

LA PANDEMIA E QUEGLI EFFETTI DISEGUALI

di Sergio Fabbrini

su Il Sole 24 Ore del 19 aprile 2020

Andiamo subito al punto. La pandemia indotta dal Covid19 è destinata a creare, per la sua magnitudine e per la sua natura, diseguaglianze formidabili tra Stati (oltre che tra cittadini e gruppi al loro interno). Le risposte di policy dovrebbero neutralizzare, o almeno ridurre, quegli effetti. La tecnocrazia valuta le policies sulla base della loro congruenza intrinseca, la democrazia deve invece valutarle sulla base delle loro conseguenze (economiche, sociali e politiche). Giovedì prossimo si riunirà il Consiglio europeo dei capi di governo dei 27 Paesi membri dell'Unione europea (Ue). Lì occorrerà fare emergere la consapevolezza sulle conseguenze diseguali della pandemia. Mi spiego. Una policy è la risposta ad un problema collettivo. Prima occorre definire quest'ultimo, poi si potrà scegliere il corso d'azione per affrontarlo. La crisi pandemica è una crisi simmetrica con effetti asimmetrici. È simmetrica in quanto coinvolge tutti gli Stati membri dell'Ue (il Fondo monetario internazionale prevede, per il 2020, un allo del Pil dell'Eurozona del 7,5 per cento), nessuno dei quali è responsabile per essa. La crisi ha però effetti asimmetrici in quanto alcuni Stati ne sono colpiti più di altri. Eppure, esponenti politici degli Stati dell'Europa del nord hanno subito cercato di riproporre, anche per questa crisi, il paradigma interpretativo dominante durante le crisi dell'euro e migratoria.

Allora, quel paradigma disconobbe la natura esogena delle crisi, riconducendole esclusivamente alle inadempienze endogene dei singoli Stati (dell'Europa del sud). Inadempienze come la loro irresponsabilità fiscale (nel caso della crisi dell'euro) o la loro incapacità di proteggere le frontiere nazionali (nel caso della crisi migratoria).

La predominanza di tale paradigma condusse all'adozione di policies basate su prestiti sottoposti a vincolanti condizionalità. Policies che hanno messo in ginocchio la Grecia, hanno prodotto una instabilità politica in Italia e Spagna, hanno reso una leader dell'estrema destra nazionalista un presidente potenziale in Francia. Così, anche per la crisi pandemica si è cercato di riproporre lo stesso paradigma interpretativo. Ad esempio, il ministro delle Finanze olandese, con il tacito assenso dell'omologo tedesco, ha chiesto

che la Commissione Ue avviasse un'indagine nei confronti dell'Italia per mostrarne l'irresponsabile impreparazione ad affrontare il Covid19.

Come hanno scritto Jurgen Habermas, Joschka Fischer e Sigmar Gabriel (tra gli altri), il dovere dei Paesi meno colpiti dalla pandemia dovrebbe essere quello di aiutare i Paesi più colpiti, non già di colpevolizzarli per indebolirli ulteriormente. Oltre a essere antisolidaristico, il paradigma olandese-tedesco è semplicemente sbagliato. Per questo motivo va rifiutato. Punto.

Se così è, allora le conseguenze economiche della crisi pandemica non possono essere affrontate (esclusivamente) con una politica di prestiti con vincoli. Certamente è un bene che l'Eurogruppo abbia ridotto al minimo le condizionalità associate ai fondi del Meccanismo europeo di stabilità (Mes), così come agli altri programmi di supporto immediato alle politiche nazionali antipandemia.

E nulla vieta che l'Italia utilizzi quei fondi (che sono anche suoi), richiedendo piuttosto un allungamento dei tempi per la loro restituzione. Tuttavia, la vera battaglia, al Consiglio europeo di giovedì e oltre, non sarà sul Mes.

Sarà invece sul Recovery Fund, che i Paesi del nord vogliono che sia un programma generico, mentre i Paesi del sud (più colpiti dalla pandemia) vogliono che sia il perno della politica europea per il rilancio economico del continente.

Se le economie più colpite dal Covid19 (come la nostra) dovranno basarsi su prestiti per ripartire, allora è indubbio che la loro distanza dalle economie meno colpite aumenterà ancora di più. I Paesi del sud, infatti, non potranno rilanciarsi economicamente come i Paesi del nord, avendo già margini ridotti di azione fiscale, per di più appesantiti dai nuovi prestiti da ripagare. Per questo motivo, il Recovery Fund dovrà sostanzarsi in una politica di sovvenzioni, non già di prestiti, garantiti da un debito pubblico europeo, non già nazionale. Non dovrà trattarsi di "mutualizzazione" dei debiti nazionali (proibita dagli art. 123-125 del Trattato sul Funzionamento della Ue, Tfu), ma di un nuovo debito comune europeo garantito dal bilancio Ue (il Quadro Finanziario Pluriennale 2020-2027).

Le risorse dovranno essere gestite dalla Commissione e utilizzate per contrastare gli effetti asimmetrici della pandemia. Poiché il bilancio europeo (previsto all'1% del Pil complessivo) non sarà sufficiente a garantire l'ammontare del debito necessario per il rilancio (almeno 1.000 miliardi), e dovendo il bilancio europeo rispettare il pareggio tra entrate e uscite (art. 310 Tfu), allora occorrerà ricorrere a nuove risorse proprie della Ue.

Anche se l'Ue non ha in base ai Trattati, il potere di tassazione diretta, essa può però « istituire nuove categorie di risorse proprie» (art. 311) e adottare «disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte» (art. 113). Secondo la Risoluzione appena approvata dal Parlamento europeo «gli investimenti necessari (per neutralizzare gli effetti della pandemia) potrebbero essere finanziati attraverso un Quadro Finanziario Pluriennale ampliato, (attraverso) i fondi e gli strumenti finanziari dell'Ue esistenti e (attraverso) obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio Ue». La Risoluzione precisa quindi «che tale pacchetto non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri». Occorre dunque ricostruire un campo da gioco paritario tra gli Stati membri dell'Ue.

Niente di più, niente di meno.

Insomma, per neutralizzare gli effetti diseguali della pandemia, la ripresa economica dovrà essere sostenuta da un debito comune europeo. La divisione idiosincratICA tra Paesi dovrà essere sostituita da un confronto di merito tra paradigmi alternativi. Per Emmanuel Macron (si veda il "Financial Times" di venerdì scorso), è necessario stabilire se la Ue dovrà emergere dalla pandemia più unita o più divisa. Una scelta che spetta alla democrazia (e non alla tecnocrazia) fare.