



Società, economia, diritto e territorio

Ripartire durante e dopo il Covid-19
in Europa e in Italia

a cura di
Stefania Mangano
Luca Raffini

Studi e ricerche del DISPI

1

Responsabile collana

Daniela Preda
(*Università di Genova*)

Comitato scientifico

Marco Aime
(*Università di Genova*)

Giampiero Cama
(*Università di Genova*)

Lorenzo Cuocolo
(*Università di Genova*)

Alberto De Sanctis
(*Università di Genova*)

Luca Gandullia
(*Università di Genova*)

Maria Eleonora Guasconi
(*Università di Genova*)

Luca Lo Basso
(*Università di Genova*)

Andrea Pirni
(*Università di Genova*)

Ilaria Queirolo
(*Università di Genova*)

Elena Seghezza
(*Università di Genova*)

Mauro Spotorno
(*Università di Genova*)

Gian Marco Ugolini
(*Università di Genova*)

Andrea Vindigni
(*Università di Genova*)

Patrizia Vipiana
(*Università di Genova*)

Società, economia, diritto e territorio

**Ripartire durante e dopo il Covid-19
in Europa e in Italia**

a cura di
**Stefania Mangano
Luca Raffini**



è il marchio editoriale dell'Università di Genova



Il presente volume è stato sottoposto a double blind peer-review secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI

© 2022 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati

ISBN: 978-88-3618-162-9 (versione a stampa)

ISBN: 978-88-3618-163-6 (versione eBook)

Pubblicato ad agosto 2022

Realizzazione Editoriale
GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi, 6 – 16126 Genova

Tel. 010 20951558 – Fax 010 20951552

e-mail: gup@unige.it

<https://gup.unige.it>



Stampato rispettando l'ambiente da
www.tipografiaecologicakc.it
Tel. 010 877886

INDICE

Introduzione	9
<i>Stefania Mangano, Luca Raffini</i>	

La prospettiva storica e geografica

La peste del Seicento. Esempi di violenza e di resilienza tra Bologna e Mantova	21
<i>Luigi Robuschi</i>	

Un precedente storico: l'influenza spagnola	41
<i>Lara Piccardo</i>	

La pandemia ha cambiato le abitudini di viaggio e la percezione dello spazio turistico?	57
<i>Stefania Mangano, Pietro Piana</i>	

La prospettiva antropologica e socio-politologica

L'uomo e la Pandemia: una prospettiva antropologica	77
<i>Bruno Barba</i>	

Covid-19, servizi sociali e utenza di origine straniera	99
<i>Agostino Massa</i>	

La comunicazione della crisi, la crisi della comunicazione. L'opinione pubblica nel contesto pandemico	119
<i>Luca Raffini</i>	

La prospettiva economica

Primavera 2020: l'UE alla prova della crisi Covid-19 139
Daniela Preda

La politica economica nella crisi da Covid-19:
i suoi indirizzi contestuali e prospettici 159
Giovanni Battista Pittaluga

La prospettiva giuridica

Distanti ma vicini. La Chiesa cattolica in Italia
alla prova del Coronavirus fra tradizione
e strumenti telematici 181
Daniela Tarantino

La qualità della democrazia in prospettiva di genere
dopo l'esperienza del Covid-19:
riflessioni a partire dal Parlamento italiano 207
Arianna Pitino

Primavera 2020: l'UE alla prova della crisi Covid-19

Daniela Preda*

1. L'UE a metà del guado

Nel dicembre 2019 medici locali di Wuhan si trovano a fronteggiare polmoniti misteriose. Il 31 dicembre Pechino comunica il pericolo all'OMS. Wuhan è un grande snodo aereo e ferroviario della Cina, che non verrà fermato sino al 23 gennaio. In quel periodo, sulla base di calcoli statistici relativi agli anni precedenti, si calcola che si sono mosse circa 7 milioni di persone¹. Da quel momento abbiamo assistito al dilagare dell'epidemia nel mondo, a partire dall'Italia. L'11 marzo, l'OMS ha dichiarato lo stato di pandemia² e gli stati, ciascuno per conto proprio, hanno cominciato a mettere in atto misure eccezionali per contrastarla: zone rosse, quarantene, blocco delle comunicazioni, distanziamento sociale, uso delle

* Professore Ordinario di Storia Contemporanea, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali, Università di Genova, daniela.preda@unige.it.

¹ Santevecchi G., *All'origine del virus. Ora la lotta di Pechino per riscrivere la storia*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020.

² W.H.O. (2020), *Managing the Covid-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*, <<https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>> consultato il 22/11/2021.

mascherine, attivazione di gruppi di ricerca per scoprire il vaccino, provvedimenti di carattere economico e sociale.

L'Unione Europea (UE) è stata investita in pieno da questa onda d'urto, insidiata, da un lato, dal ritorno agli interessi e alle politiche nazionali³, chiamata con urgenza, dall'altro, a percorrere la strada di una vera coesione e solidarietà, di politiche comuni, di una statualità europea.

In un primo momento, l'UE è apparsa come paralizzata e la crisi ha favorito l'individualismo degli Stati. È apparsa evidente l'incapacità da parte delle istituzioni europee di dare risposte rapide e adeguate in una situazione eccezionale che avrebbe richiesto l'immediata attivazione di meccanismi di solidarietà e condivisione, al punto che l'eurodeputato dei socialisti e democratici francese, Raphaël Glucksmann ha commentato nel marzo 2020: «Ho vergogna per quest'Europa avara con l'Italia anche a parole»⁴. Si sono verificati anche episodi deprecabili, come quando, il 12 marzo 2020 la presidente della BCE, Christine Lagarde, ha affermato durante una conferenza stampa che la BCE non ha il compito di stabilizzare gli spread, facendo cadere a picco le borse, oppure quando il quotidiano tedesco *Die Welt* ha invitato l'UE a non aiutare l'Italia perché «la mafia sta aspettando i soldi da Bruxelles»⁵. La conseguenza è stata, per un breve periodo, un ritorno delle vecchie logiche nazionaliste e il rafforzamento degli euroscetticismi.

Solo a partire dal 9 marzo, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha cominciato ad affrontare il problema delle conseguenze economiche della crisi e il primo aprile ha sentito addirittura il dovere di chiedere scusa all'Italia:

Scusateci, ora l'UE è con voi [...] Oggi l'Europa si sta mobilitando al fianco dell'Italia. Bisogna riconoscere che nei primi giorni della crisi,

³ Cfr. Polli S., *UE tra decisioni e percezioni*, in *Affari internazionali*, 6-7 aprile 2020.

⁴ Montefiori S., *Intervista a Raphaël Glucksmann*, in *Corriere della Sera*, 24 marzo 2020.

⁵ Editoriale pubblicato da *Die Welt*, 9 aprile 2020.

di fronte al bisogno di una risposta comune europea, in troppi hanno pensato solo ai problemi di casa propria⁶.

Da quel momento, nell'arco di due mesi, la risposta dell'UE ha cambiato natura, dimostrando una capacità di reazione impensabile e proponendo passi avanti eccezionali verso prospettive di ulteriore integrazione europea, soprattutto in tema di bilancio e fiscalità. Se grandi cambiamenti erano in corso da una decina di anni (l'avvio di un'unione di bilancio e di un'unione bancaria, le prime richieste di un'unione fiscale), la crisi di Covid-19 ha prodotto un'accelerazione eccezionale di questo processo: il Commissario europeo per la Concorrenza nonché vicepresidente della Commissione europea, Margrethe Vestager, ha semplificato gli aiuti di Stato; il Commissario per l'Economia Paolo Gentiloni e il Commissario europeo per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e il mercato unico dei capitali, Valdis Dombrovsky, hanno sospeso il patto di stabilità⁷ (una sospensione che è stata confermata anche per il 2022 dal Commissario Gentiloni⁸); la BCE ha cominciato a pompare liquidità nel sistema. Misure eccezionali che prevedono un piano di rilancio di 750 miliardi di euro, che sarà attivato nel momento in cui gli Stati avranno approvato il nuovo meccanismo delle risorse proprie e sottoposto un piano di rilancio nazionale alla Commissione. Il 20 maggio 2020 è stato presentato Next Generation EU e il Consiglio europeo di luglio 2020 ha fissato l'ammontare del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 a 1.074 miliardi.

A un anno dalle prime misure, Alain Lamassoure ha scritto che la reazione europea, con la decisione di mettere in atto un bilancio stra-

⁶ Cfr. la lettera del Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, a Repubblica, *Scusateci, ora l'UE è con voi*, in *Repubblica*, 1 aprile 2020.

⁷ Il Patto di stabilità è stato sospeso il 23 marzo 2020. Cfr. Council of the EU, *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the Covid-19 crisis*, Brussels, Press office - General Secretariat of the Council, 23/03/2020.

⁸ *Commission wants to keep fiscal rules suspended in 2022*, in *EuroActiv*, 03/03/2021.

ordinario, di finanziarlo attraverso un sistema di prestiti, ma soprattutto di emettere titoli di debito europeo da parte della Commissione in quantità significativa e, in prospettiva, di creare imposte europee, può essere considerata «une explosion thermonucléaire»⁹.

L'Europa è tornata a guardare al futuro, un futuro che non si può limitare – come già scriveva nel 2019 Claudio Magris – al «futuro immediato, ansiogeno e paralizzante», al «rattoppo delle proprie falle, rattoppo sempre provvisorio e presto sfilacciato»¹⁰. Già nel 2016, in occasione del conferimento del premio Carlo Magno ad Aquisgrana, Papa Francesco aveva lanciato un monito all'UE: «Che cosa ti è successo, Europa?»¹¹, e aveva parlato di «un'Europa nonna e non più fertile e vivace. Per cui i grandi ideali che hanno ispirato l'Europa sembrano aver perso forza attrattiva, in favore dei tecnicismi burocratici delle sue istituzioni»¹². Nella benedizione *urbi et orbi* della Pasqua 2020, il Papa ha invitato l'Europa a dare nuove prove di solidarietà:

Oggi l'Unione europea ha di fronte a sé una sfida epocale, dalla quale dipenderà non solo il suo futuro, ma quello del mondo intero. Non si perda l'occasione di dare ulteriore prova di solidarietà, anche ricorrendo a soluzioni innovative¹³.

⁹ Avant-propos di Alain Lamassoure, Fondation Robert Schuman, *Europe: les bonnes règles pour retrouver la croissance*, in *Question d'Europe*, n. 596, 17 maggio 2021.

¹⁰ Magris C., in *La Lettura*, 9 febbraio 2019.

¹¹ Discorso del Santo Padre Francesco, in occasione del conferimento del premio Carlo Magno, Aquisgrana, 6 maggio 2016.

¹² Discorso di papa Francesco al Parlamento europeo di Strasburgo, 25 novembre 2014.

¹³ «Dopo la Seconda guerra mondiale, questo amato continente è potuto risorgere grazie a un concreto spirito di solidarietà che gli ha consentito di superare le rivalità del passato. È quanto mai urgente, soprattutto nelle circostanze odierne, che tali rivalità non riprendano vigore, ma che tutti si riconoscano parte di un'unica famiglia e si sostengano a vicenda [...] L'alternativa è solo l'egoismo degli interessi particolari e l'Unione europea ha di fronte a sé una sfida epocale, con il rischio di mettere a dura prova la convivenza pacifica e lo sviluppo delle prossime generazioni». Cfr. Rodari P.,

2. Le ripercussioni economico-finanziarie

Tra gli effetti della crisi causata dal Coronavirus, particolare rilievo assumono le ripercussioni sulla situazione economico-monetaria e della finanza pubblica.

Come già era successo negli anni Settanta, nel corso della lunga crisi avviata con la dichiarazione di Nixon il 15 agosto 1971 sulla non convertibilità del dollaro in oro che decretava la fine del sistema di Bretton Woods, anche dopo la crisi del 2008-2010 e forse ancor più oggi, di fronte alla pandemia del Covid-19, si è registrata una forte ripresa dei nazionalismi economici¹⁴, una sorta di ‘si salvi chi può’, e una forte spaccatura interna: negli anni Settanta, la divisione era tra Paesi monetaristi e Paesi favorevoli all’UEM, oggi tra Paesi ‘frugali’ o creditori e Paesi ‘cicale’ o debitori. I primi creditori accusano i Paesi più deboli di mancanza di rigore ed esigono un sistema capace di far rispettare le regole. I secondi si oppongono a un’austerità imposta dall’esterno e lamentano che la zona euro non sia in grado di offrire le reti di sicurezza indispensabili e talora anzi penalizzi banche, imprese e cittadini a causa di un accesso al credito troppo oneroso.

L’Europa appare paralizzata dalla sua natura intergovernativa, che ne ostacola l’efficacia, e richiede politiche innovative, che sappiano uscire dall’*impasse*. È evidente, infatti, che azioni efficaci non possono essere realizzabili senza competenze e risorse, né tantomeno senza poteri e volontà d’azione. Il 13 marzo 2020, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione dal titolo *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*¹⁵, in cui si afferma, da un

Urbi et Orbi, Coronavirus ‘sfida epocale’ per l’Europa. No ‘alla tentazione del ritorno al passato’, in *Repubblica*, 12 aprile 2020.

¹⁴ Si assiste in quel periodo a un regresso dell’integrazione europea al punto che l’obiettivo del mercato unico dell’Unione europea, che era già stato raggiunto alla fine degli anni Sessanta per effetto dei Trattati di Roma, dovrà essere ripreso dall’Atto unico europeo entrato in vigore nel 1987 e fissato al 1992.

¹⁵ COM (2020) 112.

lato, che occorrono soluzioni coordinate a livello europeo, dall'altro che, vista l'entità limitata del bilancio UE, la risposta prioritaria in termini di finanza pubblica dovrà venire dai bilanci nazionali. L'obiettivo è chiaro – assistenza reciproca – ma la capacità d'azione dell'UE dipende in gran parte dagli Stati membri e dalla loro volontà di agire in comune¹⁶.

Il discorso investe prima di tutto il tema dell'aumento del bilancio comune, sul quale gli effetti della crisi Covid-19 si sono immediatamente fatti sentire. Se infatti, nel febbraio 2020, lo scontro fra Stati 'frugali' e Stati 'cicale' avveniva per un aumento dall'1 all'1,11% del PIL, già il mese successivo, per far fronte alle gigantesche spese della ricostruzione, si trattava per un aumento al 2% del PIL. Va sottolineato al riguardo che il problema non è affatto nuovo, ma era già stato affrontato alla fine degli anni Settanta (ancora una volta un periodo di crisi) quando, per facilitare la convergenza delle politiche economiche attraverso il sostegno alle aree più deboli e avviare politiche comuni, il Rapporto Mac Dougall¹⁷ della Commissione europea aveva proposto di aumentare il gettito delle risorse comunitarie attraverso un aumento della spesa pubblica comunitaria al 2,5% del PIL dei Nove.

Le esigenze di un salto di qualità in tema di bilancio sono state ribadite anche, in vista del Consiglio europeo di giugno 2012, su iniziativa del Presidente del Consiglio europeo e in accordo con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della BCE, con l'invio ai Capi di Stato e di governo di un rapporto dal titolo *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, nel quale si delineavano I quattro ele-

¹⁶ E a poco valgono le esortazioni a «sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati membri» e a «continuare a dimostrare solidarietà e cooperazione nel settore della diagnosi e del trattamento adottate», il 13 febbraio 2020, nelle Conclusioni sul Covid-19 dal Consiglio dell'UE straordinario su *Occupazione, politica sociale, salute e consumatori*.

¹⁷ *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, Commission of the European Communities, 1977.

menti costitutivi essenziali della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità»¹⁸.

3. I vincoli della finanza pubblica

Negli ultimi decenni, l'UE si è mossa per cercare di migliorare le procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali sia all'interno dei trattati esistenti sia anche all'esterno dei trattati. Gli Stati dell'Eurozona hanno perso in larga misura la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo delle istituzioni europee. L'avvio dell'Unione di bilancio è a sua volta un passo avanti verso la costruzione di un'unione fiscale.

Per affrontare le crisi, a partire dalla fine degli anni Novanta, ispirandosi al principio di 'austerità espansiva', l'UE ha adottato vincoli di finanza pubblica e si è dotata di strumenti d'intervento *ad hoc*.

Come è noto, il Trattato di Maastricht del 1992 ha stabilito alcuni criteri di convergenza per l'entrata in vigore della moneta unica, al fine di rendere più omogenei i sistemi economici dei Paesi membri: stabilità dei prezzi, convergenza dei tassi d'interesse, stabilità dei cambi e delle valute nazionali, sostenibilità della finanza pubblica (deficit pubblico non superiore il 3% del PIL, debito pubblico non superiore al 60% del PIL).

Il Trattato di Maastricht, tuttavia, prevedeva solo criteri quantitativi per l'adozione della moneta unica, senza definire una politica di bilancio da seguire dopo il passaggio all'euro.

Al Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996 ci si pose il problema d'individuare delle regole che consentissero di garantire nel

¹⁸ Commissione europea, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*, COM (2012) 777, 28 novembre 2012. Cfr. Inoltre Moro D., *Un bilancio per l'Eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni*, in *Research Paper del Centro Studi sul federalismo*, 2013.

tempo la tenuta dei meccanismi di convergenza e prevenire disavanzi di bilancio eccessivi nella zona euro dopo l'avvio della terza fase dell'UEM, in cui sarebbero stati fissati i tassi irrevocabili di conversione delle valute partecipanti. Veniva così deciso il Patto di stabilità e crescita, approvato l'anno successivo, al fine di mantenere in salute le finanze pubbliche degli Stati membri.

La crisi finanziaria mondiale del 2008 e la crisi del debito in euro dal 2010 al 2012 rivelavano tuttavia impietosamente che l'UEM non era pronta ad affrontare una recessione o una crisi finanziaria, accentuando lo squilibrio economico tra i Paesi europei e rafforzando le tendenze euroscettiche.

Constatata l'insufficienza del Patto di stabilità e crescita nel far rispettare la disciplina fiscale, il Consiglio europeo introduceva nuove norme, tra cui delle procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali all'interno dei Trattati esistenti (il Six Pack e il Two Pack), mentre un ulteriore strumento – il Fiscal Compact – veniva creato, al di fuori dei Trattati istitutivi, con un Trattato di carattere intergovernativo (Trattato di stabilità, coordinamento e governance) *a latere* del Consiglio europeo di Bruxelles del 9 dicembre 2011 e approvato nel 2012 da 25 Stati europei, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

Approvato nel suo complesso nel 2011, il Six Pack prevedeva, per un verso, provvedimenti sul tema del debito, delineando una sorta di itinerario di rientro per i Paesi debitori, per l'altro il concerto delle politiche economiche a scadenza semestrale, e introduceva il controllo sul debito per i Paesi più in difficoltà rispetto al parametro del 60% del PIL. Con questi provvedimenti, la Commissione assumeva un potere di 'avvertimento preventivo' che, se inascoltato, può sfociare in sanzioni.

L'anno successivo, il Fiscal Compact affrontava di nuovo il tema dell'equilibrio di bilancio, prevedendo una delega del potere di bilancio da parte dei governi. Esso istituiva inoltre la procedura d'infrazione per deficit eccessivo, qualora il deficit annuale superasse lo 0,5%. In tal caso, lo Stato avrebbe dovuto indicare alle istituzioni europee le riforme strutturali previste per rientrare nei parametri stabiliti nel Patto di

stabilità e crescita. Il percorso verso l'attuazione della convergenza delle politiche economiche e fiscali si rafforzava con la decisione di riunire l'Eurogruppo almeno due volte all'anno. Veniva infine introdotto il concetto per cui a nuove spese devono corrispondere indicazioni sulla copertura delle stesse.

A partire dal 2013, il Two Pack rafforzava a sua volta il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri. I due nuovi regolamenti prevedevano che un Paese membro potesse far richiesta di assistenza a un'istituzione europea (EFSM, ESM, EFSF) o a un Paese membro, a un Paese terzo o al FMI, e sottoporsi a un programma di aggiustamento economico deciso dalla Troika (Commissione europea, BCE, FMI). Venivano creati organi indipendenti di monitoraggio con riferimento al rispetto delle *fiscal rules*.

In conseguenza di questi provvedimenti, il bilancio dei Paesi dell'eurozona deve essere oggi sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle istituzioni europee. In particolare, la Commissione è chiamata a dare un parere preventivo sulle politiche di bilancio nazionali e a concordare un piano di riforme, nel caso di Paesi con squilibri macroeconomici eccessivi. È stato inoltre introdotto un maggior automatismo nel sistema delle sanzioni. Il Consiglio, in linea di principio, è chiamato a sostenere la proposta della Commissione di infliggere una sanzione a carico di uno Stato inadempiente e può opporsi solo in base a un voto che raccolga la maggioranza qualificata degli Stati.

L'attuazione dei vincoli sulla spesa pubblica ha avuto inizio nel 2016. Tali vincoli sono stati allentati all'inizio della crisi Covid-19.

4. Gli strumenti d'intervento *ad hoc*

Oltre ai vincoli di finanza pubblica, per far fronte alle crisi, la Comunità, già a partire dal 1957, si è dotata di strumenti *ad hoc*. Il primo strumento di sostegno alla crescita adottato dall'allora Comunità europea è stato la Banca Europea per gli investimenti (BEI), la principale istituzione finanziaria multilaterale del mondo, nata nel 1957 con l'obiettivo di sostenere

la crescita dell'economia europea. Dal 1994, al suo interno, è stato creato il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), specializzato in operazioni più rischiose. Gli Stati UE sono azionisti della BEI in base al peso della loro economia e del loro capitale in ingresso. Germania, Francia e Italia hanno una quota ciascuno del 18,9%. Con 23 miliardi di capitale versato, oggi la BEI può raccogliere sul mercato 450 miliardi di euro.

Di fronte alla crisi avviata nel 2008, i Paesi europei hanno dovuto predisporre dei meccanismi di difesa dell'Eurozona, anche tramite strumenti di sostegno ai Paesi in difficoltà.

Il 9 maggio 2010, i Paesi dell'eurozona hanno creato la European Financial Stability Facility (EFSF), un meccanismo temporaneo (con scadenza nel 2013) che poteva emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla concessione di prestiti ai Paesi in difficoltà finanziaria o acquistare debito sovrano.

La persistente instabilità finanziaria, tuttavia, avrebbe subito reso evidente l'insufficienza di uno strumento a breve termine e la necessità, al contrario, di risposte più strutturali e di lungo periodo. Così, già nell'ottobre 2010, i Capi di Stato e di governo hanno dato il via, *a latere* dei Trattati comunitari esistenti, al Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di Stabilità (MES), conosciuto anche come 'fondo salva-Stati', firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore nell'ottobre di quell'anno, per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona, nel caso in cui tale intervento risultasse indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area valutaria complessivamente considerata e dei suoi Stati membri.

Il MES sostituiva due precedenti programmi di finanziamento temporaneo dell'UE: l'EFSF e il Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)¹⁹. I prestiti del MES sono di norma 'prestiti condizionali',

¹⁹ Il MES aveva un capitale autorizzato di 700 miliardi di euro, di cui 80 dei Paesi membri (quasi il 27% tedesco, il 18% italiano) e il resto raccolto tramite emissione di strumenti del mercato monetario, nonché strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine, con scadenze fino a un massimo di 30 anni. Sulla riforma del MES cfr., Servizio studi del Senato della Repubblica, *La riforma del trattato istitutivo del*

al fine d'indirizzare lo Stato a mettere in ordine la propria fiscalità e quindi i debiti, così come succede per altre istituzioni internazionali, prima fra tutte il Fondo monetario internazionale.

Un altro strumento di particolare interesse, adottato nel 2015, è il Quantitative Easing, un piano per l'immissione di liquidità sul mercato grazie all'acquisto, da parte della BCE, di titoli pubblici fino a 60 miliardi di euro al mese. Con l'adozione del Quantitative Easing, diventava possibile usare la moneta come ammortizzatore sociale. L'evoluzione della BCE che, per evitare di finanziare il debito degli Stati, non poteva in origine acquistare titoli sul mercato secondario né titoli di nuova emissione, è stata dunque rimarchevole ed è stata avviata dal famoso discorso del *whatever it takes*²⁰ che il Governatore della BCE, Mario Draghi, pronunciò nel 2012 a difesa dell'euro nel periodo della crisi del debito sovrano. Dal 2015, la BCE ha avviato anche un'attività di vigilanza sulle banche.

5. La prima reazione dell'UE al Covid-19: marzo-aprile 2020

Nell'ambito di una limitata ma significativa capacità di azione, l'UE, dopo un primo momento di smarrimento, ha proposto, nella primavera 2020, alcune importanti misure di emergenza per contrastare la crisi Covid-19. Lo ha fatto in ottemperanza all'art. 4 del Trattato di Lisbona:

In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni

Meccanismo europeo di stabilità, in *Dossier n. 187*, novembre 2019.

²⁰ Discorso del Governatore della BCE, Mario Draghi, alla UKTI's Global Investment Conference, Lancaster House di Londra, 26 luglio 2012.

dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

È evidente come fulcro di questo articolo siano gli Stati membri e come spetti proprio a quegli Stati, che finora si sono opposti all'attribuzione all'Unione di ulteriori poteri, impedendo una risposta europea comune nel campo della sanità, della ricerca, del sostegno alle imprese e nel campo sociale, facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti.

Tenendo presente questo quadro d'insieme, è possibile chiedersi quale sia stata l'immediata risposta dell'UE, tra gennaio e aprile 2020, alla pandemia e quali misure di emergenza siano state adottate.

Le prime, caute, risposte europee risalgono a fine gennaio, quando è stato attivato il meccanismo di reazione dell'UE in caso di crisi (IPCR), nella modalità 'condivisione dell'informazione'²¹. Anche in febbraio gli interventi sono stati sporadici: il 1 febbraio sono stati mobilitati 10 milioni di euro per la ricerca contro il virus nel quadro del programma Horizon 2020; il 24 è stato annunciato un sostegno finanziario di 232 milioni di euro per l'OMS, i paesi partner in Africa e la Cina, la ricerca di vaccini e l'aiuto al rimpatrio dei cittadini europei nei rispettivi Stati membri.

Gli interventi si sono intensificati in marzo: il 6 marzo, sono stati mobilitati altri 37,5 milioni di euro per la ricerca di vaccini e per i trattamenti diagnostici, incrementati pochi giorni dopo da altri 140 milioni di euro pubblici e privati (tramite Horizon 2020 e le industrie farmaceutiche); il 12, la BCE ha deciso una dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro al fine di sostenere l'economia e ha inoltre imposto l'applicazione di condizioni più favorevoli nel periodo giugno 2020-giugno 2021 per sostenere il credito bancario a favore della PMI²². Il 13 marzo, la Commissione europea, nella Comunicazione

²¹ L'attivazione piena è stata stabilita il 2 marzo.

²² L'ammontare della dotazione temporanea è stato aumentato il 18 marzo.

già citata, ha presentato misure finalizzate a dare flessibilità di bilancio agli Stati membri, attivando la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita e sospendendo temporaneamente le regole di disciplina di bilancio e i parametri di Maastricht, per consentire agli Stati membri di indebitarsi; ha liberalizzato l'adozione di aiuti di Stato regolamentati (sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie di stato per prestiti, assicurazione al credito all'esportazione a breve termine); ha deciso di fornire liquidità alla PMI attraverso la messa a disposizione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di un miliardo di euro a titolo di garanzia e il rafforzamento degli strumenti già esistenti quali COSME e Horizon 2020 con 750 milioni di euro nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici; ha sbloccato l'accesso al Fondo di solidarietà dell'UE, includendovi anche le crisi sanitarie; ha aumentato a 37 miliardi di euro il piano di investimenti, 8 dei quali concernono prefinanziamenti dei fondi strutturali e di investimento non spesi nel 2019 e di cui non viene chiesto il rimborso. È stato inoltre deciso di utilizzare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione in sostegno ai lavoratori licenziati e agli autonomi e di prevedere un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione.

Il 16 marzo, la BEI ha mobilitato fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti potenziali per le imprese europee interessate dalla crisi sotto forma di prestiti o sospensione di rimborsi di crediti (aumentati il 6 aprile). Nello stesso giorno la Commissione europea ha proposto gli «Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19»²³, al fine di coordinare a livello europeo le misure relative ai controlli di frontiera (garantendo, per esempio, passaggi di medicinali, generi alimentari e merci, oltre al rientro nei propri Paesi di cittadini europei). Il giorno successivo, è stato creato un comitato consultivo di epidemiologi e virologi, mentre, il 18 marzo, la BCE ha lanciato un nuovo Programma

²³ COM (2020)1753.

temporaneo (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), che permette il riacquisto di titoli e debiti obbligazionari emessi dagli Stati membri e dalle rispettive imprese per 750 miliardi di euro sino a fine 2020. Il 19 marzo, nell'ambito del quadro di protezione civile RescEu²⁴, è stata creata una riserva comune di materiale medico a scala europea, per l'acquisto di respiratori e maschere di protezione.

Il 23 marzo sono stati sospesi gli obblighi del Patto di stabilità e crescita.

Il 26 marzo il Consiglio europeo ha votato un piano di investimenti di 37 miliardi di euro e l'estensione del Fondo europeo di solidarietà a 800 milioni di euro nel 2020. Ha inoltre deciso di attuare un maggior coordinamento per affrontare gli aspetti sanitari dell'emergenza e far rientrare a casa i circa 300.000 europei rimasti bloccati all'estero.

Le misure, spesso poco conosciute dai più, si sono succedute incessantemente nel mese di aprile: il 2, la Commissione europea ha presentato il programma SURE, un meccanismo che prevede 100 miliardi di prestiti a lungo termine ai governi nazionali per finanziare progetti di sostegno alla disoccupazione, quali la cassa integrazione, e sostenere il reddito dei lavoratori; il 6, è stato sbloccato dalla BEI 1 miliardo di euro a favore delle PMI, nel quadro delle misure annunciate il 16 marzo; l'8, il Consiglio ha adottato un piano di aiuti internazionali per 20 miliardi di euro per i Paesi del Vicinato europeo, africani e caraibici. Tra l'8 e il 9 aprile, durante la riunione dell'Eurogruppo presieduta da Mario Centeno, è stato raggiunto un accordo su un fondo per la ripresa di 540 miliardi: 240 miliardi di euro attraverso il MES per le spese sanitarie; 200 miliardi di euro di

²⁴ Il sistema europeo RescUE, per la lotta contro gli incendi e le catastrofi naturali, è stato lanciato nel 2017. Per estensione delle competenze, è stato utilizzato per sostenere gli Stati di fronte alle pandemie. L'art. 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione prevede infatti che l'Unione mobiliti «tutte gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri per [...] prestare assistenza a uno stato membro sul suo territorio su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».

garanzie per gli investimenti a sostegno delle PMI attraverso la BEI; 100 miliardi per il programma SURE.

Il 23 aprile, il Consiglio europeo dava mandato al Presidente della Commissione europea di presentare entro il 6 maggio un programma di Recovery Fund.

L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma ciò che preme qui sottolineare è la capacità di reazione dimostrata dall'UE, nonostante i limiti dei suoi poteri e delle sue competenze, di fronte alla crisi pandemica.

6. Scenari di ripresa

Di fronte a una crisi senza precedenti, l'Europa, costretta a uscire dagli schemi ormai obsoleti del passato, ha trovato la forza e le idee per guardare al futuro. Alla ricerca di strumenti eccezionali in grado di fornire risposte adeguate alla pandemia che stava mietendo vittime sul continente, ha attinto a tutte le sue risorse umane, culturali, scientifiche. Gli economisti si sono concentrati sul tipo di interventi da mettere in atto per far fronte alla crisi, soffermandosi in particolare sull'utilizzo di alcuni strumenti d'intervento: BCE, BEI, MES.

Mi sia consentito di ricordare alcuni interventi di particolare interesse e lungimiranza apparsi nella primavera del 2020.

Al centro del dibattito, è stato il ruolo della BCE. Il 25 marzo 2020, in un'intervista al *Financial Times*²⁵, Mario Draghi ha sostenuto la necessità di una linea finanziaria espansiva per affrontare i contraccolpi dell'emergenza Covid-19. Ha ricordato come le guerre siano sempre state finanziate aumentando il debito pubblico, ha spronato a proteggere la popolazione dalla perdita dei posti di lavoro e a difendere la capacità produttiva con immediati sostegni di liquidità. Anche l'economista francese Olivier Blanchard ha scritto che il compito di

²⁵ Mario Draghi intervista al *Financial Times*, 25 marzo 2020, <<https://ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b?>>, consultato il 26/07/2021.

finanziare le spese sanitarie provocate dalla pandemia spetta alla BCE, l'unica istituzione in grado di agire con immediatezza per finanziare queste spese straordinarie.

Un altro strumento considerato cardine della ripresa è stata la BEI, in particolare l'estensione della capacità della Banca Europea degli Investimenti di erogare prestiti garantiti alle imprese. Lorenzo Bini Smaghi, membro del comitato esecutivo della BCE dal 2005 al 2011, ha sottolineato l'opportunità di rafforzare la BEI per consentire di finanziare il rilancio dell'economia europea, con particolare riferimento alle infrastrutture (in primo luogo sanitarie). Ha sollecitato la rapida attivazione del nuovo piano InvestEU e ha ricordando un'altra linea d'intervento, già attivata ma ulteriormente ampliabile, quella del Fondo europeo, che sostiene l'accesso al credito delle PMI²⁶. Anche Alberto Quadrio Curzio ha sostenuto la necessità di rafforzare la BEI, ricordando come sia la BEI sia il MES sia il meno conosciuto EFSM emettano di fatto degli Eurobond, dei titoli obbligazionari. Quadrio Curzio ha affermato che la BEI non avrebbe problemi di condizionalità, potendo erogare prestiti paritari a tutti gli Stati, oppure selettivamente ad alcuni.

I commissari europei Thierry Breton e Paolo Gentiloni hanno a loro volta proposto di creare all'interno della BEI uno strumento *ad hoc* per affrontare la pandemia Covid-19²⁷.

Si sono dimostrati convinti dell'importanza della BEI nel finanziamento della ripresa economica, e quindi delle imprese, anche Alfonso Iozzo e Alberto Majocchi, che con lucidità prospettica hanno messo in evidenza come la ricostruzione debba avvenire sulla base di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, sostanzialmente quello previsto all'in-

²⁶ Bini Smaghi L., Solidarietà europea e comuni responsabilità, in *Corriere della Sera*, 2 aprile 2020.

²⁷ Breton T., Gentiloni P., Occorre un fondo per la rinascita. È adesso il momento di salvare l'Unione, in *Corriere della Sera*, 6 aprile 2020.

terno del Green Deal europeo, che rappresenta il fulcro del programma di Ursula von der Leyen²⁸.

Il ricorso prioritario al MES, con una nuova linea di credito dedicata al Coronavirus e senza condizionalità, è stato invece sollecitato da un gruppo di 13 autorevoli economisti europei, VoxEU, il 21 marzo 2020²⁹. Anche Alfonso Iozzo e Alberto Majocchi hanno affermato che il MES dovrebbe essere chiamato a emettere *sustainable bond*, non più *stability bond*, volti quindi non a salvare gli Stati, ma ad avviare l'economia verso un percorso più sostenibile. In definitiva, hanno commentato che, dalla crisi del Covid-19 potrebbe emergere una nuova struttura dell'economia e della finanza europea, finanziata ampiamente attraverso l'emissione di titoli garantiti da risorse proprie che prefigurano l'emergere di una finanza autonoma all'interno dell'Unione, che preveda una *digital tax*, una tassa sulle transazioni finanziarie, la fissazione di un prezzo del carbonio³⁰ nei settori non inclusi nell'ETS³¹.

Sono stati in molti, infine, ad affermare la necessità di una sorta di piano Marshall europeo. Il 25 marzo, lo stesso Presidente belga del Consiglio europeo, Charles Michel, ha anticipato la preparazione di una strategia di stimolo simile al Piano Marshall orientata a mobilitare i fondi dell'UE nel quadro del bilancio europeo. In una lettera a Michel, inviata il 25 marzo, nove leader europei (l'italiano Giuseppe Conte,

²⁸ Iozzo A., Majocchi A., Oltre l'emergenza: verso gli eurobond, in *Commenti del Centro Studi sul Federalismo*, n. 171, 23 marzo 2020.

²⁹ 'Proposta per una Linea di credito Covid-19', appello pubblicato sul portale del sito Vox, <<https://voxeu.org/article/proposal-covid-credit-line>>, da tredici economisti di scuole diverse (Agnès Bénassy-Quéré, Arnaud Boot, Antonio Fatás, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Francesco Giavazzi, Ramon Marimon, Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Dirk Schoenmaker, Pedro Teles, Beatrice Weder di Mauro), 21 marzo 2020.

³⁰ Cfr. FMI, *Fiscal Monitor*, ottobre 2019.

³¹ Iozzo A., Majocchi A., *Oltre l'emergenza: verso gli eurobond*, cit.

il francese Emmanuel Macron, il portoghese Antonio Costa, il greco Kyriakos Mitsotakis, l'irlandese Léo Varadkar, la belga Sophie Wilmes, lo slovacco Janez Jansa, il lussemburghese Xavier Better, lo spagnolo Pedro Sánchez), hanno chiesto risorse senza precedenti e decisioni di politica fiscale di analoga audacia, tra le quali uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE.

Già in aprile, sia il vicepresidente esecutivo della Commissione Europea, Valdis Dombrovskis³², il 14, sia la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, il 15, affermavano che il Piano Marshall sarebbe stato il nuovo bilancio dell'UE 2021-2027.

Si cominciava così a parlare di un Recovery Fund, in grado di trasferire finanziamenti ai Paesi più colpiti e finanziare progetti comuni.

La prospettiva di rilancio più onnicomprensiva è venuta da Lucrezia Reichlin, la quale ha invitato a utilizzare una pluralità di strumenti, con l'obiettivo di ottenere una mutualizzazione del debito, in particolare uno strumento di debito a lungo termine che consenta ai Paesi europei di superare la crisi sanitaria ed economica, condividendo il rischio tra Paesi che hanno diverse condizioni di fragilità, ma solo per la parte di nuovo debito, non di tutto il debito, perché questo significherebbe attivare degli atteggiamenti di chiusura da parte dei Paesi creditori³³.

Il 16 aprile, sempre Reichlin ha sottolineato l'ambiguità dell'Eurogruppo circa la scadenza dei prestiti MES, insistendo non tanto sull'indubbia, a suo parere, positività del prestito MES senza condizionalità, quanto sulla necessità di negoziare proprio sulla scadenza³⁴. Una scadenza breve, di soli due anni, costringerebbe infatti ad attingere alla linea tradizionale di credito che prevede la condizionalità. Un'altra possibile risposta, a suo parere, potrebbe venire dall'amplia-

³² Intervista rilasciata da Valdis Dombrovskis al quotidiano finanziario tedesco *Handelsblatt*, 14 aprile 2020.

³³ Reichlin L., *Più strumenti per l'accordo con l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2020.

³⁴ Reichlin L., *Ecco cosa chiedere all'Europa*, in *Corriere della Sera*, 16 aprile 2020.

mento del programma SURE, di cui riteneva utile anche in questo caso dilazionare la scadenza.

7. Conclusione

Alla fine del suo mandato, l'ex presidente della BCE, Mario Draghi, osservava che il cammino dell'UE verso la capacità di bilancio sarebbe stato probabilmente molto lungo.

La storia ci insegna che i bilanci raramente sono stati creati per il fine generale di stabilizzare, ma piuttosto per conseguire obiettivi specifici nel pubblico interesse. Negli Stati Uniti è stata la necessità di superare la Grande Depressione a determinare l'espansione del bilancio federale negli anni Trenta.

E concludeva:

Quale che sia il percorso intrapreso, è evidente che ora è tempo di più e non di meno Europa. Non lo intendo come un assioma, ma nella più autentica tradizione del federalismo. Quando i risultati possono essere conseguiti meglio dalle politiche nazionali, lasciamo le cose come sono. Ma quando possiamo rispondere ai legittimi timori dei cittadini solo lavorando insieme, l'Europa deve essere più forte³⁵.

La crisi Covid-19 ha di fatto accelerato il processo già avviato, esigendo un balzo in avanti nelle politiche comunitarie. Ha spronato ad aumentare i poteri dell'UE. Ha dimostrato che nessuno scenario è impossibile e nessuna crisi può essere affrontata soltanto a livello nazionale.

Come più volte aveva ricordato Altiero Spinelli e come recentemente ha scritto il presidente del Consiglio di cooperazione economi-

³⁵Mario Draghi, intervento in occasione del Farewell Event, Francoforte, 28 ottobre 2019.

ca, Andrea Canino, «occorre uscire dalla mediocrità dei compromessi al ribasso»³⁶, risultato dei veti incrociati degli Stati membri, che da tempo caratterizzano le scelte dell'Unione e dimostrare capacità di innovazione. Già nei primi mesi del 2020, nonostante tutte le difficoltà e gli ostacoli posti da singoli Stati, l'UE è riuscita nell'intento, dimostrando che i momenti di crisi sono quelli in cui emergono le risposte più alte, meno prevedibili, in cui si osa di più. La crisi determinata dal Covid-19 è riuscita ad attivare energie inaspettate: innovazione, creatività, progettualità, novità e cambiamento. Ha accelerato i processi in corso, ha attivato risorse nuove.

Non ci è dato sapere come l'UE uscirà dalla crisi, ma quel che è certo è che essa rappresenta nella storia dell'Unione Europea una cesura, un momento di svolta, un'occasione storica che mette in gioco l'ingegnosità dei governanti e la loro capacità di visione: può distruggere e indebolire l'Unione, alimentando nazionalismi e populismi, oppure può aiutare a liberare energie creative e a costruire il nuovo che avanza.

³⁶ Canino A., *Le verità da accettare perché l'Europa riparta*, in *Corriere della Sera*, 14 aprile 2020.