiani, le aspettative di vita della popolazione cinese e le dotazioni mediche sono simili a quelle occidentali, anche se la spesa sanitaria per abitante (calcolata a parità di poteri d'acquisto) resta notevolmente inferiore alla media delle economie europee.

*Social Contagion* mette così in evidenza la contraddizione tra la traiettoria di rapida crescita della Cina e l'emergenza nata con l'irrompere del virus, il dilemma della politica di Pechino tra la priorità data all'economia e l'urgenza di affrontare l'epidemia, restituendo la complessità di una gestione della crisi che alterna efficienza e parzialità nell'arte di governo così come nella sanità pubblica. Affrontando gli effetti dell'epidemia e la sua gestione spettacolarizzata da parte del Partito, gli autori di *Social Contagion* analizzano come la politica cinese, e le sue arti di governo, ha costruito una "guerra civile contro un nemico invisibile" senza risolvere tuttavia le profonde contraddizioni esistenti. Questa "guerra" ha portato alla luce la profonda asimmetria tra la narrazione "estetica" di un regime efficiente e la concreta incapacità di gestione della crisi.

L'approccio iniziale che negava la gravità dell'epidemia, l'arresto del dottor Li Wenliang, uno dei primi a denunciarne i pericoli e poi scomparso a causa del Covid-19, le misure contro altri medici "mistificatori" hanno incrinato la macchina propagandistica del partito. La visita del Presidente Xi Jinping nella Wuhan "guarita" il 10 marzo 2020, a 45 giorni dallo scoppio dell'epidemia è stata innalzata a simbolo dell'efficacia del Partito-Stato e rappresenta il tentativo di raccogliere i dividendi di un successo: ma sono immagini che stridono con il panorama nazionale, dove le scarse connessioni tra i livelli di governo hanno mostrato la sostanziale autonomia di province e funzionari locali. Il resto del paese è stato gestito con appelli alla "buona volontà", repressione e controllo sociale lasciando alla popolazione un interrogativo, che ormai è comune a tutti: chi pagherà i costi dell'epidemia?

---

Osservando lo scenario internazionale non si può dire che il modello di contenimento cinese non abbia funzionato: l'Italia è ancora travolta dall'epidemia, l'Europa è confusa e divisa, gli Stati Uniti annaspano, senza un sistema sanitario adeguato. L'immagine della Repubblica Popolare sembra essersi rafforzata, il *soft power* di Pechino viaggia insieme ai suoi medici e ai suoi cargo con materiale utile alla lotta al covid-19. Sul piano internazionale vi sono pochi dubbi che la Cina abbia risposto in maniera convincente. *Social Contagion* ci mostra le criticità di un sentiero di sviluppo stretto tra il dogma della crescita, l'emergenza epidemia e una stabilità sociale mai scontata. Tantomeno ora, con il mondo che affronta la seconda recessione globale in un decennio, una crisi destinata a cambiare le l'economia e le gerarchie internazionali.

(22 marzo 2020)

**Dario Di Conzo** è dottorando in Scienze politico-sociali alla Scuola Normale Superiore, sede di Firenze

## L'America Latina e il Covid-19, tra crisi e nuove opportunità

Valeria Cirillo e Ariel Garcia

*L'epidemia di Covid-19 tocca anche l'America Latina: vittima di una nuova ondata di neoliberalizzazione, il continente è impreparato ad affrontarla. Uno sguardo su Argentina, Brasile e Cile svela le scelte sbagliate degli ultimi anni. Ma apre anche nuove opportunità per ripensare il modello di crescita sudamericano*

Con *pañuelos* – fazzoletti bianchi – esposti da finestre e balconi, piuttosto che con lo storico corteo lungo Avenida de Mayo a Buenos Aires, si è ricordato quest'anno il 24 marzo. Una data importante che si celebra ogni anno in Argentina per non dimenticare il colpo di Stato messo in atto nella notte del 24 marzo del 1976, quando ebbe inizio la feroce dittatura di Videla. Si è celebrato dai balconi e dalle finestre perchè Covid-19 prende piede anche in America Latina.

In Argentina – circa 44 milioni di abitanti – sono stati segnalati al 29 marzo 745 casi di contagio e 19 decessi; in Brasile – circa 209 milioni di abitanti – 3.904 contagi e 114 decessi; in Cile, su 18 milioni di abitanti, 1.909 casi e 6 decessi. Il Brasile è lo Stato di gran lunga più colpito dell'area. Importanti sono anche le differenze fra i tre maggiori paesi in termini di accesso e qualità delle strutture socio-sanitarie. Secondo le statistiche della Banca Mondiale (2014), il numero di posti letto ospedalieri disponibili ogni 1.000 abitanti varia molto: Cile e Brasile ne hanno 2,2, mentre l'Argentina ne ha oltre il doppio, ovvero 5, più dell'Italia che ne contava al 2012 3,4, e leggermente meno della media europea di 5,6<sup>88</sup>. Anche il numero di medici ogni 1.000 abitanti varia molto: in Argentina 4, in Brasile 2,1 e in Cile 1,1. Si tratta di differenze rilevanti che si renderanno ancora più evidenti nei prossimi mesi.

Al di là del contesto sanitario disponibile per affrontare la pandemia, ciò che

---

88 I letti d'ospedale comprendono letti di degenza disponibili in ospedali pubblici, privati, generici e specializzati e in centri di riabilitazione. Nella maggior parte dei casi sono inclusi i letti per cure intensive e croniche.

---

è chiaro è che importanti fette della popolazione locale in Argentina, Brasile e Cile non hanno le condizioni abitative e materiali per affrontare l'isolamento sociale necessario per evitare la trasmissione di Covid-19. Guardando le statistiche del 2014 della Banca Interamericana di Sviluppo, anche se i tre paesi hanno realtà molto diverse, la quota di popolazione urbana che vive in quartieri informali sul totale della popolazione urbana totale – indicatore diretto di vulnerabilità – raggiunge il 9% in Cile, il 17% in Argentina e il 22% in Brasile.

Rilevante è poi la quota di lavoratori e lavoratrici occupati informalmente: circa il 48% in Argentina, il 38% in Brasile e il 28% in Cile sul totale degli occupati al di fuori dell'agricoltura (fonte: *World Development Indicators*, Banca Mondiale, 2018)<sup>89</sup>. Ovvero più di un lavoratore su tre non ha accesso a sistemi di protezione sociale e soffre di quello che l'ILO nel 2002 definiva un “deficit di lavoro decente”. Formula concentrata per esprimere la situazione lavorativa di coloro che operano nell'economia informale, svolgono lavori a bassa produttività, non remunerati adeguatamente, non riconosciuti né protetti dalla legge, senza un'adeguata protezione sociale. Si tratta in sostanza di lavoratori e lavoratrici che difficilmente possono “quedarse en casa”, restare a casa senza cadere in povertà o, per lo meno, aggravare la condizione di vulnerabilità socio-economica in cui vivono. Condizioni dunque strutturali del mercato del lavoro latinoamericano da dover necessariamente considerare nella fase di elaborazione di adeguate forme di intervento pubblico.

Da questo punto di vista, le reazioni dei governi rispetto alla diffusione del virus e alle potenziali misure da adottare sono state diverse.

Il governo argentino guidato dai peronisti Alberto Fernández e Cristina Kirchner ha implementato misure espansive di tipo keynesiano, in particolare sono stati lanciati incentivi per circa 10 miliardi di euro (2% del Pil) finalizzati a: (i) aumentare il reddito dei pensionati (in media 30 euro) e istituire un'assicurazione contro la disoccupazione per circa 2 milioni di lavoratori autonomi per tutta la durata della crisi; (ii) finanziare le piccole e medie imprese con prestiti agevolati per il capitale circolante e posticipare la scadenza delle carte di credito;

---

89 Comprende tutti i posti di lavoro in imprese private non registrate e/o piccole imprese private non costituite in società che producono beni o servizi destinati alla vendita o al baratto. I venditori ambulanti autonomi, i tassisti e i lavoratori a domicilio sono tutti considerati imprese. Sono escluse le attività agricole e le attività connesse, le famiglie che producono beni esclusivamente per uso proprio (ad esempio, l'agricoltura di sussistenza) e i servizi di volontariato resi alla comunità.

(iii) concedere alle aziende e alle imprese delle zone più colpite dalla quarantena un contributo statale per pagare la metà dei loro stipendi; (iv) rilanciare un piano di edilizia abitativa; (v) controllare i prezzi dei beni primari; (vi) costruire otto ospedali per soddisfare l'esplosione della domanda; (vii) riorientare la produzione militare e cooperativa verso beni medici e igienici; (viii) assicurare continuità delle retribuzioni per i lavoratori del settore pubblico e privato, mentre viene presa in considerazione la possibilità di esentarli dal pagamento dei servizi pubblici e di alcune imposte come quella sul reddito. La principale preoccupazione riguarda tuttavia l'implementazione di adeguate forme di sostegno al reddito per tutti coloro che sono occupati in modo precario, la cui quota è aumentata notevolmente dagli anni '70 a oggi, conseguenza di una struttura produttiva disequilibrata e di tre decenni di politiche neoliberali<sup>90</sup>.

Ambivalente invece la risposta da parte del governo brasiliano. In America Latina, l'orientamento degli Stati è direttamente legato alla capacità o all'incapacità dei presidenti di anticipare e gestire i rapporti di forza all'interno di ogni blocco di potere. Come Trump e Johnson, Bolsonaro inizialmente ha ignorato le potenziali conseguenze del virus, ma a differenza degli altri due non ha le risorse economiche per soddisfare le necessità emergenti dalla crescita esponenziale del contagio.

A peggiorare lo scenario, visibile nel numero di infezioni e di decessi dovuti a Covid-19, non esiste un coordinamento federale dell'emergenza e i governatori statali in Brasile sono responsabili delle misure di quarantena e della sospensione dell'anno scolastico. Tra le misure finora adottate, è stato lanciato un pacchetto di misure per 30 miliardi di euro (2% del Pil) che comprende: (i) un anticipo di 35 euro per i lavoratori autonomi che non hanno mezzi di sussistenza (più o meno equivalente al valore di mercato di un paio di jeans da uomo); (ii) il pagamento da parte dello Stato delle prime due settimane di congedo per malattia per chi soffre di coronavirus; (iii) la fornitura di risorse di bilancio supplementari per rafforzare le strutture sanitarie e sostenere le imprese e i lavoratori; (iv) rendere più flessibile la normativa sul lavoro al fine di ridurre sino al 50% l'orario lavorativo e in modo proporzionale i salari, inclusa la sospensione dei contratti di lavoro sino a quattro mesi, con l'obiettivo dichiarato di salvare

---

90 Si veda in proposito M. Diamand, M. (1972), "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio". In *Desarrollo Económico*, vol. 12, n. 45.

---

posti di lavoro. Con la paralisi economica, è chiaro che l'indebitamento familiare crescerà, spinto dalla disoccupazione. In Brasile, l'unica parte tutelata è quella dei detentori di capitale finanziario<sup>91</sup>.

Diversa ancora l'esperienza cilena. Il Cile è stato testimone di un semestre tumultuoso. Un semestre che ha fatto cadere il presunto miracolo economico<sup>92</sup>. Al governo di Piñera restano due anni, ma è chiaro che la sua legittimità si è esaurita dall'ottobre 2019. Le misure statali di contrasto a Covid-19 prevedono il 4,7% del Pil (11 miliardi di euro) – una cifra considerata da molti insufficiente. Le misure del governo comprendono: (i) un nuovo piano di capitalizzazione del *Banco Estado* per 450 milioni di euro per l'erogazione di maggiori crediti e l'estensione delle garanzie statali sui prestiti; (ii) un Fondo di Solidarietà di 90 milioni di euro per far fronte alle emergenze economiche e sociali delle piccole e medie imprese, e misure di sostegno al reddito familiare che raggiungeranno circa due milioni di persone (*Subsidio Único Familiar*); (iii) il pagamento degli stipendi sarà garantito per le persone che non possono svolgere il lavoro a distanza (viene richiesto un accordo con il datore di lavoro e un avallo da parte dell'autorità sanitaria per il lavoratore per ricevere l'assicurazione di disoccupazione); (iv) la sospensione dei pagamenti delle imposte sul reddito. Il governo cileno ha concesso ai privati la sospensione del pagamento dei salari proponendo un bonus compensativo di 50 mila pesos cileni, ovvero poco più di cinquanta euro. Una miseria considerando il costo della vita locale – 1 chilo di pane costa quasi 1.000 pesos. Sembra dunque che il costo della crisi sia stato scaricato sul lavoro, con evidenti ripercussioni sulla domanda aggregata.

Tuttavia, il punto centrale è che in Cile la sanità è essenzialmente privata, al pari dell'istruzione. La gente deve pagare per potervi accedere, lasciando dunque presagire catastrofiche conseguenze dal punto di vista distributivo. Coloro che non potranno pagare, rischiano di essere lasciati ai margini e soccombere alla diffusione del virus.

È chiaro che ogni paese agisce attraverso la sua élite al potere. La valutazione comparativa della percentuale di Pil destinata a implementare misure socio-economiche per affrontare il virus non dice molto di per sé. Ogni misura ha vincitori e vinti, e soprattutto parla di rapporti di potere. Tra i tre paesi, l'Ar-

---

91 Sulle ambivalenze del capitalismo in Brasile, E. Crespo, J. Ghibaudi (2013), "Las contradicciones del capitalismo Brasileño y el mito de la Burguesía Nacional". In *Entrelíneas de la Política Económica*, vol. 6, n. 36.

92 E. Ruiz Encina (2019), *Política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*. Santiago: Lom Ediciones.

gentina ha il triste vantaggio di aver attraversato delle crisi (1975, 1982, 1989, 2001, 2018-2019) prodotte dal fanatismo dei guru del neoliberismo.

Dopo il lungo decennio segnato da governi progressisti (2002-2015) come quelli di Lula, Kirchner e Cristina Kirchner, Morales, Correa e Chávez che hanno cercato, con diversa fortuna, di trasformare le strutture produttive, redistribuendo il reddito ottenuto dalle esportazioni delle materie prime (petrolio, gas, minerali, cereali e semi oleosi), il continente latinoamericano è entrato nella sua terza ondata di neoliberalizzazione a partire dal 2015 (le due precedenti erano degli anni '70 e '90).

I meccanismi messi in atto dalle élite economiche (di solito gruppi finanziari, di telecomunicazione e di esportazione di materie prime) sono stati molteplici. Oltre alla stipula di contratti multimiliardari con lo Stato per la realizzazione di lavori pubblici o la fornitura di input, se ne sono aggiunti altri due: la finanziarizzazione delle pensioni e quella dei servizi, un tempo pubblici<sup>93</sup>. Nel caso cileno, anche l'istruzione e la sanità sono state privatizzate. In Argentina, il meccanismo preferito è stato l'indebitamento estero, utilizzato per la fuga di capitali verso i paradisi fiscali (i dollari uscivano dal paese e il debito restava allo Stato, in un passaggio magico dalle conseguenze tragiche). Le pensioni sono state privatizzate tra la metà degli anni Novanta e il 2009, quando, nel pieno della crisi dei mutui *subprime*, il governo di Cristina Kirchner ha preso la decisione di nazionalizzare i fondi pensione e di tornare al sistema intergenerazionale a ripartizione.

Questi processi di ristrutturazione economica si sono svolti parallelamente alla rottamazione degli Stati, secondo uno schema di accumulazione per espropriazione<sup>94</sup>. Con ogni specificità nazionale questo meccanismo si ripete dal 2015 nelle maggiori economie del continente.

Nel Sud del mondo, il neoliberismo non è solo una logica politica a favore di alcune élite economiche. È anche colonizzazione delle soggettività. Decenni di frustrazione hanno spianato la strada al marketing politico nel costruire e vendere candidati di destra senza alcuna preparazione etica, teorica e politica per esercitare la responsabilità richiesta dalle cariche pubbliche. E il marketing politico è stato efficace nel costruire nemici interni: gli immigrati dei paesi vicini, gli *indios*, i poveri.

93 Sulla natura predatoria del capitalismo in America Latina, si veda E. Basualdo et. al. (2017), *Endeudar y Fugar: Un análisis de la historia económica argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

94 D. Harvey (2010), *L'enigma del capitale*. Milano: Feltrinelli.

---

Mentre questo odio verso le classi popolari veniva costruito attraverso apparati ideologici, gli Stati sono stati saccheggianti. La frustrazione sociale era pazientemente diretta verso i più vulnerabili, mentre le élite economiche godevano dell'indifferenza sociale. Covid-19 sta smascherando le barbare conseguenze di anni di saccheggio.

Secondo Gabriel Porcile, economista della Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi (Cepal) a Santiago del Cile, quattro grandi questioni amplificano l'impatto della crisi nell'area latinoamericana: (a) la dipendenza dal commercio internazionale, e in particolare dal mercato cinese; (b) il peso dell'informalità e dei servizi di bassa qualità sul Pil, che si traduce in una quota rilevante di lavoratori oggi rimasti senza reddito; (c) lo smantellamento delle capacità istituzionali e dello spazio fiscale dello Stato, il che rende molto più difficile rispondere alla crisi – si veda il sistema sanitario e la ricerca, che hanno subito un'usura persistente durante il boom neoliberista dall'inizio degli anni Novanta; (d) la presenza di democrazie e partiti deboli, che rendono difficile articolare risposte e tradurle in politiche.

Ma la crisi innescata da Covid-19 potrebbe aprire anche nuove opportunità. La crisi crea infatti una maggiore consapevolezza dei problemi delle economie non diversificate che dipendono fortemente dalle importazioni di beni ad alta tecnologia<sup>95</sup>. “Quello che stiamo vivendo è molto più di una crisi finanziaria” – ci dice Gabriel Porcile. “Avere capacità produttive locali in un insieme diversificato di settori è estremamente importante per non compromettere i consumi e gli investimenti. È una situazione simile alla chiusura dei mercati durante le guerre mondiali. Forza la costruzione di capacità interne. È una grande opportunità per rafforzare le politiche industriali e tecnologiche che rispondono a questa esigenza. Non si tratta solo di sostenere la domanda aggregata *à la Keynes*, ma di costruire capacità dal lato dell'offerta, cosa che i liberisti si sono sempre rifiutati di fare in un mondo aperto dove i vantaggi comparati avrebbero dovuto garantire una produzione efficiente”.

Rimane aperta la questione della protezione sociale. “Le persone che non possono andare al lavoro o che sono malate dovrebbero avere un reddito minimo e una protezione medica. Senza un sistema sanitario universale o un reddito

---

95 Si veda in proposito M. Cimoli, G. Porcile, A. Primi, S. Vergara (2005), *Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina*. LC/W35, pp. 9-39.

universale, non c'è resilienza possibile in un mondo globalizzato ma altamente instabile e incerto”, aggiunge Gabriel Porcile.

Queste lezioni porteranno a un mondo migliore dopo il superamento dell'epidemia? “Dipenderà dalla politica economica” conclude l'economista del Cepal. “Qui c'è un punto complesso. La maggiore presenza dello Stato sarà una necessità, ma la direzione di tale presenza non è definita ex ante. Un mondo a porte chiuse è un mondo in cui le manifestazioni e le proteste sono più difficili, così come è più difficile organizzare l'azione politica e il dibattito aperto. Apre maggiori opportunità per il 'parlamentarismo nero' di Gramsci. Si potrebbe sfociare in maggiore autoritarismo e repressione e in una maggiore disuguaglianza. L'alternativa costituita da maggiore democrazia, più *welfare state*, politica industriale e forme locali (nazionali) di organizzazione della produzione e del consumo potrebbe essere all'orizzonte, ma ha elevate barriere di politica economica. Non è chiaro se la crisi attuale ridurrà queste barriere”<sup>96</sup>.

(29 marzo 2020)

**Valeria Cirillo** è professore associato di Economia politica presso l'Università degli Studi di Bari.

**Ariel Garcia** è ricercatore di Economia politica e Geografia economica presso l'Università di Buenos Aires.

---

96 Dalla prossima settimana la Commissione Economica per l'America Latina attiverà un osservatorio per monitorare le politiche implementate dagli Stati della regione per gestire le conseguenze socio-economiche relative alla diffusione del virus. Si ringraziano Mario Cimoli e Gabriel Porcile.

---

## Pandemia, conflitti e relazioni internazionali

Francesco Strazzari

*Il darwinismo sociale di Bolsonaro, la guerra Russia-Arabia Saudita sul petrolio, l'inasprimento delle sanzioni Usa all'Iran, le ambizioni di Erdogan, le tensioni in Africa e Medio Oriente. Così il virus influenza la competizione per l'egemonia mondiale. E l'Italia diventa un esperimento di "diplomazia della salute".*

L'impatto della pandemia Covid-19 su tensioni e conflitti internazionali non sarà uniforme né univoco. Rapidità, pervasività e simultaneità del contagio non hanno precedenti, e l'incertezza condiziona ogni formulazione strategica. Al tempo stesso, la pandemia progredisce a velocità comparabile in tutti i paesi, nonostante le differenze nella fase di contagio e nel tipo di risposta dei sistemi sanitari. Sebbene non manchi evidenza di come tale propagazione abbia investito e travolto numerose istanze di *governance transnazionale*, associandosi a una più intensa competizione geopolitica e per certi versi a maggiore instabilità degli scenari locali e globali, non mancano – anche alla luce di crisi e disastri naturali nel passato – ragioni per considerare al contrario un impatto in termini di discontinuità positive per pace e sicurezza internazionali.

Se si esclude l'estrema destra al potere in Brasile, dove Jair Bolsonaro fa professione di crudo darwinismo sociale, la sostanziale convergenza dei trend riguardanti la pandemia è tale che anche paesi come Regno Unito e Stati Uniti, la cui prima risposta è stata l'esplicita difesa del business rispetto alla salute pubblica, hanno presto finito per imporre misure di contenimento (distanziamento sociale, riduzione della mobilità, chiusure selettive delle attività) finalizzate a guadagnare tempo e abbassare le curve di contagio, secondo il cosiddetto "modello italiano". Da più parti emergono riposizionamenti dettati dal collidere degli imperativi di protezione delle vite e dei profitti, che premono sulla relazione fra stato e capitale. Se la mercuriale Presidenza Trump, sempre più in guerra con la realtà, si regola sul calendario elettorale americano annunciando riaperture "per Pasqua" e l'uscita dall'emergenza "per agosto", è piuttosto evidente come scelte affrettate

possano arrecare all'economia danni maggiori rispetto al fermo delle attività non essenziali. Storia delle pandemie e calcolo probabilistico obbligano a considerare lo spettro delle ondate epidemiche di ritorno, e portano a considerare un orizzonte di medio periodo. Dopo aver colpito Cina, Europa e Stati Uniti la pandemia si espande ai paesi in via di sviluppo, dove molto diversa è l'incidenza della spesa alimentare: in paesi come India o Nigeria, le restrizioni si associano alla fame per ampi settori della popolazione.

Si configura così, per miliardi di abitanti del pianeta, un inedito, gigantesco esperimento sociale dagli esiti più che mai imprevedibili. La crisi innescata espone sistemi liberaldemocratici e sistemi autoritari, paesi ricchi e paesi poveri, a uno stress test estremo che interroga il rapporto stesso fra individuo, stato e società. Ovunque si chiudono i confini, e se il panico sui mercati finanziari rappresenta in modo plastico le dinamiche di atomizzazione di un sistema internazionale che pare aver smarrito il proprio principio ordinatore, le modalità con le quali il contagio viene affrontato oggi suggeriscono la compresenza di due narrazioni che competono fra loro nel delineare il tipo di ordine internazionale di *domani*. Da una parte, poggiante su idee di destino comune e interdipendenza, fondata sull'osservazione di un virus che aggira confini e divieti, c'è una storia di maggior cooperazione per fermare la pandemia: imperativo che si coniuga con la risposta immediata per evitare il collasso dei sistemi sanitari, richiama il coordinamento delle azioni, si spinge fino ad un intervento programmatico sull'economia. Il punto di partenza è la ridefinizione dello spazio pubblico, se vogliamo su modello di quanto sta facendo la comunità scientifica transnazionale, che a fronte dell'inadeguatezza dei propri meccanismi di pubblicazione, oggi condivide informazioni, protocolli e strategie sui social media.

Dall'altra, la lezione che viene tratta dalla crisi è che invece gli stati, le nazioni, devono imparare ad isolarsi per meglio proteggersi, in un ambiente internazionale in cui ciascuna unità, facendo leva sulle proprie risorse e capacità, persegue apertamente il proprio interesse e la propria sicurezza. Lungo questo binario, le risposte alla pandemia esplicitano ed esasperano dinamiche di competizione e rivalità di potenza, di cui sono un chiaro segno, ad esempio, la sfrenata guerra al ribasso sui prezzi del petrolio fra Russia e Arabia Saudita e l'accanimento con cui gli Stati Uniti hanno inasprito le sanzioni sull'Iran, paese particolarmente colpito dal Covid-19, anche quando alcuni alleati del Golfo (Kuwait, Emirati Arabi) si sono mostrati determinati ad andare in direzione opposta.

---

## Vulnerabilità di sistema

La crisi ha visto governi manipolare le *supply chains* di beni-chiave per la salute pubblica che il rapido e simultaneo propagarsi del virus rendono scarsi (es. maschere, respiratori, medicine). Un numero crescente di stati, dal Vietnam al Kazakhstan, ha imposto blocchi al proprio *food export* per assicurarsi disponibilità durante la pandemia. Queste dinamiche sfidano un aspetto importante della globalizzazione neoliberale: l'idea di sostituibilità delle filiere, idea che ne ha accompagnato la crescente specializzazione su scala trans-planeraria all'ombra di gruppi dominanti. Davanti a provvedimenti nazionali d'emergenza, la stessa Unione Europea fatica mettere a freno i controlli sull'esportazione di beni sensibili. Spariscono nel Mediterraneo, apparentemente dirottati verso l'Italia, carichi di alcol per soluzioni disinfettanti, mentre mascherine in transito verso gli ospedali italiani vengono bloccate e trattenute dall'alleato atlantico Turchia. Le implicazioni, in termini di beni sensibili per la risposta alla pandemia, diventano fondamentali per paesi poveri, ad esempio per i più dipendenti (per esempio riso e farina in tutto il Nord Africa) o comunque mal posizionati rispetto agli snodi logistici e agli effetti del *panic buying*. Emerge una diversa nozione di rischio, associata ad un potenziale di escalation internazionale: non il rischio generato in/da stati deboli, ma al contrario da governi forti, capaci di manipolare reti di produzione e distribuzione.

La pandemia tocca dunque la competizione per l'egemonia. Abbiamo visto l'Italia trasformata in palcoscenico globale della *health diplomacy*. Nel momento più buio del contagio sono atterrati a Milano, accolti da scroscianti applausi, i medici cubani che da decenni operano nei paesi in via di sviluppo nel nome dell'internazionalismo. Sono arrivati a Roma, sotto l'ala benevolente del Ministero degli Esteri, team medici e aiuti cinesi. Mentre esperti europei denunciavano una campagna di *fake news* sul Covid-19 da parte di social media russi, dopo aver dribblato lo spazio aereo ucraino e quello polacco (che li considerano voli ostili) a Pratica di Mare sono arrivati da Mosca nove aerei carichi di aiuti. Hanno offerto aiuti Francia e Germania, e così via una serie di altri paesi fino ad Albania e Somalia, in misura più o meno simbolica. Gli Stati Uniti – i cui voli militari hanno importato i kit di test prodotti in Lombardia – hanno trasferito un'unità medica mobile dalla base di Ramstein a quella di Aviano.

Colpisce, in effetti, l'assenza della voce degli Stati Uniti come leader capace di risolvere i dilemmi dell'azione collettiva internazionale. Nel 2014 gli Usa si

misero alla testa della risposta al propagarsi dell'epidemia di Ebola in Africa Occidentale. Non solo, dopo aver a lungo ignorato i *warning* dell'intelligence, Washington arranca e si contraddice sul piano della risposta domestica; l'Amministrazione statunitense non ha oggi nessun ruolo nel coordinare la risposta internazionale. La Casa Bianca per giorni si è limitata a criticare la tardiva risposta Europea e ad attaccare la Pechino quale origine del "virus cinese".

Dopo avere per un buon mese ha impedito che venisse lanciato l'allarme, venendo in tal modo meno al proprio dovere di trasparenza verso l'Organizzazione Mondiale della Sanità, la Cina oggi racconta una storia di efficienza domestica nel "domare la curva del contagio", e distribuisce i propri aiuti nel nome del comune destino che unisce i popoli. Pechino annuncia la creazione a Nairobi di un Centro Africano per la Prevenzione e il controllo delle Malattie, e si muove anche sul piano delle elargizioni private: il miliardario Jack Ma distribuisce aiuti medici per l'Africa scegliendo come primo riferimento l'Etiopia e il suo presidente, il Nobel per la Pace Abiy Ahmed. A nessuno, Italia inclusa, sfugge il ruolo di *soft power* e propaganda negli aiuti cinesi: tuttavia è verosimile che essi verranno ricordati, così come l'indifferenza di molti alleati.

Il virus sembra mettere a nudo, esacerbandole, le vulnerabilità dell'ordine sociale dei diversi paesi. Se le ville degli oligarchi russi si dotano di stanze per terapia intensiva, in California si assiste a file davanti alle armerie, e in Israele i casi di sospetta positività fra la forza lavoro palestinese sono buttati oltre i checkpoint dei territori occupati. Il sedicente Stato Islamico e al Qaida non hanno adottato, al momento di scrivere, risoluzioni strategiche in materia di coronavirus al di là delle declamazioni di rito sul "flagello che colpisce gli infedeli". Tuttavia, è assai plausibile che le formazioni jihadiste sui diversi teatri cercheranno di sfruttare il caos e intensificheranno gli attacchi.

In tutto il Niger, avamposto dei dispiegamenti internazionali per contenere l'insorgenza jihadista nel Sahel e i flussi migratori verso l'Europa, la capacità della terapia intensiva ammonta complessivamente a 6 posti letto. Sempre più stretto fra progressione di insorgenze e banditismo, il Burkina Faso figura fra gli stati africani più colpiti dalla pandemia. Vedremo i cosiddetti "Stati fragili" mostrare resilienza, oppure, sopraffatti da un contagio che non risparmia nessuno, implodere nell'anarchia? O forse, nel dichiarato intento di mantenere l'ordine, assisteremo al consolidarsi di dittature? È dimostrato quanto sia cruciale, per l'azione di contenimento di epidemie, il livello di fiducia che

---

la popolazione mostra rispetto alle decisioni delle autorità. In assenza della trasparenza e fiducia, la *compliance* è discontinua, e il contagio si propaga esponenzialmente, come il caso iraniano in parte illustra.

Le implicazioni sono particolarmente serie per i territori nel mezzo di un conflitto armato, esposti all'interruzione delle forniture umanitarie, a forti limitazioni dell'operatività di dispiegamenti di pace, al deragliamento di delicati processi di pace che richiedono costanza e monitoraggio. Certo, in qualche teatro di guerra (ad esempio Camerun, Filippine, Yemen) si sono distinti segnali positivi e adesioni, almeno di facciata, all'appello a far tacere le armi del Segretario Generale Onu Guterres: ma quanto dureranno le tregue?

Quale sarà l'impatto dell'epidemia in quell'enorme carcere a cielo aperto che è la striscia di Gaza, mentre nel dataset sulla pandemia tenuto dalla Johns Hopkins University sparisce Palestina e Territori Occupati? In Libia, il governo internazionalmente riconosciuto, con sede a Tripoli, ha impegnato milioni di dollari nella risposta all'epidemia, anche se non è dato sapere cosa questo significhi in pratica, considerata l'implosione dell'infrastruttura sanitaria, la fuga del personale medico e infermieristico, e la frammentazione del controllo territoriale: la comparsa del primo caso di Covid-19 nel paese è coincisa con l'intensificarsi dell'offensiva militare del maresciallo Haftar su Tripoli, che dura ormai da un anno. Cosa succederà alle migliaia di migranti detenuti in condizioni inumane nei centri di detenzione del paese, o abbandonati lungo le strade?

Sul pianeta si contano 25 milioni di rifugiati e 40 milioni di sfollati, spesso concentrati in campi dove condizioni sanitarie sono estremamente difficili e il distanziamento sociale è impossibile. I punti nevralgici sono noti, dal milione di Rohingya ammassati in Bangladesh, alle centinaia di migliaia di siriani in fuga da Idlib, agli immensi campi profughi del Darfur, dello Yemen, fino alle migliaia sulle isole greche, nell'Unione Europea, dove mancano acqua e sapone.

### **Il dopo-coronavirus**

Ma quando il *dopo* si potrà intravedere, cosa di quel *dopo* ci parlerà del *prima*? Quanto può essere incubatrice di un cambio di paradigma una crisi profonda e protratta?

Nella storia della nostra specie ogni epidemia ha portato alla ricerca del rimedio e – a suon di profilassi e internamento coatto dei poveri – a una ripartenza, forte delle nuove conoscenze, ma sul medesimo binario. Nel tempo i rimedi sono

diventati così efficaci e disponibili da generare l'illusione di immunità: antibiotici e vaccini, in fondo, non sono che succedanei secolari del miracolo. Oggi che torniamo ad immergerci nell'incertezza, e l'obiettivo diventa rallentare il virus abbassando la curva di contagio esponenziale, val la pena domandarsi che cosa ci dicono del mondo in cui vivremo domani i modelli di risposta che scegliamo oggi.

Il grande, simultaneo *esperimento sociale coronavirus* interroga il rapporto fra individuo e società. Il *social distancing* passa attraverso le insidie della transizione digitale della quotidianità. Nella realtà incapsulata e virtuale, divenuta totalizzante, il prodotto su larga scala di crack finanziari e guerre – ovvero senz'altro, evasioni, rifugiati, migranti – esce magnificato nel ruolo di agenti perturbatori dell'ordine.

I modelli di contrasto all'epidemia che vediamo circolare sembrano ridurre la società ad interazioni casuali fra individui-atomi avulsi da qualsiasi dinamica relazionale strutturata. Eppure, senza toccarci, ci guardiamo, ci emuliamo: le affollate stazioni di Parigi riflettono la fuga dalla stazione centrale di Milano. Noto nel carrello degli altri in coda alla cassa il voluminoso pacco della carta igienica, penso un motivo ci sarà, penso "se non altro finirà", e mi pare razionale, in quella circostanza, precipitarmi a comprarla. Il mio comportamento, a sua volta, contagierà il vicino di carrello, producendo una *supply crisis* di un bene non certo essenziale.

Il modello liberale poggia sull'idea che il mercato sia in grado di provvedere a ciò che serve, e di individui che anche davanti al pericolo fanno scelte razionali. Ma le cose si ingarbugliano. Il tessuto produttivo italiano conta 107 aziende che producono armi, settore di traino delle nostre esportazioni, mentre una sola una che produce respiratori. E comunque, quali sono le soglie di comportamento attorno al diritto individuale alla salute? Prendere una boccata d'aria è permesso e certamente salutare, ma se molti decidono di goderne, l'atteggiamento viene stigmatizzato come irresponsabile – per citare i nostri amministratori. Il *jogger* solitario diventa il capro espiatorio: si sprecano i controlli di polizia che esentano le condizioni di lavoro dietro alle casse dei supermercati, nelle fabbriche, nei cantieri, nella logistica. Il governatore veneto Zaia, già estimatore del manganello, evoca il copri-fuoco, compare l'esercito nelle strade. Ma i controsensi di sprecano ovunque: dalla Casa Bianca che obbliga chi arriva negli aeroporti americani ad assembrarsi per sottoporsi al test, fino ai droni kuwaitiani, che invitano la popolazione a disperdersi ottenendo come unico risultato l'assembramento di curiosi a filmarli col cellulare.

Queste increspature non dovrebbero sorprendere, producendosi sull'orlo di

---

un crepaccio che in realtà è molto più profondo. I paesi a capitalismo avanzato negli ultimi decenni hanno visto deteriorare significativamente la capacità del proprio sistema sanitario pubblico nel tentativo di contenere la spesa sanitaria davanti a una popolazione che invecchia. Le tanto decantate “eccellenze della sanità privata” di fronte al Covid-19 risultano di utilità marginale. Come colmare, dunque, il gap fra necessità/libertà individuali e saturazione delle infrastrutture deputate alla salute pubblica, che gli indici di letalità apparente della pandemia impietosamente espongono? Quanto, nel modello di risposta scelto, è biopolitica pura – ruolo pastorale dell’autorità a garanzia della salute e della prosperità – e quanto trascolora invece nella più tradizionale coercizione affidata allo stato d’emergenza e alla criminalizzazione dei comportamenti?

Nella situazione presente, i decreti adottati in Italia e Spagna affidano un ruolo di pubblica sicurezza ai militari, mentre il cittadino sperimenta margini di discrezionalità di giudizio da parte delle forze dell’ordine che controllano le strade. In Ungheria, Viktor Orban ottiene la dichiarazione di stato d’emergenza senza limiti di tempo, con pieni poteri all’esecutivo, sospensione del parlamento e pesanti condanne per giornalisti che diffondono “informazioni false”. Insediata dai militari, la presidentessa ad interim boliviana, Jeanine Añez, annuncia il rinvio *sine die* delle elezioni presidenziali. Similmente, in Sri Lanka, il presidente ultranazionalista Gotabaya Rajapaksa fa leva sulle ragioni di salute pubblica per prorogare le elezioni e accrescere i propri poteri. In Kosovo, la proclamazione dello stato d’emergenza è coincisa con una manovra di palazzo che ha rovesciato il governo allineandone la guida con i voleri della Casa Bianca.

Tuttavia, la spinta al disciplinamento sociale che si accompagna all’azione di contenimento della pandemia non si esaurisce nel ricorso a forme tradizionali di coercizione in un clima di emergenza storicamente amico di soluzioni autoritarie.

La decantata efficienza della risposta cinese all’epidemia non si limita alla costruzione di ospedali a tempo di record, né può essere ridotta ad aspetti coercitivi inumani, famiglie letteralmente sigillate in casa senza assistenza, deportazioni a forza e cifre dubbie circa la mortalità. In Cina come in Corea e a Singapore abbiamo visto entrare in azione un vasto apparato di sorveglianza e monitoraggio digitale, riferibile al concetto di sicurezza algoritmica: il tracciamento dei percorsi degli infetti, la produzione di mappe del pericolo, disseminate attraverso app commerciali che informano autorità e individui incrociando dati individuali su condizione di salute, spostamenti, acquisti, comunicazioni. In

Israele un governo con controversa legittimità elettorale cavalca l'emergenza e in assenza di dibattito parlamentare estende al coronavirus il programma di tracciamento a lungo usato per il controllo dei palestinesi. Abilitando forme selettive e discriminanti che promettono di alleggerire il peso massiccio delle restrizioni, il tracciamento digitale dei casi corona-positivi promette efficacia e conquista favore anche in un'Italia che ancora deve risolvere il problema chiave: quello, per l'appunto, di uno screening tempestivo ed efficace dei casi di positività persino fra i medici in prima linea.

Davanti a un'emergenza che perdura, e all'ipotesi di un rientro "a fisarmonica", con periodi di alleggerimento e periodi di restrizione, si fanno strada due idee, entrambe modulate sul concetto di rischio. La prima, modulare le restrizioni su base territoriale, in base agli indici di circolazione del virus, o – per categorie sociali: si è parlato di fasce di popolazione (giovani, adulti, anziani) e di rientro anticipato per le donne, i cui indici di letalità sono nettamente inferiori. Tuttavia, la sicurezza algoritmica accende un'altra ipotesi: un rientro dall'isolamento modulato su base individuale, in base tanto a "patenti di immunità" per chi ha sviluppato anticorpi quanto al profilo di rischio elaborato dalla sicurezza algoritmica. I nodi vengono dunque al pettine: se i dati sono "il nuovo petrolio" e occorrerà stare sempre in allerta per il ritorno di epidemie, chi tutelerà rispetto a termini indefiniti di uso i dati personali sensibili fra pubblico e privato? Anche questa partita si proietta sugli scenari della politica internazionale: in Cina i dati appartengono allo stato, in America alla corporation che li estrae, in Europa all'individuo che ne è oggetto.

### **Mondi post-liberali**

Trovatasi esposta per prima fra le democrazie occidentali, con il cuore produttivo e logistico lombardo-veneto-emiliano nell'occhio del ciclone, l'Italia ha dapprima perseguito una gradualità di misure poco incline alla criminalizzazione, salvo poi imboccare con decisione un modello di *lockdown* che stigmatizza e sanziona comportamenti socialmente pericolosi. Agendo con competenze sanitarie distribuite su diversi livelli di governo, l'Italia ha pagato un alto prezzo alla scarsa preparazione, e faticato a dare forma alla risposta, mentre il dibattito pubblico impazzava facendo perdere tempo prezioso: siamo passati dai *riaprire tutto!* al *chiudere tutto!*, dal razzismo dei *cinesi mangiatopi* ai cinesi come modello da emulare.

Giorno dopo giorno la magnitudine e la pervasività della crisi illuminano tanto

---

la distanza quanto i nessi che esistono fra le dottrine di “sicurezza nazionale” (tradizionalmente intesa come sicurezza dello Stato) e le aspettative di “sicurezza della società” (*societal security*, la salute e il benessere delle persone comuni). In questo contesto, l'emergenza coronavirus apre, quantomeno in potenza, uno spazio per l'azione politica a tutela della comunità democratica, a partire dallo sforzo a protezione dei più vulnerabili. Tale spazio si apre se si riconosce che i confini nazionali sono in buona parte un feticcio e il mercato deve fare molti passi indietro. Saltano ovunque i dogmi neoliberali sul pareggio di bilancio, mentre in diversi paesi l'emergenza apre la strada per ritorno del privato sanitario nella disponibilità del pubblico. Come scrive Mario Pianta in questo ebook (“Le conseguenze economiche del coronavirus”), “il welfare non è un ‘costo’ per il sistema economico privato, è un sistema parallelo che produce beni e servizi pubblici e assicura la riproduzione sociale in base a diritti e a bisogni, anziché alla capacità di spesa.”

Certo, diversamente da Bernie Sanders, Joe Biden resta convinto che il sistema sanitario pubblico non stia facendo alcuna differenza in Italia. Certo molti non vedono il nesso fra ecocidio, cambiamento climatico e crescente frequenza delle pandemie. Altri, certamente a ragione, contestano l'esistenza di un rapporto di causalità fra gli alti indici di inquinamento che caratterizzano la pianura padana e le complicazioni delle patologie polmonari. Similmente, non mancano certo commentatori che sottolineano la razionalità di tenere aperta la filiera produttiva legata alle armi, soprattutto davanti alla Beretta che utilizza le stampanti 3D per produrre valvole per le maschere respiratorie.

Ma fino a quando potrà operare il velo dell'ideologia, tanti fallimenti potranno essere letti in modo disgiunto, e tanti presupposti fallaci potranno essere ignorati? Lo scenario che abbiamo davanti non è ridicibile al semplice schema del soggetto immobile e della paura individualizzata, fra irreggimentazione sociale coercitiva e sorveglianza. Sovranisti e neoliberali proveranno disperatamente a rivendicare l'accoppiata privato-nazione, ma la storia che si dipana sotto i nostri occhi spinge verso la centralità del pubblico, dell'interdipendenza e della discontinuità di politiche e pratiche sociali. Resta sicuramente da capire quale sia il soggetto che storicamente può farsi portatore di queste istanze, se l'Europa sia in grado di battere un colpo, ma può trattarsi di una buona notizia per le dinamiche di pace e sicurezza internazionale.

(aggiornato al 30 marzo 2020)

**Francesco Strazzari** è professore di Relazioni internazionali alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

## Il virus mette la globalizzazione con i piedi per terra

Luigi Ferrajoli

*È mai possibile che l'Unione europea sia capace di imporre agli Stati sacrifici e politiche di austerità, e non anche misure sanitarie a beneficio della vita dei suoi cittadini? La pandemia testimonia tutta la nostra fragilità e interdipendenza, confermando necessità e urgenza di un costituzionalismo globale.*

Il coronavirus non conosce confini. Si è ormai diffuso in quasi tutto il mondo e certamente in tutta Europa. È un'emergenza globale che richiederebbe una risposta globale. Possiamo quindi trarne due insegnamenti, che ci costringono a riflettere sul nostro futuro.

Il primo insegnamento riguarda la nostra fragilità e, insieme, la nostra totale interdipendenza. Nonostante le conquiste tecnologiche, la crescita delle ricchezze e l'invenzione di armi sempre più micidiali, continuiamo – tutti, semplicemente in quanto esseri umani – ad essere esposti alle catastrofi, talune provocate da noi stessi con i nostri inquinamenti irresponsabili, altre, come l'attuale epidemia, consistenti in calamità naturali.

Con una differenza, rispetto a tutte le tragedie del passato: il carattere globale delle catastrofi odierne, le quali colpiscono tutto il mondo, l'umanità intera, senza differenze di nazionalità, di cultura, di lingua, di religione e perfino di condizioni economiche e politiche.

Ne consegue purtroppo – da questa pandemia planetaria – una drammatica conferma della necessità e dell'urgenza di realizzare un costituzionalismo planetario: quello proposto e promosso dalla **scuola «Costituente Terra»** che abbiamo inaugurato a Roma il 21 febbraio scorso.

Il secondo insegnamento riguarda la necessità che di fronte a emergenze di questa natura vengano adottate misure efficaci e soprattutto omogenee, onde evitare che la varietà dei provvedimenti adottati, in molti casi del tutto inadeguati, finisca per favorire il contagio e moltiplicare i danni per tutti.

E invece ciascun paese adotta misure diverse, talora del tutto insufficienti

---

come quelle prese negli Stati Uniti e in Inghilterra, i cui governi stanno sottovalutando il pericolo per non danneggiare le loro economie. Perfino in Europa i 27 paesi membri si muovono in ordine sparso, adottando ciascuno strategie differenti: dalle misure rigorose dell'Italia e della Spagna a quelle più lievi della Francia e della Germania. Eppure, almeno per quanto riguarda l'Europa, una gestione comune dell'epidemia sarebbe addirittura imposta dai Trattati.

L'articolo 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, dedicato alla sanità pubblica, dopo aver affermato che «l'Unione è garante di un livello elevato di protezione della salute umana», stabilisce che «gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche» e che «il Parlamento europeo e il Consiglio possono anche adottare misure per proteggere la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera». Inoltre l'art. 222, intitolato «clausole di solidarietà», stabilisce che «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia vittima di una calamità naturale».

È mai possibile che l'Unione Europea sia capace di imporre agli Stati membri soltanto sacrifici e politiche di austerità a beneficio dei pareggi di bilancio, e non anche misure sanitarie a beneficio della vita dei suoi cittadini? La Commissione europea ha tra i suoi componenti un commissario per la salute, un altro per i diritti sociali, un altro ancora per la coesione e le riforme e perfino un commissario per la gestione delle crisi. Cosa aspettano costoro a prendere in mano questa emergenza e a promuovere in tutta Europa, con direttive vincolanti, misure omogenee ed efficaci dirette a fronteggiarla?

Ma soprattutto il carattere globale di questa epidemia conferma la necessità – già evidente in materia di aggressioni all'ambiente, ma resa ancor più visibile e urgente dal terribile bilancio quotidiano dei morti e dei contagiati – di dar vita a una Costituzione della Terra che preveda garanzie e istituzioni all'altezza delle sfide globali e a tutela della vita di tutti.

Esiste già un'Organizzazione Mondiale della Sanità. Ma essa non ha i mezzi e gli apparati necessari neppure per portare nei paesi poveri i 460 farmaci salva-vita che 40 anni fa stabilì che dovessero essere accessibili a tutti e la cui mancanza provoca ogni anno 8 milioni di morti. Oggi l'epidemia globale colpisce tutti, senza distinzione tra ricchi e poveri.

Dovrebbe perciò fornire l'occasione per fare dell'Oms una vera istituzione di garanzia globale, dotata dei poteri e dei mezzi economici necessari ad affrontare

la crisi con misure razionali e adeguate, non condizionate da interessi politici o economici contingenti ma finalizzate alla garanzia della vita di tutti gli esseri umani solo perché tali.

Di questo salto di civiltà – la realizzazione di un costituzionalismo globale e di una sfera pubblica planetaria – esistono oggi tutti i presupposti: non soltanto quelli istituzionali, ma anche quelli sociali e quelli culturali. Tra gli effetti di questa epidemia ci sono infatti una rivalutazione della sfera pubblica nel senso comune, una riaffermazione del primato dello Stato rispetto alle Regioni in tema di sanità e, soprattutto, lo sviluppo – dopo anni di odio, di razzismi e di settarismi – di un senso straordinario e inaspettato di solidarietà tra le persone e tra i popoli, che si sta manifestando negli aiuti provenienti dalla Cina, nei canti comuni e nelle manifestazioni di affetto e gratitudine, sui balconi, nei confronti dei medici e degli infermieri, nella percezione, in breve, che siamo un unico popolo della Terra, accomunato dalla condizione comune in cui tutti viviamo.

Forse da questa tragedia può nascere finalmente una consapevolezza generale in ordine al nostro comune destino, che richiede perciò un comune sistema di garanzie dei nostri diritti e della nostra pacifica e solidale convivenza.

(17 marzo 2020)

Luigi Ferrajoli è professore emerito di Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi Roma Tre.

---

## Le proposte di Sbilanciamoci!

## Il governo di fronte all'emergenza coronavirus

Giulio Marcon

*Il decreto “Cura Italia” del governo contiene misure condivisibili. Manca però la consapevolezza che per affrontare una crisi sanitaria, economica e sociale destinata a protrarsi a lungo – in Italia, in Europa e nel mondo – è necessario un cambio di passo, con interventi e strumenti ben più radicali.*

Si può fare un primissimo bilancio dell'azione del governo Conte da quando, alcune settimane fa, è scoppiata l'emergenza coronavirus, non solo quella sanitaria, anche quella economica e sociale.

I provvedimenti si sono susseguiti in un crescendo di rigore e ampiezza. Dai primi che riguardavano il contenimento dell'emergenza in alcuni comuni del nord Italia, poi in Lombardia e in altre regioni settentrionali, la limitazione degli spostamenti in tutta Italia, la chiusura delle scuole, fino alla decisione del 21 marzo scorso di bloccare in tutto il paese molte delle attività produttive, ma non tutte, suscitando le dure critiche dei sindacati.

Anche sul fronte economico e sociale abbiamo assistito ad una dinamica analoga. Dopo una prima fase di decisioni e misure estemporanee si è arrivati a scelte più coraggiose e radicali. Si è passati, inizialmente, dall'annuncio di un decreto da 3,6 miliardi di euro, poi passati a 7,5, poi arrivati a 12 e infine a 25. C'è stata confusione, ma il DEF (da varare entro il 30 aprile) può essere l'occasione per definire una strategia più complessiva.

Va ricordato che l'emergenza coronavirus è arrivata in un contesto di difficoltà economiche già esistenti nel nostro paese. Il IV trimestre del 2019 si era concluso con un calo del Pil dello 0,3%. Il governo stimava – prima della crisi da coronavirus – un aumento del Pil per il 2020 dello 0,2%, mentre l'Ocse ci dava a zero. Il debito pubblico già un mese fa era dato in ulteriore crescita – oltre il 135% – e la disoccupazione rimaneva inchiodata a poco sotto il 10%.

L'emergenza coronavirus, secondo gli analisti, può decretare un calo del Pil tra il 6% e l'8% nel primo trimestre dell'anno e complessivamente (sperando in

---

una ripresa nella seconda parte del 2020) può assestarsi al 7-8% su base annua. Confindustria ci diceva che, prima del blocco del 21 marzo, il 20% delle imprese italiane aveva rallentato le sue attività e Unioncamere del Veneto che il 25% delle imprese venete si erano fermate. In realtà i dati alla fine di marzo sono ancora peggiori: il 90% delle attività industriali ormai è ferma.

Secondo Sbilanciamoci! la disoccupazione può crescere nei prossimi mesi di 500mila unità. Il centro studi Cerved ha disegnato uno scenario di base (due mesi di emergenza) e un altro pessimista (sei mesi) sulle conseguenze sul nostro apparato produttivo: il turismo avrebbe un calo tra il 35% (scenario di base) e il 70% (scenario pessimistico), i trasporti aerei tra il 25% e il 55%, la logistica tra il 13% e il 30%, il settore delle costruzioni tra l'8% e il 23%, il settore dei componenti di autoveicoli tra il 20% e il 45%.

Il decreto "Cura Italia" varato dal governo il 17 marzo ha avuto una portata e un impatto rilevanti rispetto alle misure precedenti, e non solo per i 25 miliardi stanziati – come aveva richiesto Sbilanciamoci! nella prima settimana di emergenza, quando ancora l'esecutivo era fermo a un intervento previsto di 3,6 miliardi. Il decreto prevede 3,1 miliardi per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale e la protezione civile; 5 miliardi di euro per gli ammortizzatori sociali; altri 5 miliardi per il lavoro (congedi, integrazioni, eccetera); 6,7 miliardi per le famiglie e le imprese e altri 4 miliardi per misure varie. Con questo provvedimento è cresciuto l'indebitamento e il rapporto deficit-Pil è stato stimato al 3,3% nel 2020.

Il "Cura Italia" contiene positivamente misure indifferibili e necessarie: i finanziamenti al sistema sanitario (nello specifico un'integrazione al fondo nazionale di 1,4 miliardi), la cassa integrazione per 9 settimane per tutte le imprese (anche quelle con un dipendente) e i lavoratori, la sospensione dei licenziamenti, i congedi parentali e i voucher per l'utilizzo di baby sitter (per figli fino a 12 anni), il rinvio delle scadenze fiscali, il blocco degli sfratti fino al 30 giugno, un credito di imposta per gli affitti degli esercizi commerciali, un'integrazione una tantum di 600 euro per i lavoratori autonomi e le collaborazioni coordinate e continuative, e altro ancora.

Si tratta di misure importanti, ma temporanee e parziali, alcune anche oggetto di critiche specifiche. Non c'è nessuna forma di protezione e di aiuto per il lavoro domestico e l'assistenza a domicilio (2 milioni di lavoratori e lavoratrici, spesso persone straniere) e l'integrazione per gli autonomi e i collaboratori

è indifferenziata: non tiene conto del reddito e nemmeno se quel lavoratore o lavoratrice sta continuando a lavorare o se rischia di perdere il lavoro (o l'ha già perso). Le assunzioni in sanità previste dal decreto sono ancora modeste, mentre servirebbe un intervento ben più massiccio per rafforzare il personale del Servizio sanitario nazionale.

Un altro decreto – il cosiddetto “decreto liquidità” – è stato varato agli inizi di aprile: 400 milioni di garanzia per le imprese, sotto forma di crediti alle imprese, fino a un massimo del 25% del loro bilancio, da restituire in sei anni senza interessi e senza i vincoli posti solamente dagli istituti bancari.

Il governo ha annunciato – con la prosecuzione del blocco delle attività fino al 3 maggio – un “decreto aprile”, utilizzando i fondi europei: l'ipotesi, con il permesso già accordato da Bruxelles, è di utilizzare 11 miliardi di euro di fondi strutturali che l'Italia non ha ancora destinato a progetti e interventi, per arrivare a mobilitare complessivamente 50 miliardi di risorse. Alcune misure saranno necessariamente prorogate: è prevedibile che le 9 settimane di cassa integrazione diventeranno decisamente di più e che la misura a tantum per autonomi e collaboratori sia strutturata e prolungata per alcuni mesi.

Altre nuove misure saranno prese. Le difficoltà drammatiche si susseguiranno: la continuazione dell'emergenza sanitaria e lo scoppio della recessione globale sono lì a testimoniare. C'è la speranza che il “decreto aprile” possa giungere in un momento di calo dei contagi e di affievolimento dell'emergenza sanitaria: in questo caso il governo dovrà mettere in campo più corpose misure per fare ripartire l'economia e varare misure espansive che abbiano al centro – si spera – non ennesimi incentivi fiscali indifferenziati alle imprese, ma forti investimenti pubblici. Probabilmente servirà nei prossimi mesi molto di più dei 25 miliardi già stanziati fino a oggi. Sbilanciamoci! stima che ne occorranò almeno altri 50-70 per fronteggiare la crisi, garantire redditi e salvare le imprese.

Servirebbe l'Europa, molta Europa, ma le istituzioni del vecchio continente non sembrano in grado di rispondere adeguatamente: questo è l'ultimo treno per le istituzioni europee per salvarsi dalla loro definitiva involuzione. Un'Europa che si muove come ha fatto in queste settimane non è credibile. Le risposte messe in campo fino a oggi – con le decisioni del Consiglio europeo e l'Eurogruppo (si veda in proposito il contributo di Matteo Lucchese e Mario Pianta che chiude questo ebook) – sono insufficienti e limitate.

L'Europa dovrebbe mettere sul tavolo almeno 1.000 miliardi l'anno; il bilan-

---

cio europeo dovrebbe passare dall'1% al 5% del Pil dei singoli paesi per gli interventi necessari. La BCE dovrebbe mettere liquidità non solo per salvare le banche, ma per dare linfa alla BEI (Banca Europea degli Investimenti) e per il sostegno dell'economia europea, attraverso l'emissione di Eurobond. Proposte che sembrano (sembravano) impossibili, ma non c'è altra strada e questa bisogna provare a percorrere. È una battaglia da fare.

In una situazione d'emergenza come quella che stiamo vivendo serve, anche in Italia, una politica economica d'emergenza: il mercato ora si faccia da parte e il governo intervenga pesantemente con politiche pubbliche adeguate.

L'agenda è nota: serve un *piano straordinario* di investimenti pubblici per tutelare e allargare la sfera dei beni pubblici. Servono forti investimenti pubblici nella sanità pubblica (in questi anni falcidiata e sotto di 2 punti di Pil rispetto al finanziamento del servizio pubblico in Francia e in Germania): almeno 10 miliardi di euro per assumere 20mila tra medici e infermieri e 10mila operatori socio-sanitari, per potenziare i reparti di terapia intensiva, per investire nella prevenzione, per la cura delle malattie croniche e per il superamento delle *diseguaglianze sanitarie* che affliggono il nostro paese.

Bisogna investire nel welfare e nella protezione sociale: nell'edilizia pubblica residenziale, nelle politiche di genere, nella riforma e nell'allargamento del reddito di cittadinanza, nella tutela delle persone non autosufficienti. Bisogna investire nei saperi e nell'istruzione: i finanziamenti per scuola, università e ricerca devono raggiungere – anche in questo caso – i livelli di paesi di Francia e Germania.

Dopo la crisi servirà una vera politica industriale, che in questi anni non c'è stata. Cassa Depositi e Prestiti dovrebbe trasformarsi in una Banca Pubblica di Investimenti e servirebbe, come ha proposto la Cgil, un'*Agenzia nazionale pubblica per lo Sviluppo Industriale e il Lavoro*, con poteri straordinari, fondi adeguati, procedure semplificate per dare un impulso alla politica industriale, alla difesa dell'economia e dell'occupazione.

Il *Green New Deal* – presente nella Legge di Bilancio per il 2020 con poche misure e molto modeste – deve diventare un volano per la ripresa della nostra economia nel post-emergenza: la decarbonizzazione della produzione e dell'economia è un obiettivo imperativo. Si possono attivare nuove produzioni e dare vita a nuovi consumi per un nuovo modello di sviluppo. Bisognerà avviare migliaia di piccoli cantieri per la realizzazione delle tante piccole opere che

sono urgenti: la ristrutturazione degli ospedali e dei presidi sanitari dismessi, la messa in sicurezza (anche dal punto di vista sanitario) delle scuole che non rispettano le norme antisismiche e antincendio, la riqualificazione delle periferie, la cura del territorio attraverso la lotta al dissesto idrogeologico, la cura delle coste, la messa in sicurezza dei corsi d'acqua.

Per fare tutto ciò il governo Conte deve trovare soldi. L'Europa ha aperto uno spiraglio, ma non basta: siamo in attesa di iniziative come l'emissione di *eurobond* che aiutino paesi come l'Italia a fronteggiare questo momento e a scongiurare la speculazione dei mercati finanziari.

Ci sono le risorse da trovare anche in Italia, non solo facendo necessariamente debito pubblico, ma colpendo le grandi ricchezze dei privilegiati, la speculazione finanziaria, i grandi patrimoni. Ci aspettiamo dal governo misure anche in tale direzione. Con un prelievo aggiuntivo dell'1% sui patrimoni sopra un milione di euro potremmo trovare almeno 10 miliardi di euro l'anno e con una tassazione aggiuntiva del 5% (dal 43 al 48%) dei redditi sopra i 75mila euro potremmo avere 3 miliardi. Altri soldi, tanti, si possono trovare tagliando radicalmente le spese militari almeno del 25%: si tratta di 6-7 miliardi di euro.

Ci aspettiamo dal prossimo decreto e dal DEF che dovrà essere trasmesso in Parlamento entro un mese un piano radicale per fronteggiare un'emergenza che può produrre gravissimi sconquassi sociali ed economici. Tutto ciò si può evitare, ma serve un salto di qualità della politica.

(aggiornato al 9 aprile 2020)

**Giulio Marcon** è il portavoce della Campagna Sbilanciamoci!

---

## La spesa per la salute nell'Italia di Sbilanciamoci!

Campagna Sbilanciamoci!

*Da 20 anni Sbilanciamoci! chiede di sostenere la sanità pubblica. Se quelle proposte fossero state ascoltate avremmo oggi una spesa sanitaria dell'8,4% del Pil, solo un punto in meno di Parigi e Berlino. E con una sanità più forte saremmo stati più in grado di affrontare l'epidemia e limitare i danni economici.*

Il 25 marzo 2020 il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha giustificato in Parlamento gli errori iniziali del governo con la nota frase: “del senno di poi sono piene le fosse”. Ci permettiamo di ricordare qui che c'è stato anche un “senno di prima” dell'epidemia, quello di chi chiedeva più risorse per la salute degli italiani. Tra questi c'è, da vent'anni, la **Campagna Sbilanciamoci!**, che ogni anno propone, nelle sue “**Controfinanziarie**”, priorità diverse per la spesa pubblica.

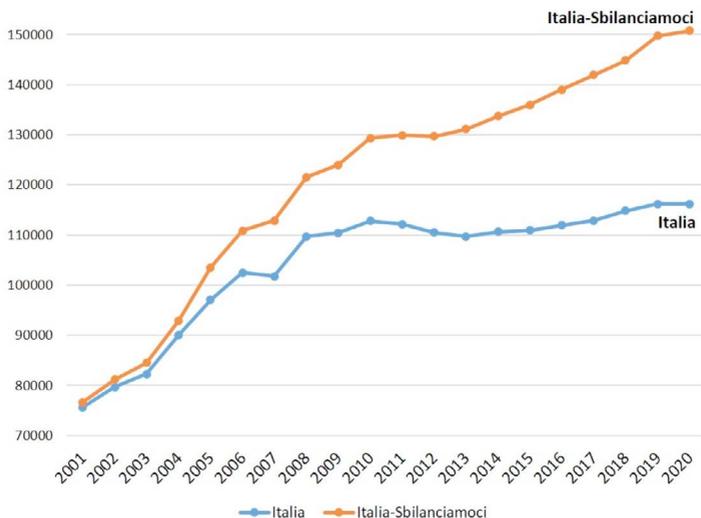
Abbiamo messo in fila vent'anni di Controfinanziarie e siamo andati a rileggere le nostre proposte. Erano idee condivise tra le circa 50 associazioni che fanno parte della campagna, con un contributo importante di quelle che più lavorano sui temi della salute come Cittadinazattiva, discusse ogni anno con economisti ed esperti. Erano ragionevoli proposte di aumenti progressivi della spesa sanitaria, compensati da tagli alle spese “sbagliate” – come quelle per le armi e gli F-35 – e da maggiori imposte sui più ricchi, in modo da lasciare immutato il saldo dei conti pubblici deciso dai governi che si succedevano ogni anno.

Abbiamo rifatto i conti della spesa pubblica per la sanità – usando i dati Ocse – a prezzi correnti, trascurando così l'erosione della spesa avvenuta in vent'anni per effetto dell'inflazione. La figura 1 mette a confronto la spesa effettuata dai governi e quella che avremmo avuto se le proposte di Sbilanciamoci! fossero state accettate.

Nel 2001 si partiva da 75 miliardi di euro, e Sbilanciamoci! chiedeva un miliardo in più, 76. Nel 2002 si chiedevano 500 milioni in più, in un paio di occasioni la richiesta è stata di 3 miliardi in più. Per farci cosa? Per evitare i tagli al Fondo sanitario nazionale, per lo sblocco del turnover del personale medico e

infermieristico, per il potenziamento dei servizi di cura domiciliari e territoriali. Tra le proposte di Sbilanciamoci! c'era il finanziamento di centinaia di unità di rianimazione e di cura di patologie croniche e per malati terminali, anche in relazione all'invecchiamento della popolazione.

**FIGURA 1. LA SPESA PUBBLICA PER LA SALUTE IN ITALIA (milioni di euro a prezzi correnti)**



Rileggiamo quello che chiedeva la Controfinanziaria del 2008: “È necessario mettere termine all’incertezza sulle risorse, definire le linee di azione per una redistribuzione della spesa a favore della medicina di base, della prevenzione e di forme di assistenza domiciliare, razionalizzare le strutture ospedaliere, diminuire la spesa farmaceutica, individuare sprechi e situazioni di cattiva gestione e di illegalità, garantire il pieno utilizzo delle strutture pubbliche limitando il ricorso a quelle private, privilegiare il rapporto esclusivo da parte del personale medico. Sono questi i punti principali di un rilancio della sanità pubblica quale indispensabile elemento di sostegno di una società avanzata e fondamentale indicatore di civiltà”. E si chiedeva “il riordino delle convenzioni con le strutture sanitarie private, che producono sovrapposizioni e sprechi specialmente in Lombardia”, la regione che, dodici anni dopo, con una sanità pubblica ridimensionata, si è trovata impreparata ad affrontare l’epidemia di coronavirus.

---

Che cosa hanno fatto i governi? L'antefatto, tra il 1992 e il 1995, è stata la prima pesante riduzione della spesa sanitaria pubblica ad opera del governo presieduto da Giuliano Amato, con Francesco De Lorenzo ministro della Sanità (poi condannato per corruzione): in quel triennio la riduzione fu del 14%, con tagli al prontuario farmaceutico, riduzione di prestazioni, blocco del turnover del personale sanitario, aziendalizzazione delle Usl, margini d'azione incontrollata alle Regioni, spazio alla sanità privata.

Dal 2001 al 2006 la spesa sanitaria (a prezzi correnti) sale progressivamente, scivola nel 2007, risale nel 2008, poi con la crisi diminuisce fino al 2013, si stabilizza e registra un lieve aumento, fino a 116 miliardi di euro, negli ultimi anni. I tagli peggiori vennero a partire dal 2010 con il governo Berlusconi: 5 miliardi di euro in meno in tre anni al Fondo sanitario nazionale, poi qualche rifinanziamento e il commissariamento delle Regioni che avevano accumulato debiti troppo elevati per coprire le spese sanitarie, spesso per pagare onerose convenzioni a ospedali e case di cura private. Proprio nel 2010 Sbilanciamoci! chiedeva di evitare i tagli e lasciare 3 miliardi di euro alla spesa per la salute.

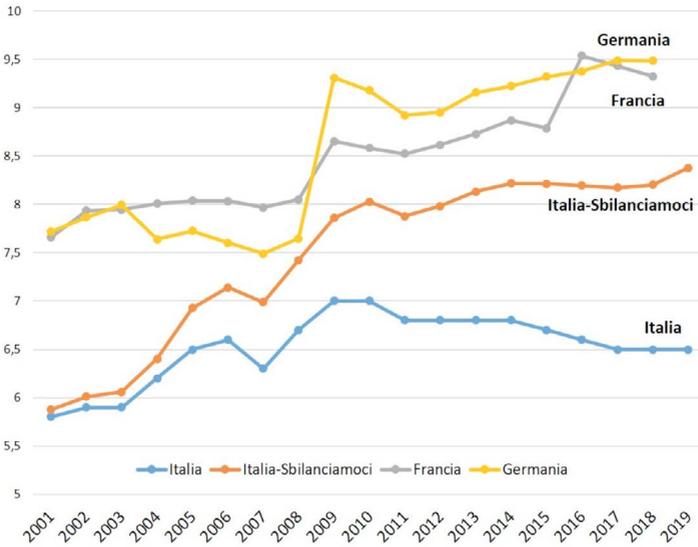
Se facciamo le somme, in vent'anni le richieste di maggiori spese (o minori tagli) avanzate da Sbilanciamoci! arrivano a 34 miliardi di euro: avremmo oggi una spesa pubblica per la salute di 150 miliardi di euro. Per una parte significativa tale spesa avrebbe *sostituito* la spesa privata, con un ridotto carico aggiuntivo sull'economia.

Ma era fattibile, questa "Italia di Sbilanciamoci!", a confronto con l'Italia dei tagli alla sanità, delle privatizzazioni, dell'austerità, dell'evasione fiscale? Guardiamo a Francia e Germania negli stessi anni: i dati, sempre Ocse, sono nella Figura 2, in termini di spesa pubblica sanitaria in percentuale del Prodotto interno lordo. Vent'anni fa l'Italia aveva un serio ritardo, spendeva il 5,8% del Pil contro il 7,7 dei due paesi, due punti percentuali di Pil in meno. Per un decennio c'è stato un lieve avvicinamento, poi dal 2010 la divergenza diventa nettissima e oggi il nostro ritardo si è allargato a tre punti di Pil: 6,5% in Italia e 9,3-9,5% in Francia e Germania.

Come sarebbe oggi l'"Italia di Sbilanciamoci"? Saremmo più vicini al resto d'Europa, con una spesa dell'8,4% del Pil, solo un punto in meno di Parigi e Berlino. Con una sanità pubblica più forte saremmo stati più in grado di affrontare l'epidemia, ridurre le vittime, limitare i danni economici e sociali. È il

momento di imparare la lezione del coronavirus, tornare alle proposte di Sbilanciamoci! di aumento della spesa sanitaria, sociale e ambientale, cambiare strada nello sviluppo del paese.

**FIGURA 2. LA SPESA PUBBLICA PER LA SALUTE IN % DEL PIL**



(27 marzo 2020)

La **Campagna Sbilanciamoci!** riunisce dal 1999 49 organizzazioni e reti della società civile italiana per promuovere un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica basato sui diritti, la pace, l'ambiente: <http://sbilanciamoci.info/chi-siamo/>

---

## Coronavirus. Sei cose da fare per l'economia italiana

Campagna Sbilanciamoci!

*L'emergenza coronavirus rischia di mandare definitivamente al tappeto il nostro sistema sociale, economico e produttivo. La Campagna Sbilanciamoci! chiede con urgenza che il Governo intervenga in Italia e in Europa su sei fronti per uscire dalla crisi. Il testo che segue è stato redatto e pubblicato l'11 marzo 2020.*

Il perdurare dell'emergenza coronavirus sta producendo un impatto enorme sul tessuto economico e sociale italiano. Si prospetta una grave recessione con effetti pesantissimi sull'occupazione, i consumi, la crescita della povertà, la capacità produttiva del Paese. Lo spread ha superato quota 200 (con evidenti ricadute sul debito pubblico) e la borsa italiana, perdendo oltre il 25% del suo valore in pochi giorni, ha annullato la crescita dell'ultimo anno.

Vi sono problemi serissimi sia sul fronte dell'offerta sia su quello della domanda.

Molte imprese nel Nord hanno rallentato la produzione, a causa della strozzatura nell'importazione di componentistica dalla Cina (con il conseguente drastico calo ed esaurimento delle scorte di magazzino) e delle difficoltà generali – negli spostamenti e nella logistica – determinate dai necessari provvedimenti presi dal Governo per arginare l'epidemia. Altrettanto seri sono i problemi sul lato della domanda: l'inevitabile drastico calo dei consumi interni produce conseguenze gravi sulla produzione nazionale.

Ancora non ci sono stime ufficiali, ma l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb) nella [memoria presentata alle Camere il 10 marzo 2020](#), prevede che “gli impatti potrebbero essere rilevanti soprattutto nel mese in corso”, affermando poi che “è del tutto probabile che nel complesso dell'anno 2020 il Pil si ridurrà”.

**Sbilanciamoci!** ha stimato qualche giorno fa una riduzione del Pil per il 2020 dello 0,9%, ma si tratta di una stima prudenziale: è probabile che sia molto più alta a causa del perdurare dell'emergenza e del rischio che, a fronte del probabile coinvolgimento degli altri Paesi, si inneschi una crisi economica globale. C'è

il rischio di un peggioramento delle condizioni internazionali e si rischia una disintegrazione delle sedi di governance globale a favore di una deregulation sovranista delle politiche nazionali. In quel caso la riduzione del Pil potrebbe anche arrivare fino al 5%.

Ci sono alcuni settori particolarmente colpiti: il settore manifatturiero e in particolare quello dell'auto; il turismo; i trasporti e la logistica. In questi settori può esserci un crollo delle attività tra il 25 e il 50%: è – quest'ultimo – il caso del turismo e della ristorazione, che produce all'incirca il 6% del totale del valore aggiunto e dell'occupazione. Il rischio – come abbiamo detto alcuni giorni fa – è la perdita di oltre 250mila posti di lavoro.

Per l'Italia la situazione è particolarmente seria, considerate le condizioni di partenza già preoccupanti: nell'ultimo trimestre del 2019 il Pil era calato dello 0,3% e le previsioni per il 2020 erano di un timido +0,2%. Con l'ultima Legge di Bilancio si è evitato l'aumento dell'Iva, ma ben poco si è fatto in termini di sostegno agli investimenti e all'economia reale: i provvedimenti legati al Green New Deal – sul quale il Governo ha messo molta enfasi – sono molto modesti nella Legge di Bilancio, e quelli più importanti sono rinviati ai prossimi anni.

In Veneto, il 25% delle imprese (soprattutto medio-piccole e nel settore del tessile) ha dovuto sospendere la produzione (fonte: Unioncamere), in Italia il 28% ha subito conseguenze per il rallentamento della domanda, mentre per circa il 10% delle imprese i danni sono molto rilevanti (fonte: Confindustria).

Il Governo ha fronteggiato questa situazione di emergenza con una serie di misure necessarie, ma ancora insufficienti. Il decreto del 3 marzo scorso contiene alcune misure importanti – per un totale di 3,6 miliardi di euro, fino ad arrivare a un impegno di 7,5 miliardi in deficit – sul rinvio del pagamento di utenze, oneri fiscali e sociali, mutui; sulla cassa integrazione in deroga; su alcuni interventi sociali.

Ora, il Governo annuncia un complesso di 25 miliardi di euro di stanziamenti e assunzioni di 20mila infermieri e medici.

Salutiamo positivamente queste misure, che **avevamo sollecitato una settimana fa esattamente negli stessi termini.**

Come Campagna Sbilanciamoci! chiediamo e ribadiamo che è doveroso raccogliere (nell'ambito delle misure previste per un importo complessivo di 25 miliardi di euro) quanto esposto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio nella **memoria sopra citata**: bisogna “affiancare all'azione dei singoli Paesi modalità

---

di intervento definite a livello dell'intera euro zona, inclusa la possibilità di emettere debito con garanzia europea". Gli interventi devono essere concentrati in queste direzioni:

1. interventi nel settore della sanità pubblica, con: (a) l'assunzione – già annunciata dal Governo e proposta da Sbilanciamoci! nel documento del 4 marzo scorso – di 20mila infermieri e medici; (b) la riapertura di strutture sanitarie (piccoli ospedali, presidi, eccetera) chiuse in questi anni in base a un'inopinata politica di tagli alla sanità. L'emergenza ci impone in futuro un investimento più forte nel Servizio Sanitario Nazionale: basta tagli. Questa è l'occasione per rilanciare la sanità pubblica e un modello di coesione sociale fondato su un welfare universalistico e inclusivo. Non si tratta di un costo, ma di un investimento per il nostro futuro.

2. Il rafforzamento di tutti gli interventi volti alla costituzione di un fondo di politica industriale finalizzato a evitare la chiusura delle imprese e a rilanciare le attività produttive in base alle nuove esigenze. Occorre poi istituire una "cassa sociale straordinaria", ovvero una sorta di "garanzia lavoro" volta ad assicurare la cassa integrazione a tutti i lavoratori che ne avranno bisogno e un'indennità economica a tutti le persone con contratti co.co.co e a tempo determinato che ne necessiteranno. Nessuno deve perdere il lavoro per questa emergenza, nessuno deve subire riduzioni di reddito. Bisogna salvaguardare tutti i lavoratori ed enfatizzare la difesa dei lavoratori precari e a tempo determinato con tutti i mezzi. Inoltre bisogna potenziare tutti quegli strumenti – come il reddito di cittadinanza – volti a erogare sussidi economici alle fasce più disagiate e meno protette della società.

3. Il varo di interventi straordinari e immediati: la sopra richiamata riapertura di ospedali e presidi sanitari chiusi in questi anni, così come la messa in sicurezza di scuole e di edifici pubblici, anche dal punto di vista delle norme sanitarie. Si possono aprire subito centinaia di piccoli cantieri, che darebbero lavoro a migliaia di lavoratori e possibilità di ripresa per le imprese. Si tratta poi di investire nelle dotazioni informatiche e tecniche delle scuole per permettere di attivare l'insegnamento a distanza.

4. L'assunzione di 10mila operatori socio-sanitari nel settore pubblico per potenziare l'intervento di assistenza e di tutela dei diritti per le centinaia di migliaia di persone non autosufficienti (anziani, persone con disabilità...), attraverso il rafforzamento della rete dei servizi pubblici: assistenza

a domicilio, accompagnamento, la tutela dei minori con i genitori ammalati, eccetera.

5. Due miliardi di euro di finanziamento alla ricerca scientifica: si tratta di un investimento determinante in un comparto sotto-finanziato. Occorre attrezzare il nostro Paese di fronte alle sfide dei prossimi anni, non solo nel campo della ricerca medica e chimica, ma nel settore decisivo dell'innovazione tecnologica e scientifica, in modo da poter rendere protagonista la nostra economia e il nostro apparato produttivo nella competizione globale. Bisogna riportare gli stanziamenti per la ricerca ai livelli precedenti al 2008, prevedere un programma di assunzioni per 5.000 ricercatori e favorire il rientro dei ricercatori italiani all'estero.

6. Il ruolo dell'Europa diventa in questo contesto fondamentale. La rigidità dei vincoli del Patto di Stabilità non ha oggi alcuna ragione di essere seguita. Serve una garanzia europea sul debito pubblico contratto per fronteggiare l'emergenza coronavirus. Ed è necessario che la Banca Centrale Europea (Bce) favorisca con l'emissione di moneta l'acquisto di eurobond, e sostenga il finanziamento della Banca Europea per gli Investimenti (Bei) per effettuare investimenti a favore del Green New Deal e del rafforzamento dei servizi sanitari pubblici. È necessario in questo contesto rivedere – rafforzandolo politicamente ed economicamente – il processo di integrazione dell'Unione Europea: fin qui le politiche restrittive e di austerità non hanno funzionato. Bisogna darsi politiche economiche e fiscali economiche comuni con caratteristiche espansive che privilegino il lavoro, il welfare, l'economia della conoscenza, la sostenibilità ambientale e sociale.

Dobbiamo affrontare e uscire da questa crisi cogliendo l'occasione per ripensare il nostro modello di sviluppo, rendendolo sostenibile ed equo, regolando la finanza, rafforzando il ruolo dello Stato e delle politiche pubbliche, investendo nell'economia verde, facendo del welfare e della sanità pubblica gli architravi del nostro modello sociale.

Chiediamo, infine, di anticipare il più possibile la stesura della bozza del Documento di Economia e Finanza del 2021 e – prima della sua trasmissione al Parlamento – di condividerne con le parti sociali e la società civile le linee e le proposte individuate.

(11 marzo 2020)

---

## L'Italia in emergenza: un salto di qualità della politica

Campagna Sbilanciamoci!

*Quello che segue è il testo del comunicato stampa diffuso martedì 3 marzo 2020, in cui la Campagna Sbilanciamoci! avanzava una prima previsione di calo del Pil dello 0,9% e di 250mila posti di lavoro a rischio nel 2020, chiedendo un intervento di spesa immediato del governo per 25 miliardi di euro.*

Il primo messaggio della campagna Sbilanciamoci! è la solidarietà e la vicinanza alle tante persone contagiate, ricoverate e alle famiglie delle prime vittime del coronavirus in Italia. Serve uno sforzo collettivo di solidarietà, di condivisione per far fronte tutti insieme all'emergenza che sta attraversando il nostro paese ed il resto del pianeta colpito.

La campagna Sbilanciamoci! esprime la sua forte preoccupazione per le conseguenze economiche del coronavirus nel nostro paese.

La previsione del governo di una crescita dello 0,6% nel 2020 (e rivista al ribasso allo 0,2% dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio) è ormai superata dagli eventi. Confrontando i dati di REF, CER e NENS ed elaborando le previsioni di caduta del PIL in settori come il turismo, il manifatturiero, la logistica, mettendo in conto le minori entrate fiscali e nell'ottica di continuazione dell'emergenza per ancora 40/50 giorni, **la Campagna Sbilanciamoci! prevede un calo del PIL su base annua dello 0,9%. Si tratta di una stima assai prudentiale.**

In questo contesto è da valutare il pesante effetto sull'occupazione in settori come quelli citati. Il turismo (con annessi il settore dei trasporti, quello sportivo e degli spettacoli) rischia un calo di affari del 25-30%, fino al 50% nel Nord-Italia. Il settore manifatturiero – nella dorsale lombardo/veneto – rischia un brusco ridimensionamento, fino al 15%. La stima di Sbilanciamoci! è di **250mila posti di lavoro in meno tra licenziamenti e mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato.**

Di fronte a questo scenario Sbilanciamoci! reputa ancora insufficiente il decreto del governo che stanziava 3,6 miliardi di euro per il sostegno alla nostra

economia. Bisogna concordare in sede europea la possibilità per il nostro paese dello sfioramento dei parametri del rapporto deficit-Pil con **interventi shock per 25 miliardi di euro**, intervenendo subito per l'assunzione di almeno 20mila tra dottori ed infermieri (la carenza del personale è ormai un'emergenza) e la riapertura dei piccoli ospedali (chiusi in questi anni) ancora potenzialmente funzionali: stanno finendo i posti nei reparti di terapia intensiva e l'ipotesi di allestire ospedali di campo ci sembra assolutamente non condivisibile. Proponiamo di destinare i 25 miliardi in questo modo: 6 miliardi alla sanità, 2 alla ricerca soprattutto in campo medico, 5 per trasferimenti agli enti locali, 10 miliardi alle imprese e minori entrate fiscali, 2 miliardi per gli ammortizzatori sociali.

Si tratta di rilanciare gli interventi nelle infrastrutture sociali (ospedali, messa in sicurezza delle scuole, servizi sociali) e per la costituzione di fondi di garanzia per le imprese in sofferenza, con la priorità della salvaguardia dei posti di lavoro. Chiediamo che **Cassa depositi e prestiti vari un piano straordinario** di credito per gli enti locali che si trovano in prima linea a fronteggiare l'emergenza.

**Sbilanciamoci! chiede di anticipare il DEF al 30 marzo 2020:** è necessario programmare al più presto gli interventi necessari per il 2020 e il 2021.

(3 marzo 2020)

---

## Si ferma l'Italia, non l'industria militare

Campagna Sbilanciamoci!

*Con il protrarsi dell'emergenza, il governo riduce via via le attività produttive che possono rimanere in funzione. Ma concede ai produttori di armamenti di decidere in piena autonomia quali produzioni tenere aperte e quali no. Sbilanciamoci!, Rete Disarmo e Rete della Pace chiedono uno stop immediato.*

Nelle prime settimane del coronavirus le restrizioni introdotte dal governo non hanno riguardato le imprese, e le attività produttive non si sono fermate. I contagi sono aumentati al Nord anche per questo motivo: non solo sui posti di lavoro, ma anche a causa degli spostamenti sui mezzi pubblici (spesso affollati, a causa della riduzione delle corse) per recarsi a lavorare. Per molte aziende lo *smart working* non è stato praticabile, se non molto parzialmente. Molti lavoratori sono risultati assenti, per malattia, ferie, congedi.

Poi il disagio, le critiche e la rabbia sono montati nelle fabbriche. Inizialmente è stato siglato un accordo, il 14 marzo 2020, tra le confederazioni sindacali, il governo e i rappresentanti delle imprese per garantire la sicurezza sanitaria (sanificazione, dotazione di mascherine, distanze di sicurezza, eccetera). Ma l'accordo non ha funzionato, sia per l'inerzia degli imprenditori che per difficoltà oggettive. Si è passati allora, con il decreto del 22 marzo 2020, alla chiusura di una buona parte del sistema produttivo. L'intesa con sindacati sembrava essere stata raggiunta definitivamente. Venivano salvaguardate solo le attività necessarie e strategiche per il paese, nonché i servizi essenziali.

Tuttavia, venuti a conoscenza delle categorie escluse dal blocco produttivo, i sindacati si sono resi conto che non potevano essere d'accordo: restavano aperte ancora troppe imprese nel Nord, né strategiche, né indispensabili.

Si è proceduto così a una revisione, il 24 marzo 2020, in senso restrittivo delle categorie delle attività escluse e si è così raggiunto un punto di mediazione. Molte scelte non sono ancora condivisibili e tra queste la decisione di lasciare aperte le imprese del "settore dell'aerospazio e della difesa", in gran

parte industrie militari e del gruppo Leonardo Spa. Vi sono certo delle produzioni in questo settore da salvaguardare anche in questa fase, come alcune produzioni civili legate all'esercizio delle funzioni di sicurezza interna, ma per il resto non c'è niente di urgente e di strategico.

Ha ricordato sull'*Huffington Post*, il 20 marzo 2020, il portavoce di Sbilanciamoci! Giulio Marcon:

*«Tutta l'Italia è costretta a fermarsi, a stare a casa e anche molte imprese – quelle che non svolgono servizi essenziali – stanno chiudendo per riaprire dopo l'emergenza. Le difficoltà ci sono per tutti e il rallentamento dell'economia, i disagi sociali sono generalizzati. Molti lavoratori rischiano di ammalarsi per garantire i servizi essenziali: negli ospedali, nei trasporti, nella distribuzione alimentare, eccetera.*

*Non si capisce perché ci si debba ammalare pure per fare dei cacciabombardieri. Premesso che di cacciabombardieri non ne abbiamo bisogno, che urgenza c'è? E che necessità ne abbiamo? Vale la pena rischiare di prendersi il virus per questo non nobile produzione?*

*Succede a Cameri, nel novarese (dove la gran parte di piccole e medie imprese hanno chiuso i battenti), dove lo stabilimento che produce e assembla gli F35 – dopo un paio di giorni di chiusura per la sanificazione – continua imperterrito. I sindacati ci parlano di un paio di contagi nello stabilimento e su circa mille addetti, ne lavora solo un terzo, poco più di 300. Una parte dei lavoratori (gli impiegati) fa il telelavoro, ma gran parte dei lavoratori non vanno al lavoro perché sono malati, o meglio perché si sono messi in malattia: e hanno fatto bene.*

*Perché il gruppo Leonardo continua a voler tenere aperto questo stabilimento? Le cautele messe in opera – pulizia degli impianti, telelavoro, inviti all'auto-quarantena – sono il minimo sindacale, ma non bastano. Sul suo sito il gruppo si fregia di aver prodotto un bilancio di sostenibilità: è il momento di dare l'esempio. Non sarebbe l'ora di concordare con i sindacati la chiusura dell'impianto, attivando le misure previste dal decreto "Cura Italia", salvaguardando i posti di lavoro e la salute dei lavoratori?*

*C'è un problema di rispetto dei tempi delle commesse con gli americani? In questo momento non c'è rispetto dei contratti che tenga, se non quello del rispetto della salute. E comunque, nel caso, intervenga il governo: ci sono tutti i presupposti – anche legali – per derogare, in base all'interesse supremo della salute dei cittadini ad ogni impegno contrattuale, di qualsiasi tipo.*

*Altrimenti noi non capiamo: il lavoratore viene multato se va a fare una passeggiata al parco, ma lasciato libero di rischiare la salute per fare un cacciabombardiere. Ai lavoratori possiamo chiedere il sacrificio di stare in prima linea negli ospedali e nei servizi essenziali, ma non quello di essere contagiati per montare la fusoliera di un caccia.*

*Per un F35 non ci si può ammalare di coronavirus.»*

---

Va ricordato che in questi anni le spese della Difesa sono passate dall'1,2% all'1,4% del Pil e le spese per la sanità pubblica sono diminuite dal 7,1% al 6,5%. Mentre è aumentata la produzione di elicotteri da combattimento, carri armati e caccia bombardieri, ci sono (a causa dei tagli) 70mila posti letto in meno negli ospedali e sono calati anche i posti in terapia intensiva. Inoltre, prospera il commercio delle armi italiane con l'estero, verso paesi che violano i diritti umani come l'Arabia Saudita e il Tagikistan. E l'Egitto, nonostante non sia stata fatta mai chiarezza sull'omicidio di Giulio Regeni.

Dopo l'ultimo aggiornamento dell'elenco delle categorie operati dal governo e, soprattutto, a seguito di una lettera dei ministri Guerini (Difesa) e Patuanelli (Sviluppo economico) con cui si dava "via libera ai produttori di sistemi d'arma", le campagne Sbilanciamoci!, Rete Disarmo e Rete della Pace hanno preso posizione il 26 marzo del 2020, ponendo con forza la questione al governo con un documento congiunto:

*«Nonostante gli accordi presi con le parti sociali la sera del 25 marzo, e le dichiarazioni successive agli incontri con i sindacati in cui veniva sottolineato come il Ministro della Difesa si fosse "impegnato a diminuire la produzione nel settore militare, salvaguardando solo le attività indispensabili", oggi scopriamo invece che il **Governo continua a concedere uno status privilegiato all'industria della difesa e delle produzioni militari**. Infatti, mentre comprensibilmente, vista l'emergenza, vengono rafforzate le decisioni di limitazione agli spostamenti personali e vengono ulteriormente ridotte le categorie economiche e produttive che possono rimanere attive, il **Governo concede ai produttori di armamenti di decidere in piena autonomia quali produzioni tenere aperte e quali no**. Lo si legge nella comunicazione inviata alla "Federazione delle Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza" (AIAD) a firma del Ministro della Difesa On. Lorenzo Guerini e del Ministro dello Sviluppo Economico On. Stefano Patuanelli.*

*Non viene quindi presa una decisione formale e obbligatoria da parte dell'Esecutivo e le aziende a produzione militare, per tramite di AIAD, vengono invitate "in uno spirito di collaborazione e leale cooperazione" a considerare "l'**opportunità che le società e le aziende federate all'interno di AIAD, nel proseguire la propria attività, possano concentrare l'operatività sulle linee produttive ritenute maggiormente essenziali e strategiche** e, di contro, rallentare per quanto possibile l'attività produttiva e commerciale con riferimento a tutto ciò che non sia ritenuto, del pari, analogamente essenziale".*

*Tutto questo andando a sottolineare come premessa che da parte del Governo Conte "sia stata **ancora una volta riconosciuta la strategicità e, più in generale,***

***l'apicale importanza, per il nostro Paese, delle imprese operanti nei suddetti settori industriali, imprese la cui attività produttiva, anche in un momento altamente critico come quello che stiamo affrontando, si è comunque deciso di tutelare appieno***". Una decisa e precisa scelta di campo, che ci pare tradisca anche lo spirito dell'accordo sottoscritto con le parti sociali.

In questo senso va sottolineato come, diversamente da quanto trapelato inizialmente, queste decisioni sull'apertura o meno dei siti produttivi non dovranno essere concordate con i sindacati né a livello nazionale né a quello territoriale. Il Governo si limita infatti ad esprimere ***"l'auspicio che su tali decisioni e scelte possano essere debitamente coinvolte anche le diverse rappresentanze sindacali aziendali"***.

La Rete italiana per il Disarmo, la Rete della Pace e la Campagna Sbilanciamoci! esplicitano il loro pieno disaccordo con questa linea di condotta e ribadiscono che in questo momento di emergenza non è possibile che all'industria militare venga – ancora una volta – riservato un trattamento speciale. ***Produrre armamenti non è certo strategico in questo momento e nemmeno necessario, perché sono altri i settori dell'economia che davvero garantiscono cura e servizi essenziali per il nostro Paese. Ribadiamo ancora una volta la nostra posizione che chiede l'immediato blocco in tutte le fabbriche che producono sistemi d'arma e auspica con forza non solo lo spostamento di risorse dalla spesa militare a quella per sanità e welfare, ma anche una decisa iniziativa di riconversione dell'industria a produzione bellica verso aree produttive più utili per la vita, la salute, la sicurezza di tutti gli italiani.***

Di nuovo sottolineiamo come risulti incomprensibile che sia considerato "strategico" e necessario continuare a far montare un'ala ad un cacciabombardiere o un cingolo ad un carro armato, con il rischio di far contagiare i lavoratori addetti a queste attività. Riteniamo inaccettabile chiedere ai lavoratori un sacrificio così alto per una produzione che, oggi, non ha nulla di strategico ed impellente e costituisce solamente un favore all'industria bellica e al business del commercio di armamenti.»

La scelta del governo di permettere alle industrie belliche di continuare la loro produzione è difficilmente spiegabile se non con la sudditanza al groviglio di interessi che lega politica e industria militare, spesa pubblica e business bellico. Una buona parte della produzione militare italiana è destinata all'export: cosa c'è di strategico e indispensabile in questo momento così drammatico? E cosa c'è di urgente nel costringere 900 operai e tecnici ad andare allo stabilimento di Cameri per assemblare gli F35? E perché non si può bloccare per qualche settimana la produzione?

Hanno ricordato Francesco Vignarca, coordinatore della Rete Disarmo, e

---

Mao Valpiana, segretario del Movimento Nonviolento, su *il manifesto* del 25 marzo 2020:

*«Sembra davvero che l'industria militare sia intoccabile, e che il governo Conte consideri la produzione di sistemi d'arma tra le attività strategiche e necessarie. Immediata la risposta di chi (come Sbilanciamoci, Rete Disarmo e Rete Pace) ha sottolineato l'insensatezza di mettere a rischio la salute di migliaia di lavoratori con pericolo di ulteriore diffusione del contagio solo per non intaccare i profitti dell'industria delle armi.*

*È incomprendibile come il governo non abbia il coraggio di ordinare questo stop, se addirittura il presidente della Regione Veneto, il leghista Luca Zaia, ha dichiarato: "Fino a poco tempo fa era considerata strategica l'industria bellica, adesso abbiamo capito che non ce ne frega niente, meglio avere una provetta, un respiratore".*

*Positive sono state le immediate reazioni dei sindacati, che hanno condotto a diversi scioperi spontanei anche in aziende a produzione militare, a testimonianza del fatto che sempre più spesso sono lavoratori e lavoratrici i primi a vedere chiaramente quali dovrebbero essere le scelte più utili per il Paese. Perché da questa tragica emergenza dobbiamo uscire con prospettive e scelte che si allontanino dalle logiche che hanno determinato la riduzione degli investimenti sanitari (passati dal 7% del Pil al 6,5%) mentre lievitava una spesa militare ormai stabilmente oltre l'1,4%.*

*Abbiamo bisogno di una reale alternativa, che non può essere che nonviolenta (e quindi di disarmo). Ma cosa c'entra la nonviolenza con l'emergenza sanitaria da Covid-19? C'entra, eccome, perché è scelta non solo etica e morale. La politica della nonviolenza ha senso pieno proprio oggi; "altrimenti non so che farmene", diceva Gandhi, che la pensava come strumento per trovare il pane per gli affamati, come oggi dobbiamo trovare posti letto per i malati.*

*È evidente a tutti (tranne che a certi manager e a certi politici): abbiamo bisogno di caschi per la respirazione ventilata, non di caschi per i piloti degli F-35. Abbiamo bisogno di posti letto di terapia intensiva, non di posti di comando nelle caserme. L'industria bellica non è un settore essenziale e strategico: questa può essere l'occasione per un ripensamento e una riconversione necessaria (in primo luogo verso produzioni sanitarie).*

*Per la prima volta, forse, con il nuovo mondo nato dopo il conflitto mondiale che ha sconfitto il nazismo, e fatto nascere l'Onu, ci si rende conto che persino l'economia mondiale viene dopo la salute individuale.*

*È una rivoluzione impensabile fino a qualche settimana fa. E tutti capiscono che per tutelare la salute propria e delle persone care, figli, nipoti, amici, è assolutamente indispensabile avere un sistema sanitario pubblico che funzioni. In Europa, nel bene e nel male, ce l'abbiamo, con pregi e difetti; là dove, invece, la sanità è considerata una merce come altre l'impatto della pandemia sarà ancora più devastante.»*

Bisognerebbe fare di più, non solo fermare in questo momento le imprese belliche. Questa emergenza fa comprendere a tutti che le priorità sono cambiate: servono più risorse per la sanità pubblica, riducendo le spese militari.

Tagliando del 20% la spesa militare italiana, avremmo 5 miliardi di euro da destinare al Servizio sanitario nazionale: si potrebbero avere 3mila posti in più di terapia intensiva, recuperare almeno 10mila posti letto, assumere 20mila tra medici e infermieri, attenuare le diseguaglianze sanitarie che spaccano il paese in due, mettere in campo una politica organica e capillare di prevenzione che, oltre ad assicurare una migliore salute a tutti i cittadini, farebbe diminuire i costi successivi delle cure. E invece di spendere i restanti 12 miliardi di euro per finire il programma degli F35, questi soldi vadano a coprire i tagli operati sulla sanità pubblica in questi anni.

L'insegnamento di questa emergenza si può dunque riassumere così: più ventilatori per la terapia intensiva e mascherine e meno cingolati, più medici e infermieri in prima linea negli ospedali e meno soldati al fronte.

(27 marzo 2020)

---

## La crisi Covid-19. Un punto di svolta per il progetto europeo

EuroMemo Group

*400 docenti e ricercatori di tutta Europa chiedono una solidarietà europea aderendo alla dichiarazione dell'EuroMemo Group, rete europea di economisti sostenuta in Italia da Sbilanciamoci!. Per uscire dalla crisi causata dalla pandemia si chiede una svolta nelle politiche Ue, a partire dal rifiuto dei dogmi neoliberali che guidano le scelte comunitarie. Ecco il testo della dichiarazione.*

Di fronte alle gravissime sofferenze in tutta Europa, la crisi Covid-19 rappresenta senza dubbio il banco di prova decisivo della solidarietà per l'Unione Europea (UE), così come per il mondo intero. Dopo l'inadeguata risposta di politica economica alla crisi economica e finanziaria globale del 2008, un altro fallimento nel fornire risposte efficaci e condivise potrebbe esacerbare le tensioni sociali e politiche tra gli Stati membri. In questo caso sarebbe inevitabile il blocco, se non il vero e proprio crollo, del progetto di integrazione europea.

L'epidemia di Covid-19 ha rimosso – almeno per il momento – il feticcio della politica economica dell'UE: l'"austerità". Di fronte a una disoccupazione di massa e a fallimenti di imprese senza precedenti legati alla chiusura delle attività economiche, le élite politiche neoliberali e conservatrici europee hanno rapidamente varato massicci programmi di sostegno pubblico, pari complessivamente al 10% o più del Pil dell'Unione Europea. La Commissione Europea ha sospeso le regole sul debito pubblico contenute nel Fiscal Compact e di fatto ha accantonato quelle sugli aiuti di Stato; al contempo, non senza una certa riluttanza, la BCE ha continuato la sua politica di espansione del credito al sistema finanziario. Il dogma economico chiave dell'ultimo decennio, la causa principale dei problemi politici ed economici che l'UE affronta oggi, è stato abbandonato nel tentativo di salvare il sistema capitalistico da una crisi potenzialmente esiziale. **Tuttavia, tutto ciò non rappresenta necessariamente un cambiamento di paradigma, come la crisi finanziaria del 2008-09 ha dimostrato.**

Allo stesso modo, questa crisi mostra impietosamente il drammatico fallimento politico di tre decenni di privatizzazione e sottofinanziamento del settore pubblico, in particolare per quanto riguarda i servizi sanitari. A farne le spese sono soprattutto i sistemi sanitari pubblici con minori risorse e personale. Questa crisi dimostra l'importanza cruciale di un settore pubblico forte e mette la parola fine alla favola neoliberale dello Stato minimo. Non è un caso che la crisi Covid-19 stia rivelando le terribili conseguenze dei gravi tagli al settore pubblico, in particolare nei Paesi come l'Italia, la Spagna e la Grecia che più hanno subito l'austerità fiscale imposta nell'ultimo decennio.

In questo contesto, **è tragica la mancanza di solidarietà dimostrata da Germania, Olanda, Austria e altri Stati membri dell'UE nei confronti dei Paesi più colpiti dalla pandemia.** Il divieto di esportazione delle forniture mediche, la chiusura delle frontiere e, soprattutto, l'ostinato rifiuto di introdurre i "Coronabond" – o forme più estese e permanenti di mutualizzazione del debito – causano un danno enorme alla coesione politica dell'Unione Europea. Il fatto che in questo scenario leader come il Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte sottolineino pubblicamente il sostegno ricevuto da Cina, Russia e altri Stati, testimonia bene il sentimento di profonda frustrazione nei confronti della situazione politica dell'Unione.

Inoltre, le forze conservatrici e nazionaliste stanno sfruttando la crisi in corso per frenare qualsiasi soluzione alla spaventosa situazione umanitaria dei rifugiati attualmente bloccati ai confini dell'UE e nelle isole greche. A suo rischio e pericolo, l'UE sta ignorando l'imminente crisi umanitaria ed economica nel Sud del mondo, e in particolare nel continente africano.

La crisi Covid-19 non sarà quindi ricordata soltanto come un disastro umanitario con una perdita evitabile di migliaia di vite umane, ma probabilmente anche come un punto di rottura per il progetto di integrazione europea. **La crisi produrrà ingenti costi sociali sotto forma di alti livelli di disoccupazione, aumento della povertà e un ulteriore incremento delle disuguaglianze.** Considerata l'attribuzione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, il ruolo centrale giocato dai governi nazionali durante la fase critica dell'epidemia è in gran parte inevitabile. Una volta superata la fase peggiore, però, i vincoli dei governi nazionali nell'affrontare le conseguenze sociali ed economiche della crisi diventeranno evidenti.

**L'elevato grado di integrazione finanziaria ed economica richiede l'adozione di un programma coordinato e cooperativo a livello dell'UE**

---

**per ricostruire l'economia europea.** Questo programma deve segnare una netta rottura con l'orientamento neoliberale che ha caratterizzato le politiche dell'UE negli ultimi tre decenni. Esso deve trasformare l'economia europea in direzione di un nuovo modello di produzione e di consumo realmente inclusivo e sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale. A tal fine, il Green Deal europeo deve trasformarsi in un Green New Deal europeo. La dimensione sociale deve essere messa al centro con proposte politiche a livello europeo per affrontare disoccupazione di massa, povertà e disuguaglianza. Il danno arrecato ai servizi pubblici dall'adesione al dogma neoliberale deve essere corretto attraverso la loro riqualificazione. La dimensione ambientale deve trasformare il nostro sistema energetico, dei trasporti e alimentare, e ridurre in modo decisivo la nostra impronta ecologica e i livelli di emissioni di anidride carbonica. La dimensione democratica deve coinvolgere i cittadini nella co-decisione delle priorità di investimento, in particolare a livello regionale e locale.

**Il finanziamento delle iniziative governative non solo per superare l'attuale crisi, ma anche per affrontarne l'eredità futura e per costruire un futuro sostenibile, non può spettare ai governi nazionali, singolarmente.** È necessario introdurre misure comuni, tra cui l'emissione di Eurobond e un adeguato e considerevole bilancio dell'UE, come è stato già sostenuto da molti Stati membri. **La crisi Covid-19 ha dimostrato che i mezzi finanziari per varare un massiccio programma europeo di trasformazione socio-ecologica ci sono, se c'è la volontà politica di attivarli.** Allo stesso modo, devono essere progettate e realizzate rapidamente iniziative a livello internazionale volte alla riduzione del debito e all'aiuto allo sviluppo.

**Facciamo appello alle forze politiche progressiste perché si uniscano dietro queste richieste e facciano pressione per un radicale cambiamento politico.**

(2 aprile 2020)

**Gli Economisti Europei per una Politica Economica Alternativa in Europa - Gruppo EuroMemo** (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe - EuroMemo Group) sono una rete di economisti europei impegnati a promuovere la piena occupazione attraverso un lavoro dignitoso e di qualità, la giustizia sociale attraverso l'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale, la sostenibilità ecologica e la solidarietà internazionale. Il comitato direttivo di EuroMemo è formato da: Marija Bartl (Amsterdam), Marcella Corsi (Rome), Judith Dellheim (Berlin), Włodzimierz Dymarski (Poznan), Marica Frangakis (Athens), John Grahl (London), Peter Herrmann (Rome), Laura Horn (Roskilde), Maria Karamessini (Athens), Jeremy Leaman (Loughborough), Mahmood Messkoub (The Hague), Heikki Patomäki (Helsinki), Ronan O'Brien (Brussels), Werner Raza (Wien), Magnus Ryner (London), Angela Wigger (Nijmegen)

Contatti e informazioni: [info@euromemo.eu](mailto:info@euromemo.eu)

La lista dei 400 firmatari dell'appello [qui](#)

Visita il sito di EuroMemo Group [qui](#)

## L'Europa senza rotta

Matteo Lucchese e Mario Pianta

*Sull'emergenza legata all'epidemia di Covid-19 l'Eurogruppo sigla un pessimo compromesso politico, concede 500 miliardi di euro di interventi e nega gli eurobond. I paesi del Sud Europa ne escono indeboliti e non si affronta il nodo cruciale della sopravvivenza dell'Unione Europea come progetto politico.*

Dopo tre giorni di trattative, i ministri delle Finanze dell'Unione Europea giungono a un compromesso sulle misure straordinarie da mettere in campo per fronteggiare le conseguenze economiche del coronavirus. Per i paesi del Sud Europa è un pessimo accordo che non risolve minimamente i problemi sul tavolo. Vincolati da affari interni, i leader europei sottovalutano completamente la portata della vera questione in gioco: la sopravvivenza stessa dell'Unione Europea come progetto politico.

Il documento finale dell'Eurogruppo prevede la possibilità di accedere a tre meccanismi di finanziamento e a un piano di rilancio per l'economia, tutto ancora da scrivere. Dei primi fanno parte il programma SURE (il sostegno alla cassa integrazione dei paesi membri), l'allargamento dei prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) alle imprese, l'attivazione delle linee di credito del MES, il Meccanismo Europeo di Stabilità, concesso senza condizionalità ma solo per far fronte alle spese sanitarie. Strumenti che, almeno sulla carta, varrebbero 540 miliardi di euro, tra il 3 e l'4% del Pil dell'Unione, comunque un terzo delle risorse necessarie ad affrontare la crisi secondo la stessa Banca Centrale Europea (1.500 miliardi).

Il testo annuncia anche l'istituzione di un Fondo temporaneo per la Ripresa, "commisurato ai costi straordinari dell'attuale crisi", che dovrebbe, il condizionale è d'obbligo, muovere risorse per ulteriori 500 miliardi. Su tale fondo i governi europei hanno preso tempo. Le discussioni proseguiranno nei prossimi giorni: spetterà al Consiglio europeo definire gli "aspetti pratici e legali, inclusa la sua relazione con il bilancio Ue" e "le fonti di finanziamento". Per la sua attuazione, il comunicato parla anche di "strumenti finanziari innovativi, coerenti con i Trattati Ue". Parole vaghe che non incidono sulla sostanza dell'accordo: nessuna condivisione del debito, il peso della ricostruzione resta tutto sulle spalle dei paesi membri. Per l'Italia e il Sud Europa è una pesante sconfitta.

---

Le misure adottate ieri dall'Eurogruppo mobilitano risorse del tutto inadeguate a fronteggiare la crisi. C'è l'ok all'erogazione da parte della BEI di prestiti garantiti direttamente alle imprese: la struttura dell'operazione ricorda quella del piano Juncker, con un fondo di garanzia di 25 miliardi che potrà mobilitare linee di credito aggiuntive fino a 200. Una cifra molto contenuta rispetto ai piani di garanzia concessi in queste settimane dai governi nazionali.

Il programma SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) si basa su un sistema di garanzie volontarie da parte degli Stati membri che dovrebbe consentire alla Commissione Europea di concedere prestiti fino a 100 miliardi per finanziare la cassa integrazione nazionale a interessi contenuti. SURE ha però due ordini di problemi: il primo è che si basa sulle garanzie dei paesi membri, ma non è chiaro quanti e quali fondi saranno impegnati né i tempi di avvio; il secondo è che sembra possa garantire prestiti per soli 10 miliardi di euro all'anno per l'insieme dei 27 paesi dell'Ue: decisamente poco per fronteggiare una crisi che secondo l'ILO avrà effetti "devastanti" sul mondo del lavoro. Per avere un'idea delle cifre in ballo, il Decreto Cura Italia di marzo ha finanziato la cassa integrazione in deroga per 3,2 miliardi.

Infine, l'accordo approvato ieri sul MES prevede la concessione di linee di credito, senza alcuna condizionalità, per sostenere il solo "finanziamento di spese sanitarie dirette o indirette, cura e costi della prevenzione collegata al Covid-19". Le risorse disponibili sarebbero pari a 240 miliardi di euro (sui 410 disponibili). L'architettura del MES, tuttavia, ne fa uno strumento inadatto a fronteggiare questo tipo di spese, vincolato da un iter che richiede diversi momenti di valutazione della solvibilità del debito da parte della Commissione e del Consiglio Europeo, nonché dalla possibilità di revisione delle condizioni di accesso ai finanziamenti nel tempo. E il documento redatto ieri dall'Eurogruppo fa esplicito riferimento alla necessità, dopo la fine della pandemia, di "rafforzare i fondamentali economici e finanziari, in modo coerente con il quadro degli impegni europei": le condizionalità del MES in termini di austerità e vincoli di bilancio, uscite dalla porta, rientrano così dalla finestra. Per l'Italia le risorse a disposizione nel MES ammonterebbero a 36 miliardi di euro, una cifra comunque insufficiente a far fronte all'insieme delle spese anti-coronavirus (nel complesso il governo prevede di stanziare – per ora – una cifra non inferiore ai 50 miliardi).

Quello del ricorso al MES è tuttavia un falso problema (e, del resto, Italia e Spagna hanno già dichiarato di non voler farvi ricorso). Come detto, le misure decise ieri dall'Eurogruppo lasciano infatti sulle spalle dei governi nazionali l'onere del debito che verrà contratto per le spese emergenziali e per la ripartenza dell'economia. Nell'assenza di una

politica fiscale comune, il ruolo fondamentale continuerà a essere giocato dalla Banca Centrale Europea, cui spetterà il compito di contenere la risalita degli spread, garantendo margini di manovra agli Stati membri.

Ma poiché i paesi dispongono di un diverso spazio fiscale, il risultato sarà inevitabilmente l'aggravarsi dell'asimmetria nelle risposte alla crisi e un'ulteriore frattura fra i paesi del Nord e quelli del Sud. Questi ultimi, MES o non MES, saranno chiamati tra qualche mese o il prossimo anno – quando il contagio si sarà presumibilmente ridotto – a far quadrare i conti con manovre di bilancio di difficile gestione, che richiederanno comunque un forte aggiustamento sul piano dei conti pubblici, di fronte a rischi sociali crescenti, come la crisi del 2008 ha chiaramente mostrato. Con la speranza che la BCE continui a inondare di liquidità per stabilizzare i mercati finanziari.

Non è possibile, a questo stadio, capire come potrà incidere il Fondo per la Ripresa. Molto dipenderà dall'entità degli investimenti (non basteranno certo 500 miliardi, soprattutto se il blocco dell'attività economica proseguirà ancora per molto), dalle modalità di distribuzione dei fondi e soprattutto dalle modalità di finanziamento: le risorse saranno trovate dall'anticipo dei fondi del bilancio Ue per il 2021-2027, per cui non si è ancora trovato un compromesso sull'insignificante cifra dell'1% del Pil? I titoli verranno acquistati dalla BCE, "monetizzando" parte dei fondi per la ripresa? Ci sarà l'intermediazione della BEI? Quali saranno i tempi di attuazione del Fondo?

È evidente che la riunione dell'Eurogruppo ha solo posticipato il momento in cui l'Europa sarà chiamata ad affrontare i nodi di fondo del progetto europeo. Ancora una volta, i governi mettono in piedi politiche fiscali inadeguate e con grave ritardo. Per l'Europa, attesa a sfide enormi in futuro nella competizione con Stati Uniti e Cina, restano sul tavolo le questioni irrisolte di un maggiore coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale e quello, meno dibattuto, fra l'individuazione di uno spazio fiscale europeo e le scelte di politica industriale che riducano gli squilibri strutturali fra i paesi dell'Unione. Senza una spinta in queste due direzioni il progetto europeo è destinato al fallimento.

Il punto, senza troppi giri di parole, è come finanziare l'economia reale senza incidere sulle finanze già disastrose dei paesi del Sud Europa. Gli EuroBond, o qualsiasi strumento simile, possono rappresentare parte della soluzione. Il finanziamento diretto da parte della BCE con l'acquisto di titoli dell'Unione Europea o della BEI per i programmi di ricostruzione e il bilancio europeo potrebbe essere un ulteriore strumento. Non dimentichiamo che la Banca d'Inghilterra ha appena deciso di finanziare direttamente (anche se in modo temporaneo) il Tesoro inglese. Un'altra possibilità è affidare un ruolo maggiore alla BEI. Il suo ruolo all'interno dell'Ue è cambiato nel tempo: è stata una banca di

---

sviluppo regionale, ha favorito la promozione dell'indipendenza energetica negli anni Settanta, ha avuto un ruolo nelle politiche di liberalizzazione e privatizzazione negli anni successivi, ha rappresentato la valvola di sfogo del piano Juncker per dare respiro agli investimenti in Europa.

Negli ultimi anni la BEI ha sviluppato una vasta gamma di competenze e strumenti basati su un partenariato tra istituzioni pubbliche e attori privati che le hanno consentito di operare efficacemente sui mercati finanziari. Mantiene ancora dei vincoli che la rendono inadeguata a finanziare una vasta gamma di investimenti, soprattutto quando esiste una forte natura pubblica delle attività e un'alta incertezza tecnologica e di mercato. Un'ulteriore evoluzione della BEI in questa direzione potrebbe conferirle un ruolo cruciale nell'evoluzione di una nuova politica fiscale e industriale, coerente con il mandato di riformare le attività economiche dell'Unione Europea: una banca pubblica degli investimenti e per la ricostruzione, capace di garantire spazio fiscale ai paesi più in difficoltà e contenere gli squilibri strutturali fra i paesi dell'Unione, creando capacità produttiva condivisa fra i paesi dell'Unione.

Le trattative hanno avuto il merito di far emergere, per la prima volta in modo ufficiale, un blocco di paesi favorevoli a strumenti centrali di condivisione del debito per fronteggiare le sfide comuni. Il blocco è composto dai paesi della periferia d'Europa ma anche da Francia, Belgio e Irlanda. Rendere chiara la costituzione di un'alleanza della "periferia" è un'altra possibilità. Muoversi secondo "geometrie variabili", con accordi di "cooperazione rafforzata" fra alcuni paesi e fra questi e Stati Uniti e Cina potrebbe aprire nuovi scenari per il futuro.

Con il numero di morti arrivato a oltre 17.000 e una chiusura forzata del paese che si protrarrà almeno fino a maggio, l'Italia affronta la crisi peggiore del dopoguerra dopo un decennio in cui si è fortemente indebolita. Il livello di Pil pro-capite è ancora 5 punti sotto il 2008. La Spagna è 4 punti sopra, la Francia 7, la Germania 10. Un declino legato alla perdita di livelli produttivi, non solo nelle regioni meridionali, e a una specializzazione sempre più orientata verso settori a bassa tecnologia e servizi tradizionali, con opportunità ridotte di diversificazione produttiva e assorbimento delle nuove tecnologie. Squilibri strutturali che l'architettura dell'Unione Europea ha drammaticamente accentuato.

Le conseguenze economiche e sociali dell'austerità saranno gravi per l'Italia e controproducenti per l'Unione Europea stessa. Restringere gli spazi del welfare, tagliare la spesa sanitaria, è l'opposto di quello che servirebbe ora. Politiche di questo tipo servono solo a minare le basi del debole consenso per il progetto europeo che è ancora presente nel nostro paese.

Nel settembre del 2011 il presidente uscente della BCE Jean Claude Trichet e il Presidente appena nominato Mario Draghi inviarono una lettera al Primo ministro del governo italiano, Silvio Berlusconi, suggerendo una serie di misure volte a condizionare la politica economica del governo in risposta alla crescente preoccupazione dei mercati finanziari sulla tenuta dei conti pubblici dell'Italia: politiche di austerità, privatizzazioni dei servizi pubblici, indebolimento del meccanismo di contrattazione salariale collettiva, maggiore flessibilità del mercato del lavoro, riforma del sistema pensionistico. Un programma neo-liberista che il subentrato governo di Mario Monti riuscirà a mettere in pratica solo in parte. Quelle misure non solo si sono rivelate controproducenti per la crescita del paese (e per la riduzione del rapporto debito/Pil), ma hanno causato profondi e continui sconvolgimenti sul piano politico, con l'ascesa dei Cinque Stelle e l'avanzata della Lega "sovranista". E questa volta la spinta dei nazionalismi sarà più forte.

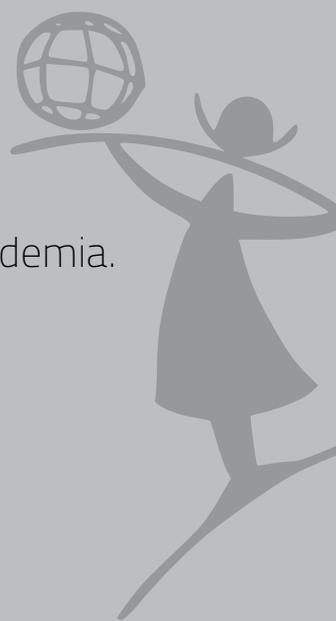
Nella primavera del 2012, sulla scia della crisi dei debiti sovrani, Sbilanciamoci! pubblicò due volumi dal titolo "**La rotta d'Europa**". Al dibattito presero parte importanti intellettuali ed economisti italiani, come Rossana Rossanda, Luciano Gallino, Giorgio Lunghini. A rileggere i contributi, la sensazione è che, da allora, l'Europa politica abbia fatto davvero pochi passi avanti: l'Europa è e resta un progetto incompleto, che sembra incapace di offrire una prospettiva di sviluppo a tutti i suoi cittadini. Oggi come allora, l'Europa non sembra capace di futuro. Dobbiamo prepararci.

(10 aprile 2020)

**Matteo Lucchese** è ricercatore dell'Istat e collaboratore della Scuola Normale Superiore, sede di Firenze, e della Campagna Sbilanciamoci!

**Mario Pianta** è professore di Politica economica alla Scuola Normale Superiore, Classe di Scienze politico-sociali, sede di Firenze

L'epidemia di Covid-19 sta segnando ed è destinata a segnare a lungo le nostre esistenze. Di fronte ad essa siamo chiamati a cambiare radicalmente il nostro sguardo sul mondo. Questo ebook gratuito, che raccoglie una selezione di contributi pubblicati su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) a marzo 2020, offre un'analisi della genesi, dell'impatto e delle conseguenze dell'epidemia. E propone una serie di alternative – economiche, politiche, sociali, ambientali – per l'economia e la società del dopo epidemia.



Sbilanciamoci! è una campagna per la promozione di un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica – centrato sulle priorità della giustizia economica, della sostenibilità ambientale, della pace, della solidarietà – che riunisce 49 organizzazioni della società civile e una rete di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti raccolta intorno al webmagazine di informazione e critica socioeconomica [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info).

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria ([www.lunaria.org](http://www.lunaria.org))