

LA RESILIENZA DEL SISTEMA SANITARIO ITALIANO

La resilienza è la capacità di reagire in modo positivo a shocks esogeni, come l'attuale pandemia, di riorganizzare l'attività economica e sociale, di ricostruire restando sensibili alle opportunità esistenti senza perdere la propria identità.

La pandemia è un caso di crisi simmetrica con effetti asimmetrici, in relazione alle diverse situazioni di partenza e ai problemi strutturali di ogni singolo Paese. Pensiamo solamente agli effetti previsti sulla dinamica del prodotto interno lordo e sulla disoccupazione dei Paesi dell'Unione Europea in seguito alla pandemia di coronavirus.

Nel 2020 la caduta del prodotto interno lordo nell'Unione Europea viene stimata nel 7,4%, del 9,7 in Grecia, del 9,5 in Italia, del 9,4 in Spagna, dell'8,2 in Francia, del 6,5 in Germania. Parallelamente, i tassi di disoccupazione sono previsti al 9% nell'Unione Europea, al 19,9 in Grecia, al 18,9 in Spagna, all'11,8 in Italia, al 10,1 in Francia, al 4 in Germania. La Polonia, che non fa parte dell'euro, dovrebbe registrare nel 2020 una perdita del prodotto interno lordo del 4,3% e un tasso di disoccupazione del 7,5%.

Per fronteggiare le gravi conseguenze economiche del coronavirus, l'Unione Europea ha messo in campo tre misure. Si tratta del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) per prestiti fino ad una massimo di 240 miliardi di euro da destinare esclusivamente alle spese dirette e indirette per la sanità; degli interventi della Banca Europea degli Investimenti (BEI) a favore delle imprese per 200 miliardi di euro; degli interventi per 100 miliardi di euro per il Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE) al fine di fronteggiare l'aumento della disoccupazione. Si tratta quindi di misure per un importo complessivo di 540 miliardi di euro.

Per alcuni Paesi dell'Unione Europea, soprattutto quelli del Sud, si tratta di risorse largamente insufficienti per fronteggiare le gravissime conseguenze economiche del coronavirus e si prospetta la creazione dell'European Recovery Fund (ERF) che in linea di massima è stato accettato anche dai Paesi del Nord Europa, molto reticenti per il timore della mutualizzazione del debito.

In queste ultime settimane i timori sulle conseguenze del *lockdown* sull'economia e sull'occupazione hanno preso maggior forma attraverso i drammatici dati forniti, tra gli altri, dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Banca Centrale Europea (BCE). Dati che mostrano quanto una crisi simmetrica come il coronavirus possa avere conseguenze differenti nei diversi Paesi dell'Unione Europea. Per quanto forte, infatti, il calo del prodotto interno lordo nei paesi del Nord sarà inferiore rispetto a quello dei Paesi del Sud. Il divario tra Nord e Sud aumenterà e lo farà ancora di più in termini di disoccupazione. Un gap che rischia di diventare socialmente e politicamente insopportabile se non si trovano ingenti risorse di sostegno all'economia e all'occupazione.

Dopo lunghe trattative, l'accordo unanime sul *Recovery Fund* alla fine c'è stato. Il risultato già di per sé è positivo se si pensa che solo qualche settimana fa alcuni Paesi non ne volevano proprio sentir parlare. Come largamente atteso, è stato dato mandato alla Commissione di elaborare una proposta, certamente non facile, da elaborare. Si tratta di almeno tre grossi nodi che la Presidente von der Leyen proverà a sciogliere.

Anzitutto quello dell'ammontare complessivo del Fondo. Alcuni Paesi si sono spinti a dire che non si tratterà solo di miliardi, ma di migliaia di miliardi (1000-1500), senza però fornire ulteriori

chiarimenti. Ma dove verranno trovate le risorse? La cosa certa è che verrà usato il bilancio pluriennale comunitario da approvare per il periodo 2021-2027. L'ostacolo da superare riguarda l'entità del bilancio dell'Unione Europea (attualmente poco più dell'1% del prodotto interno lordo), in quanto insufficiente rispetto alle necessità del *Recovery Fund*. Una prima apertura da parte della Germania c'è stata: i versamenti degli Stati potrebbero raddoppiare (intorno al 2% del prodotto interno lordo), quanto meno per alcuni anni. Non è chiaro però se l'aumento sarà uguale per tutti i paesi. Sarà appunto la Commissione a chiarire questi aspetti. L'idea è quella di poter usare il più consistente bilancio dell'Unione Europea quale garanzia per una emissione comune di titoli a basso tasso di interesse. Non è chiaro come verranno rimborsati i titoli in scadenza. Una parte potrebbe venire da nuove risorse proprie della Commissione, come ad esempio imposte comuni su attività inquinanti, mentre un'altra parte potrebbe essere pagata dai Paesi sulla base delle risorse ricevute.

E arriviamo così al secondo nodo da sciogliere: a chi verranno destinate queste risorse e con quali criteri? Come già accennato, una crisi simmetrica come quella del coronavirus sta avendo un impatto diseguale su crescita e occupazione. È quindi ragionevole aspettarsi che la ripartizione delle risorse del Fondo sia anch'essa diseguale. Una proposta avanzata dalla Spagna prevede una ripartizione legata alla contrazione del prodotto interno lordo e all'aumento del tasso di disoccupazione. In altri termini, ai paesi più colpiti dalla crisi andrebbero più risorse. Ma in quale forma e per quali destinazioni? Se si trattasse di prestiti, ci si ritroverebbe con lo stesso problema del MES e di SURE: l'aumento del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo dei paesi membri. Si potrebbe quindi trattare, almeno in parte, di sovvenzioni da parte della Commissione dell'Unione Europea, anche per finanziare progetti di investimento coerenti con le priorità annunciate dalla Presidente von der Leyen all'inizio del suo mandato.

Infine, il terzo e ultimo nodo: la tempistica. Per utilizzare il bilancio dell'Unione Europea 2021-2027, questo dovrebbe essere approvato in tempi abbastanza rapidi. Ma, in ogni caso, le risorse potrebbero essere utilizzate solo a partire dal prossimo anno. I Paesi del Sud insistono invece per l'attivazione del Fondo nella seconda metà di quest'anno.

Interessa qui approfondire la misura riguardante il piano di prestiti di 240 miliardi dedicati interamente alle spese sanitarie della pandemia coronavirus, senza condizionalità e con monitoraggio molto leggero. Le risorse saranno disponibili dal primo giugno 2020 e saranno solo i Governi a scegliere se attivare il prestito, che può arrivare fino al 2% del prodotto interno lordo. Si tratta per l'Italia di prestiti fino a 36-37 miliardi di euro che dovranno essere restituiti in dieci anni al tasso di interesse dello 0,1%, con un costo di attivazione una tantum di 0,25 e un costo annuale per la gestione di 0,005%. Il nuovo MES ha un solo requisito di condizionalità, legato alle spese sanitarie dirette e indirette e la sorveglianza si concentrerà solo sull'uso coerente dei fondi. Per quanto riguarda le spese eleggibili, sarà la Commissione ad avere le competenze per la valutazione.

Il 10,7% del nostro prodotto interno lordo deriva dalla filiera della salute e dal suo indotto, pubblico e privato, che complessivamente dà lavoro ad oltre 2,4 milioni di persone, pari al 10% della forza lavoro nazionale. Un *driver* economico eccezionale, che raramente viene considerato per la sua rilevanza sull'economia del Paese.

Il valore del prodotto del settore della salute è pari nel nostro Paese a 193 miliardi di euro, di cui tre quarti riguardanti il servizio sanitario nazionale. Pertanto, le risorse massime attivabili con il MES sono pari a meno del 20% del prodotto complessivo del settore della salute e a poco più della percentuale di partecipazione dell'Italia al capitale della BCE (13,8%). Risorse fortemente insufficienti per la resilienza del sistema sanitario nazionale, dopo anni di mancati investimenti e di

mezzi sempre più scarsi e ora costretto ad affrontare il tremendo shock della pandemia di coronavirus.

Giovanni Scanagatta

Roma, 25 maggio 2020

