

a cura di Aurelio Valente

L'Unione Europea dopo il Coronavirus



Progedit

Istituzioni

© 2020 Progedit
Prima edizione giugno 2020

Progedit – Progetti editoriali srl
Via R. De Cesare, 15 – 70122 Bari
Tel. 0805230627
Fax 0805237648
www.progedit.com
e-mail: info@progedit.com
www.facebook.com/ProgeditEditore

In copertina:
Bruxelles, Parlamento europeo.

Questo volume viene pubblicato con il contributo
della Banca Popolare di Puglia e Basilicata



a cura di Aurelio Valente

L'Unione Europea dopo il Coronavirus

Premessa di Leonardo Patroni Griffi

con gli interventi di

Giuseppe Boccuzzi, Michele Buquicchio, Mattia Ceracchi,
Maurizio Cotta, Giuseppe De Tomaso, Antonio Di Majo,
Gianfranco Dioguardi, Giovanni Ferri, Stefano Loconte,
Rainer Masera, Pasquale Montemurro, Antonella Pagano,
Franco Passacantando, Salvatore Rossi, Carlo Santini,
Ennio Triggiani, Franco Venturini



Ai sensi della legge sul diritto d'autore
e del codice civile, è vietata la riproduzione
di questo libro o di parte di esso,
realizzata con qualsiasi mezzo (elettronico,
meccanico, fotocopie, microfilm,
registrazioni o altro),
anche ad uso interno o didattico.

Le fotocopie per uso personale del lettore
possono essere effettuate nei limiti del 15%
di ciascun volume dietro pagamento
alla SIAE del compenso previsto
dall'art. 68, commi 4 e 5,
della legge 22 aprile 1941 n. 633.

ISBN 978-88-6194-476-3

Proprietà letteraria
Progedit – Progetti editoriali srl, Bari

Finito di stampare nel giugno 2020
presso Creative 3.0 Srl
Reggio Calabria - IT
per conto della
Progedit – Progetti editoriali srl

Premessa

di Leonardo Patroni Griffi

La crisi è una cesura tra il prima e il dopo: può indebolirci e fiaccarci inesorabilmente. Oppure, al contrario, può aprire nuovi scenari, offrendo nuove opportunità.

È questo il quadro che la pandemia schiude alle nostre vite, ben evidenziando, nella ridefinizione degli assetti postpandemici, il ruolo che l'Europa ha, o meglio, dovrebbe avere. Perché il punto, quando si guarda all'Europa e alle sue istituzioni, è proprio questo: quale ruolo l'UE ha, e quale invece, potrebbe o ancora dovrebbe avere nella fase della ricostruzione di modelli economici ma anche di stili di vita e nuove prospettive di sviluppo che non siano soltanto economiche ma anche sociali e culturali?

Interessante, a tal riguardo, è il contributo che viene da Aurelio Valente e dalla casa editrice Progedit, con la scelta di raccogliere in un *instant book* le esperienze, le testimonianze e gli studi di più autori sull'emergenza Coronavirus e sulle ricadute economiche e sociali che la stessa procura. È apprezzabile l'idea di scattare un'*istantanea*, una sorta di fermo immagine del contesto attuale, che si caratterizza, al contrario, per la sua volatilità e per la sua imprevedibile mutabilità e di cui, attraverso i vari, qualificati interventi, diventa possibile cogliere dinamiche e processi sottesi a un fenomeno nuovo e per certi aspetti inimmaginabile, rispetto al quale si è impreparati.

In un solo *istante*, insomma, si mettono insieme, a beneficio di tutti e, soprattutto, dei più giovani, testimonianze e riflessioni al fine di provare a comprendere, prima, e a governare, dopo, un processo, anticipandone là dove possibile gli effetti: ci siamo ritrovati a dover fronteggiare una grave emergenza, in una battaglia da vincere sul campo, giocando d'anticipo, sfruttando il fattore tempo, mentre a più livelli si è chiamati, con senso di responsabilità, a confrontarsi e a individuare chiavi di lettura, innovative sfruttando il fattore tempo, aprendosi al nuovo.

È vivace il dibattito cui ciascuna categoria, associazione, università ha dato vita sull'emergenza Covid-19. Non si sono sottratte a questo compito,

che in ottica sociale è un dovere, neppure le banche e tra queste la Banca Popolare di Puglia e Basilicata, che mi onoro di presiedere e che negli ultimi anni ha accelerato il percorso di cambiamento del suo modello di business, puntando sulla digitalizzazione, senza per questo rinunciare alla sua vocazione di banca del territorio, a sostegno e supporto della clientela.

La raccolta che ci si appresta a diffondere e a offrire alla conoscenza universale è utile, oltre che interessante, sotto l'aspetto prettamente editoriale: in un momento in cui il rapporto degli Stati tra loro e con l'Europa che incarnano è in forte difficoltà, si ripropone senza esitazioni, e con vocazione europeista, l'idea di una ricostruzione che poggi su basi comunitarie e che, paradossalmente, proprio nel vuoto della crisi, trovi la pienezza di un'Europa che non sia più solo percepita come presidio di unità monetaria, ma quale elemento di identità comune.

Non sarà un cammino agevole né facile, ma le sfide che ci attendono – e che sono ben enucleate – sono irrinunciabili. Tre su tutte sono le più pressanti.

La prima riguarda la preventiva coesione degli obiettivi politici, quale imprescindibile elemento di riferimento per la definizione delle strategie economiche: serve un'Unione Europea trainata da 27 Paesi, che trovino modo di conciliare le esigenze nazionali con quelle sovranazionali. Le recenti risposte di Francia e Germania nella gestione delle risorse per la ripresa dopo la pandemia vanno, seppure timidamente, in questa direzione.

La seconda sfida è la digitalizzazione. La pandemia ha mostrato che il digitale non è solo una tecnologia conveniente, ma è *necessaria* oramai al funzionamento delle nostre società. Educazione, salute, lavoro saranno sempre più gestiti attraverso queste tecnologie. È cruciale quindi che esse siano accessibili a tutta la società. Per riuscirci, l'Europa digitale deve colmare il cosiddetto *digital divide*: prima della pandemia la Commissione europea aveva varato un piano per il digitale che include la gestione dei dati, la regolamentazione delle grandi compagnie tecnologiche e dell'intelligenza artificiale. Tutti passi nella giusta direzione. È cruciale ora sviluppare piani di governance adeguati che guidino lo sviluppo e l'integrazione del digitale nelle nostre società nel rispetto dei valori democratici e dei diritti umani.

La terza e certo non ultima sfida è quella dell'ambiente. Il Coronavirus ha evidenziato l'impatto negativo di approcci non-ambientalisti e ha mostrato come i danni all'ecosistema abbiano ripercussioni su una larghissima scala. Anche in questo caso la Commissione europea si è mostrata lungimirante nel varare il *Green Deal* a gennaio 2020, per guidare gli Stati membri nello sviluppo di economie sostenibili. La partita, però, sarà persa se questo

piano si dimostrerà poco più di una iniziativa meramente di facciata. Sarà compito degli Stati membri e di istituzioni come le banche declinare piani e strategie sovranazionali a livello nazionale e locale.

La pandemia ci ha mostrato che c'è una relazione diretta tra un individuo e la sua comunità, tra una nazione e quelle vicine, tra aree del mondo. Era una lezione che conoscevamo già, e che purtroppo abbiamo dovuto ripetere a caro prezzo. A noi tutti, a ognuno di noi, la scelta: lasciare che la crisi si consumi consumandoci, oppure trasformarla in opportunità di crescita.

Introduzione

di Aurelio Valente

Non è facile vivere la tragedia del Coronavirus da solo con il silenzio assordante e il vuoto desolante che mi accompagnano giornalmente da quando, il 19 novembre 2019, ho perso la cara meravigliosa Grazia, mia dolce sposa da oltre cinquant'anni, festeggiati il 27 settembre 2019.

Lo stare in casa tra gli indimenticabili ricordi di famiglia per osservare gli obblighi del distanziamento mi hanno portato a rivedere i ricordi fermati dalle foto di famiglia, accumulati in contenitori sempre più ricchi e molto disordinati. Nel sistemare le foto e i video ho rivisto amici e amiche di un tempo insieme alle recenti amicizie.

Una volta sistemati gli album fotografici, nel seguire giornalmente, in aggiunta alle conferenze stampa della Protezione civile, le notizie sulle conseguenze economiche e finanziarie della pandemia, mi è venuta l'idea di riprendere il libro da me curato nel maggio 2019, *La visione dell'Europa e del suo futuro*, proprio per facilitare in me il collegamento tra quello che veniva riportato all'epoca come possibile futuro e quello che, ahimè, si stava abbattendo su tutti noi Italia, Europa e mondo intero.

Ogni mattina, all'appuntamento con il web, arrivo dopo la colazione e lancio il messaggio di ricerca su Google: «Ultime notizie su Europa e Coronavirus». All'istante si visualizza la risposta riportante una serie di link dei suggerimenti forniti, che rappresentano le diverse informazioni tempo per tempo rese disponibili su internet.

L'intreccio delle crisi sanitaria ed economica a livello nazionale, europeo e mondiale è evidente. C'è solo l'imbarazzo della scelta dei diversi argomenti, che viene aiutata dai riferimenti forniti su Google in ogni annotazione attraverso la data della notizia riportata, della fonte e di qualche cenno sul contenuto.

Un rapido sguardo mi rende evidente che c'è la necessità di approfondire la ricerca, eventualmente rinviando il mio personale giudizio dopo la lettura di quotidiani cartacei o online e la maturazione di altre riflessioni su

questa crisi globale, causata dalla rapida diffusione in tutto il mondo. La pandemia sta esasperando ancor di più intere popolazioni strette dalla morsa sanitaria del virus con migliaia di morti e da quella ancor più stringente della crisi economica, con pesanti conseguenze sulla vita quotidiana di larghe fasce della popolazione.

In questa terribile doppia morsa sanitaria ed economica si concentri lo sforzo congiunto a livello di istituzioni europee e nazionali per mettere in atto ogni misura di intervento diretto a ridurre gli effetti devastanti della pandemia, con la tempestività necessaria per non far crollare le condizioni di vita delle popolazioni più indifese e aumentare a dismisura la sfiducia verso i governi nazionali e l'azione dell'Unione Europea.

In queste condizioni di forte instabilità è necessario un supplemento di informazione di più ampio accesso, specie per i giovani e i non addetti ai lavori, in modo che possa essere agevolata, nei diversi ambienti locali, la conoscenza delle notizie vere e dei dati economici validati, come pronta e forte difesa, rispetto alle *fake news* e alla cattiva e imprecisa informazione economica usata a fini politici, per assicurare un corretto funzionamento delle nostre società democratiche.

L'Unione Europea, nel suo lungo percorso, ha attraversato crisi profonde sia istituzionali che finanziarie, con periodi di grande crescita e di profonda tensione, proprio perché sin dall'inizio ha sempre dovuto dipendere dalla diffusa applicazione del principio della unanimità delle decisioni importanti, traguardo sempre più difficile da raggiungere con l'aumento del numero dei Paesi membri.

Proprio la ricerca di collaborazioni per realizzare questa iniziativa editoriale mi ha offerto la piacevole occasione di contattare amiche e amici che non sentivo da tempo e illustrarla a loro, frutto del colloquio con il caro Gino Dato, editore e stimolatore di validi progetti editoriali (di qui la denominazione Progedit, acronimo per Progetti editoriali, prescelta per la casa editrice).

La prima idea maturata è stata di realizzare un *instant book* la cui base sia il recente e vivo dibattito di legittimazione della politica espansiva dell'Europa che si sta sviluppando dalle proposte esposte da Mario Draghi nella recente intervista al «Financial Times».

L'intento, condiviso da tutti gli invitati, è di favorire la diffusione della discussione sul tema «L'Unione Europea dopo il Coronavirus» attraverso la collettanea di vari autori con diverse esperienze, predisposta sotto forma di un *instant book* offerto gratuitamente (*open access*) sul sito della casa editrice, e poi con la parallela edizione cartacea, entrambi con una specifica destinazione per i giovani. Un obiettivo, questo, prioritario già perseguito nella

presentazione del precedente libro, *La visione dell'Europa e del suo futuro*, in diversi contesti, ultima nel dicembre 2019 a Roma nella rassegna «Più libri più liberi».

La pronta e preziosa adesione degli amici e degli studiosi invitati mi ha notevolmente agevolato nella fase di impostazione dell'iniziativa, distinguendo due parti della raccolta: la prima è orientata alla descrizione delle più gravi crisi europee prima della Covid-19, focalizzando problematiche che si stanno riflettendo anche nella gestione delle gravi ripercussioni economiche dell'attuale pandemia; nella seconda parte compaiono le osservazioni, proposte e informazioni sulle misure economiche che le istituzioni europee stanno adottando o dovrebbero adottare per fronteggiare la Covid-19.

PARTE PRIMA

Prima del Coronavirus

1.

Le crisi globali che hanno colpito l'UE nel nuovo millennio

di Aurelio Valente

Tra le crisi globali più vicine a noi vi è stata quella finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008 con il suo rapido propagarsi innanzitutto all'Europa e le sue più vaste ricadute ne hanno fatto un fenomeno globale, tale da compromettere la costruzione europea. Prima ancora di questa crisi finanziaria un pesante contraccolpo si ebbe in Europa dalla doppia bocciatura dei francesi e degli olandesi, in due referendum tra maggio e giugno 2005, del Trattato costituzionale, che era stato a un passo dall'approvazione definitiva, dopo la solenne firma a Roma da parte dei 25 governi dell'UE; bocciatura molto sofferta dall'allora presidente della Repubblica italiana Carlo Azeglio Ciampi.

Nell'allocuzione del 5 luglio 2005 al Parlamento europeo sul tema «L'Unione Europea di fronte alle sue responsabilità», il presidente Ciampi precisò innanzi tutto che

«L'Unione Europea non è – e non può essere – soltanto una zona economica di libero scambio. Essa è soprattutto, e fin dalle origini, un organismo politico; una terra di diritti; una realtà costituzionale, che non si contrappone alle nostre amate Costituzioni nazionali, ma le collega e le completa. È un organismo politico che non nega l'identità dei nostri Stati nazionali, ma li rafforza di fronte alle grandi sfide di un orizzonte sempre più vasto.

È una terra dei diritti alla quale ogni altro abitante di questo Pianeta può guardare con la fiducia che qui, meglio che altrove, sono rispettati i valori della persona umana. È giusta l'ambiziosa definizione che dell'UE dà il Trattato costituzionale: 'spazio privilegiato della speranza umana'. Da questo punto dobbiamo andare avanti, tutti assieme: sia gli undici Stati che, come l'Italia, hanno già ratificato il Trattato costituzionale, sia gli Stati che ancora devono farlo, sia i due Stati che hanno detto no. Ci lega in maniera irreversibile un quadro istituzionale unitario. Esso è già abbastanza forte per consentire di fare assieme molte cose per i nostri cittadini; per recuperare il

consenso popolare che in alcuni Paesi è mancato al Trattato; per consolidare le nostre istituzioni ereditate da un passato di successo. Proprio perché siamo già un'entità politica e costituzionale, possiamo anzi valutare con realismo il senso del rigetto verificatosi in due Paesi legati fin dalle origini alla vicenda europea».

Durante e dopo ogni crisi si è sempre sviluppata la riflessione sull'Europa politica, che è stata richiamata dal presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano per la crisi finanziaria partita nel 2008 dagli Stati Uniti nel discorso tenuto a Berlino il 1° marzo 2013 sul tema «Verso l'Unione politica: il processo di formazione e una leadership europea».

Dopo aver richiamato «la crisi finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008, il suo rapido propagarsi innanzitutto all'Europa e le sue più vaste ricadute», aggiunse:

«Non c'è da meravigliarsi, quindi, se si sia riaperto il discorso sull'Unione politica come sbocco cui non può non tendere il processo di integrazione avviato nel 1950.

Quel processo ha avuto da quando è nato una dimensione politica. Le nostre preoccupazioni e discussioni possono concentrarsi – come è avvenuto negli ultimi anni – sulla moneta, sulla finanza, sull'economia, ma il progetto in cui ci siamo impegnati e che vogliamo portare avanti è pur sempre un progetto politico.

Se politica è agire in società – moltitudini di uomini e donne – secondo regole di libertà e solidarietà, se politica è costruire istituzioni e governarle, se politica è coltivare relazioni tra popoli e tra Stati, come si può non vedere che la costruzione europea è stata e rimane – al di là di ogni tecnicità – un processo politico, che si regge su idealità politiche e che esige leadership, guida politica? L'Europa come Unione politica è dunque sempre rimasta e più che mai si presenta all'ordine del giorno del nostro impegno di forze responsabili del progetto europeo».

Sul problema dell'unità politica una specifica annotazione critica è stata mossa dal presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella nell'intervento a Cernobbio alla 41° edizione del Forum The European House – Ambrosetti, il 5 settembre 2015, sul tema «L'agenda per l'Europa»:

«La moneta unica conteneva una promessa che non è stata sinora mantenuta: quella dell'unità politica. La moneta unica non era un punto di arrivo ma piuttosto un passaggio fondamentale, per dar vita a una nuova fase

del processo di integrazione. Avrebbe dovuto indurre a realizzare strumenti per iniziative di politica economica comuni.

La crisi ha messo in luce l'incompiutezza dell'eurosistema e deve indurci a recuperare con urgenza il tempo fin qui perduto. Certo, i ritardi hanno reso più complicata questa strada. Ma, lo ripeto, non è possibile rinunciarvi. I percorsi non sopportano di essere congelati all'infinito: si degradano, regrediscono. Opportunamente si è aperta a livello continentale una discussione sulla governance dell'area dell'euro, che in sostanza coinvolge l'intera architettura dell'Unione».

La formula dell'Europa dei cittadini è posta in chiara evidenza dal presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella nell'incontro all'Università di Lund in Svezia il 15 novembre 2018, ricordando che

«il Trattato di Lisbona, nel suo preambolo, pone esplicitamente l'obiettivo di 'creare una unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa', le cui decisioni 'vengano assunte il più vicino possibile ai cittadini, secondo il principio di sussidiarietà'. Non siamo, cioè, una semplice unione doganale, non siamo una sorta di comitato d'affari. Siamo, anche considerando soltanto un approccio economico-commerciale, assai di più: un mercato unico, uno spazio economico con responsabilità da potenza globale, che si riverbera su molteplici aspetti, strettamente collegato alla libera circolazione delle persone. Dalla crescita sostenibile al modello sociale, alla redistribuzione internazionale delle risorse, alla garanzia di poter esercitare queste libertà in una cornice di sicurezza e stabilità. La crisi economico-finanziaria ha caratterizzato il decennio trascorso, con pesanti riflessi sulle popolazioni».

Più avanti viene sottolineato dal presidente Mattarella che

«Diversità di sensibilità, accentuatasi tra i membri dell'Unione, hanno visto emergere sentimenti di lontananza dei cittadini europei rispetto alle istituzioni comunitarie.

Lontananza per la quale il disegno europeo, con il suo significato, le sue Istituzioni, le sue politiche, le sue regole e procedure, viene talvolta percepito da una parte dei cittadini europei come estraneo se non avverso e, al più, come una sorta di fiera delle opportunità alla quale attingere secondo spicciolate, singole convenienze, senza né anima né scopo.

Una linea di pensiero di corto respiro e che non riesce a considerare con attenzione non tanto ciò che abbiamo di fronte in un momento di crisi,

quanto, piuttosto – ed è molto – ciò che è stato realizzato e viene oggi dato quasi per scontato, per acquisito una volta per sempre.

Insieme all'esercizio di memoria, occorre dunque lavorare, ogni giorno, affinché trovi concreta applicazione la formula dell'Europa dei cittadini».

Da questi riferimenti sulle crisi globali pregresse, che hanno interessato l'Europa nel suo insieme, risulta evidente che le modalità di gestione di tali crisi sono state fortemente condizionate dalla mancanza di avanzamenti sull'integrazione politica come necessaria correlazione all'Unione monetaria e alla corretta azione della governance europea.

In occasione della celebrazione di un evento di storica importanza per l'Unione Europea, ossia il primo ventennio dell'euro, celebrato il 15 gennaio 2019 in aula al Parlamento europeo, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ebbe a dichiarare espressamente che, durante la crisi dei debiti sovrani, da lui definita «la più grave crisi dell'eurozona», è stata messa in atto una «austerità avventata», è stata data «troppa influenza al Fondo monetario internazionale». I Paesi dell'area euro hanno mostrato «poca solidarietà nei confronti della Grecia». Di questo il presidente Juncker si dichiarò rammaricato per la mancanza di solidarietà nei confronti della crisi greca: «l'abbiamo insultata e coperta di invettive».

Le affermazioni a posteriori del presidente Juncker circa la crisi greca e le forti opposizioni alle proposte di eurobond per la crisi del Coronavirus avanzate da Italia, Spagna, Francia e altri Paesi del Sud da parte dei Paesi del Nord d'Europa, unitamente ai toni apertamente offensivi usati da certa stampa tedesca, sono molto pesanti e devono far riflettere sulle decisioni riguardanti la gestione delle misure comunitarie, specie di quelle da prendere in presenza di gravi crisi come quella del Coronavirus.

Pure il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, nella stessa cerimonia per il ventennio dell'euro, ha sottolineato che «La moneta unica è la rappresentazione più tangibile dell'integrazione europea ed è quello che i cittadini incontrano giornalmente», soggiungendo che «di fronte a crisi e tensioni globali, la risposta non può che essere collettiva e l'euro dalla sua creazione è stato l'arma migliore per difendersi in questi anni in maniera unitaria», fermo restando che è «prioritario assicurare l'impegno a completare ciò che è stato iniziato venti anni fa con la creazione dell'euro».

Pochi giorni dopo tale cerimonia il presidente Draghi, nella *lectio magistralis* tenuta il 21 febbraio 2019 in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* dall'Università di Bologna, ha ripercorso le tappe dell'euro, mettendo in evidenza il suo ruolo centrale per lo sviluppo del mercato unico e dell'economia europea. Ha ricordato che

«l'euro ha complessivamente favorito la convergenza, anche se permangono molti limiti e differenze tra i vari Paesi. La convergenza nell'eurozona è simile a quella tra gli Stati degli USA, e anche se sembra insufficiente, occorre considerare i punti di partenza tra i vari Paesi e il fatto che l'euro come moneta è ancora giovane. Resta evidente che sul tema della convergenza nell'eurozona molto dipende dalle riforme strutturali, che sono decise dai singoli Stati».

Ha poi aggiunto:

«Porsi al di fuori della UE può sì condurre a maggior indipendenza nelle politiche economiche, ma non necessariamente a una maggiore sovranità. Lo stesso vale per l'appartenenza alla moneta unica. Tutto ciò in un mondo globalizzato porta ad attribuire all'Unione una valenza ancora più rilevante».

Nel ribaltare chiaramente i paradigmi anti-Unione e contro l'euro, che si vanno manifestando in Europa, il presidente Draghi ha affermato con altrettanta chiarezza che è necessario «adattare le istituzioni UE al cambiamento» per far fronte alle sfide esterne «sempre più minacciose» e a quelle anche interne. «Bisogna rispondere alla percezione che l'Unione manchi di equità, fra Paesi e classi sociali». Va perciò recuperato «un metodo di far politica in Europa».

Il presidente Draghi ha espressamente affermato che la UE dovrà migliorare la sua azione, anche grazie al bilanciamento fra flessibilità delle istituzioni e certezza delle regole. È necessario che

«le istituzioni dispongano di flessibilità nel perseguimento dei loro obiettivi. La politica monetaria della Bce durante la crisi è un esempio. Pochi, quando il nostro mandato venne definito, avrebbero potuto prevedere le sfide che la Bce avrebbe dovuto affrontare nella sua breve esistenza. Ma la discrezionalità di azione prevista dal Trattato ha permesso l'utilizzo di strumenti prima mai impiegati. Tutto ciò ha sicuramente contribuito ad 'accrescere la credibilità' della Bce».

Più avanti viene osservato:

«Numerosi concittadini europei hanno smesso di pensare che l'Europa possa risolvere – nell'immediato o in prospettiva – i loro problemi. Vedono sempre meno nelle istituzioni di Bruxelles un interlocutore vantaggioso,

rifugiandosi in un orizzonte puramente domestico, nutrito di una illusione: pensare che i fenomeni globali che più colpiscono possano essere affrontati al livello nazionale».

Nel richiamare il percorso di integrazione ritrovato dall'Europa «dopo la stagione buia delle dittature», si ritiene che

«oggi siamo giunti a un punto cruciale nel percorso di integrazione, quello nel quale i diritti di cittadinanza espressi sin qui nelle sovranità individuali degli Stati si trasfondono sempre più in quella collettiva dell'Unione, fondendosi in un unicum irreversibile. Abbiamo una moneta capace di costituire un punto di riferimento concreto sul piano internazionale, un ruolo che nessuna moneta nazionale potrebbe svolgere».

Lo scenario dell'Unione Europea sopra richiamato attraverso le osservazioni, i giudizi e le esortazioni dei nostri presidenti dell'era euro, Ciampi, Napolitano e Mattarella, e di due rappresentanti degli organi più operativi dell'Unione, ossia la Commissione europea e il presidente della Banca centrale europea, non favorisce un facile confronto tra i diversi Stati aderenti per mettere velocemente in campo tutte le forze necessarie a dare a ogni Stato il sostegno essenziale per fronteggiare e superare la grave pandemia.

Questa situazione richiede una maggiore riflessione a tutti i livelli per mantenersi sempre nell'ambito di un confronto corretto di proposte, tenendo presente i principi fondamentali dell'integrazione europea per evitare i rischi che erano già presenti prima della pandemia. Questa sta scuotendo le basi delle economie dei singoli Stati e dell'Unione Europea, impegnata anche dalla Brexit, con l'osservanza delle scadenze fissate per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, con gli evidenti riflessi sulle risorse del bilancio europeo.

2.

L'UE ha più di sessant'anni: può la sua architettura superare le crisi globali?

*di Maurizio Cotta**

5 febbraio 2018

Una approfondita analisi delle grandi crisi che ha dovuto fronteggiare l'Unione Europea è condotta dal prof. Maurizio Cotta nell'articolo apparso il 5 febbraio 2018 sul sito www.novecento.org con l'interrogativo l'«Unione Europea ha sessant'anni: può la sua architettura attuale superare le crisi degli ultimi anni e quelle prossime?».

L'articolata risposta data dall'autore parte dal considerare che

«Negli ultimi anni l'Unione Europea ha dovuto affrontare tre grandi crisi: quella finanziaria ed economica, quella legata ai flussi migratori principalmente da Siria e Africa, e infine quella della sicurezza con la creazione ai confini dell'UE di zone di instabilità internazionale molto forti, che minacciano prospettive di sviluppi militari di non poco rilievo, pensiamo per esempio alla vicenda russo-ucraina, al Medio Oriente e alla Siria, e con riflessi anche sulla crisi migratoria. Queste crisi hanno pesato negativamente su tutti i Paesi della UE, ma è bene ricordarlo l'impatto è stato decisamente più intenso per alcuni.

Si è trattato di tre grandi sfide che si sono poste dall'esterno, aggiungendosi ai problemi che nascono dall'interno dei Paesi europei. È importante comprendere che non esistono frontiere che possano salvarci dai problemi che arrivano da fuori. Ogni tanto si invocano barriere più rigide, più forti. Non entro nella discussione se sia bene o meno bene avere muri: constato che ci sono Paesi nel mondo che hanno eretto – e alcuni li stanno erigendo – muri, ma che questi non hanno mai isolato definitivamente dalle crisi; forse le hanno deviate per un momento, ma non si sono rivelati mai una soluzione esaustiva ai problemi».

* Professore ordinario di Scienza politica dell'Università di Siena.

Delineate le caratteristiche delle crisi nazionali, osserva che

«Ciascuno Stato nazionale, pur facendo parte del contesto dell'UE, mantiene poteri significativi e un profilo caratteristico, attraverso il quale gli effetti della crisi sono filtrati e percepiti in maniera differente. Noi in Italia percepiamo in un certo modo le crisi dell'economia e dell'occupazione, in maniera diversa per esempio da Germania, Olanda, ecc... Le crisi che provengono dall'esterno non hanno un impatto universalmente omogeneo, hanno un impatto specifico nazionale molto forte: oltre tutto conviene ricordare che la dimensione nazionale è il primo modo in cui percepiamo le crisi, mentre la percezione come crisi europee è un processo molto più mediato e indiretto. Questo avviene perché gli Stati europei hanno istituzioni politiche e sistemi mediatici a base fondamentalmente nazionale: si legge prima di tutto quello che avviene nel proprio Paese, solo in maniera secondaria e molto più ridotta quanto avviene negli altri Paesi. I fatti macroscopici che avvengono fuori dal singolo Paese non sono ignorati, ma ce ne si occupa per breve tempo, mentre l'attenzione sui fatti interni è protratta molto più a lungo. Tuttavia, questa volta in maniera più marcata che in passato, queste crisi hanno avuto anche natura di vere e proprie crisi europee, pur se percepirle come tali è più complesso e avviene in maniera parziale, debole, molto meno efficace».

Nel definire le crisi europee come quelle legate anche agli sviluppi dell'Europa, l'autore sottolinea come:

«Il fatto che l'UE sia cresciuta in estensione e intensità, con allargamento dei suoi confini e accrescimento dei suoi poteri, fa sì che i meccanismi europei di governo e di regolazione del mercato e dei movimenti delle persone e la loro maggiore o minore efficacia incidano sulle conseguenze delle crisi. I Paesi membri non sono più stati pienamente autonomi e indipendenti in grado di fronteggiare le conseguenze delle crisi ciascuno nel proprio ambito: le conseguenze sono mediate dall'esistenza dell'UE, così come quando c'è una crisi negli Stati Uniti che colpisce in misura diversa i singoli stati interviene la federazione, con ampi poteri centrali, a mediarne gli effetti. Il fatto che l'Europa sia organizzata come un mercato fortemente unificato con regole comuni, che pongono limiti non piccoli all'azione dei singoli Stati che non possono violarle, fa sì che gli Stati possano reagire alla crisi solo tenendo conto di un quadro di riferimento che è stabilito a livello europeo. Non c'è libertà assoluta di intervento, l'azione che possiamo grossolanamente definire keynesiana di aumentare la spesa pubblica per rispondere

alla crisi incontra tutta una serie di ostacoli (si pensi al divieto europeo di aiuti di Stato alle imprese). L'Europa condiziona i comportamenti degli Stati non solo sul versante economico, ma anche su quello dei movimenti delle persone, si pensi ad esempio all'adozione dell'Accordo di Schengen che consente la libera circolazione delle persone nello spazio dei Paesi dell'UE. Le crisi dunque sono oggi diverse proprio perché l'Europa è più significativa, è uno sfondo imprescindibile. In secondo luogo queste crisi hanno impatto sull'UE in quanto tale, poiché pongono sfide a istituzioni, regole, meccanismi europei. L'UE, in altre parole, oltre a condizionare le modalità della crisi, ne è anche oggetto».

Si passa poi a esaminare le diverse crisi – da quella economica a quella migratoria a quella di politica estera –, precisando che gli effetti delle crisi non sono simmetrici: arrivano da fuori e hanno una loro coerenza, ma il loro impatto non è uguale in tutti i Paesi.

«L'abbiamo visto per la crisi economica, per le crisi delle migrazioni, per le crisi della sicurezza. La crisi economico-finanziaria ha fatto pagare un prezzo molto alto a Paesi come la Grecia, l'Italia, il Portogallo, la Spagna, molto minori invece a Germania, Olanda, Svezia.

L'asimmetria è un problema molto importante per un'unione. Se le crisi hanno effetti molto diversi in diversi Paesi, come si reagisce alle asimmetrie? Le asimmetrie ci sono anche all'interno degli Stati, in Italia ne abbiamo ampie esperienze, ma gli Stati hanno sviluppato strumenti se non per eliminarle completamente, almeno per attenuarle e ridurle o comunque per assicurare parità di trattamento ai cittadini anche in zone molto asimmetriche».

A proposito delle risposte alle crisi avvenute, viene precisato che

«ci sono state risposte nazionali alle crisi, più o meno efficaci e comunque limitate dal fatto di fare parte di una comunità che richiede comportamenti coerenti con le regole comuni. Nel complesso le risposte nazionali sono state inadeguate e insufficienti. È stata molto forte la richiesta anche di risposte europee. Qui si è dovuto innovare, inventare; l'UE era molto debole e sguarnita in termini di strumenti per rispondere alle crisi».

Riguardo all'azione europea di fronte alle crisi, si osserva che

«La difesa delle regole esistenti è stata la prima azione europea di fronte alla crisi, messa in atto anche per evitare strappi e violazioni nelle regole del mercato unico, che peraltro ci sono state almeno in parte da parte degli Stati per salvare i sistemi bancari. La difesa delle regole esistenti però non è la risposta principale di fronte a una crisi economico-finanziaria di prima grandezza».

Nella sua azione contro le crisi

«L'Europa non aveva all'inizio strumenti di intervento attivo, come hanno invece i governi degli Stati. Ricordiamo che il bilancio dell'UE per tutte le spese ha una dimensione di poco superiore all'1% del PIL europeo, mentre il bilancio medio degli Stati europei è superiore al 40% del PIL, dunque l'1% contro il 40%! Un'altra cifra per dare indicazione delle grandezze: il 2% di deficit dell'Italia rispetto al PIL può essere rappresentato in circa 39 miliardi di dollari; se l'UE accettasse di avere un deficit analogo rapportato al proprio PIL si attesterebbe a circa 327 miliardi (quando l'intero bilancio UE nel 2015 era di soli 145 miliardi).

Molti Stati in questa fase di crisi hanno ben ecceduto il limite del 2% del rapporto fra deficit e PIL per cercare di contrastare gli effetti della crisi. L'UE invece non aveva strumenti operativi per adottare azioni dirette anti-crisi. Il suo bilancio è in larga parte impegnato in spese per l'agricoltura, fondi regionali, notevoli spese per la gestione di se stessa; si è trovata dunque senza uno strumento significativo per assicurare un proprio intervento nella fase peggiore della crisi».

Viene poi ricordato che

«Nel 2011 la crisi economico-finanziaria ha raggiunto il suo apice quando, di fronte alla prospettiva imminente di un'estensione della crisi all'Italia, è cominciato ad affacciarsi il timore che con un effetto domino potesse essere coinvolta anche la Francia, che in una prima fase, per tanti motivi tra cui il minor debito e la sicurezza che non sarebbe crollata, aveva avuto un trattamento dai mercati molto migliore che l'Italia, pur essendo il suo debito in crescita molto forte, superiore anche a quella del debito italiano. Allora è entrata in gioco la Banca centrale europea, sotto la guida di una nuova leadership di grande livello e audacia, quella di Mario Draghi. Questa istituzione, fino ad allora assai timida e incerta nell'azione, come dimostrano le oscillazioni dei tassi di interesse applicati nei primi momenti della crisi, ha cominciato ad adottare iniziative di grande portata. I primi provvedimenti

hanno riguardato l'immissione di abbondanti quantità di liquidità nel sistema economico: uno dei primi tra i più importanti programmi, il *Long Term Refinancing Operation (LTRO)* ha immesso mille miliardi di euro, somma paragonabile a quelle messe in gioco negli USA. Questa azione continuerà poi in diverse forme per tutto il periodo della crisi».

Con il richiamo delle regole europee del pareggio di bilancio, introdotte nella costituzione dei Paesi membri e l'applicazione di un altro meccanismo, il cosiddetto *Fiscal Pact*, come nuovo trattato intergovernativo con regole molto austere nei confronti delle politiche di bilancio degli Stati, il prof. Cotta osserva che

«La gabbia regolativa, che ha ulteriormente vincolato le capacità di azione dei governi, è stata molto rafforzata e questa era probabilmente la sola possibilità per convincere i Paesi nordici meno indebitati e meno in deficit ad accettare il ruolo più attivo giocato dalla Bce. Si tratta di una 'gabbia' buona? Gli effetti sono stati certo significativi; è cresciuto il potere regolatorio della Commissione, ma si sono rafforzati anche i poteri di regolazione intergovernativi degli Stati e si è rafforzata l'influenza di alcuni singoli Stati più importanti (in particolare la Germania che ha dettato la linea del rigore di bilancio anche in tempi di crisi); sull'altro versante, si è verificata la crescita dei poteri della Bce».

A conclusione di questo excursus sull'azione europea di risposta a crisi gravi, Cotta si pone una domanda riassuntiva: «Dunque le risposte ci sono state, seppur lente e faticose; ma sono state anche adeguate?» Ed ecco la risposta:

«Una valutazione è tuttora difficile. La lentezza della ripresa dell'economia europea è stata piuttosto marcata. È stato un lungo inverno economico, soprattutto per alcuni Paesi, durante il quale è cresciuta la povertà e in alcuni Paesi addirittura sono cresciuti i tassi di mortalità: in Grecia le statistiche demografiche di questo periodo sono veramente terribili. Lo Stato greco porta certo ampie responsabilità di tutto ciò, ma la lentezza della UE nell'affrontare questa crisi ha contribuito ad aggravare la situazione. Ci potremmo chiedere quale sia la ragione di questa lentezza. La risposta è abbastanza semplice, se pensiamo alla struttura istituzionale dell'UE e a come si è sviluppata».

Ne segue il giudizio finale:

«Dobbiamo da un lato sottolineare che l'UE è una costruzione straordinaria, unica nel suo genere, la cui realizzazione non può non suscitare un enorme rispetto; dall'altro lato non possiamo ignorarne tutti i difetti e le inefficienze. Non è affatto banale che questi 6, poi 15, 21, 27 e infine 28 Stati abbiano accettato di abolire frontiere garantendo libere mobilità interne, di assoggettarsi a una Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e a regole decise dal Consiglio e dal Parlamento europeo. È stata dunque una realizzazione straordinariamente significativa di ingegneria politica. Però quella che è emersa è una struttura molto complessa, in parte proprio per la natura incrementale del suo sviluppo, avvenuto non secondo un disegno preordinato, ma con aggiunte progressive, controbilanciate da altri provvedimenti, con il rafforzamento di certi poteri centrali e a seguire dei poteri di controllo, secondo una prospettiva non proprio lineare, in cui si è dovuto salvaguardare il massimo consenso possibile di tutti gli Stati, accontentando le esigenze dell'uno e dell'altro, difendendo la sovranità degli Stati ma nello stesso tempo creando una sorta di sovranità europea».

Viene poi precisato:

«In questo contesto, una delle principali realizzazioni degli ultimi anni, l'euro, è stata messa sotto attacco per effetto della grande recessione e dalle sue conseguenze, al punto che nel 2011 si è arrivati a interrogarsi molto seriamente sulle sue capacità di resistere e si sono affrontate scuole di pensiero contrapposte. Da un lato chi sosteneva che l'uscita dal sistema della moneta unica non avrebbe comportato gravi conseguenze e anzi avrebbe liberato le economie nazionali da una gabbia troppo rigida, e dall'altra coloro che temevano che una crisi dell'euro avrebbe aperto la strada a una crisi complessiva della stessa Unione. D'altra parte che le spinte centrifughe abbiano acquistato in questi tempi una forza inedita in Europa, lo abbiamo visto col fatto che per la prima volta un Paese, il Regno Unito, ha deciso di uscire dall'UE».

In conclusione,

«le crisi hanno costretto sì ad agire, ma per il momento senza intervenire in maniera forte sui meccanismi di governo. Il mutamento più importante ha riguardato la Bce, che ha sviluppato una capacità di intervento che prima si pensava che essa non si dovesse (e non si potesse) prendere. Questo mutamento l'ha resa, nella realtà attuale, lo strumento federale più importante. Si tratta di uno strumento tecnocratico naturalmente, ma è impor-

tante sottolineare che in questa crisi ha impostato le sue azioni non solo alla difesa dell'euro ma anche alla promozione dell'economia, andando oltre la sua funzione primaria. Poi sono stati sviluppati strumenti intergovernativi, come il Fiscal Compact e il Mes di cui abbiamo parlato, molto meno vincolati ai controlli democratici che competono all'assemblea elettiva europea e alla Commissione. La crisi, in particolare quella economica, ha rafforzato metodi e strumenti di intervento tecnocratici, ma il panorama è in movimento perché credo ci sia un riconoscimento abbastanza ampio che gli strumenti adottati non sono sufficienti e sollevano qualche dubbio di legittimità. Non a caso il presidente della Bce ha continuamente ripetuto in questi anni che l'azione della Banca centrale è un'azione di supplenza dal momento che spetterebbe ai governi nazionali ed europeo di occuparsi del buon andamento dell'economia.

Il deficit avvertito come più forte in questa fase riguarda l'organo che ha le più spiccate caratteristiche sovranazionali, cioè la Commissione europea, che non ha potuto sviluppare risposte dirette, in parte perché questo avrebbe richiesto cambiamenti dei trattati e della politica di bilancio, con l'introduzione di forme di indebitamento europeo di cui pure si parla, ma tra grandi contrasti. Da qui deriva l'assenza di politiche comuni sulla disoccupazione, ad esempio, e in generale di azioni veramente efficaci per fronteggiare le crisi. Il problema di fondo consiste nella vocazione ancora troppo improntata alla dimensione nazionale dei meccanismi di rappresentanza europei: manca la capacità di elaborare degli interessi comuni o, meglio, di incorporare i vari interessi in una visione comune dei problemi, perché le elezioni europee restano la somma delle elezioni nazionali, non c'è una vera presenza di partiti, programmi e leader europei che siano spinti a elaborare e a presentare ai cittadini europei delle visioni europee dei problemi. Manca il rapporto più diretto col *demos* europeo: mi pare che questo resti il limite fondamentale, che ha conseguenze non solo sul grado di democraticità, ma è anche fattore di squilibrio, perché impedisce la necessaria armonia fra il potere tecnocratico, oggi prevalente, e quello politico. Serve, all'UE, un potere capace di costruire una visione capace di superare le dimensioni nazionali e di affermarsi come autenticamente europea. Questa è la sfida del domani».

3.

L'Unione monetaria e bancaria.

Idee per il futuro

di Salvatore Rossi

11 marzo 2019

Nell'ambito delle *Lezioni aperte sull'Europa* tenutesi presso l'Università degli Studi di Roma Tre l'11 marzo 2019 il direttore generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi ha svolto il tema «L'Unione economica e monetaria».

Descritte le gravi ripercussioni scatenate dall'amara scoperta che il disavanzo della Grecia era in effetti superiore al 15% del PIL anziché il 4 come ufficialmente stimato a gennaio, vengono illustrati i pilastri sui quali viene ideata l'Unione bancaria.

«I tre pilastri su cui deve poggiare l'Unione bancaria vengono ordinati temporalmente in questo modo: prima di tutto si unifichi in Europa la vigilanza sulle banche, poi si affronti il tema – centrale – delle crisi bancarie e della loro soluzione, infine si completi il disegno con uno schema anch'esso unificato di garanzia dei depositi in caso di liquidazione (ma che sia uno schema strettamente privato, cioè finanziato mutuamente dalle stesse banche). Come è noto, il primo e il secondo pilastro sono stati ultimati, il terzo è stato rinviato a data indefinita. Ma ovviamente sono il primo e il secondo a contare.

Nell'Unione bancaria com'è stata concepita e attuata finora non sono coinvolti denari pubblici né nazionali né comunitari, se non in via eccezionale e con autorizzazioni caso per caso. Vi è stata un'importante cessione di sovranità nazionale a favore del Meccanismo unico di vigilanza costituito in seno alla Banca centrale europea, un organismo tecnico nominalmente sovranazionale. Ma l'Unione bancaria, a dispetto del suo nome, solo negli enunciati punta a integrare il mercato bancario in Europa, in realtà serve di fatto a difendere le banche di alcuni Paesi dai problemi delle banche di altri. In questo senso non è un avanzamento sulla strada della sovranazionalità, è un arretramento.

Un arretramento necessario e benvenuto, secondo alcuni euroscettici: perché si sarebbe preso finalmente atto che i Paesi costituenti l'Unione sono diversi, così come le loro imprese, finanziarie e non, e gli interessi nazionali vanno difesi dai rispettivi Stati, Europa o non Europa».

Viene poi trattato il tema dell'identità europea e identità nazionale, che riporta a quelle «tensioni profonde che serpeggiavano fra i popoli europei già decenni fa e che la crisi dei debiti sovrani ha fatto esplodere. Il tema è quello dell'identità. Un tema vastissimo, su cui vi è una immensa letteratura storica, politologica, sociologica».

Tra i diversi fattori d'identità (geografico, di lingua), quello dell'economia viene poi passato in rassegna da Salvatore Rossi, segnalando che

«Le economie europee sono oggi strettamente intrecciate, più di quanto ciascuna di esse sia con quelle extra-europee, sia negli apparati produttivi sia nei mercati dei consumatori. È il risultato dell'aver abbattuto dazi e uniformato gli standard tecnici. Abbiamo una sola potentissima autorità che promuove la concorrenza in Europa. Abbiamo da vent'anni un solo segno monetario, simbolo forte di unità. Tutto questo non è avvenuto senza effetti sulla psicologia degli europei; ha nutrito l'identità sovranazionale. Ma l'economia non è bastata. L'identità europea sta ora sfumando sullo sfondo rispetto alle identità nazionali risorgenti».

Idee per il futuro

«Temo che si sia prodotto per l'Europa negli ultimi tre decenni un fenomeno somigliante a quello che ha travolto la musica colta nel secolo scorso. L'analoga potrà sembrare ardita, ma provo a spiegarla.

La grande musica dei secoli XVIII e XIX visse, sul finire di quel periodo, la stessa voglia di rottura degli schemi, di modernità, che spirava impetuosamente nelle altre arti. Da quel momento la musica che si coltivava nelle accademie prese ad allontanarsi da quello che fino ad allora era stato il suo pubblico, ma senza trovarne un altro. Diventò artificio scritto anziché essere, come era stata per secoli, leva espressiva per innalzare gli spiriti degli ascoltatori: l'esperimento dodecafonico, algido e puramente accademico, lo dimostra. Fecero eccezione alcuni giganti della scrittura musicale, come Stravinsky, Rachmaninov, Shostakovich, Prokofiev, non a caso tutti russi: in due di loro contribuì forse a preservarli la triste necessità di uniformarsi al-

meno in parte al paradigma politico del realismo socialista; negli altri due, esuli, fu forse la stessa anima russa. La musica colta occidentale alla fine cedette il suo scettro alla musica popolare: tecnicamente molto più rozza, ma capace di parlare al cuore di milioni, di miliardi di esseri umani. Oggi la musica colta contemporanea si esegue di rado nelle sale da concerto, a volte solo a beneficio dei suoi stessi adepti.

L'Europa nacque e si sviluppò dopo la Seconda guerra mondiale come anelito di fratellanza fra popoli, pur condiviso solo da una minoranza colta di europei. La scorciatoia economicista presa dagli anni Cinquanta non impedì al sogno dell'Unione politica di continuare per molto tempo a vivere, contribuendo fra l'altro ad attenuare la diffidenza fra ex nemici ereditata dal conflitto mondiale.

Quando alla generazione che aveva vissuto gli orrori della guerra subentrarono le successive, in cui di quegli orrori non c'era più memoria diretta, l'idea europeista s'inaridì, trasformandosi in una maglia giuridica fittissima che tutto ora avvolge. Quella maglia viene tessuta da uno spesso ceto di funzionari, sia delle istituzioni comunitarie sia nazionali, immediatamente sottostante al ceto politico. I 400 milioni di elettori europei fanno molto poco di quelle migliaia di norme e delle decine di migliaia di pagine in cui sono codificate, sono parole scritte destinate agli addetti ai lavori.

Intendiamoci, è così in tutti i Paesi retti da regimi di democrazia rappresentativa, ma nel caso europeo la rappresentanza politica è più complessa e indiretta di quelle nazionali: per gran parte le norme sono decise sulla base di una tripla rappresentanza, che va dagli elettori nazionali ai loro Parlamenti, da questi ai governi nazionali, da questi alla Commissione e al Consiglio europei, che insieme al Parlamento europeo, dove invece siedono rappresentanti diretti degli elettori, co-decidono le norme stesse.

L'analogia fra la storia della musica colta e quella dell'idea europeista sta appunto nella trasformazione che in entrambi i casi è avvenuta da ciò che commuove i cuori di molti a ciò che interessa cerebralmente pochi.

Sui molti e sui pochi conviene però spendere qualche attenzione.

La grande musica colta nacque nelle corti reali e nei saloni aristocratici. Il suo pubblico si allargò poi ai salotti borghesi e ai teatri, ma il popolo minuto non fu mai coinvolto.

Così l'idea europeista ha scaldato i cuori dei circoli intellettuali e politici emersi dallo sfacelo della guerra ma non ha mai direttamente coinvolto tutti gli elettori (preferisco questa espressione a quella di popolo, quando siamo in presenza di un regime di democrazia rappresentativa). Questi sono stati in qualche modo trascinati nell'avventura europea dall'entusiasmo dei loro rappresentanti politici, a cui li legava un vincolo ideologico (la religio-

ne, il comunismo, l'anticomunismo). Una volta tramontate le ideologie, molti cittadini europei hanno ignorato l'idea europeista, non riconoscendola aderente alle proprie necessità quotidiane, quando non apparentemente contraria.

I regimi democratici hanno una regola semplice: votano tutti, o per testimoniare l'appartenenza a un credo o per promuovere un interesse immediato; se il primo s'indebolisce prevale il secondo, e la costruzione europea era ed è difficilmente spiegabile in termini di interessi immediati.

L'identità nazionale ha così, per molti, preso il sopravvento su quella europea. Vengono spesso citati i viaggi e gli scambi intra-europei (il programma Erasmus in primis) come prova di un crescente spirito europeo, ma essi riguardano l'avanguardia delle nostre società: secondo una rilevazione del 2006 due terzi dei cittadini europei non avevano amici fuori del proprio Paese e più di metà di loro non aveva mai conosciuto nessun europeo di un Paese diverso dal loro.

Ma c'è un punto fondamentale su cui conviene soffermarsi. Essere integrati *conviene a tutti gli europei*: il benessere collettivo in Europa è tanto maggiore e meglio distribuito quanto più ci si avvicina a una vera federazione di Stati. La stessa importanza geopolitica di un'Europa unita è ovviamente molto maggiore della somma di quelle dei singoli Stati che la compongono. Questa convenienza, non potendo essere dimostrata in termini di interessi immediati di ciascun elettore, va fatta ridiventare sentimento. E l'unico modo di farlo è tornare in qualche modo all'idea messianica delle origini.

La contrapposizione ideale intorno a cui spesso si dibatte fra una federazione di Stati uniti e una confederazione di Stati indipendenti, o l'altra fra l'andare avanti verso l'Unione politica e l'arretrare disfacendo tutto sono certamente interessanti. Tuttavia sembrano a me meno rilevanti rispetto a un'altra contrapposizione concettuale, quella fra il procedere nella strada laterale economicista imboccata negli anni Cinquanta e il tornare alla strada principale della comunità fra nazioni che, in tutti i campi della vita umana, si riconoscono fra loro più simili di quanto ciascuna non sia con quelle che stanno fuori del perimetro europeo.

In questa fase storica molti cittadini europei sono angosciati dal futuro: dal pericolo – non importa se reale o immaginario – di flussi incontrollati di immigrazione, dal terrorismo religioso, dalle trasformazioni che si annunciano nel lavoro di massa. Per di più il mondo intorno a noi cambia, cambiano i rapporti di forza fra grandi potenze, imperversano guerre commerciali. Quando si avverte un pericolo la tendenza è a stringersi, ad asserragliarsi. Ma farlo ciascuno nella propria casa è un'idea peggiore che farlo insieme agli altri nel palazzo in cui tutti si abita. L'Europa è il palazzo a cui apparteniamo.

Sarebbe bello poter dire di più, che bisogna aprirsi al mondo e non chiudersi, ma non credo sia né possibile né giusto in questo frangente. Questi sono anni in cui bisogna difendersi. Il punto è che farlo in 400 milioni è più efficace che farlo in 60 o in 80. Quest'idea semplice va tradotta in sentimento diffuso.

Non è facile. Non è forse neanche probabile. Il genio dei nazionalismi esasperati, dei pregiudizi etnici, è di nuovo uscito dalla lampada e imperversa in Europa. I richiami retorici e politicamente corretti ai grandi ideali europei non servono a riportarlo indietro, rischiano anzi di essere controproducenti. Allora le persone di buona volontà che vedono l'oggettiva convenienza, anche economica, dello stare uniti devono lavorare a tradurla agli occhi della collettività in termini non più e non solo economici, ma di altri collanti basilari della società come la difesa e la sicurezza. Devono soprattutto rendere attraente sentirsi europei.

Con umiltà, con buona volontà, partendo da cose anche piccole: ad esempio invogliare i giovani a esser parte di un progetto sovranazionale concreto, come quella radio europea che Antonio Megalizzi, il giovane italiano ucciso tre mesi fa nell'attentato di Strasburgo, voleva far crescere. Senza zittire o ignorare troppo a lungo le voci scontente.

L'alternativa è che torniamo tutti nella nostra casa-fortino nazionale, forse soddisfatti di aver fatto un dispetto al vicino, ma più poveri e soli».

PARTE SECONDA

Dopo il Coronavirus

Introduzione

di Aurelio Valente

Si può dire che, come per le altre precedenti crisi globali europee, anche per la gravissima crisi della pandemia da Coronavirus si è manifestata la stessa posizione contraria da parte di alcuni Stati membri del gruppo Nord-Est europeo e della Germania rispetto alle proposte di intervento avanzate dal gruppo del Sud europeo.

Da molti viene definita la crisi più drammatica del dopoguerra, con l'Italia fortemente impegnata con tutte le sue forze per ottenere dall'Europa unità e velocità di azione. In mancanza di una pronta risposta in ambito del vertice dell'Eurogruppo, il presidente Conte è stato perentorio nel dichiarare «Se la UE non è solidale il progetto europeo è finito», dando una chiara evidenza della spaccatura dell'Europa tra solidali e indifferenti.

A seguito della mancanza di ogni riferimento ai coronabond nel documento dell'Eurogruppo, il presidente Conte ha dato l'ultimatum «dieci giorni per battere un colpo», affermando che «qui non si tratta di affrontare la crisi isolata di un Paese che non ha fatto i compiti a casa, ma di reagire a uno shock imprevedibile e simmetrico di portata epocale».

Nell'acceso scontro a livello europeo si è sicuramente superato ogni limite da parte del giornale tedesco «Die Welt», che in un articolo del 9 aprile ha invitato l'Europa a non aiutare l'Italia perché, ha scritto testualmente, «la mafia sta aspettando i soldi da Bruxelles». *Frau Merkel resti ferma*, è questo il titolo dell'articolo della «Welt on line», in cui si chiede al governo tedesco di non cedere alle richieste italiane.

Secca e sdegnosa la risposta del ministro degli Esteri Luigi Di Maio, che definisce «vergognosi e inaccettabili» i toni usati dal giornale tedesco, dal quale il governo tedesco si dovrebbe dissociare e prendere le distanze. «L'Italia piange oggi le sue vittime colpite dal Coronavirus, ma ha pianto e piange ancora le sue vittime di mafia. Da ministro degli Esteri non posso accettare che si facciano considerazioni del genere. Questo non è un gioco, non è una partita tra due o più Paesi. Le persone stanno morendo e l'Europa

ha il dovere di rispondere. Serve un messaggio di unità e a chiederlo non è l'Italia, ma tutto il popolo europeo».

Sempre nell'ambito del forte scontro in ambito europeo, significativa è l'intervista rilasciata il 9 aprile al «Messaggero» dal presidente dell'Abi Antonio Patuelli sul ruolo delle istituzioni europee:

«Devo dire che da qualche settimana l'Europa sta dando segnali di profondo cambiamento. Prima la Bce, con il cambio di rotta che la presidente Christine Lagarde ha dato a se stessa. Poi abbiamo visto l'autorità di Vigilanza europea presieduta da Andrea Enria rimettere in discussione una lunga serie di decisioni di chi l'ha preceduto, e almeno provvisoriamente allentare alcune delle regole più rigide. Anche la Commissione si è mossa, pure con un'autocritica dalla nuova presidente e mettendo in moto nuove risorse proprie. Perfino la signora Vestager ha fatto dichiarazioni e atti di attenuazione di regole vecchie sul divieto di aiuti di Stato di cui era la grande sacerdotessa. Abbiamo visto poi il grande dinamismo della Francia. Dunque, quella di questi giorni mi sembra una fase di movimento e di maturazione dell'UE. Che non ha ancora raggiunto tutti gli obiettivi, non ha ancora raggiunto l'unanimità, ma è assolutamente in movimento».

Alla domanda se possono davvero passare gli eurobond o qualcosa di molto simile, il presidente Patuelli risponde:

«Confido che la grande Germania nelle prossime ore fornisca delle sorprese. Si capisce da tante dichiarazioni: la Germania è al singolare, ma è una Repubblica federale. Ci sono molti elementi di maturazione complessa all'interno ma è la cancelliera Angela Merkel a decidere alla fine il processo di maturazione chiudendo il dibattito. Quindi confido che questa maturazione, fortemente innovativa, prosegua. Il Coronavirus porta tante disgrazie, ma stimola per l'Europa riflessioni e decisioni».

Nei giorni successivi, prima della faticosa riunione del Consiglio europeo del 23 aprile, si è assistito a una serie continua di avanzamenti e arretramenti rispetto a una condivisa soluzione del grande problema che sicuramente condizionerà nel bene o nel male questo difficile periodo assai simile al nostro dopoguerra.

Il punto centrale dello scontro è rappresentato dagli ormai famosi eurobond tanto sospirati o tanto respinti da diverso tempo nell'ambito dell'Unione Europea.

1.

Lettera del presidente della Repubblica italiana
Sergio Mattarella
al presidente della Repubblica federale tedesca
Frank-Walter Steinmeier

22 marzo 2020

Signor Presidente e caro amico Frank-Walter,

desidero ringraziarTi molto per la lettera con cui mi hai rinnovato la solidarietà del popolo tedesco e la Tua personale per le sofferenze che l'epidemia del Coronavirus sta provocando in Italia.

Stiamo affrontando tutti – Germania, Italia e tanti altri Paesi – questo pericolo, inatteso e grave.

Come Ti ho detto nel corso della nostra conversazione telefonica, spero che l'esperienza che, per prima, l'Italia si è trovata a sviluppare per contrastare il contagio possa risultare utile per tutta Europa e a livello globale. Mi auguro fortemente che alla Germania e agli altri Paesi sia risparmiato il doloroso percorso dell'Italia.

Qui, in numerosi territori, con tante vittime, viene decimata la generazione più anziana, composta da persone che costituiscono per i più giovani punto di riferimento non soltanto negli affetti ma anche nella vita quotidiana.

Sono altamente riconoscente – e, con me, l'intera Italia – per la solidarietà manifestata e concretamente posta in essere dalla Germania. L'intesa tra i nostri Ministeri della Salute con l'invio dalla Germania in Italia di forniture di dispositivi medici è di grande importanza anche come segno della profonda amicizia che lega i nostri Paesi.

Come hai scritto nella Tua lettera abbiamo bisogno di uno spirito veramente europeo di concreta solidarietà. L'Unione Europea, con i suoi vertici, sta operando con serietà e determinazione di fronte a questa drammatica condizione, nuova e generale. Sono certo che continuerà a farlo: i nostri concittadini europei hanno bisogno di avvertire l'efficace vicinanza dell'azione dell'Unione.

Grazie ancora, caro amico, con tanta cordialità.

Tuo

Sergio Mattarella

2.

Intervista di Mario Draghi al «Financial Times»:

«Quella contro la Covid-19 è una guerra
e dobbiamo muoverci di conseguenza»

26 marzo 2020

«La pandemia del Coronavirus è una tragedia umana di proporzioni potenzialmente bibliche. Molte persone, oggi, vivono nel timore per la propria vita o sono in lutto per i propri cari. Le azioni che i governi stanno intraprendendo per scongiurare la crisi dei loro sistemi sanitari sono coraggiose e necessarie, e devono essere sostenute. Tuttavia, queste azioni comportano anche enormi e inevitabili costi economici. Molte persone rischiano la vita, e molte di più rischiano di perdere le loro fonti di sostentamento. Sul fronte economico le notizie peggiorano di giorno in giorno. Le aziende di tutti i settori si trovano ad affrontare un crollo degli introiti, e molte si stanno già ridimensionando e licenziando lavoratori. È inevitabile una profonda recessione.

La sfida cui ci troviamo di fronte attiene a come agire con sufficiente forza e velocità per evitare che la recessione si trasformi in una depressione prolungata, aggravata da un enorme numero di fallimenti che lasceranno danni irreparabili. Già adesso è chiaro che la risposta che dovremo dare a questa crisi dovrà comportare un significativo aumento del debito pubblico. La perdita di reddito nel settore privato, e tutti i debiti che saranno contratti per compensarla, devono essere assorbiti, totalmente o in parte, dai bilanci pubblici. Livelli di debito pubblico molto più elevati diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie e andranno di pari passo con misure di cancellazione del debito privato.

Il ruolo dello Stato è proprio quello di usare il bilancio per proteggere i cittadini e l'economia dagli shock di cui il settore privato non è responsabile e che non può assorbire. Gli Stati lo hanno sempre fatto durante le emergenze nazionali. Le guerre – il precedente più rilevante – sono state finanziate con l'aumento del debito pubblico. Oggi la stessa cosa sta accadendo per la pandemia e per il conseguente blocco di molti Paesi.

La questione fondamentale non è se, ma in che modo lo Stato possa fare buon uso del suo bilancio. La priorità, infatti, non deve essere solo fornire un reddito di base a chi perde il lavoro, ma si devono innanzitutto proteggere le persone dal rischio di perdere il lavoro. Se non lo faremo, usciremo da questa crisi con un'occupazione e una capacità produttiva danneggiate in modo permanente, ma le famiglie e le aziende faticheranno a riassetare i bilanci e a ricostruire patrimonio netto. I sussidi di occupazione e di disoccupazione e il rinvio delle scadenze per le imposte sono passi importanti che sono già stati introdotti da molti governi, ma proteggere l'occupazione e la capacità produttiva in un momento di drammatica perdita di guadagni richiede un sostegno immediato in termini di liquidità. È un passo essenziale per tutte le aziende, per poter coprire le spese di gestione durante la crisi, sia per le grandi sia, ancor di più, per le piccole e medie imprese, per i lavoratori e imprenditori autonomi. Diversi governi hanno già introdotto misure positive per incanalare la liquidità verso le imprese in difficoltà, ma serve un approccio più globale».

Passata in rassegna l'attuale crisi globale e i provvedimenti di emergenza adottati e da adottare da parte dei singoli stati, Mario Draghi sposta la sua attenzione a livello europeo, partendo dalla constatazione che

«I Paesi europei hanno strutture finanziarie e industriali diverse, perciò l'unico modo efficace per poter raggiungere ogni singola crepa nell'economia è quello di mobilitare la totalità dei loro sistemi finanziari: i mercati obbligazionari, principalmente per le grandi aziende, i sistemi bancari e, in alcuni Paesi, anche i sistemi postali. Tutto ciò deve essere fatto immediatamente, senza lungaggini burocratiche. Le banche, in particolare, si espandono in ogni angolo del sistema economico e possono creare denaro istantaneamente, consentendo lo scoperto o aprendo linee di credito».

Nell'entrare ancor di più nello specifico osserva che

«Le banche devono cominciare rapidamente a prestare fondi a costo zero alle aziende disposte a salvare posti di lavoro, e poiché in questo modo diventano di fatto un veicolo di politiche pubbliche, il capitale di cui hanno bisogno per svolgere questa attività deve essere fornito dai governi, sotto forma di garanzie statali su ogni ulteriore concessione di linea di credito o di prestiti. Nessun ostacolo, né di natura regolamentare né in materia di garanzie, si deve frapporre alla creazione, nei bilanci delle banche, di tutto lo

spazio necessario a questo scopo. Inoltre, il costo di queste garanzie non dovrebbe essere basato sul rischio di credito dell'azienda che ne beneficia, ma dovrebbe essere pari a zero indipendentemente dal costo di finanziamento del Paese che le emette».

Per le aziende è segnalato che possono avere esigenze diversificate, considerato che

«nel caso di imprese con un portafoglio ordini arretrato, le perdite saranno recuperabili e quindi il debito potrà essere ripagato. In altri settori probabilmente non sarà possibile. Alcune aziende potrebbero essere in grado di assorbire la crisi per un breve lasso di tempo, indebitandosi allo scopo di mantenere in attività il loro personale, ma le perdite che accumulerebbero in questo modo rischiano di compromettere la loro capacità di investire in futuro. Inoltre, se l'epidemia di virus e i relativi blocchi dovessero perdurare più a lungo, realisticamente queste aziende potrebbero rimanere in attività solo nella misura in cui il debito accumulato per mantenere i dipendenti al lavoro finora venisse cancellato. Le ipotesi sono due: o i governi compensano direttamente le spese di chi si indebita, oppure compenseranno le garanzie degli insolventi. Tra le due, sempre che si possa contenere il rischio morale, la prima ipotesi è migliore per l'economia, mentre la seconda sarà probabilmente meno onerosa per i bilanci. Se si vogliono proteggere i posti di lavoro e la capacità produttiva, in entrambi i casi i governi dovranno assorbire gran parte della perdita di reddito causata dalla chiusura del Paese. I debiti pubblici cresceranno, ma l'alternativa – la distruzione permanente della capacità produttiva e quindi della base fiscale – sarebbe molto più dannosa per l'economia e, in ultima analisi, per la credibilità dei governi. Inoltre va ricordato che alla luce dei livelli attuali e dei probabili livelli futuri dei tassi d'interesse, l'aumento del debito pubblico non comporterà costi di servizio. Sotto un certo punto di vista l'Europa è ben attrezzata per affrontare questa crisi straordinaria: ha una struttura finanziaria granulare, in grado di incanalare fondi verso ogni ramo dell'economia che ne avesse bisogno. Il settore pubblico è forte e in grado di dare una risposta politica rapida. E la rapidità è essenziale per essere efficaci».

Con una riflessione di valenza più generale, Draghi sottolinea ancora che

«Di fronte all'imprevedibilità delle circostanze è necessario un cambiamento di mentalità, al pari di quello operato in tempo di guerra. La crisi che

stiamo affrontando non è ciclica, la perdita di guadagni non è colpa di nessuno di coloro che ne stanno soffrendo. Esitare adesso può avere conseguenze irreversibili: ci serva da monito la memoria delle sofferenze degli europei durante gli anni Venti. La velocità a cui si stanno deteriorando i bilanci privati – a causa di una pure inevitabile e auspicabile chiusura di molti Paesi – deve essere affrontata con altrettanta rapidità nel dispiegare le finanze pubbliche, nel mobilitare le banche e nel sostenerci l'un l'altro, come europei, per affrontare questa che è, evidentemente, una causa comune».

3.

Messaggio del presidente della Repubblica italiana

Sergio Mattarella:

«Le risposte siano frutto
di un impegno comune fra tutti»

27 marzo 2020

Mi permetto nuovamente, care concittadine e cari concittadini, di rivolgermi a voi, nel corso di questa difficile emergenza, per condividere alcune riflessioni. Ne avverto il dovere.

La prima si traduce in un pensiero rivolto alle persone che hanno perso la vita a causa di questa epidemia; e ai loro familiari.

Il dolore del distacco è stato ingigantito dalla sofferenza di non poter essere loro vicini e dalla tristezza dell'impossibilità di celebrare, come dovuto, il commiato dalle comunità di cui erano parte. Comunità che sono duramente impoverite dalla loro scomparsa.

Stiamo vivendo una pagina triste della nostra storia. Abbiamo visto immagini che sarà impossibile dimenticare. Alcuni territori – e in particolare la generazione più anziana – stanno pagando un prezzo altissimo.

Ho parlato, in questi giorni, con tanti amministratori e ho rappresentato loro la vicinanza e la solidarietà di tutti gli italiani.

Desidero anche esprimere rinnovata riconoscenza nei confronti di chi, per tutti noi, sta fronteggiando la malattia con instancabile abnegazione: i medici, gli infermieri, l'intero personale sanitario, cui occorre, in ogni modo, assicurare tutto il materiale necessario. Numerosi sono rimasti vittime del loro impegno generoso.

Insieme a loro ringrazio i farmacisti, gli agenti delle Forze dell'ordine, nazionali e locali, coloro che mantengono in funzione le linee alimentari, i servizi e le attività essenziali, coloro che trasportano i prodotti necessari, le Forze armate.

A tutti loro va la riconoscenza della Repubblica, così come va agli scienziati, ai ricercatori che lavorano per trovare terapie e vaccini contro il virus, ai tanti volontari impegnati per alleviare le difficoltà delle persone più fragili, alla Protezione civile che lavora senza soste e al Commissario nominato

dal governo, alle imprese che hanno riconvertito la loro produzione in beni necessari per l'emergenza, agli insegnanti che mantengono il dialogo con i loro studenti, a coloro che stanno assistendo i nostri connazionali all'estero. A quanti, in ogni modo e in ogni ruolo, sono impegnati su questo fronte giorno per giorno.

La risposta così pronta e numerosa di medici disponibili a recarsi negli ospedali più sotto pressione, dopo la richiesta della Protezione civile, è un ennesimo segno della generosa solidarietà che sta attraversando l'Italia.

Vorrei inoltre ringraziare tutti voi. I sacrifici di comportamento che le misure indicate dal governo richiedono a tutti sono accettati con grande senso civico, dimostrato in amplissima misura dalla cittadinanza.

Da alcuni giorni vi sono segnali di un rallentamento nella crescita di nuovi contagi rispetto alle settimane precedenti: non è un dato che possa rallegrarci, si tratta pur sempre di tanti nuovi malati e soprattutto perché accompagnato da tanti nuovi morti. Anche quest'oggi vi è un numero dolorosamente elevato di nuovi morti. Però quel fenomeno fa pensare che le misure di comportamento adottate stanno producendo effetti positivi e, quindi, rafforza la necessità di continuare a osservarle scrupolosamente finché sarà necessario.

Il senso di responsabilità dei cittadini è la risorsa più importante su cui può contare uno Stato democratico in momenti come quello che stiamo vivendo.

La risposta collettiva che il popolo italiano sta dando all'emergenza è oggetto di ammirazione anche all'estero, come ho potuto constatare nei tanti colloqui telefonici con capi di Stato stranieri.

Anche di questo avverto il dovere di rendervi conto: molti capi di Stato, d'Europa e non soltanto, hanno espresso la loro vicinanza all'Italia. Da diversi dei loro Stati sono giunti sostegni concreti. Tutti mi hanno detto che i loro Paesi hanno preso decisioni seguendo le scelte fatte in Italia in questa emergenza.

Nell'Unione Europea la Banca centrale e la Commissione, nei giorni scorsi, hanno assunto importanti e positive decisioni finanziarie ed economiche, sostenute dal Parlamento europeo.

Non lo ha ancora fatto il Consiglio dei capi dei governi nazionali. Ci si attende che questo avvenga concretamente nei prossimi giorni.

Sono indispensabili ulteriori iniziative comuni, superando vecchi schemi ormai fuori dalla realtà delle drammatiche condizioni in cui si trova il nostro continente. Mi auguro che tutti comprendano appieno, prima che sia troppo tardi, la gravità della minaccia per l'Europa. La solidarietà non è soltanto richiesta dai valori dell'Unione ma è anche nel comune interesse.

Nel nostro Paese, come ho ricordato, sono state prese misure molto rigorose ma indispensabili, con norme di legge – sia all’inizio che dopo la fase di necessario continuo aggiornamento – norme, quindi, sottoposte all’approvazione del Parlamento.

Sono stati approntati – e sono in corso di esame parlamentare – provvedimenti di sostegno per i tanti settori della vita sociale ed economica colpiti. Altri provvedimenti sono preannunciati.

Conosco – e comprendo bene – la profonda preoccupazione che molte persone provano per l’incertezza sul futuro del proprio lavoro. Dobbiamo compiere ogni sforzo perché nessuno sia lasciato indietro.

Ho auspicato – e continuo a farlo – che queste risposte possano essere il frutto di un impegno comune, fra tutti: soggetti politici, di maggioranza e di opposizione, soggetti sociali, governi dei territori.

Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione.

Un’ultima considerazione: mentre provvediamo ad applicare, con tempestività ed efficacia, gli strumenti contro le difficoltà economiche, dobbiamo iniziare a pensare al dopo emergenza: alle iniziative e alle modalità per rilanciare, gradualmente, ma con determinazione la nostra vita sociale e la nostra economia.

Nella ricostruzione il nostro popolo ha sempre saputo esprimere il meglio di sé.

Le prospettive del futuro sono – ancora una volta – alla nostra portata.

Abbiamo altre volte superato periodi difficili e drammatici. Vi riusciremo certamente – insieme – anche questa volta.

4.

Crescita delle istituzioni UE o breakup dell'Unione?

*di Giovanni Ferri**

9 aprile 2020

Quello a cui mi pare di assistere è un potenziale grande salto di qualità nelle istituzioni europee, in particolare nel ruolo della Commissione. Per ora non vi sono certezze, anzi coesistono anche forti resistenze, come sta rivelando la difficile trattativa sugli strumenti finanziari comuni per rispondere alla crisi (eurobond, Mes, Bei ecc.), però gli indizi di una crescita delle istituzioni UE ci sono. Tutto è cominciato nella seconda settimana di marzo 2020. Complice l'emergenza, *ex post* sembra quasi che Christine Lagarde e Ursula von der Leyen abbiano fatto, magari inconsapevolmente, un gioco di squadra. Giovedì 12, con il suo discorso a molti parso improvvido, Lagarde ha mostrato cosa sarebbe successo senza sostegno UE: alle sue parole che la Bce non avrebbe indossato l'elmetto contro l'aumento dello spread, i mercati si sono avvitati in un vortice impazzito, penalizzando un po' tutta l'Europa e specie Piazza Affari con un meno 16%. E a quel punto, oltre alle tarde rettifiche della Bce, il sostegno è dovuto arrivare da un'altra istituzione. Infatti, venerdì 13, incurante della cabala, von der Leyen ha dichiarato che l'UE aiuterà tutti i suoi membri, in primis l'Italia che è in prima linea, non facendo mancare la flessibilità di budget e gli aiuti concreti per superare la pandemia da Coronavirus. In risposta, i mercati hanno brindato con un più 7% alla Borsa di Milano e una apprezzabile riduzione dello spread. Perciò, come nelle montagne russe, Lagarde ha favorito la brusca discesa e von der Leyen ha spinto la (parziale) risalita. Ma è possibile che questi fatti siano indizio di una svolta importante? Di seguito si sono avuti vari segnali positivi. Correggendo il tiro, la Bce è scesa pesantemente in campo con nuovi interventi di Quantitative Easing, sono stati accantonati i vincoli ai bilanci pubblici degli stati membri imposti dal Patto di Stabilità e Crescita ed è stato deciso il varo

* Professore di Economia politica, LUMSA.

di un fondo comune ampio (100 miliardi di euro) a sostegno della disoccupazione nei Paesi membri. Tuttavia, le difficoltà del negoziato nell'Eurogruppo sulla risposta finanziaria comune hanno scalfito la risolutezza delle aperture della von der Leyen. Impossibile dire come finirà. Se prevarranno le scelte di risposta comune, però, la crescita delle istituzioni UE sarà un risultato pressoché automatico.

È noto che quella europea è un'unione incompleta, ove 19 dei 27 Paesi membri condividono la stessa valuta ma non c'è un'unione fiscale né politica. Come segnalato da innumerevoli osservatori non partigiani (es. Paul De Grauwe), questa situazione è altamente instabile e genera la possibilità che un Paese membro colpito da uno shock negativo esogeno, non disponendo della capacità di creare moneta in proprio, venga costretto al default del debito pubblico da un attacco speculativo anche se i fondamentali macroeconomici del Paese non lo impongono. L'Italia in emergenza Coronavirus, costretta al coprifuoco (si spera temporaneo) e a espandere a dismisura la spesa pubblica per evitare la desertificazione della propria economia, si trova proprio in un caso del genere. Infatti, per quanto far fronte al grande debito pubblico accumulato sia compito difficile, va ricordato che la ricchezza degli italiani è ben superiore al debito pubblico e, quindi, i fondamentali macro sono ancora stabili e soluzioni ordinate del problema del debito sono possibili. Tali soluzioni ordinate sono più agevolmente percorribili quando le condizioni di contesto le favoriscono. Perciò, bene ha fatto il capo dello Stato a chiedere all'Europa responsabilità e solidarietà per l'Italia.

La risposta positiva della von der Leyen, che crediamo prima di parlare si sia consultata almeno con Berlino e Parigi, ha dato sollievo immediato. Si dovrà vedere, dopo le parole, se e quanto seguiranno i fatti: accanto a decisioni azzeccate vi sono anche le menzionate difficoltà del negoziato all'Eurogruppo. Tuttavia, le prime configurano segnali importanti. Infatti, un altro fatto noto (cfr. ad esempio gli studi storici di Douglas North) è che le istituzioni nascono soprattutto quando uno Stato è in guerra o affronta disastri naturali o tecnologici. Ebbene, il Coronavirus è proprio un disastro naturale. Purtroppo è assai probabile che, nel giro di poche settimane, gli altri Paesi europei saranno colpiti da tale disastro in modo simile a quanto ne è stata colpita l'Italia. E allora, se i fatti seguiranno, dovrà nascere un vero budget UE per far fronte alle crisi. Se ciò accadrà si tratterà del primo passo concreto verso l'unione fiscale di cui il progetto europeo ha bisogno. Probabilmente il percorso sarà tortuoso, ma già quel primo passo potrebbe aiutare a sottrarre il malcontento di tanti cittadini europei alle inconcludenti lusinghe sovraniste. E non sarebbe cosa da poco.

Se confrontiamo quanto, in tale ipotesi, potrebbe accadere in Europa guardando oltre l'Atlantico lo scenario sarebbe favorevole al vecchio continente. Infatti, grazie al suo stato sociale e agli efficaci servizi sanitari nazionali che esso assicura a tutti i cittadini, l'Europa uscirebbe dalla crisi con le costole rotte (un vero salasso demografico ed economico) ma con una significativa crescita istituzionale. Dall'altro lato, con il suo sistema sanitario privato e limitato solo a una parte della popolazione gli USA potrebbero uscire dalla crisi del Coronavirus con conseguenze ben più gravi.

5.
Messaggio del presidente
della Repubblica federale tedesca
Frank-Walter Steinmeier
sulla pandemia da Coronavirus*

11 aprile 2020

Nel sabato santo il presidente della Repubblica federale tedesca Frank-Walter Steinmeier ha parlato alla nazione per la pandemia, come discorso eccezionale visto che di solito il discorso in diretta viene fatto solo a Natale.

«L'attuale periodo è particolare per tutto il mondo ma ancor di più in Europa in aggiunta alle gravi perdite di vite umane e alle disastrose conseguenze economiche della pandemia. A livello europeo la Germania viene accusata dai Paesi del Sud Europa di non prestare aiuto alle richieste avanzate per superare la crisi. A trent'anni dalla Riunificazione e a settantacinque dalla fine della guerra, i tedeschi devono rispondere alla chiamata di solidarietà reiterata da parte degli altri popoli europei confinanti».

Per il presidente i tedeschi devono considerare l'aiuto come un impegno da assolvere, visto che la crisi della pandemia «causerà cambiamenti significativi nelle nostre società europee: penso che ora siamo a un bivio, la pandemia non è una guerra, ma una prova della nostra umanità». Sulla Covid-19 il presidente ha osservato che si è manifestata una forte

«vulnerabilità dei nostri Stati e delle nostre economie. Forse abbiamo creduto troppo a lungo di essere invulnerabili, che avremmo potuto andare più velocemente, più in alto, ancora più avanti. È stato un errore. Per porre rimedio occorre pensare a strumenti economici non troppo vessatori per gli Stati come l'Italia, la Francia e la Spagna, più colpiti dal Coronavirus, affinché le economie possano ripartire in chiave collettiva».

* www.bundespraesident.de

La sua precisa puntualizzazione si manifesta nel ritenere che

«Noi tedeschi non siamo semplicemente chiamati a mostrare solidarietà all'Europa, siamo tenuti a farlo! In questo tempo, non ci sono nazioni che si oppongono ad altre nazioni. Non ci sono soldati contro soldati. È un test di umanità.

Mostriamo alle altre persone il meglio che è dentro di noi. E dimostriamolo anche in Europa! La Germania non può uscire da questa crisi forte e sana se i nostri vicini non saranno anche loro forti e sani. Questa bandiera blu non è qui per caso. A trent'anni dall'Unità tedesca, a settantacinque anni dalla fine della guerra noi tedeschi non siamo solo chiamati, siamo obbligati alla solidarietà! Solidarietà, lo so, è una parola grossa. Ma al momento ognuno di noi sperimenta, effettivamente, il valore della solidarietà molto concretamente e a livello esistenziale. Per la sopravvivenza degli altri le mie azioni sono fondamentali.

Facciamo tesoro di questa preziosa esperienza. Della solidarietà che dimostrate ogni giorno avremo ancora più bisogno in futuro! Dopo questa crisi saremo un'altra società. Non vogliamo diventare una società timorosa, diffidente. Possiamo, invece, essere una società con più fiducia, più rispetto e più ottimismo».

6.

Non abbiamo un'altra Europa ma la solitudine significa povertà

*di Giuseppe De Tomaso**

12 aprile 2020

Provate a immaginare se oggi, al posto degli attuali leader politici europei, si trovassero i governanti del passato, da Alcide De Gasperi (1881-1954) a Konrad Adenauer (1876-1967), a Robert Schuman (1886-1963), ad affrontare l'emergenza Coronavirus. Di sicuro, l'Europa non vacillerebbe come una carrozza con le ruote traballanti, anzi quasi certamente la carrozza riprenderebbe a correre con più slancio di prima. E la crisi economica per la pandemia evolverebbe in opportunità.

È tutta una questione di leadership, di volontà politica, il futuro dell'Unione, anche se i ragazzi europei di oggi, assai più integrati dei loro padri, difficilmente permetteranno il dissolvimento dell'istituzione che ha scongiurato i conflitti armati negli ultimi settantacinque anni. E pensare che, per restare nella penisola, l'Europa ha fatto solo del bene al Paese più ingovernabile, spendaccione e capriccioso del pianeta. Spesso lo ha fatto anche indirettamente, con la semplice evocazione della sua presenza.

Agli inizi degli anni Settanta l'allora presidente del Consiglio Emilio Colombo (1920-2013), di cui l'11 aprile ricorreva il centenario della nascita, si ritrova ad affrontare i primi seri buchi nei conti pubblici. Gli economisti concordano con lui: serve una politica di contenimento della spesa. Ma i socialisti si oppongono in nome delle riforme concordate nel programma di governo. Colombo che fa? Va a Bruxelles e suggerisce all'Europa di inchiodare l'Italia alla politica dei due tempi: prima il risanamento, poi le riforme. È il primo atto di quella teoria che successivamente avrà nell'economista Beniamino Andreatta (1928-2007) il suo aedo più riconosciuto: è un bene che sia l'Europa a costringere alla virtù un Paese cialtrone come il nostro.

* Direttore della «Gazzetta del Mezzogiorno».

Infatti, racconta Francesco Cossiga (1928-2010) nel suo bel libro (altamente corrosivo), dal titolo (altrettanto mordace) *Fotti il Potere*, che alla vigilia della firma del Trattato di Maastricht il governatore di Bankitalia Guido Carli (1914-1993) e il ministro degli Esteri Gianni De Michelis (1940-2019) vanno al Quirinale per illustrargli i dettagli dell'accordo.

Al termine dell'incontro, il presidente della Repubblica, preoccupato, chiede a entrambi come avrebbe fatto l'Italia, solitamente refrattaria al rigore finanziario, a rispettare i patti. Risposta corale: «Con le nostre sole forze, assolutamente no, ma se non ci ancoriamo a un vincolo esterno non riusciremo a salvarci e continueremo a sprofondare nella voragine del debito pubblico». Chiosa Cossiga, senza giri di parole: «È stato allora che per salvarci da noi stessi abbiamo rinunciato volentieri alla sovranità monetaria».

Purtroppo, gli Stati nazionali non hanno voluto, e non vogliono ancora, cedere la sovranità politica, cosicché, tutte le volte che scoppia un incendio (ultimo: il contagio del Coronavirus), tutti litigano su chi, come, quando deve spegnerlo e sul perché (si) deve o non (si) deve salvare una casa che è comune solo in parte.

Un po' di ripasso di storia non guasterebbe. L'Europa nasce per togliere i cannoni alle nazioni. In particolare a Francia e Germania, da sempre in guerra tra loro. Non a caso il primo mattone della costruzione europea si chiama Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Il francese Schuman ha le idee chiare: «Se noi togliamo agli Stati membri il controllo diretto del carbone e del ferro e lo mettiamo sotto un'autorità collegiale, sterilizziamo l'industria bellica nazionale col risultato che nessuno potrà più costruire cannoni senza il consenso degli altri e pertanto non potranno più farsi la guerra».

Ma se la Comunità è riuscita a scongiurare le guerre militari tradizionali, non ha potuto o saputo fare altrettanto per evitare contese in materia finanziaria, dato che resta tuttora valida la constatazione dell'inglese Margaret Thatcher (1925-2013): «Per tutte le nazioni la politica estera consiste nel fare i propri interessi».

Tra gli Stati del Nord Europa e gli Stati del Sud Europa non si parla la stessa lingua (economica). Come dimostrano le frequenti tensioni, nel Vecchio continente, sugli strumenti da adottare per fermare i danni provocati dalla peste atterrata dalla Cina.

Eppure, nonostante tutto, nonostante i contrasti tra l'Europa del rigore e l'Europa della socialità, l'Europa cammina, sia pure a fatica. Non ci sono più i De Gasperi, gli Adenauer e gli Schuman, non ci sono più le super-svolte inclusive di una volta, ma la nave comunitaria va. L'accordo sulla strategia contro le conseguenze economiche dell'epidemia non sarà il massimo della

solidarietà e della comprensione reciproca, ma rappresenta in ogni caso un passo avanti. Gli eurobond restano ancora un obiettivo da raggiungere, nonostante l'ostilità tedesco-olandese, ma l'intesa sui fondi esclusivi per l'emergenza virus non prevede «condizionalità» in campo sanitario, il che stava a cuore non soltanto all'Italia. Non è poco, il bicchiere è mezzo pieno.

Piuttosto. Il guaio di molti Paesi (quorum l'Italia) è la loro politica interna. In una condizione di normalità prescrittiva, la politica interna è al servizio della politica estera, che, insegnava De Gasperi, rappresenta la politica-politica. Invece, soprattutto in Italia, è la politica estera a essere al servizio della politica interna, col risultato che molte possibili intese sovranazionali non vengono nemmeno esaminate a priori nel timore di reazioni negative, di zuffe parlamentari, di barricate da parte delle opposizioni domestiche. Se, poi, a questo mosaico parziale e congiunturale si aggiungono i tasselli anti-unitari a prescindere, vedi il caso degli attacchi all'Europa, il quadro delle difficoltà strutturali si completa da solo.

L'Europa non ha bisogno di tifosi. L'Europa ha bisogno di esseri razionali, che sappiano soppesare, valutare i pro e i contro di un tragitto unitario. La verità va cercata nei fatti. E i fatti dicono che, quando l'Italia ha agito da sola nel mondo (amarcord il Ducione?), i disastri si sono collezionati uno dopo l'altro; e che, quando, invece, il Belpaese ha cooperato con altre nazioni, allora la sicurezza e il benessere sono decollati come un missile. Magari fosse possibile un'altra Europa, in versione Eldorado, ma l'alternativa non c'è. E, poi, da sempre la solitudine significa povertà. L'euro-compromesso sulle misure anticrisi non sarà un regalo di Pasqua per l'Italia, ma è un buona base di partenza, un augurio per una Pasqua e un'estate meno agitate. Speriamo.

7.

Papa Francesco implora l'Europa:
«Basta egoismi,
la sfida è epocale per il futuro comune»*

12 aprile 2020

Il giorno della Santa Pasqua papa Francesco, nella Basilica di San Pietro vuota, dopo la Santa Messa, ha impartito la tradizionale benedizione, invocando che «non è questo il tempo degli egoismi». L'appello in mondovisione di papa Francesco è per tutti ma, in modo particolare, è rivolto al cuore dell'Europa.

Il primo pensiero del pontefice è rivolto ai malati, ai defunti e alle loro famiglie. Per i più vulnerabili, come gli anziani, per chi vive nelle case di cura, nelle caserme, nelle carceri:

«Per molti è una Pasqua di solitudine, vissuta tra i lutti e i tanti disagi che la pandemia sta provocando, dalle sofferenze fisiche ai problemi economici. Questo morbo non ci ha privato solo degli affetti, ma anche della possibilità di attingere di persona alla consolazione che sgorga dai Sacramenti, specialmente dell'Eucaristia e della Riconciliazione. In molti Paesi non è stato possibile accostarsi a essi, ma il Signore non ci ha lasciati soli! Rimanendo uniti nella preghiera, siamo certi che Egli ha posto su di noi la sua mano, ripetendoci con forza: non temere!».

Il papa non dimentica di invocare la resurrezione di Cristo sui medici e gli infermieri, eroi quotidiani, testimonianza di cura e amore fino al sacrificio della vita; sulle Forze dell'ordine e quanti lavorano per garantire i servizi essenziali necessari; su coloro che stanno subendo la perdita del lavoro e su chi ha responsabilità politiche perché si adoperi, in ogni modo, per consentire a tutti, poveri, profughi e senz'altro compresi, di condurre una vita

* <https://www.vaticannews.va/it/papa/news/2020-04/il-papa-no-ad-egoismo-e-divisione....html>

dignitosa. Sia bandita l'indifferenza verso i più deboli e quanti abitano le periferie del mondo, chiede Francesco, sollecitando proprio per questi fratelli e sorelle la possibilità di un'adeguata assistenza sanitaria.

La sfida dell'Europa

Non indifferenza dunque ma unità, non egoismo ma solidarietà perché la sfida che stiamo affrontando colpisce tutti senza fare differenze di persone. E proprio in nome della solidarietà, il papa sveglia l'Europa e gli Stati membri, esortandoli a superare rivalità vecchie e nuove e a sostenersi a vicenda:

«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 innovative. L'alternativa è solo l'egoismo degli interessi particolari e la tentazione di un ritorno al passato, con il rischio di mettere a dura prova la convivenza pacifica e lo sviluppo delle prossime generazioni».

Fermare i conflitti e il traffico di armi

L'incontrollata diffusione della Covid-19, che non conosce frontiere, spinge papa Francesco, prima della Benedizione universale, a chiedere «un cessate il fuoco globale e immediato in tutti gli angoli del mondo» e a non cedere alla dimenticanza «perché il rischio in una situazione come quella che stiamo vivendo», nota papa Francesco, «è di abbandonare all'oblio tante altre emergenze, guerre, carestie, siccità che invece portano con sé i patimenti di numerose persone rifugiate, sfollate, affamate».

«Il Signore della vita [...] doni protezione ai tanti migranti e rifugiati, molti dei quali sono bambini, che vivono in condizioni insopportabili, specialmente in Libia e al confine tra Grecia e Turchia, non voglio dimenticare l'isola di Lesbo. Permetta in Venezuela di giungere a soluzioni concrete e immediate, volte a consentire l'aiuto internazionale alla popolazione che soffre a causa della grave congiuntura politica, socio-economica e sanitaria».

Dopo l'annuncio della concessione dell'indulgenza plenaria a quanti sono collegati tramite radio e tv, papa Francesco impartisce la benedizione *Urbi et Orbi*.

8.

Il promemoria per Bruxelles

*di Franco Venturini**

14 aprile 2020

Gli italiani chiusi in casa da settimane, o che ancora combattono in ospedale, non meritavano questo: che i giorni più lunghi della Repubblica, invece dei loro, diventassero quelli che si separano dal Consiglio europeo del 23 aprile, quando si dovrebbe stabilire come e quanto faranno i nostri soci dell'UE a favore dei Paesi più duramente colpiti dal Coronavirus.

Saranno i giorni più lunghi del nostro dopoguerra perché dall'appuntamento del 23 dipendono i futuri rapporti tra l'Italia e l'Europa, come dire il destino di entrambe. E lo saranno anche perché, con i mutamenti economici e geopolitici che una rottura potrebbe innescare, oltre alla nostra ripresa, sarà in gioco la nostra democrazia, insidiata, ben più che dagli aiuti cinesi o russi, da chi in casa nostra passa con grande agilità dall'amore per Putin a quello per Trump, da chi vorrebbe «pieni poteri» e si allea volentieri con le ali estreme di populistici e sovranisti europei, compresi quelli olandesi che di questi tempi alimentano il «rigore» anti-italiano.

Giuseppe Conte sbaglia quando dice che l'opposizione di Salvini e quella della Meloni (Berlusconi e Tajani hanno seguito una linea molto più moderata dopo la riunione dell'Eurogruppo) indebolirà la posizione italiana al vertice del 23. Semmai, le dure polemiche del dopo-Eurogruppo sono servite da promemoria per gli altri governi della UE, Germania in testa, e la posizione negoziale italiana potrà semmai avvantaggiarsene. Ma questo non basterà se il premier non correggerà gli altri errori, per ora di forma, che egli stesso è andato delineando.

Al centro della contesa, come ormai ben sappiamo, sono i tanto sospirati eurobond. L'emissione cioè di debito pubblico comune garantito dall'Europa e destinato al finanziamento massiccio (si calcola che servano 1.500 miliardi

* Editorialista. Articolo pubblicato sul «Corriere della Sera» il 14 aprile 2020.

di euro) degli investimenti che dovranno combattere la scontata recessione economica del dopo-virus. Ma non si può dimenticare oggi che in passato il termine eurobond, sempre sollecitato dall'Italia, veniva visto da parecchi altri membri dell'Unione come una sorta di cavallo di Troia, una italica furbizia per far pagare anche agli altri il nostro pesantissimo debito pubblico, la nostra inefficacia nella lotta all'evasione, insomma la nostra finanza allegra e paragonata a quella regolata e severa dei protestanti del Nord.

Basterebbe questo (anche perché certi sospetti altrui non erano del tutto infondati) per evitare riferimenti continui e diretti agli «eurobond», o anche ai coronabond. E dovrebbe bastare questo per non annunciare, come invece ha fatto Conte, che se nelle carte del 23 non ci saranno gli eurobond l'Italia non firmerà. O persino, come lo stesso Conte ha detto in altre occasioni, che se l'Europa non acconsentirà l'Italia «farà da sola».

Come non si sa, ma quel che conta in questa vigilia negoziale è che le promesse di Giuseppe Conte suonano nelle capitali che dobbiamo convincere come una via di mezzo tra la minaccia e la provocazione. E l'Italia non è, salvo a sopravvalutare pericolosamente il nostro potere contrattuale, nella posizione di trattare con la pistola sul tavolo. Il capo del governo italiano farebbe bene, piuttosto, a puntare sugli «strumenti innovativi» già evocati dall'Eurogruppo su proposta della Francia senza qualificarli in partenza, e farà bene (e di questo siamo certi) a battersi con la massima determinazione per ottenere che l'Europa capisca anche in termini finanziari il bisogno non di solidarietà verso di noi ma di lucidità verso il proprio futuro scosso dal Coronavirus.

Forse da questa fermezza potrà nascere un breve rinvio a un altro vertice, ma soprattutto dovrà risultare chiaro, e la parola eurobond non lo chiarisce, che non stiamo chiedendo aiuti per pagare i nostri debiti passati, che gli stanziamenti sostanziosi e rapidi serviranno (a tutti) esclusivamente per lottare contro quanto resta dell'epidemia e le sue conseguenze recessive immediate. Come del resto è accaduto nel Mes, dove una fetta di prestiti è priva di clausole condizionali future purché venga utilizzata soltanto contro il virus e le sue ricadute. Se l'Italia andasse al vertice con un approccio radicale e aggressivo sulla spinta delle polemiche interne, le probabilità per Conte di dover riconoscere una sconfitta aumenterebbero. Il suo sarebbe del «calvinismo inconsapevole», perché comporterebbe conseguenze già oggi intuibili: Frau Merkel, messa con le spalle al muro, non potrebbe cedere e non potrebbe esercitare la sua influenza su Olanda e Austria. Macron non potrebbe andare alla rottura con la Germania per restare nostro alleato, come è stato sin qui. L'Italia si scoprirebbe isolata dai «grandi», premessa questa della sconfitta. E nella nostra politica interna i meriti accumulati sin qui da Conte nella guerra al virus lascerebbero il posto a orizzonti incerti.

È stato il «Financial Times», qualche giorno addietro, a dedicarci un'intera pagina per constatare come da noi non solo l'opinione pubblica ma anche politici di vario orientamento siano diventati freddi, se non ostili, nei confronti dell'Europa. E a chiedersi se l'Unione stia perdendo l'Italia, una specie di Brexit strisciante. Il rischio esiste, e non soltanto per colpa delle divisioni e degli egoismi europei.

Quanti cittadini elettori sanno che la Bce nel mese di marzo ha comprato 12 miliardi di debito italiano, e che entro la fine dell'anno ci garantirà una copertura di 220 miliardi? E la sospensione del Patto di Stabilità, le nuove elargizioni della Banca europea degli investimenti (Bei), il nuovo fondo contro la disoccupazione, quanti se li ricordano o li citano invece di polemizzare a colpi di propaganda? Conte il 23 vada sì a combattere, ma senza cancellare dalla sua strategia il Paese reale che ha alle spalle.

9.

Interviste a Fabio Panetta (Comitato esecutivo Bce)

«3 mila miliardi per proteggere economia e famiglie»*

15 marzo 2020

«La politica monetaria sta sostenendo le famiglie e le imprese mantenendo i tassi d'interesse eccezionalmente bassi, addirittura negativi, e mettendo le banche in condizione di continuare a finanziare l'economia. Le misure che abbiamo appena adottato spingeranno a non tagliare il credito all'economia reale, se possibile ad aumentarlo. Le banche possono ora ottenere prestiti dalla Bce per 3.000 miliardi di euro alle condizioni più favorevoli mai registrate. Ci aspettiamo che queste misure aiutino i settori più colpiti dalla crisi, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), che svolgono un ruolo chiave nel sistema produttivo italiano».

Lo afferma in un'intervista al «Corriere della Sera» Fabio Panetta, membro del Comitato esecutivo della Banca centrale europea ed ex direttore generale della Banca d'Italia.

«Giovedì scorso abbiamo ridotto il costo dei finanziamenti alle banche, a patto che queste – a loro volta – trasferiscano a famiglie e imprese i fondi così ottenuti; di fatto, abbiamo ridotto ulteriormente il costo del credito all'economia», spiega Panetta, sottolineando che la Bce per adesso non ha

«abbassato il tasso sulla cosiddetta deposit facility (il tasso di politica monetaria oggi rilevante, inferiore allo zero); ulteriori riduzioni sono però possibili qualora le prospettive dell'economia dovessero richiederlo. La turbolenza che ha colpito il mercato dei titoli pubblici italiani nei giorni scorsi rappresenta un evento indesiderato, che dovrà essere riassorbito. Forti aumenti ingiustificati degli spread, spinti dalla grave emergenza sanitaria – in grado di segmentare il mercato dei titoli dell'area dell'euro e di

* «Corriere della Sera».

ostacolare la trasmissione della politica monetaria – saranno contrastati con forza».

Come giudizio complessivo per Panetta ci sono buoni motivi per essere ottimisti: «Dal punto di vista economico abbiamo un settore privato forte, con un basso indebitamento delle famiglie, una manifattura competitiva a livello internazionale, un saldo positivo della bilancia dei pagamenti, una posizione patrimoniale estera in pareggio. Dobbiamo evitare che la crisi ci indebolisca», conclude.

«Bce ha mostrato volontà di sostegno, senza limiti»*

19 aprile 2020

ROMA (Reuters) – L'intervento annunciato ieri dalla Bce mostra la volontà «molto determinata» di sostenere senza limiti l'economia italiana ed europea, ha detto Fabio Panetta, membro del Comitato esecutivo della Bce al Tg1 (19 aprile 2020).

«Le nostre azioni sono bene esemplificate da quanto deciso ieri, ovvero dalla volontà molto determinata di fornire sostegno all'economia italiana ed europea».

«Con la decisione di ieri abbiamo reso disponibili 1.100 miliardi di euro, per intervenire a sostegno dei mercati finanziari». Per il forte impatto della pandemia si prevede che ci sarà la riduzione di «alcuni punti di crescita all'economia italiana ed europea».

Panetta, nel precisare che «noi siamo intervenuti con forza per evitare una evoluzione di questo tipo e la presidente Lagarde ha chiarito che non c'è limite ai nostri interventi», ha poi sottolineato come sia giusto che i cittadini italiani ed europei si aspettino «che ci sia un intervento forte, deciso e unito, coordinato da parte dei governi nazionali, delle istituzioni europee e, tra esse, la Banca centrale europea».

* <https://it.reuters.com>_19 aprile 2020

10.

Proposte della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen per fronteggiare la pesante recessione da Coronavirus

16 aprile 2020

La presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo intervento al Parlamento europeo ha ammesso che

«molti Paesi erano assenti quando all'inizio della pandemia l'Italia ha avuto bisogno di aiuto. Ed è vero, l'Unione ora deve presentare una scusa sentita all'Italia, e lo fa. Ma le scuse valgono solo se si cambia comportamento. Ed è vero che non c'è voluto molto prima che tutti capissero che è solo proteggendoci a vicenda che possiamo proteggere noi stessi.

Ed è vero che l'Europa è ora diventata il cuore pulsante della solidarietà nel mondo. La vera Europa sta reagendo, pronta ad aiutare tutti nel momento del massimo bisogno. Il continente dove gli operatori sanitari polacchi e i medici rumeni salvano vite in Italia. Dove ventilatori polmonari provenienti dalla Germania forniscono un'ancora di salvezza in Spagna. Dove gli ospedali della Repubblica Ceca curano i malati provenienti dalla Francia. E dove pazienti di Bergamo vengono trasportati con voli speciali per essere curati nelle cliniche di Bonn. Abbiamo visto forniture mediche inviate dalla Lituania alla Spagna e respiratori polmonari dalla Danimarca all'Italia. Di fatto abbiamo visto ogni tipo di attrezzatura viaggiare in ogni direzione in Europa, inviata da chi se ne poteva privare a chi ne aveva bisogno.

Tutto questo mi rende orgogliosa di essere europea. Naturalmente c'è ancora qualcuno che vuole puntare il dito o scaricare la colpa sugli altri. E c'è chi preferisce fare discorsi populistici piuttosto che raccontare scomode verità. A tutto questo io dico basta.

Basta. Abbiate il coraggio di dire la verità. Abbiate il coraggio di difendere l'Europa. Perché sarà grazie alla nostra Unione se riusciremo a venirne fuori. E dipende da come agiamo oggi se sarà altrettanto forte domani. Se

cercate ispirazione, guardate ai popoli d'Europa, a come sono uniti, con empatia, umiltà e umanità. È a tutti loro che rendo omaggio».

Più avanti la presidente soggiunge:

«L'Europa ha fatto di più nelle ultime quattro settimane di quanto non abbia fatto nei primi quattro anni dell'ultima crisi. Abbiamo reso più flessibili che mai le norme in materia di aiuti di Stato. Solo negli ultimi giorni abbiamo approvato regimi che permetteranno di erogare 1 miliardo di euro alle imprese croate, 1,2 miliardi di euro alle PMI greche o ancora 20 milioni di euro ai pescatori portoghesi. E potrei fare molti altri riferimenti: alla Lettonia e all'Estonia, al Belgio o alla Svezia. Per la prima volta nella nostra storia abbiamo attivato pienamente il meccanismo di flessibilità del Patto di Stabilità e Crescita. Insieme alle coraggiose misure adottate dalla Banca centrale europea, questo provvedimento consente di disporre di una capacità fiscale e finanziaria senza precedenti. E le decisioni adottate la settimana scorsa dai ministri dell'economia dell'UE significano che ulteriori 500 miliardi di euro saranno messi a disposizione di tutti coloro che ne hanno bisogno.

In tale contesto esorto tutti gli Stati membri a utilizzare al meglio SURE – il nuovo regime proposto dalla Commissione per tutelare gli europei dal rischio della disoccupazione. SURE metterà a disposizione 100 miliardi di euro per aiutare i governi a intervenire a livello integrativo nei casi in cui un datore di lavoro sia costretto a ridurre le ore lavorate o un lavoratore autonomo abbia bisogno di aiuto.

Il programma SURE è doppiamente vantaggioso. In primo luogo aiuterà le persone a pagare l'affitto, le bollette o i prodotti alimentari, mantenendo in vita, al contempo, altre imprese. In secondo luogo esso è la quintessenza della solidarietà. Gli Stati membri in grado di farlo forniranno garanzie in modo che altri Stati membri possano aiutare le persone maggiormente colpite nei rispettivi Paesi. Nel loro insieme tutti questi interventi rappresentano una risposta collettiva dell'Europa quantificabile in più di tre trilioni di euro.

In nessun'altra parte del mondo la risposta è stata così impressionante. Siamo però coscienti che dobbiamo fare di più. Molto di più. Perché la strada da percorrere è tanta e il mondo di domani sarà molto diverso da quello di ieri. Onorevoli deputati, sono convinta che l'Europa sia in grado di plasmare questo nuovo mondo se saprà collaborare e riscoprire il suo afflato pionieristico».

La presidente sottolinea che

«per riuscire a trovare le risposte in questo nuovo mondo ci serviranno coraggio, fiducia e solidarietà. E saranno necessari enormi investimenti per rimettere in moto le nostre economie. Abbiamo bisogno di un Piano Marshall per la ripresa dell'Europa e lo dobbiamo mettere in campo immediatamente.

Abbiamo un solo strumento che 1) gode della fiducia di tutti gli Stati membri; 2) è già attivo; 3) è in grado di produrre velocemente risultati; 4) è trasparente; 5) ed è uno strumento per la coesione, la convergenza e gli investimenti ben collaudato. E questo strumento è il bilancio europeo.

Useremo la forza di tutto il bilancio europeo per mobilitare gli enormi investimenti di cui abbiamo bisogno per ricostruire il mercato interno dopo la pandemia. Concentreremo gli interventi nella fase iniziale in modo da alimentare gli investimenti nei primi anni cruciali della ripresa».

In chiusura la presidente Ursula von der Leyen afferma che

«questa è l'Europa che io credo possa emergere da questa crisi. Un'Europa che fa tutto ciò che è in suo potere per proteggere vite e mezzi di sussistenza. Un'Europa aperta verso il mondo ma che può prendersi cura di sé stessa. Un'Europa più resiliente, verde e digitale e che investe coesa nel proprio futuro. Questa è la strada che conduce alla ripresa.

Sarà un percorso lungo e tutto il mondo sarà alla ricerca della propria strada. Probabilmente questa crisi ridefinirà le nostre politiche, la geopolitica e forse persino la globalizzazione. E in questo nuovo mondo l'Europa dovrà rimanere unita, nella buona e nella cattiva sorte. Quando guardo a ciò che succede nella nostra Unione e vedo tutta questa umanità e ingegnosità, so che possiamo farcela e che ce la faremo.

Onorevoli deputati, si dice che uno spirito forte risplende ancor di più dopo ogni tempesta. Se oggi ci battiamo tutti per l'Europa, con coraggio, fiducia e solidarietà, so che domani lo spirito dell'Europa risplenderà come mai prima d'ora. Viva l'Europa!».

11.
Risoluzione del Parlamento europeo
sull'azione coordinata dell'UE
per lottare contro la pandemia di Covid-19
e le sue conseguenze*

17 aprile 2020

La risoluzione ricorda che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati e fa parte dei nostri valori europei»; il Parlamento europeo quale «sola istituzione eletta a suffragio universale diretto, deve essere incluso come parte integrante ed essenziale in tutte le discussioni sulla risposta dell'UE alla crisi e sulla successiva ripresa»; che «questo è un momento di verità per l'Unione che ne determinerà il futuro, e che essa potrà far fronte a questa crisi solo se gli Stati membri e le istituzioni europee resteranno uniti all'insegna della solidarietà e responsabilità, in un momento in cui è più che mai necessaria una voce forte e unita del Parlamento europeo».

Viene richiesta «una risposta unita e risoluta a una crisi comune, con l'invito alla Commissione e gli Stati membri ad agire di concerto per essere all'altezza della sfida e garantire che l'Unione esca dalla crisi più forte», assicurando che «il Parlamento europeo coopererà con le altre istituzioni dell'UE per salvare vite umane, proteggere i posti di lavoro e le imprese e promuovere la ripresa economica e sociale».

Altro tema trattato è quello delle «soluzioni europee per superare le conseguenze economiche e sociali,» in merito alle quali il Parlamento «si compiace delle misure adottate finora a livello dell'UE in termini di misure di bilancio e sostegno alla liquidità».

La Commissione europea è invitata a proporre «un massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione a sostegno dell'economia europea dopo la crisi, che vada al di là di ciò che stanno già facendo il Meccanismo europeo di stabilità, la Banca europea per gli investimenti e la Banca centrale europea e che si inserisca nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)».

* <https://www.europarl.europa.eu>

Il Parlamento ritiene che «detto pacchetto dovrebbe essere messo in atto per tutto il perdurare delle perturbazioni economiche provocate da questa crisi» e che «gli investimenti necessari potrebbero essere finanziati attraverso un QFP ampliato, i fondi e gli strumenti finanziari dell'UE esistenti e obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio dell'UE; tale pacchetto non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri».

Viene riconosciuta «la necessità di mobilitare fondi aggiuntivi in modo rapido e non burocratico per aiutare gli Stati membri a soddisfare le esigenze di lotta contro la Covid-19 e le sue conseguenze», con l'invito agli Stati membri della zona euro «ad attivare i 410 miliardi di euro del Meccanismo europeo di stabilità con una linea di credito specifica». Si ricorda che

«questa crisi non è responsabilità di un determinato Stato membro e che l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di combattere le conseguenze della pandemia; si sottolinea che, come misura a breve termine, il Meccanismo europeo di stabilità dovrebbe immediatamente estendere le linee di credito precauzionali ai Paesi che chiedono di accedervi per far fronte alle esigenze di finanziamento a breve termine per affrontare le conseguenze immediate della Covid-19, con scadenze a lungo termine, tassi competitivi e condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie degli Stati membri».

Segue l'esortazione agli Stati membri dell'UE

«a concordare rapidamente un'iniezione significativa di capitale nella Bei per consentirle di dispiegare rapidamente le sue considerevoli capacità per attenuare l'impatto economico della Covid-19, compresa la creazione di una nuova linea di credito della Bei per garantire liquidità alle PMI, per le quali si sottolinea la necessità urgente di fare di più, aiutandole a mantenere i posti di lavoro e gestire la loro liquidità».

Si rivolge l'esortazione

«alle autorità prudenziali e di vigilanza europee, nonché gli Stati membri a valutare tutte le opzioni per alleggerire la pressione che grava sulle PMI; caldeggia una strategia orizzontale europea per la ripresa delle PMI, che le sostenga riducendo la burocrazia e i costi di accesso ai finanziamenti nonché promuovendo gli investimenti nelle catene del valore strategiche».

Per il mercato del lavoro il Parlamento reputa che gli Stati membri debbano adottare misure atte a garantire che i lavoratori in Europa, compresi i lavoratori autonomi, siano protetti dalla perdita di reddito e che le imprese, in particolare le PMI, e i settori maggiormente colpiti dispongano del sostegno e della liquidità finanziaria necessari; accoglie con favore, a tale proposito, la nuova proposta della Commissione di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) e ne chiede la tempestiva attuazione e chiede che sia avviato un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione incoraggiando gli Stati membri a coordinare meglio la legislazione sociale e fiscale al fine di evitare ripercussioni in termini di sistemi di sicurezza sociale e fiscali per i lavoratori transfrontalieri e i lavoratori migranti a seguito delle misure di emergenza.

Nel paragrafo della risoluzione «Un'Unione post crisi più forte e più efficace nella sua azione a favore dei suoi cittadini» il Parlamento ricorda che

«questa crisi non è opera di nessuno e non dovrebbe essere la rovina di tutti; esprime la sua ferma intenzione di fare tutto il necessario affinché l'Unione e i suoi cittadini possano uscire dalla crisi e invita tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ad avvalersi immediatamente di tutte le disposizioni pertinenti dei trattati e ad agire di conseguenza in uno spirito di solidarietà; esorta gli Stati membri ad accantonare le divergenze e ad agire nell'interesse generale e in uno spirito di solidarietà; li invita ad avvalersi immediatamente delle specifiche disposizioni dei trattati per agire di conseguenza».

Il Parlamento europeo invita la Commissione ad assumersi la responsabilità attribuita dai trattati e ad adottare iniziative coraggiose e sottolinea che l'Unione deve essere pronta ad avviare una riflessione approfondita su come diventare più efficace e democratica, e che la crisi attuale non fa che mettere in rilievo l'urgenza di tale riflessione; ritiene che la prevista Conferenza sul futuro dell'Europa sia la sede appropriata per procedere in tal senso; è pertanto del parere che occorra convocare al più presto detta Conferenza, che dovrà presentare proposte chiare, anche interagendo direttamente con i cittadini, per realizzare una profonda riforma dell'Unione, rendendola più efficace, unita, democratica, sovrana e resiliente.

Si riporta la dichiarazione del presidente del Parlamento europeo David Sassoli a seguito dell'approvazione della risoluzione del Parlamento europeo sulla risposta europea alla crisi Covid-19:

«Sono molto soddisfatto perché avrò la possibilità di andare alla riunione del prossimo Consiglio europeo il 23 con una indicazione chiara di quella che è la volontà del Parlamento rispetto agli strumenti e alle modalità con cui dobbiamo organizzare l'uscita dall'emergenza e la ricostruzione delle nostre economie».

Ha aggiunto:

«È stato molto importante che il Parlamento si sia espresso con larga maggioranza in favore di un grande piano di ricostruzione economica dell'Europa e questo usando e cercando di stimolare e di favorire le risorse attraverso tutte le modalità disponibili, comprese quelle dei recovery bond, cioè della possibilità di finanziare sui mercati internazionali i fondi che verranno destinati alla ricostruzione».

12.

Gli effetti della pandemia sull'economia italiana e sul turismo in particolare

di Aurelio Valente

19 aprile 2020

Nel «Bollettino economico» della Banca d'Italia n. 2 aprile 2020 la pandemia da Covid-19 viene così sintetizzata in termini sanitari: «La diffusione del contagio è stata rapida e all'inizio dell'anno si è estesa in pochi mesi a tutto il mondo. Lo scorso 11 marzo l'Organizzazione mondiale per la sanità (Oms) ha dichiarato che l'epidemia da Covid-19 è una pandemia.

Nell'area dell'euro ha colpito tutti i Paesi determinando un forte peggioramento delle economie, fronteggiato dai diversi Stati, con il sostegno della Banca centrale europea (Bce) che si è dichiarata pronta ad agire ulteriormente con tutti gli strumenti a sua disposizione».

A proposito della fase ciclica dell'economia italiana si segnala che «L'evidenza disponibile indica che nel primo trimestre del 2020 il prodotto in Italia avrebbe registrato una flessione oggi quantificabile attorno ai cinque punti percentuali. A questa valutazione contribuisce la stima di un forte calo in alcuni comparti dei servizi». Si prevede che

«Il protrarsi delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19 comporterà una significativa caduta del PIL nel nostro Paese anche nel secondo trimestre, cui farà verosimilmente seguito un recupero, che potrà anche essere sostenuto. I tempi e l'intensità della ripresa dipenderanno, oltre che dalla durata e dall'estensione geografica del contagio, su cui vi è ancora molta incertezza, da diversi fattori interni e internazionali, nonché dall'efficacia delle politiche economiche».

Con riferimento al medio periodo viene osservato che

«un rapido ritorno alla crescita dipende da diversi fattori; in primo luogo dalla possibilità che le politiche economiche riescano a evitare che gli effetti

della crisi siano amplificati da fallimenti delle imprese e dalla distruzione delle catene globali del valore; in secondo luogo dalla capacità di recupero dell'economia, che potrebbe essere ridotta dalle tensioni sui mercati finanziari. Va inoltre contrastato il rischio che il deterioramento della fiducia delle famiglie, la perdita di reddito e di posti di lavoro e la possibile uscita di imprese dal mercato comportino un indebolimento duraturo dell'economia».

Nel mese di marzo si è registrato un forte calo della produzione industriale che ha colpito tutti i settori e componenti, con un progressivo peggioramento per effetto delle misure di distanziamento sociale per contenere il contagio.

Per le famiglie nei primi tre mesi del 2020 la fiducia e la spesa «hanno risentito della maggiore incertezza, della caduta della domanda di servizi e dei vincoli alla mobilità conseguenti alla diffusione dell'epidemia».

Anche gli indici di fiducia delle famiglie sono diminuiti in marzo; il calo ha interessato tutte le principali componenti, in particolare quella prospettica sulla situazione economica personale e generale; sono peggiorate le aspettative sull'occupazione ed è aumentata l'incertezza circa l'evoluzione della situazione economica personale e generale.

Il governo ha adottato significativi provvedimenti di sostegno del settore sanitario, delle famiglie e delle imprese colpite dalla crisi. Attraverso il rafforzamento degli ammortizzatori sociali, la sospensione dei versamenti fiscali, una moratoria sui finanziamenti bancari in essere e la concessione di garanzie pubbliche sui prestiti per le imprese. Gli interventi sono stati via via ampliati, in raccordo con le necessità e con il loro inquadramento nelle norme di bilancio e delle misure adottate in ambito europeo.

La Commissione europea ha attivato, in particolare, la clausola generale di salvaguardia prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, che consente deviazioni temporanee dall'obiettivo di bilancio di medio termine e dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo.

Le misure governative a sostegno del credito e della liquidità di imprese e famiglie e le loro implicazioni di medio periodo

Nell'audizione del 15 aprile di esponenti della Banca d'Italia alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario¹ sono state rappresentate le diverse caratteristiche delle recenti misure governative a sostegno del credito e della liquidità di imprese e famiglie, partendo dalla constatazione che

«Lo shock macroeconomico generato dalla pandemia da Covid-19, a parità di altre condizioni, potrebbe generare un forte aumento del tasso di deterioramento dei prestiti. Nel breve termine i provvedimenti legislativi sulle moratorie e sulla sospensione delle rate dei mutui per l'acquisto di abitazioni e gli interventi a sostegno dei redditi delle famiglie e della continuità aziendale delle imprese avranno l'effetto di contenere, anche in misura significativa, il flusso di prestiti deteriorati. Nel medio termine le ricadute dell'epidemia sulla qualità del credito dipenderanno dalla durata della recessione e dalla rapidità della ripresa».

«Gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese si concentrano su due strumenti: una moratoria straordinaria sui crediti in essere delle piccole e medie imprese (PMI); un ampio programma di garanzie pubbliche sui nuovi prestiti, che interessa tutte le classi dimensionali di imprese, dapprima introdotto con il DL n. 18 e successivamente rafforzato in misura considerevole dal DL n. 23».

In merito a tale programma è stato fatto presente che

«la Banca d'Italia si è impegnata per l'adozione di questi interventi, che incentivano quanto più possibile il sistema finanziario a sostenere l'economia in questa fase di grave difficoltà. Con la Comunicazione del 10 aprile la Banca d'Italia ha raccomandato agli intermediari di continuare a sottoporre la clientela a tutti gli obblighi previsti dalla disciplina in materia di antiriciclaggio, calibrando la profondità e l'intensità dei controlli da condurre a fini di adeguata verifica».

Con riferimento ai finanziamenti alle imprese garantiti dallo Stato è stato rappresentato alle banche che devono

«valutare – sia in sede di concessione del finanziamento, sia nella fase di monitoraggio dello stesso – che i fondi siano effettivamente destinati a fornire le imprese della provvista necessaria a far fronte ai costi di funzionamento o a realizzare verificabili piani di ristrutturazione industriale e produttiva».

La dovuta cautela deve essere posta dalle banche nella valutazione delle richieste provenienti da soggetti caratterizzati da profili di rischio elevato. È stato inoltre precisato che

«è tuttavia necessario conciliare questa cautela con l'esigenza di assicurare un rapido dispiegamento degli strumenti di contrasto dell'emergenza

approvati dal governo. A questo fine potrebbero essere considerate modalità di tracciamento dei finanziamenti erogati, quali l'obbligo di convogliare i finanziamenti con garanzia pubblica su conti dedicati. Queste misure agevolerebbero i controlli *a posteriori* sul rispetto dell'obbligo di destinazione dei flussi finanziari previsto dalla legge e permetterebbero azioni di rivalsa in caso di falsa dichiarazione».

In merito alle misure di sostegno finanziario alle imprese post Covid-19 in un recente articolo riportato nel sito della Banca d'Italia² sono messe in evidenza le implicazioni di medio termine delle diverse misure di sostegno finanziario, in rapporto alla diversa quota di prestito assistito da garanzia pubblica, con l'indicazione di alcune misure complementari di politica economica.

In particolare, premesso che la crisi da Covid-19 ha richiesto

«una risposta rapida per salvaguardare la capacità produttiva dell'economia italiana, l'introduzione di generosi schemi di garanzie pubbliche di prima richiesta sui prestiti alle imprese è pienamente giustificata dall'esigenza di prevenire una interruzione del credito e del circuito dei pagamenti e, in ultima istanza, l'accumulo di crediti deteriorati nel bilancio delle banche»;

viene d'altra parte ritenuto

«di fondamentale importanza attivare misure economiche volte a facilitare un rapido ritorno a una migliore sostenibilità finanziaria dei bilancio delle imprese. Senza di esse esiste il rischio che le banche possano in futuro non rinnovare i prestiti verso imprese considerate eccessivamente rischiose. In definitiva, la garanzia pubblica sui crediti è sicuramente uno strumento efficace per promuovere un temporaneo *evergreening* dei prestiti permettendo il proseguimento dell'attività aziendale; sono tuttavia necessarie ulteriori misure di politica economica volte ad assicurare un ritorno a una migliore sostenibilità finanziaria dell'impresa prima che le banche cessino di beneficiare delle attuali garanzie pubbliche».

Su questa triangolazione governi-banche-imprese si è concentrata l'attenzione del prof. Mario Draghi nell'intervista al «Financial Times» quando precisa che

«se i governi vogliono proteggere i posti di lavoro e la capacità produttiva, in entrambi i casi i governi dovranno assorbire gran parte della perdita

di reddito causata dalla chiusura del Paese. Lo possono fare compensando direttamente le spese di chi si indebita oppure compenseranno le garanzie degli insolventi. I debiti pubblici cresceranno, ma l'alternativa – la distruzione permanente della capacità produttiva e quindi della base fiscale – sarebbe molto più dannosa per l'economia e, in ultima analisi, per la credibilità dei governi».

Con una riflessione di valenza più generale conclude che

«Di fronte all'imprevedibilità delle circostanze è necessario un cambiamento di mentalità, al pari di quello operato in tempo di guerra. La crisi che stiamo affrontando non è ciclica, la perdita di guadagni non è colpa di nessuno di coloro che ne stanno soffrendo. Esitare adesso può avere conseguenze irreversibili: ci serva da monito la memoria delle sofferenze degli europei durante gli anni Venti. La velocità a cui si stanno deteriorando i bilanci privati – a causa di una pure inevitabile e auspicabile chiusura di molti Paesi – deve essere affrontata con altrettanta rapidità nel dispiegare le finanze pubbliche, nel mobilitare le banche e nel sostenerci l'un l'altro, come europei, per affrontare questa che è, evidentemente, una causa comune».

È proprio per questa necessità che il governo deve valutare tempestivamente le misure da adottare per favorire un concreto ritorno alla normalità in campo finanziario da parte delle singole imprese, in modo che siano in condizione di ritornare in breve su livelli di indebitamento prossimi a quelli precedenti alla crisi da Covid-19.

Su questo punto nell'articolo citato in nota 2 vengono suggerite

«tre misure complementari di politica economica, differenti sia per la spesa complessiva a carico dello Stato sia per la tempistica della loro attuazione:

La prima nel breve termine: trasferimenti diretti alle imprese da parte del governo per compensare la perdita di fatturato e coprire le spese operative, ossia realizzare trasferimenti aggiuntivi a fondo perduto diretti a evitare o ridurre la necessità delle imprese di indebitarsi verso il sistema finanziario per far fronte allo shock da Covid-19. In questo caso anche le banche avrebbero meno rischi di subire perdite sui crediti in essere. È evidente che questo intervento richiede che lo Stato si faccia carico nell'immediato di una ingente spesa».

A mio avviso un intervento del genere potrebbe rientrare tra le fattispecie riconosciute valide per i singoli Stati per attingere dal Mes, considerato che il blocco del fatturato delle imprese è derivato dalle misure di distanziamento sociale introdotte per la pandemia ed essere quindi compreso tale sostegno tra quelli posti in essere per la prevenzione dell'aggravamento della epidemia.

Le altre due possibili misure di medio termine potrebbero riguardare la creazione di un veicolo con capitale pubblico per la ristrutturazione di debiti delle imprese medio-grandi, attraverso l'acquisto dalle banche dei prestiti concessi per le esigenze di liquidità delle imprese a seguito della crisi Covid-19, oppure l'introduzione di incentivi fiscali per la ricapitalizzazione delle imprese, ad esempio attraverso una ACE (Aiuto alla Crescita Economica) «rinforzata», con l'obiettivo, di più lungo termine e di incerta realizzazione, di incentivare gli azionisti a ricapitalizzare le imprese pure attraverso un eventuale ampliamento della compagine societaria.

Così come sono state prospettate si ritiene che tutte e tre le opzioni possano trovare applicazione con riferimento alle diverse categorie di prestiti bancari assistiti da garanzia pubblica. La prima potrebbe riguardare i prestiti di importo più contenuto (massimo € 25.000) coperti dalla garanzia totale dello Stato, con l'intento di semplificare la definitiva sistemazione della misura che verrebbe ad assumere la natura di contributo pubblico a fondo perduto.

Per le altre due opzioni di lungo periodo potrebbe essere presa una decisione nel momento in cui si avrà il quadro complessivo del ricorso alla misura da parte delle imprese medio-grandi, per le quali tali interventi possono assumere un rilievo significativo anche come orientamento di settori da ristrutturare da un punto di vista finanziario, come prevenzione della crisi d'impresa (per il caso dell'acquisto di crediti bancari da parte di un veicolo di capitale pubblico), mentre la terza soluzione, basata su una ACE «rinforzata», potrebbe essere utilizzata per favorire la crescita delle imprese significative, in grado di convogliare risorse aggiuntive per l'ampliamento della compagine societaria.

Resta in ogni caso di grande rilievo la necessità di preparare adeguatamente la gestione della fase successiva all'utilizzo delle diverse garanzie pubbliche non totalitarie nell'ambito di finanziamenti bancari concessi dalle banche a imprese medio-grandi, che devono essere adeguatamente monitorati proprio per favorire il raggiungimento dell'obiettivo della ripresa delle imprese beneficiarie.

Nell'analisi svolta è segnalato che «è giudizio pressoché unanime che una parte delle perdite subite dalle imprese non sarà recuperabile. I debiti

(assistiti da garanzie pubbliche) accesi per far fronte alla crisi da Covid-19 non saranno immediatamente ripagati al termine dell'emergenza sanitaria, aumentando quindi la leva finanziaria delle imprese e la loro vulnerabilità».

Le gravi ripercussioni sul settore turistico in Italia

Nel «Bollettino economico» si sottolinea la severità delle ripercussioni che si sono avute e si avranno in Italia sull'importante settore turistico.

«La diffusione dell'epidemia sta avendo ripercussioni particolarmente severe sui flussi turistici internazionali; le stime per il 2020 sono state riviste decisamente al ribasso. In febbraio, secondo dati Istat provvisori, il numero di arrivi di viaggiatori stranieri in strutture ricettive italiane si è ridotto del 18,5% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. In marzo, sulla base di dati di fonte Eurocontrol, il traffico aereo complessivo è diminuito drasticamente, del 66% nel confronto con lo scorso anno (del 41% in media nei Paesi UE). Secondo la stessa fonte, nei primi sette giorni di aprile il calo sarebbe stato ancora superiore, pari al 93% (l'89% in media nella UE).

L'industria turistica ha un peso molto rilevante nell'economia italiana, superiore alla media dei Paesi OCSE: secondo stime del World Travel and Tourism Council (WTTC) nel 2017 il 5,5% del PIL (il 6,5% dell'occupazione) era direttamente imputabile al turismo (interno e internazionale). Considerando anche gli effetti indiretti di attivazione e quelli indotti, relativi ai consumi dei lavoratori del comparto, il peso salirebbe al 13,2% del PIL (al 14,9% per gli occupati), comparabile con quello della Spagna (14,6%) e superiore a quello di Francia (9,5%) e Germania (8,6%). Sulla base del Conto satellite del turismo pubblicato dall'Istat, si può stimare che poco più di un terzo di questi effetti siano riconducibili al solo turismo internazionale.

Secondo l'*Indagine sul turismo internazionale* della Banca d'Italia, nel 2019 i turisti stranieri hanno speso in Italia oltre 44 miliardi di euro, di cui poco meno della metà per l'alloggio (in buona parte sistemazioni alberghiere), poco più di un quinto per servizi di ristorazione, circa un sesto per acquisti personali.

Il saldo della bilancia turistica era in attivo per 17 miliardi nel 2019, pari a un punto percentuale di PIL (per un confronto, era di 3,7 punti in Spagna). Il 2019 si è chiuso con un elevato avanzo di conto corrente, pari al 3,0% del prodotto. Il saldo della bilancia turistica vi ha contribuito per quasi un terzo. Il peggioramento di questa voce nel corso del 2020 potrebbe essere tuttavia mitigato da un minor deficit nella componente dei trasporti.

ti (10 miliardi nel 2019), imputabile alla consistente diminuzione del numero di passeggeri, nonché dei noli marittimi e dei volumi trasportati. Il saldo di parte corrente potrebbe beneficiare significativamente anche della forte riduzione dei prezzi del petrolio, soprattutto qualora il calo risultasse persistente».

Nella recente indagine online promossa da Confindustria sugli effetti della Covid-19 per le imprese italiane (<https://www.confindustria.it>) come giudizio complessivo degli imprenditori intervistati, nella sezione 'La voce degli imprenditori' si segnala

«in primo luogo, una contrazione della domanda nel mercato domestico legata al drastico calo dei consumi. Gran parte delle aziende italiane racconta le difficoltà che sta attraversando in merito alla vendita di prodotti. Si verificano ad oggi annullamenti, blocchi e rinvii di ordini. Uno dei settori maggiormente colpiti è quello turistico, dove si segnala una drastica percentuale di riduzione e cancellazione di prenotazioni. Non è un caso che molte delle imprese che hanno risposto alla domanda indichino poi la probabilità che nel lungo e medio periodo si verifichi un danno di immagine e della reputazione del Paese. Le aziende ritengono che il diffondersi del virus stia generando un calo di fiducia nel sistema del Made in Italy, da cui ne conseguirebbe la percezione di inaffidabilità dei nostri prodotti e la perdita di competitività delle nostre aziende. A questo si collega la particolare sensibilità dimostrata dai nostri imprenditori in merito alla limitazione della mobilità internazionale, all'isolamento e alla discriminazione che i Paesi stanno mettendo in atto nei confronti dell'Italia».

Condizione indispensabile per un rilancio del settore è un radicale cambiamento nell'approccio ai problemi del turismo. Nel programma governativo di incentivi per la crescita del Paese il turismo, specie nel Mezzogiorno, deve avere un ruolo rilevante nella consapevolezza che lo stesso sia una grande opportunità per l'Italia e che occorre coordinare gli sforzi necessari a valorizzarne il potenziale inespresso.

Assicurazioni in tal senso sono state fornite dal presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte nella conferenza stampa del 26 aprile di annuncio dei provvedimenti relativi alla seconda fase, ossia della ripresa, nella quale ci sarà «una robusta misura di sostegno per gli operatori del turismo, che sono stati particolarmente colpiti dalla crisi e non saranno lasciati da soli».

Dopo la grave crisi da Covid-19 occorre convincersi che non sarà facile contare su rapide riprese dei flussi turistici interni e internazionali. Occorre comprendere a fondo anzitutto la domanda ed essere in grado poi di offrire prodotti moderni, utilizzando tecniche evolute di comunicazione via inter-

net, consapevoli del fatto che l'esperienza di consumo turistico ha inizio ben prima dell'atto della prenotazione e termina ben dopo il rientro a casa.

In Italia la grave crisi ha pesantemente influenzato una situazione di lungo periodo di calo di posizioni dell'Italia rispetto alle altre destinazioni, in un settore condizionato da problemi strutturali e ambientali che ne frenano la crescita, pur avendo notevoli potenzialità di traino di tutta l'economia del Paese per le sue bellezze naturali e artistiche.

In generale il nostro settore turistico, in gran parte costituito da PMI, da tempo stenta a innovarsi, mostrando scarsa propensione agli investimenti di rinnovo delle strutture alberghiere o di nuove realizzazioni in linea con i canoni di una moderna industria dell'accoglienza, frenata anche dalle norme pubbliche (comunali, regionali e statali) che ostacolano e qualche volta bloccano lo sviluppo e la modernizzazione dell'accoglienza in Italia, scoraggiando investimenti adeguati per creare alberghi moderni in grado di ripagare gli investimenti realizzati.

Nella fase di rilancio dell'economia post Coronavirus occorre favorire, anche attraverso contributi a fondo perduto, l'attività dei piccoli imprenditori del turismo, vera spina dorsale del nostro settore turistico e della relativa filiera, specie nel Sud.

Proprio per il rilievo e la delicatezza del settore turistico, i piani nazionali e regionali per favorire la ripresa delle attività economiche dopo la pandemia devono prestare particolare attenzione al settore turistico, per aiutare le imprese a migliorare la qualità del prodotto turistico, l'accessibilità, la permanenza, l'attrattività delle diverse località. Occorre favorire accordi tra imprese della lunga filiera del turismo per superare la grave crisi e attivare valide strategie di comunicazione utilizzando il web nelle sue diverse applicazioni.

Con il «Manifesto del turismo per l'Italia» i rappresentanti delle migliaia di imprese operanti nei diversi settori dell'ampia filiera del turismo organizzato, che comprende le agenzie di viaggi e i grandi network, gli organizzatori di eventi, meeting, fiere e convention, hanno chiesto al ministro del Turismo interventi urgenti e mirati a partire dal sostegno immediato al mancato reddito a fondo perduto. Diversamente ci sarà la rovina del turismo italiano e migliaia di imprese chiuse, oltre 50 mila persone private del lavoro, con un comparto svenduto alle multinazionali estere che sfrutteranno il nostro enorme patrimonio storico, artistico, paesaggistico, culturale, enogastronomico.

Anche a livello europeo la crisi del turismo, insieme a quella dei trasporti, ha formato oggetto di una specifica discussione nella riunione del 21 aprile della Commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo, che ha esortato la Commissione europea a presentare un piano d'azione

europeo per aiutare il settore del turismo a superare la crisi. Un settore che ha bisogno di maggiore sostegno attraverso misure specifiche, finanziamenti, un maggiore coordinamento a livello europeo e una tabella di marcia mirata.

Il Commissario per il mercato interno Thierry Breton ha riconosciuto che il turismo è stato il primo settore colpito dal Coronavirus e che sarà probabilmente il più lento a riprendersi dalla crisi. «Dobbiamo trovare una risposta forte», ha spiegato Breton. «Il turismo è la nostra priorità e cerchiamo di fare il più possibile con i fondi esistenti. Il turismo deve fruire al più presto di un aiuto anche oltre il 20% della totalità del piano per la ripresa UE».

Oltre a fornire sicurezza attraverso finanziamenti a breve termine, il Commissario ha affermato che il turismo dovrebbe beneficiare ampiamente anche dei piani di ripresa dalla crisi che saranno finanziati attraverso il prossimo bilancio UE a lungo termine (2021-2027). Nella sua risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per combattere la pandemia da Covid-19 e le sue conseguenze, il Parlamento europeo ha chiesto per i settori dei trasporti e del turismo di sviluppare un meccanismo di prevenzione e di gestione a livello UE per proteggere i lavoratori, aiutare le aziende e garantire la sicurezza dei passeggeri.

In una intervista del 23 aprile concessa a Marco Bresolin della «Stampa», Breton, nell'indicare il «turismo come il comparto economico più colpito dagli effetti della pandemia», avverte che «per questo la sua ricostruzione deve essere in cima alla lista delle nostre priorità. All'intero settore dovremo destinare un quinto del nuovo Fondo per la ripresa, che a mio avviso dovrebbe avere a disposizione un totale di 1.600 miliardi». Breton, che ha ricevuto dalla presidente della Commissione l'incarico di guidare una missione europea per soccorrere, ricostruire e reinventare il settore del turismo a livello europeo, ha ribadito nella recente intervista che «una serie di azioni saranno necessarie già nell'immediato».

A proposito del suo futuro occorre a livello europeo pensare al rilancio. «Il turismo deve fare una svolta nel senso dell'eco-sostenibilità e della digitalizzazione. Dobbiamo ripensare e reinventare il turismo per far sì che l'Europa continui a essere attrattiva anche dopo la crisi, la prima meta turistica al mondo. E per farlo ci serve un vero e proprio Piano Marshall». Entrando nel campo delle previsioni di risorse necessarie il Commissario Breton indica per la fase del rilancio «che dovremo destinare al turismo il 20% del nostro Recovery Fund, il Fondo per la ripresa», soggiungendo che la cifra stimata di 1.600 miliardi può essere raggiunta in diversi modi ossia nel bilancio UE o fuori del bilancio, fermo restando che importante è

fare presto perché, specialmente nel turismo, la velocità è estremamente importante.

In una recente riunione dei 27 ministri europei del Turismo si è discusso dei possibili provvedimenti per la ripresa del turismo in Europa, tra i quali la previsione di un passaporto sanitario per consentire ai turisti di muoversi liberamente tra i Paesi UE, già a partire dalla prossima estate.

L'obiettivo è trovare un'intesa per approvare un protocollo comune «entro la fine di maggio», in modo da poter riaprire gradualmente le frontiere interne e consentire i viaggi transfrontalieri. Il rischio per l'Italia è che, se non si dovesse trovare un'intesa a ventisette, verrebbero attivati accordi bilaterali per creare corridoi aerei e terrestri con i Paesi interessati. Qualche avvisaglia si sta verificando in Friuli Venezia Giulia, dove il presidente Massimiliano Fedriga ha segnalato che Germania, Austria, Slovenia e Croazia stanno lavorando per costituire un cosiddetto «corridoio salva-ferie». Una analoga intesa potrebbe riguardare Repubblica Ceca, Slovacchia e Austria per riaprire i flussi turistici tra i tre Paesi con reciprocità.

Non è facile adottare un metodo comune a livello UE per certificare lo stato di salute del cittadino. L'Italia spera in una soluzione europea, che consenta di avere regole uguali per tutti sui controlli alla frontiera. Per questo il ministro Dario Franceschini ha lavorato con i colleghi degli altri Paesi mediterranei per fare fronte comune ma anche il fronte del Sud rischia di dividersi perché non tutti i Paesi sono stati colpiti dal Coronavirus allo stesso modo e quindi alcuni sono pronti a difendere i propri interessi separatamente. Un esempio concreto è Malta che suggerisce la creazione di questi corridoi salva-ferie «tra quei territori e quelle regioni che, come Malta, hanno ricevuto elogi per la corretta gestione dell'emergenza Coronavirus».

Nel suo intervento alla recente riunione dei ministri europei del Turismo, il ministro Dario Franceschini ha sottolineato che

«Il settore del turismo sta vivendo una crisi senza precedenti, l'Europa deve adottare rapidamente misure straordinarie da affiancare a quelle nazionali che da sole non bastano. Per questo chiediamo che venga creato un fondo europeo speciale per il Turismo e che una quota significativa del Recovery Fund sia destinata al settore. Serve subito una forte iniezione di liquidità e un'azione di coordinamento europeo per gestire la ripresa delle attività, la mobilità delle persone e gli aspetti legati alla salute degli operatori e dei turisti. È essenziale scongiurare le tentazioni di alcuni Paesi di agire autonomamente, a proprio vantaggio, su decisioni fondamentali come la libera circolazione delle persone».

Nel suo rapporto più recente, l'Organizzazione mondiale del turismo, un'agenzia che fa parte delle Nazioni Unite, ha scritto: «Vista la costante evoluzione del contesto, è molto complicato fare stime sugli effetti che la Covid-19 avrà sul turismo internazionale» e ha pubblicato (<https://unric.org/it/tag/unwto>) le raccomandazioni approvate questa settimana dal comitato di crisi del turismo globale. Si tratta di una guida per gestire la crisi, mitigarne l'impatto, e accelerare la ripresa. Il turismo è uno dei settori più colpiti dall'epidemia nel mondo. Dal mese di marzo in gran parte del mondo il turismo non è praticamente esistito né si può dire dove, quando e come riprenderà.

Una delle poche certezze è che tra i Paesi che nei prossimi mesi, forse anni, faranno più fatica, ci sono quelli che dipendono molto dal turismo straniero. L'Italia è in una situazione in parte diversa: oltre ad avere una rilevante presenza di turisti stranieri può puntare su un importante turismo interno. Non vuol dire che la situazione non sia grave – più della metà di chi fa vacanze in Italia arriva dall'estero – ma molti turisti italiani, proprio per le diffuse incognite degli spostamenti all'estero, potrebbero fare in Italia vacanze che altrimenti avrebbero fatto all'estero, compensando in parte la perdita di turisti stranieri.

In questa prospettiva significativa è iniziativa della Regione dell'Emilia-Romagna, insieme ad Apt Servizi e Destinazioni turistiche regionali, di fare più campagne di promozione delle bellezze turistiche regionali, che partiranno in giugno sulle tv nazionali e sul web e potranno contare su testimonial d'eccezione di questa terra.

Note

¹ Iniziative della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria. Audizione alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario del capo del Dipartimento di Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia Paolo Angelini e del capo del Servizio stabilità finanziaria della Banca d'Italia Giorgio Gobbi, Roma, 15 aprile 2020 (www.bancaditalia.it).

² Note Covid-19 *Le misure di sostegno finanziario alle imprese post Covid-19 e le loro implicazioni di medio termine* di Giorgio Gobbi, Francesco Palazzo e Anatoli Segura (articolo riportato sul sito www.bancaditalia.it).

13.

Il Consiglio d'Europa del 23 aprile 2020

a cura di Aurelio Valente

La videoconferenza dei capi di Stato e di governo dell'UE sugli strumenti per rispondere all'impatto economico della pandemia del Coronavirus è iniziata con il consueto scambio di vedute col presidente del Parlamento europeo, David Sassoli:

«Questo è il momento dell'unità. Il mercato europeo è unico, se non ri-partiremo insieme nessuno potrà pensare di rilanciare economie profondamente interconnesse e fortemente interdipendenti tra di loro. Non tutti gli Stati europei sono stati colpiti alla stessa maniera dall'epidemia, alcuni hanno pagato un prezzo molto alto in termini di vite umane. È il momento di andare oltre la logica di ognuno per sé e rimettere al centro la solidarietà che sta al cuore del progetto europeo».

Sull'idea di un fondo dedicato per la ripresa il presidente Sassoli ha dichiarato che «il Parlamento è pronto a lavorare purché sussistano condizioni che il Parlamento considera imprescindibili», ossia «Innanzitutto l'ancoraggio di questo fondo al QFP (Quadro finanziario pluriennale) europeo è la condizione necessaria per una risposta comunitaria e di lungo respiro a questa crisi. Per noi, la soluzione dovrà essere comunitaria».

Come provvedimenti di urgenza il presidente richiama le misure già adottate che costituiscono

«una rete di sicurezza per fornire la liquidità necessaria per fronteggiare la crisi nell'immediato con il Mes per le necessità sanitarie, con il meccanismo SURE per far fronte alla disoccupazione e con la Bei che darà ossigeno alle PMI. Tutto questo è fondamentale come intervento d'urgenza ma sappiamo benissimo che la sfida vera che abbiamo davanti e che oggi sta sulle vostre spalle è pensare all'uscita dalla crisi e alla ripresa».

A fare gli onori di casa è stato il presidente del Consiglio europeo, Charles Michel. In collegamento sono anche i presidenti della Commissione europea, Ursula von der Leyen; dell'Eurogruppo, Mario Centeno; della Bce, Christine Lagarde; oltre all'alto rappresentante, Josep Borrell. Si tratta della quarta videoconferenza dei 27 leader dall'inizio della crisi da Coronavirus.

Il presidente della Bce Christine Lagarde inizia il suo intervento lanciando un secco avvertimento: «Il PIL dell'eurozona rischia di subire una contrazione del 15% e i leader europei hanno fatto troppo poco e agito troppo in ritardo».

Ecco i punti più significativi trattati nella riunione del Consiglio d'Europa del 23 aprile 2020:

Recovery Fund. La Commissione europea, attraverso un fondo di nuova costituzione, andrebbe sul mercato a raccogliere fino a 1.000 miliardi, utilizzando come garanzia il bilancio europeo 2021-2027 rafforzato da nuove contribuzioni dirette e maggiori garanzie da parte dei Paesi.

I fondi raccolti sarebbero destinati dalla Commissione europea ai Paesi più in difficoltà, Italia compresa. Il motivo per cui i Paesi del Mediterraneo, sostenuti anche dalla Francia, stanno caldeggiando questo nuovo strumento è che a differenza degli altri si tratterebbe di risorse che sarebbero in parte prestite a lunghissima scadenza, quindi da restituire molto in là nel tempo e a tassi più ridotti dei bond nazionali, e in parte a fondo perduto, ossia non andrebbero restituiti.

C'è da chiarire che non si tratterebbe di una vera e propria mutualizzazione del debito, ma in sostanza consentirebbe a Paesi come l'Italia di ricevere risorse grazie a forme di indebitamento comunitario che non interesserebbero gli stock di debito accumulati nel passato e avrebbero come specifica destinazione la ripresa economica, con l'intervento della Commissione, come garanzia fondamentale per i Paesi del Nord.

Mer. Il sostegno del Meccanismo europeo di stabilità si presenta come il più rilevante e immediato dei tre pilastri del pacchetto di interventi approvato la scorsa settimana dall'Eurogruppo. A differenza del Recovery Fund non servirà alla ripresa sul lungo periodo, ma è finalizzato a fronteggiare la crisi nell'immediato. Si tratta degli ormai «famosi» 36 miliardi che l'Italia potrebbe richiedere al Fondo Salva Stati senza condizionalità, come un prestito a tutti gli effetti, la cui scadenza al momento non è ancora stata definita. Il Fondo Salva Stati presterebbe liquidità a un tasso molto più

basso rispetto a quello che il Tesoro dovrebbe accettare in asta piazzando i propri titoli. In questo modo il governo italiano, come gli altri Stati, potrebbe risparmiare diverse centinaia di milioni di euro di spesa per interessi e, aderendo al Mes, vedrebbe spianarsi la strada per le OMT (Outright Monetary Transactions), il programma di acquisti di Btp (Buoni del tesoro poliennali) «mirati» e illimitati da parte della Banca centrale europea. Strumento mai attivato fino ad oggi e arma molto preziosa in caso di pericolosi rialzi dello spread.

Di prestiti, anche se di importi minori e destinati a finanziare gli ammortizzatori sociali, si parla anche in riferimento al SURE, il fondo ideato dalla commissione su suggerimento del commissario Paolo Gentiloni con l'intento di raccogliere fino a 100 miliardi sul mercato attraverso un sistema di garanzie volontario da parte dei Paesi che dovrebbero assicurare fino a 25 miliardi. L'Italia potrebbe ottenere fino a 20 miliardi per finanziare la cassa integrazione per sostenere le imprese in questo momento assai critico ed evitare che la pandemia distrugga il nostro sistema produttivo con danni irreparabili. Schema analogo per i 200 miliardi che la Bei spera di raccogliere attraverso un nuovo fondo grazie a 25 miliardi di nuove garanzie assicurate da almeno il 60% del capitale della Bei. La finalità di questo intervento è finanziare progetti di investimento a imprese ed enti locali.

Bce. Sul fronte della politica monetaria la Bce si sta già muovendo nel campo della politica monetaria, tenendo presente la regola comunitaria che impedisce diretti finanziamenti agli Stati. Per il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità dei prezzi, per fronteggiare le crisi economiche la Bce immette liquidità nel sistema (ovvero trasferendo denaro alle banche, incentivandone il passaggio all'economia reale). Un beneficio indiretto che si concretizza in capo a cittadini e imprese attraverso più bassi tassi di interessi per prestiti e mutui.

A fronte della pesante crisi derivante dalla Covid-19 la presidente Bce Lagarde ha più volte sottolineato che «Il nostro programma di acquisto per l'emergenza pandemica, insieme agli altri programmi, ci consente di acquistare titoli per oltre 1.000 miliardi di euro fino alla fine dell'anno». La Bce ha ampliato la gamma di strumenti per rafforzare le operazioni di finanziamento agevolato per le banche: «Stiamo rendendo disponibili 3.000 miliardi attraverso le nostre operazioni di rifinanziamento, incluse quelle al tasso inferiore che abbiamo mai offerto, lo 0,75%». Come ha ricordato la presidente Lagarde, «Attraverso i suoi acquisti, la Bce può mantenere bassi i rendimenti dei titoli dei Paesi, e quindi lo spread, permettendo così ai Paesi di finanziarsi sul mercato a tassi più bassi».

Da ricordare inoltre che la Supervisione bancaria ha allentato le regole sul capitale delle banche, liberando 120 miliardi di capitale per aumentare la capacità di prestiti degli istituti.

Come ultimo provvedimento, proprio alla vigilia del vertice UE, è stato deliberato di ampliare i rating dei titoli che le banche possono portare come collaterale quando attingono liquidità dalla Bce: sono ammessi anche quelli che diventeranno «spazzatura», ma non lo erano alla data del 7 aprile. Secondo alcuni analisti, questa decisione è solo un assaggio di quelle che devono ancora arrivare. C'è chi già scommette sull'aumento del PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) di altri 500 miliardi, entro fine mese. La Bce potrà acquistare titoli di Stato e bond emessi da enti internazionali e sovranazionali senza limiti nel suo nuovo programma straordinario e temporaneo PEPP da 750 miliardi che al momento durerà fino alla fine dell'anno. La Bce dunque non dovrà rispettare il limite del 33% per i titoli di Stato e del 50% per i sovranazionali che finora ha vincolato gli acquisti del PEPP sugli asset pubblici.

Si tratta di un'azione senza precedenti, che tiene conto dell'emergenza straordinaria della pandemia, e che amplia totalmente la libertà di azione della Bce nella sfera dei titoli di Stato e anche dei titoli emessi da Bei e Mes: teoricamente, nel caso di un'emissione di recovery o eurobond, la Bce potrà sottoscriverne l'importo totalmente, al 100%.

Nella Decisione 2020/440 della Bce, che riguarda tutte le norme che regolano il PEPP, il Consiglio direttivo ha stabilito, all'articolo 4 riferito all'ammontare degli acquisti, che gli acquisti saranno fatti nella misura ritenuta «necessaria e proporzionata» per rispondere alle minacce poste dalle condizioni straordinarie sull'economia e sui mercati in questa pandemia, e il tutto per «centrare l'obiettivo del suo mandato». Nel regolamento viene inoltre puntualizzato che gli acquisti del PEPP potranno spaziare su titoli e attività con durata da settanta giorni a trent'anni.

Il presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha così concluso la videoconferenza dei membri del Consiglio europeo del 23 aprile 2020:

«In primo luogo vorrei ringraziare tutti i nostri operatori sanitari, medici e ricercatori che lavorano senza sosta per salvare vite umane.

Vorrei anche esprimere sostegno a quanti sono malati e proprio in questo momento stanno combattendo contro il virus. Questa pandemia sta mettendo a dura prova le nostre società. Il benessere di ciascuno Stato membro dell'UE dipende dal benessere dell'UE nel suo complesso. Siamo

tutti coinvolti. La lotta contro il Coronavirus e le relative conseguenze richiederà tempo, ma abbiamo già compiuto notevoli progressi e intrapreso azioni coraggiose.

Oggi i membri del Consiglio europeo hanno tenuto la quarta videoconferenza per affrontare la crisi della Covid-19 e le relative conseguenze. Abbiamo espresso la ferma volontà di procedere fianco a fianco.

Abbiamo valutato i progressi compiuti per quanto riguarda i diversi aspetti della risposta europea alla pandemia e abbiamo accolto con favore la tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19. Siamo tutti d'accordo nel ritenere che le priorità siano la salute e la sicurezza dei nostri cittadini.

Abbiamo inoltre convenuto di continuare a monitorare attentamente la situazione, soprattutto con l'avvicinarsi della stagione estiva, e di coordinarci il più possibile al fine di garantire una revoca progressiva e ordinata delle misure restrittive.

Abbiamo accolto con favore la tabella di marcia comune per la ripresa, in cui sono stabiliti alcuni principi importanti, quali i principi di solidarietà, coesione e convergenza. Nella tabella di marcia si definiscono inoltre quattro principali ambiti d'azione: un mercato unico pienamente funzionante, uno sforzo di investimento senza precedenti, un'azione a livello mondiale e un sistema di governance funzionante.

Riveste la massima importanza aumentare l'autonomia strategica dell'Unione e produrre beni essenziali in Europa.

A seguito della riunione dell'Eurogruppo in formato inclusivo del 9 aprile 2020, abbiamo approvato l'accordo sulle tre importanti reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani, con un pacchetto del valore di 540 miliardi di euro.

Abbiamo chiesto che il pacchetto sia operativo a partire dal 1° giugno 2020.

Abbiamo inoltre convenuto di lavorare per la creazione di un Fondo per la ripresa, che è necessario e urgente. Il fondo dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti.

Abbiamo pertanto incaricato la Commissione di analizzare le esigenze esatte e di presentare con urgenza una proposta all'altezza della sfida che ci troviamo ad affrontare.

La proposta della Commissione dovrebbe chiarire il nesso con il QFP, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze.

L'Eurogruppo in formato inclusivo continuerà a monitorare attentamente la situazione economica e a preparare il terreno per una ripresa solida.

Manteniamo il nostro impegno a dare il necessario slancio ai lavori relativi al Fondo per la ripresa come pure al QFP, in modo da poter raggiungere il prima possibile un accordo equilibrato su entrambi».

14.

La Banca centrale europea: uno sguardo al passato, uno sguardo al futuro

*di Carlo Santini**

24 aprile 2020

Nel 1998, Francesco Papadia e io pubblicammo, alla vigilia del passaggio all'euro, un piccolo libro che voleva consentire ai lettori interessati, anche non esperti, di farsi un'idea sulla Banca centrale europea (Bce), «L'istituzione che governa l'euro», come si leggeva nel sottotitolo.

A leggere gli articoli a essa dedicati dal Trattato di Maastricht che l'aveva istituita e lo Statuto che ne avrebbe regolato l'attività, la Bce appariva figlia di un lungo e articolato percorso di analisi economica corroborata da verifiche empiriche, delle esperienze operative di molte banche centrali nazionali, delle vicende economiche del mondo più sviluppato, di intensi dibattiti politici.

La Bce traeva ispirazione, in particolare, dal modello al quale si era conformata da decenni la Bundesbank, la Banca centrale della Repubblica federale tedesca che, anche negli anni della grande inflazione iniziata con la prima crisi petrolifera del 1973-74, era riuscita a preservare il valore del marco tedesco, in un contesto di elevata crescita e di equilibrio finanziario.

Quel modello si poggiava su capisaldi che provo a condensare in estrema sintesi. L'inflazione, definita come un aumento dei prezzi sostenuto e prolungato nel tempo, è fondamentalmente un fenomeno monetario. Anche se essa sia stata avviata da uno shock, ad esempio l'aumento dei prezzi dell'energia o una fase di aumenti salariali eccedenti l'aumento della produttività, per radicarsi, per dar vita a un clima inflazionistico e ad aspettative di inflazione, deve essere alimentata da una adeguata quantità di moneta. Solo controllando questa variabile, era il diffuso convincimento, è possibile soffocare la spinta inflazionistica iniziale.

* Ex direttore centrale per la ricerca economia della Banca d'Italia e direttore generale dell'Ufficio italiano dei Cambi.

Ne segue, ed è il secondo caposaldo del modello, che il compito primario della Banca centrale è quello di gestire la politica monetaria in modo da preservare nel tempo il valore della moneta. Ed è un compito divenuto tanto più importante in un contesto, quello successivo alla caduta nel 1971 del Sistema monetario di Bretton Woods, nel quale la moneta, tutte le monete, sono ormai fiduciarie. Una moneta circola ed è accettata nella misura in cui perdura la fiducia che il suo potere d'acquisto sia custodito nel tempo. Un consenso ampiamente diffuso fra gli economisti e accolto da parlamenti e governi che, ove necessario, legiferarono in conformità, prevedeva che, assegnato alla Banca centrale l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi, fosse garantita la sua indipendenza nella scelta e nel dosaggio degli strumenti di politica monetaria ritenuti tecnicamente più efficienti al raggiungimento e al mantenimento di quell'obiettivo.

Due corollari di quell'indipendenza. Il primo, delicatissimo, il divieto di finanziare i disavanzi del settore pubblico con creazione di moneta: nessuna apertura di credito, nessun acquisto di titoli di Stato all'emissione. La politica monetaria si separava da quella fiscale; ai governi che decidevano spesa pubblica in disavanzo spettava anche il compito di trovare sul mercato finanziario il risparmio che coprisse quel disavanzo. Il secondo corollario vedeva la separazione della vigilanza bancaria dalla politica monetaria. Quest'ultima, di competenza della Bce; la vigilanza, affidata alle autorità nazionali a essa preposte dai diversi ordinamenti. Prevalse il modello tedesco, non condiviso da altre banche centrali fra le quali la Banca d'Italia, che nasceva dal timore che una banca centrale con responsabilità di vigilanza potesse fare ricorso a strumenti monetari per la tutela di banche in difficoltà, che avrebbero potuto essere non coerenti con gli obiettivi della politica monetaria.

Le prime decisioni del Consiglio direttivo della Bce, relative alla strategia e agli strumenti della politica monetaria, si inserirono perfettamente in quel modello, in un contesto di economia di mercato.

Ma, negli anni nei quali la Bce era stata pensata e partorita, nei quali aveva iniziato a gestire la politica monetaria dell'area dell'euro, il mondo stava cambiando, lentamente ma costantemente, a volte con modalità non pienamente e tempestivamente avvertite. Sull'onda delle politiche di liberalizzazione e di deregolamentazione il sistema banco-finanziario mondiale cresceva a dismisura, con ampie zone d'ombra. Le connessioni economiche, sociali, fisiche, tra Paesi, che ormai da tempo abbiamo racchiuse nel termine onnicomprensivo di «globalizzazione», gli sviluppi delle tecnologie informatiche e digitali, stavano alterando le funzioni di produzione, i connotati della concorrenza, il mercato del lavoro, stavano facendo emergere come po-

tenze in rapida crescita Paesi che, per gran parte dei decenni precedenti, erano stati relegati nel mondo del sottosviluppo o dello sviluppo emergente. L'inflazione che aveva, giustamente, ossessionato generazioni di banchieri centrali, usciva dallo scenario; di più, faceva capolino, a distanza di una settantina d'anni, il fenomeno della deflazione che, dal Giappone, minacciava di estendersi al resto del mondo di più antico sviluppo.

Sopraggiunge la Grande recessione. Essa inizia nel sistema finanziario degli Stati Uniti nel 2007-08; dal 2011 diventa, nell'area dell'euro, una gravissima crisi del debito sovrano, che si ripercuote su un'ampia fascia del sistema bancario, di quelle banche cioè che hanno nei loro attivi cospicui importi di titoli pubblici. Questa Grande recessione scopercchia il pentolone degli squilibri latenti, dei rischi trascurati, delle rotture di antichi parametri. Svela alle banche centrali, in primis alla Bce, la sopraggiunta obsolescenza di molti schemi analitici e l'inadeguatezza dello strumentario disponibile.

Il modello sul quale la Bce era stata costruita e sul quale aveva operato per circa un decennio si rivela incompleto. Mancano gli strumenti per fronteggiare non una tradizionale crisi congiunturale, ma crisi strutturali e sistemiche; per muoversi con rapidità ed efficacia di fronte a shock asimmetrici, che colpiscono uno o più Paesi legati dalla stessa moneta ma totalmente separati sul piano della vigilanza bancaria e delle politiche fiscali e di bilancio. Appare evidente che l'inesistenza sia di facilitazioni di finanziamento di ultima istanza sia di una cornice istituzionale europea non consente di fronteggiare quel tipo di crisi con una «cassetta degli attrezzi» completa ed efficace.

Ad aggravare il quadro emergono le esitazioni, i ritardi dei Paesi membri dell'euroarea nel progredire verso un assetto più integrato sul piano politico generale, nonostante i tanti impegni, i tanti progetti, le tante commissioni.

Le conseguenze di questa incapacità di dare concretezza a una visione di Europa integrata sono ora esaltate dalla pandemia in atto che, colpendo tutti i Paesi, sia pure con diversa intensità, richiede risposte rapide e comuni.

La Bce, l'Unione Europea, in particolare i Paesi dell'area dell'euro, non sono certo rimasti con le mani in mano. La politica monetaria ha percorso, e sta tuttora percorrendo, strade un tempo sconosciute. I tassi di interesse sono stati azzerati (o addirittura portati in territorio negativo); l'operatività sui mercati è stata stravolta. I banchieri centrali, che, a ragione delle loro responsabilità, tendono a essere piuttosto conservatori, hanno coniato una locuzione che suona anomala nel loro abituale linguaggio: operazioni non convenzionali. Hanno in ampia misura ceduto al mercato, fissato un tasso prossimo a zero, la determinazione della variabile centrale della politica mo-

netaria: la quantità di liquidità disponibile. È partito, assumendo dimensioni sempre più ampie, un programma di Quantitative Easing (QE) che ha assunto nel tempo denominazioni diverse e ha portato la Bce al confine del divieto statutario di finanziare i Tesori dei Paesi membri. Sorprendentemente, il QE non è riuscito, e non solo nell'area dell'euro, a portare il tasso di aumento dei prezzi al di sopra di quell'area troppo vicina all'1% annuo per non far temere un impantanamento in una zona di deflazione. In molti si chiedono se la politica monetaria abbia perso la sua efficacia, visto che dopo molti anni di relativa larghezza l'obiettivo di un tasso di inflazione prossimo al 2% annuo appare irraggiungibile.

Potrebbe la Bce fare di più? Credo che la risposta a questa domanda sia diversa in funzione dello scenario istituzionale che si ha in mente. Dati gli attuali vincoli posti dal Trattato di Maastricht e dallo Statuto, si può ipotizzare che la Bce continuerà ad attuare l'annunciato programma di acquisto di un'ampia gamma di titoli sul mercato secondario, del settore pubblico e di quello privato. Se le condizioni lo richiederanno, come più volte ricordato dalla presidente della Bce, potrebbe rendere più corposo quel programma e/o prolungarlo nel tempo. È un programma che, di fatto, ha le caratteristiche di una sia pur parziale e peculiare monetizzazione di debiti pubblici. Il passo da molti auspicato (si veda, ad esempio, P. Ciocca, *La banca che ci manca*, Donzelli, Roma 2014) di una Bce che acquista titoli di Stato non solo sul mercato secondario, come oggi, ma direttamente all'emissione senza limiti di importo che non siano quelli di evitare il default di un Paese illiquido ma solvibile (è la classica funzione di «prestatore di ultima istanza»), è al momento impossibile dato il divieto previsto dal Trattato di Maastricht. Che in Europa questo tema sia dibattuto è utile e opportuno; ma deve essere chiaro che, ora e in un futuro nemmeno tanto prossimo, un emendamento del Trattato, che richiede l'unanimità, non è ipotizzabile. Occorre piuttosto stimolare il Consiglio direttivo della Bce perché continui a operare nella direzione già imboccata, occupando tutto lo spazio che il Trattato e lo Statuto offrono. E, volendo, non è poco.

C'è un aspetto che mi sento di sottolineare. Sia nella gestione della crisi attuale sia nell'eventualità di futuri emendamenti al Trattato di Maastricht, va, andrà difesa l'indipendenza della Bce; va, andrà evitato di far sottostare, sempre e comunque, la politica monetaria a quella fiscale e di bilancio. La stabilità della moneta resta un valore centrale nella tutela di un equilibrato sviluppo economico e della coesione di una società. Oggi essa non appare a rischio. Ma nella storia economica anche recente non mancano esempi di

dissennatezza fiscale che hanno condotto alla polverizzazione del valore della moneta.

Nel recente dibattito sul ruolo della Bce come prestatore di ultima istanza dello Stato è stato ricordato ciò che Guido Carli scrisse nella Relazione della Banca d'Italia del 1974: non finanziare lo Stato fino a impedirgli di assolvere ai suoi compiti ordinari sarebbe stato «un atto sedizioso». Ma Guido Carli, per la sua cultura, per la sua esperienza amministrativa e politica, non ignorava i rischi insiti in un illimitato potere dei governi di creazione monetaria. Commentando con i giornalisti le ragioni che lo avevano indotto a firmare il Trattato di Maastricht, con i suoi pur criticati parametri che ponevano vincoli ai disavanzi e ai debiti pubblici, mostrò il *Faust* di Goethe. Lo aprì alle pagine nelle quali Mefistofele consiglia all'Imperatore di finanziare le sue guerre stampando moneta, suscitando l'esultanza dell'Imperatore e della sua corte. Commentava Carli che «quella sussurrata da Mefistofele è la tentazione che tutti i Principi [...] hanno avuto: finanziare le proprie guerre, i propri fasti, stampando moneta senza preoccuparsi di garantirne il valore, la stabilità» (Guido Carli, in collaborazione con Paolo Peluffo, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1993).

I Paesi dell'area dell'euro hanno reagito alla crisi del 2008 innovando velocemente un altro aspetto del vecchio modello sul quale era stata fondata la Bce. È stata costituita l'Unione bancaria che ha comportato il trasferimento alla Bce, con gli opportuni accorgimenti operativi a garanzia della separatezza dalla politica monetaria, la vigilanza sulle banche di maggiori dimensioni. Il lavoro non è stato completato; manca in particolare l'assicurazione comune dei depositi, che si scontra con il germe della sfiducia fra Paesi, che impedisce progressi sul fronte della condivisione dei rischi.

L'emergenza sanitaria ha riportato prepotentemente alla ribalta le carenze istituzionali, politiche che ostacolano un'efficace e rapida azione dell'Unione Europea nel fronteggiare gravi emergenze e pericolosi squilibri (è la «zoppia» di ciampiana memoria). La profondità della crisi in atto e la sua universalità stanno tuttavia inducendo la Commissione europea e i governi dei Paesi membri, sia pure fra accesi dibattiti e lentezze decisionali, ad approntare un ampio programma di interventi nel quale sono presenti rilevanti caratteristiche di solidarietà comunitaria. Saranno importanti a tale riguardo le caratteristiche (in particolare, importo, modalità di finanziamento, cioè quanto prestito, quanto aiuto, criteri di utilizzo) che assumerà costituendo il Fondo per la ripresa, per la cui costituzione si sono impegnati in particolare i governi francese e italiano. Si intravede un progresso verso un

bilancio comunitario più sostanzioso e articolato, cioè verso uno strumento di politica economica con chiari connotati sovranazionali.

Si fa strada il convincimento che questa crisi, simmetrica in quanto non esclude alcun Paese, esogena in quanto non può essere fatta risalire alla responsabilità di alcun Paese, deve offrire l'occasione per una svolta politica che dia ai cittadini la piena sensazione di essere membri di un'Unione solida e efficiente. La svolta sarà piena se tutti i Paesi e, in particolare, quelli che in passato sono apparsi meno affidabili, utilizzeranno le nuove risorse comunitarie con criteri di massima efficienza e trasparenza, contribuendo a rafforzare un clima di fiducia nei comportamenti futuri senza il quale l'Unione non potrà prosperare.

La fiducia, teniamolo ben presente noi italiani, singoli cittadini e autorità, sarà il pilastro sul quale si baserà la sostenibilità del debito pubblico, che questa crisi inevitabilmente accresce.

15.

Unione Europea e fisco: la necessità di una finanza pubblica centrale

*di Antonio Di Majo**

7 maggio 2020

1. L'Unione Europea non è uno Stato sovrano federale (come gli Stati Uniti d'America, l'Australia...) e non può quindi prelevare tributi, potestà che spetta agli Stati membri (e in minor misura ai loro livelli inferiori di governo). L'attività tributaria degli Stati è però condizionata, per certe vie, dall'esistenza della stessa Unione, fin da quando oltre sessanta anni fa nacque come Mercato comune europeo. Il Trattato di Roma, che diede il via nel 1956 all'integrazione tra sei Stati sovrani, aveva l'obiettivo prioritario di creare un mercato unico competitivo all'interno dei Paesi aderenti. In quel contesto, oltre alla abolizione dei dazi doganali tra i Paesi associati, le imposte sugli scambi, sulla produzione e sui consumi (indirette) dovevano essere organizzate in modo da non ostacolare il corretto operare della concorrenza nell'intero mercato comune.

A questo fine si decise che l'imposta generale sugli scambi adottata in tutti i Paesi aderenti dovesse essere l'Imposta sul Valore Aggiunto, la più idonea (per le sue caratteristiche) ad assicurare la neutralità del tributo sulla circolazione delle merci e il libero operare della concorrenza nell'intero mercato comune. L'obiettivo, per essere pienamente raggiunto, avrebbe richiesto la condivisione di un modello armonizzato di imponibile IVA e, successivamente all'abolizione fisica delle frontiere interne al Mercato comune, l'unificazione della struttura delle aliquote e il prelievo fondato sul principio del «Paese di origine» per evitare, in ogni Paese membro, prelievi sulle importazioni e rimborsi alle esportazioni. La pressoché completa unificazione dell'imponibile ha richiesto alcuni decenni per essere realizzata, mentre la struttura delle aliquote tra i Paesi è stata per ora solamente avvicinata ma non unificata. Di conseguenza è stato per ora accantonato l'obiettivo di ri-

* Professore emerito di Scienza delle Finanze, Università di Roma Tre.

nunciare al principio del «Paese di destinazione» in maniera generalizzata (con la contabilizzazione dell'imposta sulle importazioni e l'esenzione delle esportazioni, negli scambi transfrontalieri interni all'Unione).

Anche le altre imposte indirette (ad esempio quelle sui prodotti energetici), se differenziate, possono causare distorsioni al corretto funzionamento competitivo dei mercati interni all'Unione. Per esse (definite anche *accise*), dopo qualche tentativo di armonizzazione nell'ultimo decennio del Novecento, nel 2008 è stata approvata (con la richiesta all'unanimità dei Paesi membri) una Direttiva che regola la tassazione specifica dei prodotti energetici, degli alcolici e dei tabacchi, e di possibili altre merci nel futuro.

L'azione comunitaria sulle imposte indirette è stata così pervasiva solo perché il principio della «concorrenza non distorsiva» costituì fin dalla istituzione del Mercato comune uno dei suoi principi fondativi, esplicitamente richiamato nel Trattato di Roma. Esso legittima l'iniziativa europea in materia di imposte indirette, anche se la sovranità tributaria resta un potere degli Stati nazionali.

Nel corso del tempo, con il passaggio dal Mercato comune alla Comunità economica europea (Cee) prima e all'Unione Europea (UE) poi, si è cercato di estendere la possibilità di intervento dell'Unione in materia tributaria.

In un recentissimo Rapporto (*Reflections on the UE Objectives in Addressing Aggressive Tax Planning and Harmful Tax Practices*, Bruxelles 2020), promosso dalla UE sulle «pratiche fiscali dannose», si osserva (p. 19) che «Le regole tributarie della UE sono principalmente organizzate per favorire il funzionamento del mercato interno: a) nella libertà di movimento dei flussi di capitale, merci e servizi; b) con la corretta concorrenza tra imprese dei diversi Paesi membri; c) con l'eguale trattamento delle misure tributarie per i consumatori, i lavoratori e le imprese (principio di non discriminazione)». Gli articoli 113 (per le imposte indirette) e 115 (per le altre imposte) del Testo unico sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU, Treaty on the Functioning of the European Union) legittimano dal 2007 (Trattato di Lisbona) una interpretazione più estensiva rispetto al passato dei poteri di intervento in materia tributaria, anche se in forma di «vincoli», concordati con l'unanimità dei Paesi, all'azione legislativa che resta di piena competenza dei Parlamenti nazionali.

Le «regole» appena ricordate rispecchiano i limiti che i trattati europei pongono alle sovranità nazionali in materia di imposte: il rispetto del principio di non discriminazione e la libertà di circolazione nel mercato interno. In questo senso iniziative europee sono possibili anche nel campo delle imposte dirette (ossia commisurate al reddito e al patrimonio dei contribuenti). La corretta libertà di circolazione dei capitali e di stabilimento delle im-

prese in un ambiente competitivo trovano ostacoli nella diversità di tassazione dei redditi di impresa e di capitale. In questo senso la concorrenza dannosa (*harmful*) può trovare alimento nella diversità delle regole nazionali di imposizione.

Da anni l'Unione cerca di promuovere un accordo, almeno sul trattamento delle multinazionali che operano in più Paesi membri, anche se questo non risolverebbe il problema più generale della disomogeneità di imposizione dei redditi di impresa (principalmente società di capitali) e dei proventi delle attività finanziarie, con conseguenze di «distorsione» dei flussi finanziari. Problema più grave per i Paesi appartenenti all'area della moneta comune, data l'impossibilità di aggiustamenti attraverso i tassi cambio.

Il minor peso tributario attrae gli imponibili «mobili», con perdite di gettito per gli Stati di provenienza e per l'intera area dell'Unione, accentuate dalla inevitabile «corsa al ribasso» delle aliquote per cercare di contrastare il fenomeno. I dati disponibili mostrano che l'incidenza del prelievo diretto sui redditi da capitale e di impresa è fortemente diminuita nel corso degli ultimi due decenni, nel complesso dell'Unione.

Fin dagli anni Settanta del secolo scorso la Comunità prima e l'Unione dopo hanno cercato di promuovere accordi per regolare, con l'approvazione di Direttive e attraverso modifiche legislative da deliberare dai Parlamenti nazionali, questo tipo di imposizione diretta. Questa azione è stata di solito preceduta dalla promozione di studi approfonditi, sia di carattere generale sia di natura speciale, volti a dimostrare il vantaggio generale delle proposte. La riluttanza a veder intaccata, anche se minimamente, l'esistente distribuzione del *tax power* ha reso enormemente difficile l'approvazione di questo tipo di Direttive.

Un caso lungamente discusso ha riguardato, come si è accennato, l'imposizione sugli utili transfrontalieri delle società di capitali. Si è elaborato un progetto di *Common Consolidate Corporate Tax Base* (CCCTB) giunto alla fase di proposta di Direttiva, presentata per l'approvazione nel 2016 ma non ancora discussa, concernente i redditi transfrontalieri delle società multinazionali. L'obiettivo sarebbe quello di definire un insieme di regole di determinazione dell'imponibile identico per tutte le imprese, cui si applicherebbero, *pro quota* di utile conseguito, le aliquote in vigore in ogni singolo Paese. L'esigenza era nata dalla constatazione che le differenze di definizione dell'imponibile erano tali da rendere irrilevante il solo avvicinamento, e persino l'unificazione, delle aliquote. La mancata adozione di questa proposta lascia ampio spazio agli arbitraggi di minimizzazione della tassazione attraverso la relativa libertà di localizzazione degli utili di impresa. Le società coinvolte possono anche godere degli «aiuti di Stato» riservati nei singoli

Paesi alle imprese interamente localizzate nel loro territorio, potendo eludere il fisco nazionale attraverso il gioco della residenza fiscale.

Questa è l'attuale situazione di assenza di coordinamento della imposizione diretta nella UE, salvo una serie di regolazioni di minore importanza quantitativa maturata negli anni. Sempre in materia di imposte dirette non si sono riuscite a evitare le conseguenze della distinzione di trattamento tra contribuenti residenti e non residenti all'interno dell'Unione e nemmeno nella sola area della moneta unica. Il principio di non discriminazione applicato alle imposte dirette evita che possano aversi trattamenti differenziati applicabili alle sole imprese nazionali e inoltre consente di dichiarare illegittime le agevolazioni tributarie riservate ai soli contribuenti nazionali.

Un minimo di coordinamento UE delle politiche tributarie, per le imposte diverse dall'IVA e parzialmente delle accise, resta un obiettivo ancora irrealizzato, ma necessario in assenza di un sistema tributario federale, se si vogliono evitare gigantesche elusioni e *race to the bottom* dell'imposizione sui redditi di capitale e di impresa, tanto convenienti per le speculazioni finanziarie, ma dannose per l'equità della distribuzione del prelievo tra i Paesi membri.

2. L'evoluzione dei poteri dell'Unione Europea in materia di fisco, e più in generale di Finanza pubblica, ha seguito vie tortuose. Per una parte (quella più rilevante) dei Paesi membri, la moneta unica e la Banca centrale comune a un'associazione di Stati senza una corrispondente Finanza pubblica condivisa è sconosciuta alla storia, almeno da quando le monete abbandonarono l'ancoraggio all'oro.

La situazione attuale dell'Unione ricorda quella degli Stati Uniti prima della Costituzione del 1788. Finita la Guerra di indipendenza terminò la Finanza centralizzata di guerra, l'Unione perse il finanziamento dei singoli Stati e nel 1787 il governo dichiarò di avere esaurito i fondi, poiché non era dotato del potere di prelievo di tributi. L'aspra lotta, nell'Assemblea costituente, tra i «federalisti» (capeggiati da Hamilton) e i «repubblicani» (con leader Jefferson) si concluse con la prevalenza dei primi, e parte significativa del *tax power* fu attribuito allo Stato federale (dazi e imposte indirette): senza questo esito la storia degli USA sarebbe stata diversa.

Mi è sembrato utile ricordare quegli eventi per capire le «distorsioni» attuali dell'Unione Europea: l'inesistenza di una Finanza pubblica federale, con tributi prelevati direttamente sui cittadini dell'Unione, ha determinato una incessante ricerca di complesse disposizioni per impedirne il dissolvimento. Sono state introdotte complicate procedure di approvazione dei Bilanci pubblici dei Paesi membri con «regole quantitative», sorveglianza del-

le burocrazie di Bruxelles e coordinamento centralizzato delle politiche di bilancio nazionali (più rigido per i Paesi appartenenti all'area dell'euro). La mancata evoluzione verso una Finanza pubblica federale spiega quindi la ricordata scarsa influenza dell'Unione sulle politiche tributarie.

Nel 1988, in vista del completamento del mercato interno europeo, si tenne a Pavia un convegno sulle «Imposte del 1992» (i cui Atti furono pubblicati nel 1990, curatori A. Majocchi e G. Tremonti, in un volume con lo stesso titolo, editore FrancoAngeli), con numerosi giuristi ed economisti esperti in materia tributaria: sembrava allora plausibile che si stesse avviando una qualche evoluzione di tipo federale; si poteva, quindi, cominciare a discutere delle caratteristiche del futuro «sistema tributario europeo». Nella relazione generale, Majocchi osservava:

«A questo punto si tratta di valutare [...] i rapporti che si verranno a delineare fra il sistema fiscale europeo in via di formazione e i sistemi fiscali nazionali, in un'ottica globale di federalismo fiscale. Ed è in questa ottica che occorrerà considerare altresì i tentativi di riforma che si manifestano in tutti i sistemi fiscali nazionali» (ivi, p. 36).

Appare sorprendente e significativa la durata di quelle speranze irrealizzate: sono passati trent'anni e, come abbiamo visto, il *tax power* è rimasto saldamente nei Parlamenti nazionali, senza alcun trasferimento al Parlamento europeo, esistente ormai da più di quaranta anni. Il Bilancio pubblico europeo alloca, per i compiti dell'Unione, un valore di risorse pari a poco più dell'1% del PIL dell'Unione. Il finanziamento avviene con trasferimenti dei Paesi membri; tra questi, una «risorsa propria», definizione ingannevole perché si tratta di un contributo dei singoli Stati definito come percentuale dell'imponibile armonizzato dell'Imposta sul Valore Aggiunto prelevata da ogni Paese. Questo non significa che l'IVA è, *pro quota*, un tributo *prelevato* dal bilancio europeo, ma che serve semplicemente a commisurare una parte dei trasferimenti dovuti dagli Stati.

Negli Stati federali economicamente sviluppati, la spesa pubblica del livello più elevato di governo supera largamente l'1% del PIL, dimensione ricordata del bilancio europeo. Negli Stati Uniti la spesa di tutte le pubbliche amministrazioni è pari al 37% del PIL e quella federale al 21% (ossia ammonta al 57% della spesa complessiva): è difficile immaginare che la spesa federale potesse essere perennemente finanziata con trasferimenti degli Stati federati.

Non è compito di questo intervento trattare gli aspetti macroeconomici della questione, ma bisogna ricordare che negli Stati federali l'utilizzo delle

politiche di bilancio (*fiscal policy*) è riservato al livello più elevato di governo: negli USA, il pareggio del bilancio è obbligatorio per la grande maggioranza degli Stati federati e sia la manovra del saldo del bilancio del complesso delle pubbliche amministrazioni sia la gestione dello stock di debito pubblico sono riservate allo stesso livello di governo cui è affidata la politica monetaria. La separazione dei livelli delle due politiche macroeconomiche presente nell'area euro è innaturale, complicata, amplificatrice di squilibri e rende incerta la sopravvivenza della stessa Unione.

Nella Confederazione svizzera, una aggregazione multilingue (ancorché di dimensioni limitate) come l'Unione Europea, il 35% delle entrate tributarie è prelevato a livello confederale, il 25% dai Cantoni, il 16% è costituito dai tributi comunali e il 24% viene riscosso a titolo di contributi per la sicurezza sociale. Anche nel meno «accentrato» degli Stati federali sviluppati, il potere tributario del governo centrale è preminente (come la corrispondente quota di spesa pubblica).

In una delle Relazioni del citato convegno del 1988 (*Il ruolo dell'imposizione societaria nella CEE*, ivi, pp.165-196) avevo osservato che le imposte sugli utili delle società fornivano, in tutti i Paesi federali considerati (Australia, Austria, Canada, l'allora Repubblica federale di Germania, la Svizzera e gli Stati Uniti), una percentuale del gettito riscosso dal livello più elevato di governo compresa tra il 16 e il 20% (percentuali scese, ma non di molto, negli anni più recenti a causa della ricordata «corsa al ribasso» di tale tipo di imposizione in tutti i Paesi sviluppati). Era naturale immaginare un'evoluzione, in una prospettiva di trasferimento di funzioni al livello europeo, che il finanziamento della spesa pubblica federale fosse assicurato da un sistema tributario basato, oltre che su parte del gettito IVA (tutto, in alcune ipotesi), sulle imposte sulle società di capitali.

La situazione dell'Unione Europea si è da allora evoluta sotto molti aspetti, ma credo che se l'integrazione europea voglia stabilizzarsi e progredire, in un mondo in cui i sistemi economici si mostrano sempre di più instabili per periodiche crisi, anche del tipo di quella attualmente causata dall'epidemia del Coronavirus, oltre che per le incessanti innovazioni tecnologiche, ci sarà bisogno, in un mondo globalizzato, di un sistema centrale europeo di Finanza pubblica. L'attuale difficile «coordinamento» delle Finanze pubbliche dei singoli Stati si dimostra sempre più inadeguato.

In tale ambito andrebbe concepito un sistema tributario «proprio» dell'Unione Europea, compatibile con quelli degli Stati federati.

16.

Intervento del presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte al «The State of the Union»

8 maggio 2020

Il presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte nel suo intervento, in videocollegamento, al «The State of the Union», incentrato quest'anno sull'emergenza Coronavirus, ha sottolineato che

«Un *front loading* (massiccio impiego iniziale) del Recovery Fund è necessario con urgenza, come ponte per anticipare parte delle risorse alla seconda metà del 2020, perché il Fondo dovrebbe essere collegato al prossimo Quadro Finanziario Pluriennale.

La sfida cruciale è quella di tradurre in realtà il segnale politico sul Recovery Fund, prima che sia troppo tardi per le economie e per la società del nostro continente. L'impatto economico della crisi da Covid-19 è gigantesco e drammatico, come le previsioni economiche europee e internazionali confermano. Pertanto, l'Europa deve agire senza ulteriore indugio per avviare la ripresa economica.

Le tre misure SURE, Bei, Mes sono insufficienti, ammontando a una frazione di quanto altre grandi economie, come quella USA, stanno spendendo per sostenere le loro imprese e le loro famiglie. Il prestito effettivo del Recovery Fund sui mercati (distinto dalle risorse totali che esso mobilita) deve essere di notevole dimensione, almeno 1 trilione di euro, per portare la dotazione totale della risposta europea in linea con le necessità finanziarie complessive dell'UE.

Sono ora gli Stati membri a dover fare la loro parte. A tale riguardo, il Consiglio europeo in videoconferenza del 23 aprile scorso è una buona base di avanzamento. I leader europei hanno deciso difatti non solo di rendere operative entro il 1° giugno 2020 le tre proposte concordate all'ultimo Eurogruppo, il programma SURE, il fondo della Banca europea per gli investimenti e il Mes, ma hanno deciso di lavorare per la creazione di un 'Fondo per la ripresa'».

Nel ritenere tale Fondo «necessario e urgente», il presidente Conte aggiunge che «dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti».

Come ulteriore specificazione il presidente Conte indica che

«siamo alle prese con uno shock economico simmetrico, a differenza delle crisi del 2008 e del 2010-11. La risposta dunque deve essere diversa da quella adottata nelle citate crisi. Abbiamo bisogno di una risposta appropriata e coraggiosa, invece che di misure e azioni che possano causare ulteriori divergenze fra le economie europee, come accaduto nel 2008 e nel 2010-11.

Se non adottiamo e attuiamo rapidamente una risposta europea coordinata basata sulla solidarietà, sul coraggio, su misure straordinarie all'altezza della sfida senza precedenti, sarà lo stesso progetto europeo a essere in gioco. Le sfide nella crisi attuale sono una ripresa tempestiva e piena delle economie europee interconnesse, il mercato unico – che è un pilastro fondamentale dell'Unione Europea – e le catene di valore che sono al cuore dell'industria europea. Dipendiamo tutti gli uni dagli altri e dobbiamo tutti fare affidamento gli uni sugli altri. L'UE deve dare ai cittadini europei un messaggio chiaro, dimostrando di avere una visione comune di ciò che è necessario per superare l'attuale crisi e per promuovere una rapida ripresa in tutto il continente. La Commissione europea – con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, con il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato e con la flessibilizzazione dei fondi strutturali – e la Banca centrale europea con il Pandemic Emergency Purchase Programme stanno compiendo uno sforzo significativo a sostegno delle economie europee. Sono ora gli Stati membri a dover fare la loro parte».

In conclusione il presidente Conte richiama gli

«altri aspetti prioritari del Recovery Fund che ci aspettiamo di vedere inclusi nella sua preparazione. Quanto alla sua missione, il Fondo è fondamentale per garantire parità di condizioni fra Stati membri mentre affrontiamo la grave crisi economica e prepariamo la ripresa. Il Fondo deve essere basato su un mix equilibrato di *loans* e di *grants*, questi ultimi essenziali per evitare ulteriori asimmetrie nei rispettivi stock di debito. Ciò consentirebbe l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo della parità di condizioni e corrisponde allo spirito di solidarietà necessario a tradurre le parole in decisioni politiche. Il meccanismo di finanziamento dovrebbe essere con scadenza a

molto lungo termine (almeno 25 anni) per spalmare nel tempo i significativi costi di breve termine.

Sarà di fondamentale importanza che tutti gli Stati membri siano pienamente coerenti con la loro responsabilità politica sia sul Recovery Fund, sia sul Quadro Finanziario Pluriennale. Ulteriori ritardi sul Fondo e sul Quadro Finanziario Pluriennale metterebbero in pericolo l'avvio di una piena ripresa economica. In questa fase cruciale per l'Europa non siamo di fronte a un negoziato a somma zero. Non ci saranno vincitori e sconfitti. O vinceremo tutti, o perderemo tutti. L'Europa non può accettare che la peggiore pandemia globale risulti in un processo di disintegrazione senza precedenti. Lavoriamo insieme per far vincere l'Europa!».

17.

L'agricoltura europea e il Coronavirus: stato attuale e prospettive di sviluppo sostenibile

*di Pasquale Montemurro**

8 maggio 2020

«Di fronte all'imprevedibilità delle circostanze è necessario un cambiamento di mentalità, al pari di quello operato in tempo di guerra», è una delle considerazioni dell'ex presidente della Banca centrale europea Mario Draghi recentemente espresse in un'intervista pubblicata sul «Financial Times», a significare che quella contro la Covid-19 esige una risposta come si richiede durante i periodi bellici. La gravissima situazione, le cui conseguenze perdureranno sicuramente per molto tempo, ovviamente richiede la messa in atto di soluzioni a livello globale.

Provvedimenti a livello Europa

Per quanto concerne il sistema agricolo, l'emergenza da Covid-19 ha stimolato le Istituzioni comunitarie e nazionali a intraprendere iniziative a riguardo. Nell'ambito dell'UE non si sono fatte attendere le prime indicazioni, tra le quali la recente decisione della Commissione europea che, allo scopo di affrontare la crisi economica e sanitaria legata alla diffusione del Coronavirus, ha deciso una serie di misure a sostegno degli agricoltori; nello specifico, il 15 aprile la Commissione per l'agricoltura ha accolto favorevolmente le proposte della Commissione europea per aiutare il settore agroalimentare, per porlo il più possibile nelle condizioni di migliorare al massimo livello la liquidità delle imprese agricole, allo scopo di controbilanciare la crisi della domanda, le incertezze sui ricavi e i maggiori costi di produzione. In pratica, tutto ciò accadrà attraverso:

* Professore ordinario di Agronomia dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

- a) aumenti che avverranno attraverso una maggiore flessibilità nell'uso del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), in modo da consentire prestiti e garanzie a condizioni favorevoli, mediante l'applicazione di tassi di interesse molto bassi, per coprire i costi operativi fino alla misura di 200.000 euro;
- b) la garanzia di una finestra temporale più ampia per presentare le richieste per i pagamenti diretti (i fondi concessi agli agricoltori sotto forma di un sostegno di base al reddito in funzione del numero di ettari coltivati) previsti nell'ambito della PAC (Politica Agricola Comunitaria) e per quelli del FEASR, tramite il differimento di un mese, dal 15 maggio al 15 giugno 2020, dei termini per la presentazione delle richieste relative alla PAC.

A riguardo, grazie al Regolamento di esecuzione (UE) 2020/531 del 16 aprile 2020 è stato consentito agli Stati membri di versare un livello superiore di anticipi ai beneficiari per l'anno 2020 una volta ultimati i controlli amministrativi.

Inoltre, agli Stati membri viene concesso di riassegnare nell'ambito dei loro programmi i fondi inutilizzati, invece di restituirli al bilancio dell'UE, con il rigoroso impegno che dovranno comunque essere utilizzati nel quadro dei rispettivi programmi di sviluppo rurale. Secondo i dati della Commissione europea, il 93% dei 100 miliardi di euro del FEASR 2014-20 sono già impegnati (83% a livello dei beneficiari), quindi i restanti 7 miliardi potrebbero essere usati per le nuove misure. In Italia i fondi UE non impegnati dovrebbero attestarsi tra 1 e 1,5 miliardi, cui vanno aggiunti i contributi nazionali e regionali;

- c) la burocratizzazione degli iter, in modo da ridurre gli oneri amministrativi per le autorità nazionali e regionali operanti nel settore *agrifood*; il tutto avverrà permettendo alle Istituzioni di minimizzare i controlli fisici *in loco* per la verifica del rispetto delle condizioni di ammissibilità. Questa misura permetterà sia di limitare il contatto fisico tra gli agricoltori e gli ispettori che effettuano il monitoraggio sia un uso più efficiente delle risorse destinate a questi controlli.

Inoltre, gli Stati membri dell'UE potranno utilizzare strumenti tecnologici, come ad esempio le immagini satellitari o le foto geo-taggate, per sostituire le tradizionali visite in azienda e controllare l'attività agricola sul campo. Di conseguenza, diminuiranno gli oneri amministrativi e si eviteranno ritardi nella gestione delle domande di aiuto per garantire il sostegno agli agricoltori nel più breve tempo possibile.

A proposito delle esigenze di manodopera, allo scopo di garantire che gli agricoltori possano continuare a fornire cibo durante la pandemia e dopo

che sarà terminata, la Commissione UE ha invitato i Paesi europei a considerare il lavoro stagionale nel settore agricolo fra le professioni critiche; ha inoltre incoraggiato gli Stati membri a scambiarsi informazioni sulle necessità dei lavoratori e a garantirne la libera circolazione. Al fine di rispondere alla carenza di manodopera, gli Stati membri dovrebbero scambiarsi informazioni sulle loro diverse esigenze, ad esempio attraverso canali consolidati del Comitato tecnico per la libera circolazione dei lavoratori. Allo stesso modo, gli Stati membri dovrebbero consentire a tali lavoratori di continuare ad attraversare le loro frontiere per lavorare se il lavoro nel settore interessato è ancora autorizzato nello Stato membro ospitante;

- d) la promozione dello stoccaggio privato per togliere dal mercato cinque tipologie di prodotti (vino, prodotti DOP e IGP, carne, ortofrutta e lattiero-caseari) e allentare la pressione al ribasso sui prezzi per i produttori. Questo regime di aiuto, per il quale sono disponibili 75-80 milioni di euro, consentirà il ritiro temporaneo dei prodotti dal mercato per un minimo di 2-3 mesi e fino a un periodo massimo di 5-6 mesi.

Nell'ultima riunione avvenuta il 29 aprile, il Parlamento europeo ha manifestato in Commissione per l'agricoltura l'intenzione, già espressa dai ministri UE, di un allungamento della PAC e dello Sviluppo rurale probabilmente fino al 31 dicembre 2022.

Provvedimenti a livello Italia

Altri fondi a disposizione degli agricoltori sono stati stanziati nel Decreto Liquidità, e nel Decreto Cura Italia. Nel primo sono stati assegnati 100 milioni di euro all'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) per il rilascio delle garanzie alle imprese del settore agricolo.

Nel Decreto Cura Italia, convertito in Legge il 29 aprile, sono previsti: a) un fondo da 100 milioni di euro a sostegno delle imprese agricole; b) uno stanziamento di 100 milioni di euro per favorire l'accesso al credito; c) la cassa integrazione in deroga per tutti i lavoratori agricoli e tutele per i lavoratori stagionali senza continuità di rapporti di lavoro; d) un'indennità per i lavoratori agricoli a tempo determinato; e) l'aumento del fondo indigenti di 50 milioni di euro per assicurare la distribuzione delle derrate alimentari, che si aggiungono ai 6 milioni già destinati nei giorni scorsi all'acquisto di latte crudo, in accordo con il tavolo spreco alimentare; f) la sospensione delle rate fino al 30 settembre per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale,

anche perfezionati tramite il rilascio di cambiali agrarie; g) il rafforzamento del Fondo per la promozione dell'agroalimentare italiano all'estero.

Il 4 maggio la Commissione UE ha consentito agli Stati membri e alle Regioni di reindirizzare fino all'1% delle dotazioni dei PSR (Programmi di Sviluppo Rurale) per assegnare ad aziende e imprese alimentari rispettivamente fino a 5000 e 50.000 euro. La misura dovrà avvenire mediante la sua inclusione nei PSR, attraverso una modifica che trasferisca fondi da altre misure, entro il 31 dicembre 2020.

L'agricoltura europea e il suo futuro

Fermo restando che ovviamente le prime decisioni e proposte di aiuto costituiscono una piccolissima boccata di ossigeno, è assolutamente essenziale e necessario non solo difendere, ma ancor di più cercare di migliorare la capacità produttiva strutturale di questo settore primario, con azioni politiche ed economiche adeguate a rispondere alla crisi determinata dalla Covid-19.

Potenziali miglioramenti dell'agricoltura europea

L'agricoltura europea è piuttosto disforme, nel senso che ci sono Paesi in cui il livello tecnologico è piuttosto avanzato ed è caratterizzato da un alto indice di sostenibilità, altri che sono in una fase di transizione e altri nei quali le condizioni sono piuttosto arretrate. La situazione, quindi, è tale che in certi casi basterà mettere in atto solo dei progetti di miglioramento, mentre per altri si renderà necessaria una riprogrammazione, prevedendo tipi di sviluppo migliori in funzione delle potenzialità agro-ambientali dei territori, tenendo presente che alcune aree presentano caratteristiche del tutto peculiari. Un simile approccio consentirà senz'altro di colmare le differenze anche molto forti in fatto di innovazione che esistono tra i diversi Stati. Per questi motivi, le parole chiave dovranno essere «sviluppo tecnologico e digitale», in modo che tutto il settore possa raggiungere nel più breve tempo possibile un livello adeguato a rispondere al meglio alle attuali istanze.

Tra i primi interventi, ci potrebbe essere quello di incoraggiare l'aumento della meccanizzazione delle aziende agricole, fattore preliminare per ridurre le esigenze di manodopera e per consentire nel breve termine una maggiore diffusione e attuazione di sistemi agricoli più moderni, che si avvalgono appunto dell'utilizzo di tecnologie più avanzate.

A proposito della manodopera, l'agricoltura non ha bisogno solo di manodopera generica e oggi più che mai nelle campagne c'è assoluta necessità di personale che in alcuni contesti debba essere altamente qualificato. Un'altra necessità «determinante» sarà quella di investire nella ricerca pubblica e pri-

vata, anche allo scopo di soddisfare le esigenze di altri comparti agro-industriali. Per fare tutto questo, fondamentale sarà il contributo delle competenze disponibili nel mondo dell'Università e della Ricerca, pubblica e privata, in termini appunto di cultura, scienza, innovazione e capacità di progettazione, e sempre sintonizzate con le esigenze del settore agro-industriale.

- Incremento della meccanizzazione

Potrebbe essere incentivato l'acquisto di moderni trattori, dotati della tecnologia GPS. Un altro settore è quello delle macchine raccogliatrici che in coltivazioni, come ad esempio il pomodoro da industria, assicurano una maggiore velocità e tempestività dell'operazione stessa, il tutto a bassissimo impiego di manodopera, unito a una maggiore salvaguardia della qualità del raccolto.

- Sistemi agricoli

Tra i moderni sistemi agricoli, c'è quello denominato «Agricoltura di precisione» (*Precision Farming*), praticato in alcuni Paesi del centro Europa già da circa due decenni, parzialmente in alcuni, mentre non lo è per niente in molti altri. In breve, mediante strumenti come il GPS (*Global Position System*), satelliti, droni, sensori, centraline meteo ecc. che permettono di raccogliere dati importanti per monitorare le coltivazioni, il livello di maturazione dei prodotti e l'andamento dei fenomeni agro-meteorologici, questo modello agricolo permette di fornire alle piante gli input di cui necessitano (acqua, fertilizzanti, agrofarmaci), il tutto a vantaggio del reddito degli agricoltori (riduzione dei costi aziendali) e minimizzando gli impatti ambientali.

All'interno di questo sistema agricolo, realizzabile sostanzialmente in aziende di dimensioni medio-grandi, sta avvenendo un'evoluzione chiamata «Agricoltura 4.0», che corrisponde a tutto l'insieme di strumenti e strategie che consentono all'azienda agricola di impiegare ulteriori tecnologie avanzate, cioè altri tipi di dispositivi come droni, più rapidi e affidabili rispetto ai satelliti per il telerilevamento e l'analisi dello stato di salute delle colture; come IoT (*Internet of Things*), che in pratica consente alle tecnologie stesse di interconnettersi in maniera più sinergica; e nuovi tipi di intelligenza software.

In pratica, con l'Agricoltura 4.0 risulta possibile ad esempio misurare in modo molto esatto quale sia il fabbisogno irriguo di una determinata coltura, onde evitarne sprechi, prevedere l'arrivo di alcune malattie delle piante, come pure di individuare in anticipo i parassiti, diminuendo di fatto l'utilizzo degli agrofarmaci; a proposito di questi ultimi, i droni del tipo SAPR (Sistema Aeromobile a Pilotaggio Remoto) possono essere attrezzati anche con moduli in grado di localizzarli nei punti dei campi in cui sono più necessari.

Un altro ambito di applicazione dell'Agricoltura 4.0 è quello della tracciabilità della filiera durante ogni passaggio, dal campo al confezionamento, in quanto è possibile raccogliere dati utili a mantenere sotto controllo ogni passaggio del processo di produzione. Ovviamente, il livello di strumentazione e di meccanizzazione richiesto è molto alto e necessita di personale qualificato interno ed esterno all'azienda agricola. Un'altra considerazione sull'Agricoltura 4.0 è quella che sicuramente ha le potenzialità di aiutare gli agricoltori che hanno scelto di praticare la Produzione integrata; in proposito, è auspicabile che nell'apposito Comitato che programma i Disciplinari per la Produzione integrata (sistema agricolo che prevede un minimo il ricorso a mezzi tecnici che hanno un impatto sull'ambiente o sulla salute dei consumatori), funzionali a quanto previsto dai PSR, vengano inserite figure professionali qualificate in ambito Agricoltura 4.0. Inferiori, invece, sono i margini di adattabilità per la Produzione biologica (sistema agricolo che prevede un minimo il ricorso a mezzi tecnici che hanno un impatto sull'ambiente o sulla salute dei consumatori, con la priorità di escludere l'utilizzo di prodotti di sintesi), considerato che viene normalmente praticata su superfici di limitata dimensione.

In ogni modo, sarebbe auspicabile l'annullamento di quella «contrapposizione e competizione» che si è venuta a creare tra l'agricoltura biologica e quella integrata, pensando a un modello più *smart*, che li avvicini, magari denominato con il nome di Produzione bio-integrata! È veramente assurdo che pur avendo ambedue i sistemi finalità tanto simili, si debba arrivare a perdere parte della produzione a causa di parassiti o agenti patogeni, come può succedere nel biologico, pur di non utilizzare gli agrofarmaci, prodotti autorizzati dalla UE e dai Ministeri della Sanità dei singoli Stati europei.

- La manodopera

Insieme alla manodopera generica, per gestire i moderni sistemi agricoli di cui sopra, c'è un estremo bisogno di personale altamente qualificato, preparato, specializzato in grado di operare un adeguato e tempestivo trasferimento dell'innovazione. C'è in pratica un'urgente necessità anche di laureati in Agraria, periti agrari e agrotecnici che abbiano adeguate competenze non solo tecniche e agronomiche, ma anche digitali, informatiche e di comunicazione, in modo tale da essere capaci di supportare qualunque sistema agricolo, specie quelli avanzati. Università e scuola già svolgono un ruolo fondamentale per quanto riguarda la formazione di tale personale, ma devono essere a loro volta ben sostenute economicamente dallo Stato, come pure dalle imprese private.

Diplomati e laureati delle aree professionali di riferimento, regolarmente assunti dalle aziende, hanno e avranno sempre più un ruolo di rilievo. Tra le figure professionali che stanno assumendo una grande rilevanza al fianco delle figure tradizionali e che trovano impiego nelle grandi aziende agricole ci sono il *digital farming specialist* e l'*innovation broker*. Il primo svolge il ruolo di tecnico esperto nella gestione di sistemi per la sostenibilità ambientale specializzato in agricoltura digitale; il secondo, invece, è una figura interna al mondo agro-alimentare che, operando a stretto contatto con le aziende agricole, agisce un po' come fosse un «progettista dell'innovazione», ovvero individua con la collaborazione di ricercatori ed esperti delle procedure utili per risolvere le problematiche emergenti nei sistemi produttivi.

Riguardo alla manodopera generica, in attesa di soluzioni governative, apprezzabile e molto concreta è l'iniziativa della Cia-Agricoltori italiani che ha lanciato una piattaforma di intermediazione per mettere in contatto, in tutte le province, aziende agricole e lavoratori, allo scopo appunto di rispondere alle esigenze di lavoratori e incrementare le assunzioni nel settore agricolo. La piattaforma di intermediazione, denominata «Lavora con agricoltori italiani», riconosciuta dal Ministero del Lavoro, consente a chi cerca occupazione di entrare in contatto direttamente con le aziende della propria provincia, e alle imprese di intercettare velocemente i candidati con la massima trasparenza e legalità.

Considerazioni finali

Per il bene del futuro dell'agricoltura europea, è auspicabile che le nazioni dell'UE mettano il più possibile da parte i comprensibili e legittimi interessi nazionali, che storicamente hanno reso difficile la cooperazione tra Paesi europei anche prima della pandemia. L'ideale sarebbe che, stretti nella medesima morsa virale, si trovino in un perfetto accordo, tale da gestire la crisi in maniera «assolutamente cooperativa», nella consapevolezza che il settore agricolo è parte integrante e fortemente interconnesso con gli altri comparti economici. Di sicuro richiederà un grande impegno da parte dei funzionari politici e tecnici, anche all'interno dei singoli Stati; infatti, in ogni Stato membro ci saranno da fare scelte che dovranno essere molto equilibrate, nel senso che dovranno tenere in giusta considerazione anche le diversità dei contesti agricoli all'interno delle singole situazioni locali, come ad esempio quelle regionali.

Un grande ruolo lo avrà la nuova PAC, in agenda del settennale bilancio dell'Unione (2021-2027), non ancora definito, nella cui programmazione

da parte della Commissione europea dovrà essere privilegiato lo sforzo di risolvere il nuovo contesto pandemico, in modo da non provocare nei limiti possibili alcuna riduzione della produttività dell'agricoltura europea e nell'ottica di garantire la necessità di assicurare il soddisfacimento dei bisogni alimentari della popolazione UE.

Sarà altamente strategico tentare di incrementare al massimo la produttività, allo scopo di ridurre il più possibile la dipendenza da approvvigionamenti esterni all'UE, in quanto sono prevedibili da parte di altri Stati (in questi giorni la Federazione russa ha annunciato uno stop all'esportazione di cereali) riduzioni del loro export. In ogni modo, è auspicabile che vengano resi disponibili pure altri aiuti economici extra-agricoli.

In conclusione, l'agricoltura europea post Covid-19 deve assolutamente potere svolgere il suo importante ruolo primario nell'assicurare la disponibilità alimentare ai cittadini dell'UE. Per fare questo, però, da un lato deve poter aumentare al massimo il proprio potenziale produttivo, dall'altro necessita di essere opportunamente protetta da una globalizzazione che, lasciata troppo libera e mal governata, ha ingenerato una spirale di negatività economica, a causa di importazioni di prodotti con un prezzo basso, in quanto provenienti da Paesi in cui la manodopera ha costi ridotti.

Basilare sarà anche la promozione di accordi più concreti tra il mondo della produzione e la GDO (Grande Distribuzione Organizzata). Per quanto concerne i possibili rinnovamenti e miglioramenti nel sistema di produzione alimentare, e in modo particolare quelli legati alle innovazioni, costituiscono una leva strategica molto importante, in grado di garantire maggiore competitività a tutta la filiera, dalla produzione in campo alla distribuzione alimentare, e consentire ai singoli Stati e alle loro imprese l'opportunità di rendere ancora più eccellente il comparto *agrifood*, e soprattutto più sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale, in linea con i progetti già approvati come il *New green deal* (UE a impatto climatico zero entro il 2050), e la *Farm to fork* (alto livello di sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e salute delle piante). La trasversalità del settore agro-alimentare notoriamente è strategica per il turismo, segmento in cui sono stati fatti notevoli investimenti specialmente negli ultimi anni, come pure per l'agriturismo.

18.

70° anniversario della dichiarazione Schuman

9 maggio 2020

La dichiarazione rilasciata dall'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman, il 9 maggio 1950, proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio, i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di carbone e acciaio.

Si riporta la parte iniziale del testo:

«La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.

Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra.

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo.

Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri Paesi europei.

La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i Paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i Paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica.

Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra Paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni.

Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i Paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace. Per giungere alla realizzazione degli obiettivi così definiti, il governo francese è pronto a iniziare dei negoziati sulle basi seguenti».

Seguono i dettagli indicati come base dei negoziati tra la Francia, la Germania e altri Paesi europei interessati.

In effetti la Ceca (Paesi fondatori: Francia, Germania occidentale, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) è stata la prima di una serie di istituzioni europee sovranazionali che avrebbero condotto a quella che si chiama oggi «Unione Europea».

19.
Festa dell'Europa.
Dichiarazione rilasciata dal presidente
della Repubblica italiana Sergio Mattarella

9 maggio 2020

«Il 9 maggio 1950, Robert Schuman, uno dei padri dell'Europa, in una dichiarazione divenuta celebre, immaginava un continente unito sul piano economico e – in prospettiva – sul piano politico, per superare la pesante eredità della guerra e come punto di partenza di un ambizioso processo di integrazione fra Paesi.

Il cammino dell'Unione Europea è passato attraverso fasi di fiducia e periodi di difficoltà, ma non venendo mai meno alla sua fondamentale promessa di pace, stabilità e prosperità per i popoli europei.

La visione di una generazione di intellettuali e uomini politici che per il bene comune della famiglia europea seppe superare divisioni antiche ci deve sostenere anche nelle attuali difficili circostanze.

Ci troviamo di fronte a una sfida che non ha precedenti per ampiezza e profondità, e dobbiamo saper dare risposte all'altezza di quella lungimiranza che, ancor oggi, rappresenta il patrimonio più prezioso che i Padri fondatori ci hanno lasciato in eredità. Non è in gioco soltanto la risposta alla crisi epidemica, ma si tratta di un banco di prova fondamentale per il futuro dei nostri popoli e per la stessa stabilità del continente.

Il progetto europeo ha saputo dimostrare l'elasticità e la resilienza necessarie a propiziare fondamentali e positivi cambiamenti. È ora la volta, ineludibile, del rafforzamento della solidarietà politica dell'Unione.

Solo più Europa permetterà di affrontare in modo più efficace la pandemia - sfida di dimensioni realmente globali - sul piano della ricerca e della assunzione di misure per la difesa della salute e sul piano della ripresa economica e sociale. Saremmo tutti più in difficoltà se non potessimo disporre di quella necessaria rete di condivisione che lega i nostri popoli attraverso le istituzioni comuni.

Avvertiamo tutti la responsabilità di unirci nel sostegno alle vigorose misure di risposta alla crisi e alle sue conseguenze. Alle misure già decise e a

quelle ancora da assumere. Il cammino europeo ha prodotto enormi progressi, in questi settant'anni, verso quella 'fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica' immaginata da Schuman.

Ora l'emergenza in corso non fa che confermare l'urgenza di rispondere alle istanze di cambiamento espresse dai cittadini europei, per sviluppare ancora di più il 'fermento di una comunità più profonda'.

Tessere le fila del nostro destino comune è un dovere al quale non possiamo sottrarci».

20.

Dichiarazione congiunta
di David Sassoli, presidente del Parlamento europeo,
Charles Michel, presidente del Consiglio europeo,
e Ursula von der Leyen, presidente della Commissione UE,
in occasione della Festa dell'Europa,
70° anniversario della dichiarazione Schuman

9 maggio 2020

«Nel 1950 l'Europa si trovava in una situazione di crisi, fisicamente ed economicamente devastata dagli effetti della Seconda guerra mondiale, e sul piano politico alla ricerca di una via per impedire il ripetersi degli orrori della guerra.

In questo periodo buio, il 9 maggio il ministro degli Esteri francese Robert Schuman presentò il suo piano inteso a permettere all'Europa di raggiungere questo obiettivo, proponendo la creazione di istituzioni comuni per far sì che la guerra diventasse non solo impensabile ma anche materialmente impossibile.

Le sue parole hanno cambiato il corso della storia e hanno posto le basi su cui la sua generazione e le generazioni successive hanno costruito l'Unione Europea che conosciamo oggi.

Il 70° anniversario della dichiarazione Schuman ricorre in un altro periodo di crisi per l'Europa. Negli ultimi mesi, nell'intero continente oltre 100.000 persone sono decedute a causa del Coronavirus. Centinaia di milioni di persone hanno subito restrizioni senza precedenti nella vita quotidiana, intese a limitare la diffusione del virus.

In qualità di presidenti delle tre principali istituzioni dell'UE, rivolgiamo oggi il nostro pensiero innanzitutto alle persone che hanno perso i loro cari. Esprimiamo la nostra gratitudine ai lavoratori essenziali che hanno continuato a lavorare durante la crisi, agli operatori in prima linea negli ospedali e nelle case di cura per anziani, che lottano per salvare vite umane, ma anche agli autisti addetti alle consegne, ai commessi nei negozi, agli agenti di polizia, e a tutti coloro i quali lavorano per assicurare il normale proseguimento della vita quotidiana. Siamo grati anche ai cittadini europei per lo spirito di solidarietà e il senso civico che hanno dimostrato. Milioni di volontari si sono resi disponibili per prestare aiuto in ogni modo possibile durante la crisi,

consegnando la spesa a vicini di casa anziani, cucendo mascherine, o ancora raccogliendo denaro per le persone bisognose.

L'Europa mostra il suo lato migliore quando dà prova di vicinanza e solidarietà.

L'Europa ha agito con coraggio per garantire il funzionamento del mercato unico, rendendo possibile la consegna di forniture mediche a medici e infermieri che ne avevano bisogno, l'arrivo di ventilatori dove potevano salvare vite umane, nonché la fornitura di prodotti alimentari e altre merci essenziali affinché gli europei li potessero trovare nei negozi. Abbiamo preso decisioni senza precedenti per garantire che i governi nazionali avessero la capacità di bilancio necessaria per affrontare immediatamente la crisi. Abbiamo trasformato il Meccanismo europeo di stabilità in uno strumento di lotta alla Covid-19. Abbiamo messo a disposizione 100 miliardi di euro per salvare posti di lavoro, sostenendo i regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo. La Banca centrale europea ha fornito un sostegno senza precedenti per garantire la continuità del credito a privati e imprese.

Dobbiamo tuttavia fare molto di più. Mentre i nostri Stati membri stanno cominciando ad allentare gradualmente le misure di blocco e le restrizioni, la priorità assoluta deve rimanere quella di salvare vite umane e di proteggere le persone più vulnerabili nelle nostre società. Dobbiamo continuare a fare tutto il possibile per sostenere la ricerca su un vaccino contro il Coronavirus. Il successo della Conferenza dei donatori per la risposta globale al Coronavirus, tenutasi il 4 maggio scorso, che ha raccolto 7,4 miliardi di euro e ha riunito le organizzazioni sanitarie mondiali affinché collaborino nella ricerca su vaccini, terapie e strumenti diagnostici, dimostra che il mondo è in grado di allearsi rapidamente per far fronte a una causa comune. Dobbiamo sostenere questa mobilitazione e far sì che il mondo rimanga unito di fronte al Coronavirus. L'Europa può svolgere un ruolo decisivo a tal fine.

Allo stesso tempo, tutti gli Stati membri devono poter disporre del margine di bilancio necessario per affrontare l'emergenza medica in corso.

E dobbiamo prepararci per la ripresa. Dopo aver temuto per la loro vita, molti europei temono ora per il loro lavoro. Dobbiamo riavviare il motore dell'economia europea. Ricordiamoci dello spirito di Robert Schuman e dei suoi omologhi: inventivo, audace, pragmatico. Hanno dimostrato che per superare i momenti di crisi occorre pensare la politica in modo nuovo e rompere con il passato.

Dobbiamo fare così anche noi e riconoscere che per sostenere la ripresa ci sarà bisogno di nuove idee e di nuovi strumenti, e ammettere che l'Europa che uscirà da questa crisi non potrà più essere e non sarà la stessa.

Innanzitutto dobbiamo fare di più per migliorare l'esistenza dei più poveri e dei più vulnerabili nelle nostre società. Erano troppe in Europa le persone che, ancor prima che questa crisi cominciasse, lottavano per arrivare alla fine del mese. Oggi, a milioni di altre persone che hanno perso il loro lavoro o la loro impresa si prospetta un futuro incerto. I giovani e le donne sono stati colpiti in modo particolare e hanno bisogno di un sostegno concreto e determinato. L'Europa deve dar prova di coraggio e fare tutto ciò che serve per proteggere le vite e i mezzi di sussistenza, in particolare nelle aree maggiormente colpite dalla crisi.

La nostra Unione deve anche essere sana e sostenibile. Una lezione che dobbiamo trarre da questa crisi è che è importante ascoltare i pareri scientifici e agire prima che sia troppo tardi. Non possiamo rimandare la lotta al cambiamento climatico e dobbiamo costruire la nostra ripresa sul Green Deal europeo. E dobbiamo essere più vicini ai cittadini, rendendo la nostra Unione più trasparente e più democratica. La Conferenza sul futuro dell'Europa, il cui avvio era previsto per oggi e che è stata ritardata solo a causa della pandemia, sarà essenziale per sviluppare queste idee. Viviamo un momento di fragilità temporanea e solo un'Unione Europea forte potrà proteggere il nostro patrimonio comune e le economie dei nostri Stati membri.

Ieri abbiamo commemorato il 75° anniversario della fine della Seconda guerra mondiale. Dobbiamo sempre ricordarci degli orrori e della barbarie della guerra, e dei sacrifici fatti per porvi fine. Oggi riflettiamo su ciò che è successo dopo. Ricordiamoci della generazione degli anni Cinquanta, che pensava che sulle rovine della guerra si potessero costruire un'Europa e un mondo migliori, cosa che poi ha fatto. Se impariamo queste lezioni, se rimaniamo uniti nella solidarietà e con i nostri valori, allora l'Europa potrà emergere anche questa volta dalla crisi, più forte di prima».

21.

Europa sognata fra utopie e realtà

di Gianfranco Dioguardi*

9 maggio 2020

«L'Europa si costruisce. È una grande speranza che si realizzerà soltanto se terrà conto della storia: un'Europa senza storia sarebbe orfana e miserabile. Perché l'oggi discende dall'ieri, e il domani è frutto del passato. Un passato che non deve paralizzare il presente, ma aiutarlo a essere diverso nella fedeltà e nuovo nel progresso»¹.

Così lo storico Jacques Le Goff scriveva nel 1993 inaugurando la collana editoriale «Fare l'Europa». Sono convinto anch'io che lo studio del passato sia il motore di un futuro comunque influenzato dai vichiani corsi e ricorsi storici.

Passato

«Europa»: nome generato dalla fervida immaginazione della mitologia greca che lo attribuì alla figlia di Agenore, re di Tiro. Europa fece innamorare Zeus dal quale ebbe tre figli tra cui Minosse, che rese Creta culla dell'immenso patrimonio del sapere greco ispiratore della civiltà del mondo occidentale.

La Grecia diventò zona di confine fra le terre che geograficamente verranno chiamate «Europa» e «Asia dell'Est» influenzata politicamente, mentre il suo sapere si riversò verso Occidente diffondendo una cultura che, partendo dal Mezzogiorno d'Italia colonizzato come Magna Grecia, avrebbe caratterizzato unitariamente l'intero territorio europeo.

«Europa»: oggi ha dovuto cedere il proprio seducente nome in favore di «Unione Europea», costretta così a statuire in termini quasi legali l'auspicata ma pur sempre artificiale unità politica fra gli Stati che la compongono.

* Professore ordinario di Economia e Organizzazione aziendale.

«Europa»: questo antico nome ricco di storia, di cultura, di ideali è stato dunque un'invenzione degli uomini che, attraverso l'uso di ragione, basandosi su connotazioni comuni accumulate nelle secolari esperienze, hanno voluto sancire un'identità territoriale destinata a divenire auspicio di unità politica separata dall'Asia da una linea di confine puramente convenzionale, anch'essa pensata dall'uomo, un confine ideale che segna la netta separazione fra l'identità dell'Asia e quello dell'Europa – identità che nel continente europeo è andata caratterizzandosi, sia pure in presenza di divisioni politiche, in una unitarietà culturale ereditata proprio della sapienza greca.

Fu la grandezza della Roma imperiale a cogliere l'importanza del pensiero greco, ad annetterlo e onorarlo in patria per diffonderlo quindi fra i popoli assoggettati applicando il «diritto romano» e imponendo una identità politica che finì per caratterizzare l'antico territorio europeo.

Verso la metà del primo millennio le invasioni barbariche provocarono il crollo dell'Impero romano d'Occidente, già deteriorato al proprio interno, determinando di conseguenza anche la fine politica di quell'unità culturale. Ancora lo storico Jacques Le Goff così racconta quei drammatici eventi: «Gli invasori non solo si insediarono in territorio romano a piccoli gruppi [...] il loro apporto numerico fu complessivamente scarso [...]. L'azione di una civiltà su un'altra non si misura necessariamente mettendo sulla bilancia i numeri delle presenze [...]. Le culture barbariche e la civiltà romana avevano non pochi punti in comune [...]. I Romani decadenti, imbarbariti all'interno, si abbassarono al livello dei barbari dirozzati, raffinati dall'esterno [...]»².

Seguì il Medioevo, che fu epoca di poche luci e di molte ombre che tuttavia indussero i popoli all'approfondimento, soprattutto nei monasteri dove si cercò di salvare e conservare ciò che rimaneva della cultura classica che poi risorgerà con l'Umanesimo rinascimentale. Iniziarono allora a formarsi i borghi, nuovi centri urbani che si insediavano intorno alle chiese, alle fiere e ai mercati trasformando i territori rurali nelle prime anticipazioni dell'Europa delle città.

La fine dell'epoca medievale fu segnata da anni di estrema difficoltà che oggi, nel clima di dilagante epidemia virale, andrebbero reconsiderati con particolare attenzione. Lo storico Rosario Villari così li descrive:

«si abbatte sulle popolazioni dell'Occidente, a ondate successive culminanti nella 'peste nera' che infierisce dal 1348 al 1350, il flagello delle epidemie. Gran parte della popolazione europea viene sterminata dalla peste: *probabilmente un terzo degli abitanti periscono in Italia, in Francia e in Inghilterra.*

[...] La peste colpisce indifferentemente tutte le categorie della popolazione [...] ma talvolta i possidenti possono sfuggire al contagio rifugiandosi nelle ville isolate di campagna [...]. Questo è l'ambiente e il momento storico in cui sono inquadrati le 'giornate' del *Decamerone* [di Giovanni Boccaccio]»³.

E coloro che oggi caldeggiavano per il dopo pandemia un rigurgito di buonismo bene farebbero a rileggere le *Croniche* dell'epoca redatte dal contemporaneo Matteo Villani:

«*Dopo la peste: come gli uomini furono peggiori di prima.* Credettesi che gli uomini, i quali Iddio per grazia avea riserbato in vita, avendo veduto lo sterminio dei loro prossimi, e di tutte le nazioni del mondo, [...] divenissero di migliore condizione, umili, virtuosissimi e cattolici [...] e fossero pieni d'amore e di carità l'un contra l'altro. Ma di presente restata la mortalità apparve il contrario; che gli uomini trovandosi pochi, [...] dimenticando le cose passate come se state non fossero, si diedero alla più sconcia e disordinata vita che prima non aveano usata. [...] Non volevano lavorare agli usati mestieri; [...] E senza alcun ritegno quasi tutta la nostra città scorse alla disonesta vita; e così, e peggio, l'altre città e province del mondo»⁴.

Soltanto verso la fine del Duecento e gli inizi del Trecento apparve finalmente l'alba dell'Umanesimo, che rischiarò in particolare l'Italia facendo riemergere l'uso di lettura dei testi classici. Sommi poeti e letterati – Dante, Petrarca, Boccaccio – anticipavano l'aurora del Rinascimento che, come era avvenuto per il sapere greco, proprio il «laboratorio Italia» diffuse ovunque in una Europa dove intanto si stavano imponendo le monarchie feudali. Con esse emergeva il concetto di nazione-Stato che rimarrà radicato fino ai nostri giorni, mentre in Italia, nelle splendide città rinascimentali, si affermavano democrazie comunali e signorie che influivano politicamente su aree regionali piuttosto limitate epperò caratterizzate da fiorenti economie e istituzioni finanziarie accompagnate dalle molte straordinarie botteghe artigiane che producevano stupende opere d'arte in grado di dar vita a un eccezionale clima culturale.

Le città, prima tra le quali la Firenze medicea, assunsero in tutta Europa un'indiscussa leadership commerciale e culturale diffondendo con successo valori artistici e sociali tipicamente italiani anche in quelle nazioni sempre più in via di consolidamento, politicamente contraddistinte da egoistici interessi nazionali che finirono per caratterizzare il Seicento – un secolo che si aprì in Europa con la guerra dei Trent'anni conclusa con la Pace di Vestfalia del 1648 –, per poi annoverare tutta una serie di conflitti armati fino alla

fine dell'epoca del Barocco. Questi conflitti interessarono anche il territorio italiano che subì tutto un susseguirsi di conquiste.

Il Settecento fu poi secolo dell'Illuminismo, il cui apogeo è stato certamente l'*Encyclopédie*, la grande opera di Denis Diderot e Jean d'Alembert. Pensatori di Francia, Germania, Inghilterra diffusero in tutta l'Europa, città italiane comprese, cultura, uso della ragione, rispetto per la libertà e per la dignità dell'individuo.

Va segnalato a questo proposito un fatto di particolare rilievo. Proprio nel Settecento illuministico, quando ancora non c'era sentore di possibili accordi politici per un'unione europea, andò affermandosi nella coscienza e nella mentalità delle persone un profondo senso di appartenenza all'Europa i cui Paesi divennero meta di continui viaggi, stimolate dalla curiosità di apprendere consuetudini locali che venivano poi diffuse consolidando sempre più nei cittadini uno spirito europeistico. Ed europei si sentivano anche filosofi guidati dal grande Immanuel Kant, che auspicava una pace perpetua fra nazioni, così come pensatori ed economisti quali David Hume e Richard Cantillon e tanti altri fra cui molti assidui viaggiatori. Alcuni sono poco noti come Ange Goudar di Montpellier, che scrisse anche lui di pace europea, altri sono più conosciuti, tra i quali il veneziano Giacomo Casanova. Questi personaggi venivano di solito classificati in termini spregiativi come «avventurieri» – un termine che andrebbe invece riconsiderato nel senso che in realtà erano personaggi alla costante ricerca appunto di «avventure», ma intellettuali o di varia umanità –. In ogni caso proprio Giacomo Casanova riuscì nella sua avventurosa esistenza a stimolare in tutta Europa una particolare curiosità per l'Italia.

Il sempre più avvertito spirito europeistico era tale da contrapporre anche commercialmente l'Europa ad altri continenti, in particolare a quello afroasiatico e al nuovo mondo americano. Queste realtà erano spesso oggetto di particolari opere letterarie, per esempio quella di Alexandre Deleyre, uno dei collaboratori di Diderot all'*Encyclopédie*, il quale nel 1774 pubblicò ad Amsterdam un *Tableau de l'Europe pour servir de supplément à l'histoire philosophique et politique des établissements et des commerce des Européens dans les Deux Indes*, confluito poi nella più celebre *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les Deux Indes* dell'abate Raynal.

L'evidente coscienza civile europea che albergava nei singoli cittadini contrastava già allora con il politicamente dominante concetto di Statonazione che poneva i vari Paesi in situazioni di perenne conflittualità – un clima che si sarebbe protratto fin nell'Ottocento, secolo della nascente diffusione industriale, mentre andava istituzionalizzandosi la nazione tedesca

e in Italia si consolidava l'unità delle regioni nell'ambito del neonato Stato italiano.

Con l'avvento del Novecento le principali nazioni europee saranno devastate da due drammatiche sanguinose guerre mondiali, provocate entrambe dai desideri egemonici di una Germania sempre più preda di impulsi conflittuali.

Dopo vent'anni dalla fine della prima Grande guerra del 1915-18 divampò la devastante Seconda guerra mondiale che si concluse nel 1945 lasciando il mondo – e in particolare l'Europa – in un generale stato di distruzione con un numero enorme di morti. Il dopoguerra si presentò quindi con gravissimi problemi politici riguardanti il futuro assetto dei Paesi europei – il loro riordinamento interno, la ricostruzione sociale ed economica di interi territori e delle città distrutte, la definizione di nuove regole al fine di rendere più efficienti i sistemi monetari.

Le difficoltà nel giungere a una pace stabile non soltanto fra nazioni europee erano talmente evidenti che nel giugno del giugno 1945, a San Francisco, fu indetta una conferenza mondiale che promosse l'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), un organismo sovranazionale il cui destino sarà quello di molto discutere e quasi mai risolvere le controversie fra Stati sovrani, mentre in ambito europeo perduravano seri problemi nel trovare un equilibrio fra i diversi interessi nazionali riunendo i diversi Paesi in un comune contesto.

Predominava il forte timore di possibili nuove guerre europee, e in particolare in Italia riemersero sogni di un federalismo europeo già auspicato nell'Ottocento rivoluzionario da Carlo Cattaneo e, nel 1941, ancora in tempo di guerra, in un documento ideologico redatto nel confino forzato dell'isola tirrenica di Ventotene, da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi – *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* –. Un Manifesto che fu pubblicato nel 1944 da Eugenio Colorni con una sua prefazione e con il titolo *Problemi della Federazione Europea*, divenuto l'ispiratore ideologico di quella che sarebbe stata la futura Unione Europea. Tuttavia, già il titolo di quel Manifesto evoca i problemi e le grandi difficoltà nella realizzazione di quel sogno.

Nel 1949, sulla spinta dei pragmatici suggerimenti di Winston Churchill, fu istituito un primo Consiglio d'Europa volto a regolamentare aspetti umani e democratici più che economici e commerciali, peraltro con risultati di scarsa rilevanza, tanto che sei nazioni europee (Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) istituirono, con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 (in vigore dal 23 luglio 1972), la Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) per realizzare un mercato comune nel quale venivano abolite per quei prodotti le barriere doganali.

Quelle stesse sei nazioni, forse in omaggio al ricordo dell'Impero romano, il 25 marzo 1957, firmarono in Italia il Trattato di Roma (entrato poi in vigore dal 1° gennaio 1958) che istituiva la Cee (Comunità economica europea), prima unione doganale fra Paesi europei. Contemporaneamente venne anche costituito l'Euratom, istituzione per la cooperazione nello sviluppo dell'energia nucleare.

Le tre istituzioni – Cee, Ceca ed Euratom – con il Trattato di fusione stipulato a Bruxelles l'8 aprile 1965 e in vigore dal 1° luglio 1967, confluiscono nella Comunità europea fondendo le varie istituzioni in una commissione e in un consiglio unici.

L'antico sogno di Europa veniva dunque a realizzarsi grazie alla lungimiranza e alla determinazione di grandi statisti, quei Padri fondatori fra cui, oltre al gruppo di Ventotene, c'erano Alcide De Gasperi (Italia), Jean Monnet e Robert Schuman (Francia), Paul-Henri Spaak (Belgio) e Konrad Adenauer (Germania). Era un'unità europea fondata su un numero di Stati limitato (sei), sorretti da ben precisi interessi comuni espressi dalla concretezza di specifici obiettivi e da semplici regolamentazioni economiche e commerciali perseguiti con sensibilità e sorretti da culture fra loro abbastanza simili.

Presente

La Comunità Economica (CE) formata da quei sei Paesi fondatori è oggi diventata «Unione Europea» – un organismo estremamente complesso al quale partecipano 27 Stati dopo la fuoriuscita, il 31 gennaio 2020, del Regno Unito che vi aveva aderito nel 1973.

L'assetto organizzativo dell'attuale Unione Europea prevede una pleora di istituzioni e di commissioni disseminate in vari luoghi: il Parlamento europeo a Strasburgo e il suo Segretariato generale in Lussemburgo; il Consiglio e la Commissione europea a Bruxelles; l'Alta corte di giustizia con vari tribunali ancora in Lussemburgo, e poi una molteplicità di altre commissioni, di organismi consultivi e finanziari inter-istituzionali, di agenzie decentrate e via dicendo. La semplicità iniziale è stata sostituita da una fuorviante complessità che si manifesta attraverso una burocrazia ancora più esasperante di quella presente nelle singole nazioni, fra le quali primeggia, drammaticamente, l'apparato statale italiano.

Ha portato a questa situazione il frenetico desiderio di ampliare il numero di Stati membri attraverso una lunga serie di trattati di adesione intercorsi dal 1972 – con l'ingresso di Danimarca, Irlanda e Regno Unito – al 2012, anno in cui è stata annessa la Croazia. È come se si fosse voluta applicare alla

perfezione la Legge di Parkinson secondo la quale un'organizzazione cresce indipendentemente dalla quantità di lavoro da svolgere raggiungendo così il proprio coefficiente di inefficienza.

L'Unione Europea ha infatti sottoscritto una molteplicità di trattati ampliando le finalità a una generica vastità di obiettivi umanitari e sociali attraverso compromessi raggiunti grazie a farraginosi accordi e conseguenti regole attuative spesso ambigue e che comunque non brillano certo per semplicità di esecuzione. A mo' di esempio: 14 giugno 1985, Accordo di Schengen (in vigore dal 19 giugno 1990) per la libera circolazione delle persone; 7 febbraio 1992, Trattato di Maastricht (in vigore dal 1° novembre 1993) per ufficializzare la CE, Comunità Economica; 13 dicembre 2007, Trattato di Lisbona (ratificato il 1° dicembre 2009) sull'integrazione economica, finanziaria e monetaria con l'introduzione dell'euro deliberata il 1° gennaio 1999.

Questa valuta comune è oggi corrente in 19 Paesi dell'Eurozona (nel momento della sua introduzione i Paesi erano 11) ed è stata introdotta inizialmente come unità di conto virtuale e il 1° gennaio 2002 come denaro contante. Per attuare poi nell'Eurozona una comune politica monetaria il 1° giugno 1998 è stata istituita la Bce (Banca centrale europea) con sede a Francoforte sul Meno in Germania. Il discusso Mes – Meccanismo europeo di stabilità – è stato sottoscritto a Bruxelles il 2 febbraio 2012 e il relativo Trattato è entrato in vigore dal 27 settembre 2012.

Ancora una volta, in analogia al mondo delle organizzazioni complesse, si è di fatto realizzato il così detto «Principio di Peter», secondo il quale in una organizzazione gerarchica-burocratica ogni soggetto (in questo caso ogni Stato membro) tende inevitabilmente ad assurgere al proprio «livello di incompetenza» che trasferisce quindi all'intero organismo.

Molteplici e di ogni genere sono state le crisi che hanno interessato l'Unione Europea, e cosa ancora più grave si è acuita nel tempo la netta divisione iniziale dovuta a caratteristiche climatiche che hanno contribuito a determinare le varie diversità territoriali, scomponendo l'apparente uniformità geografica in sostanziali differenze caratteriali e poi anche linguistiche. Si sono così formate due opposte aree politiche ideologicamente tra loro in contrapposizione: la prima tipica delle terre del Sud-Ovest, caratterizzate da individuale adesione alla razionalità tipica del Secolo dei lumi, ideale prosecuzione del Rinascimento dal buio medioevale; e la seconda che comprende nazioni di ascendenza romantica propria del Nord-Est, dove sovente il sentimento fa premio sulla ragione, privilegiando quindi pericolose organizzazioni di massa facilmente condizionabili, mentre informalmente vengono intessuti subdoli accordi per stabilire segrete collaborazioni locali.

Val la pena ricordare a questo proposito un commento di Romano Prodi, europeista convinto, riguardo l'esito di una teleconferenza di un recente Consiglio europeo («Il Messaggero», 28 marzo 2020): «si tratta dell'ormai consueto scontro fra Nord e Sud [dell'Europa], fra i cosiddetti Paesi virtuosi e noi meridionali, che siamo evidentemente i viziosi. Come sempre il fronte dei 'virtuosi' trova la sua punta più oltranzista nell'Olanda» [guidata dalla Germania].

I molti personaggi che hanno mosso critiche all'Unione Europea sono stati immediatamente tacciati, in particolare in Italia, di antieuropeismo anche quando le critiche venivano espresse sia per cercare di migliorare l'efficienza operativa di un'organizzazione diventata eccessivamente burocratica, sia nel tentativo di attenuare gli egoismi centrifughi di stampo nazionalistico sempre più evidenti ma non certo manifestati dall'Italia, storicamente ultima ad assumere la configurazione di Stato nazionale, a differenza dei principali membri europei il cui nazionalismo si radica nella loro storia sin dalle antiche monarchie feudali.

Oggi l'Unione Europea si trova a dover affrontare una gravissima e inedita crisi, che peraltro investe il mondo intero, determinata dalla terribile e mortale pandemia del Covid-19. Si dovranno di conseguenza affrontare problemi drammatici e del tutto nuovi immaginando soluzioni assolutamente inedite e dirompenti rispetto alle esperienze consolidate del passato. Ma forse proprio grazie agli stimoli innovativi che ogni crisi propone si potrà anche cercare di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'Unione Europea, peraltro ormai indispensabile in un mondo globalizzato.

Futuro

La terribile pandemia virale del terzo millennio cambierà certamente il preesistente modo di essere, cosicché il futuro si presenterà non poco modificato. C'è da augurarsi che il cambiamento riesca a migliorare il mondo, in particolare la sempre più indispensabile Unione Europea sia nelle interdipendenze fra gli Stati membri sia nell'attuale suo pletorico assetto burocratico – un auspicio che l'economista Rainer Masera formula così: «Gli uomini politici, gli imprenditori e i cittadini europei sono chiamati a scelte coerenti con quelle dei Padri fondatori, ad azioni lungimiranti nell'interesse comune. La crisi può trasformarsi in opportunità, viceversa, in assenza di visione, può risultare disgregante»⁵. Un cambiamento che Alberto Quadrio Curzio, nella relazione all'Accademia dei Lincei per la chiusura dell'anno accademico 2018-19, così disegnavo: «L'Europa ha una grande forza econo-

mica e tecnologica, ma anche sociale, culturale, civile. Alcune ulteriori condizioni dovrebbero verificarsi e tra queste [...] la prima è che il nazionalpopulismo in Stati europei non si accentui mentre dovrebbe proseguire una dinamica della ibridazione virtuosa con-federalista e funzionalista».

Spesso l'auspicato futuro viene immaginato come sicuramente migliore del presente e del passato, sognando un'idilliaca nuova arcadia che, stando alle premesse in atto, temo possa invece ridursi a un ritorno del «tutti contro tutti», all'*homo homini lupus* già stigmatizzato da Thomas Hobbes – un arretramento peraltro mimetizzato dal falso buonismo emergente in particolare in Italia –. In realtà, un sostanziale cambiamento già sta avvenendo a causa della troppo rapida ascesa di nuove tecnologie elettroniche, informatiche e digitali che condizionano il modo di essere delle persone trasformandole in soggetti bionici dipendenti dall'uso di strumenti diventati vere e proprie protesi a carattere quasi stabile.

Viviamo una situazione comunque drammatica che agli albori del terzo millennio ha generato una crisi intellettuale e culturale assimilabile all'oscurantismo medioevale. Da più parti si invoca una rinascenza spirituale, ovvero l'avvento di un neo Rinascimento che peraltro sembrerebbe voler ripercorrere i corsi e ricorsi storici vichiani ricordando il 1300, quando la devastante peste impregnò tutto il mondo allora conosciuto, non diversamente dall'odierna pandemia virale, ma che allora aprì la strada allo splendore del periodo rinascimentale. Oggi, le prime avvisaglie di ciò che sarà purtroppo non fanno presagire granché di buono, tanto che si è indotti a rimeditare la già citata cronaca trecentesca di Matteo Villani sul *Dopo la peste: come gli uomini furono peggiori di prima*.

Ed è una lezione della Storia che dovrebbe indurre, oggi, a frenare proprio il dilagante, subdolo buonismo italiano pronto a commuoversi per i non richiesti aiuti umanitari offerti con inconsueta immediatezza da Cina, Cuba, Russia – aiuti che quest'ultima fa accompagnare anche da esponenti militari –. Sono tre nazioni accomunate dalla storica appartenenza a un mondo già comunista e comunque non certo di spirito occidentale. Pare di rivivere l'inizio dell'ultimo dopoguerra, quando l'America immaginò il Piano Marshall per aiutare i Paesi sconfitti e salvaguardarli dall'allora temuta egemonia dell'URSS comunista. Ma può anche sorgere il dubbio che gli aiuti odierni da parte di nazioni legate a vecchie ideologie marxiste costituiscano le premesse per un futuro condizionamento politico della stessa Europa grazie alla comoda porta di ingresso attraverso un'Italia ancora incapace di serio autogoverno che garantisca un futuro di libertà.

L'Unione Europea, chiamata a governare le nuove e difficilissime situazioni che emergeranno nel dopo pandemia in particolare in ambito econo-

mico, dovrà anche affrontare molti non risolti problemi del passato, quali la non uniformità fiscale persistente sul territorio europeo, dove permangono privilegiati paradisi fiscali già denunciati da Jacques Delors, erede diretto dei Padri fondatori, che sin dal 1989 auspicava di «trasformare l'Unione economica e monetaria Europea in Unione fiscale e politica».

Inoltre, dal punto di vista economico lo scenario attuale è reso tanto più grave da situazioni inedite e drammatiche. L'arresto di ogni attività nelle diverse nazioni europee, in Italia in particolare, ha provocato un accumulo di costi fissi indipendenti dal flusso economico relativo ai processi produttivi sospesi. Alla ripresa delle attività questi oneri passivi graveranno sull'intero sistema economico senza possibilità del consueto riequilibrio dovuto ai ricavi del normale andamento di gestione. In queste condizioni lo Stato membro – in particolare l'Italia – dovrà far fronte a quei costi ricorrendo a finanziamenti a fondo perduto che non potranno assumere la fisionomia di un capitale sociale versato alle imprese per investimenti destinati a produrre redditi, e che tanto meno potranno avere le caratteristiche di una sorta di piano Marshall finalizzato a ricostruire impianti e infrastrutture distrutti da eventi bellici (ma così sarebbe anche nel caso di distruzioni provocate da imprevedibili catastrofi naturali), destinati comunque a ridiventare produttive.

Nella sospensione forzata causata dalla pandemia si è invece in presenza di costi che, accumulandosi nel periodo di inattività produttiva, impegnano finanziariamente il sistema in termini negativi con seri pericoli di fallimenti senza alcuna colpa dei soggetti imprenditoriali ai quali è stato imposto il blocco delle attività. È pertanto logico e giusto che lo Stato intervenga con fondi che non debbano essere restituiti, il cui approvvigionamento potrà avvenire attraverso ulteriore indebitamento nazionale oppure ricorrendo a fondi assistenziali europei, anche in questo caso senza ipotesi di restituzione. L'Unione Europea dovrà allora decidere quale sia la fonte di reperimento dei fondi da utilizzare (magari il discusso Mes, Meccanismo europeo di stabilità?) valutando gli eventuali temuti pericoli inflattivi provocati dall'immissione nel sistema monetario di capitali non a carattere di investimenti produttivi.

Il problema si ripropone anche per quanto riguarda la necessità di finanziare adeguatamente la stessa ripresa produttiva, a proposito del quale un illuminante giudizio è stato espresso da Mario Draghi in un suo recente articolo sul «Financial Times» – certamente indigesto per quei Paesi europei che si reputano virtuosi, troppo preoccupati per i pericoli inflattivi –. In quell'articolo Draghi si schiera a favore delle imprese e della relativa occupazione giustificando l'aumento del debito pubblico affinché la recessione non si trasformi in drammatica e prolungata depressione economica.

Sono già emersi e sempre più riemergeranno in Europa interessi nazionali e quindi i soliti egoismi conflittuali fra Stati membri del Nord Est che si sentono virtuosi rispetto alle nazioni del Sud Ovest ritenute cicale, con effetti del tutto imprevedibili e forse dirompenti per lo stesso futuro dell'Unione.

Così, l'Unione Europea, sottoposta a nuove difficili prove, è chiamata ad avvertire integralmente il peso delle responsabilità che le provengono dalla lezione della Storia. Le grandi epoche che hanno contraddistinto la sua cultura – da quella di Roma antica al Medioevo che generò il Rinascimento, al Barocco e poi all'Illuminismo – dovrebbero guidarla verso una unificazione più sostanziale degli Stati, così da realizzare una sapiente uniformità che veda l'uso di ragione prevalere sui sentimenti propri delle diversità nazionalistiche tuttora esistenti. Dunque, un'uniformità «sapiente» nel senso che, pur cercando di valorizzare le specificità tipiche dei singoli Stati membri, realizzi una coesione fondata sulla «complementarietà» fra le diversità al fine di realizzare nuove determinanti sinergie.

Si delinea allora anche il concetto organizzativo di «rete virtuosa» fra le diverse nazioni europee: una rete che riconosca le sue radici storiche nell'antica Europa «rete di città» e che permetta di costruire una rete virtuosa anche delle imprese indirizzandone le attività verso comuni ideali di sostenibilità. Queste reti europee di complementarità sinergiche espresse dalle diverse individualità devono saper manifestare una concezione unitaria basata su un'identità di valori propri di una comune cultura europea in grado di assicurare la giusta convivenza.

Un compito indubbiamente difficile, da affidare appunto a quella cultura dell'Illuminismo che nel Settecento fece germogliare nei cittadini piuttosto che nelle singole nazioni il senso comune di Europa. Ecco perché la singola persona deve tornare ad assumere un ruolo prioritario e centrale per riaffermare le responsabilità e valorizzare le potenzialità della vecchia Europa, diventando protagonista principale delle future sfide che il continente europeo può lanciare nel mondo. Va pertanto rivendicata questa centralità dell'individuo che già fu protagonista della rete di città generata dal Rinascimento che l'Italia diffuse in Europa.

Oggi come allora proprio l'Italia può assumere un ruolo significativo nell'edificazione di un nuovo Rinascimento europeo, pur nelle difficoltà dell'oggi – difficoltà peraltro ben presenti anche in epoca rinascimentale come ricorda ancora Fernand Braudel: «La calorosa accoglienza che [gli altri Paesi d'Europa] faranno in seguito alla cultura italiana sarà sempre e sempre diversamente ostacolata da culture nazionali saldamente affermate, che non cederanno facilmente il posto all'intrusa [...] l'Italia non ha vinto senza

lottare, e anche questa competizione, per la verità, ha contribuito alla sua grandezza»⁶.

L'Italia, oltretutto, è un naturale ponte fra l'Europa e il Medio ed Estremo Oriente incuneandosi geograficamente nel Mediterraneo, importante culla di antica storia, oggi nuovamente al centro di interessi economici e soprattutto politici. Fernand Braudel affermava: «L'Italia trova là il senso del proprio destino», nel Mediterraneo «crocevia antichissimo»⁷ ed è l'asse mediano di quel mare. Occorre quindi ragionare sull'Italia pensando alla sua funzione di asse di penetrazione europea nel Mediterraneo, snodo di congiunzione verso il «grande Mezzogiorno» del mondo oggi diventato il nuovo polo di sviluppo per il futuro.

Per adeguatamente diffondere la coscienza europea emersa nel Settecento illuministico occorre coltivarla e insegnarla proprio nei luoghi dove il sapere si forma, si costruisce e si propaga. In quei luoghi – le scuole e soprattutto le università – il processo formativo è peraltro facilitato dall'esistenza dei programmi europei Erasmus che da oltre trent'anni consentono a studenti e dottorandi di vivere un'esperienza di studio o di tirocinio formativo presso una delle trecento università partner europee. Si tratta dunque di potenziarne l'efficacia attribuendo ai diversi insegnamenti una comune sensibilità europeistica.

Per cercare di educare finalmente i suoi Stati membri, l'Europa deve dunque iniziare partendo proprio dai luoghi del sapere, così da preparare i giovani alle sfide che contrappongono e sempre più contrapporranno il vecchio continente agli altri e ai blocchi economici che questi manifestano. L'azione educativa potrà allora essere promossa proprio dai cittadini e dai funzionari oggi soggiogati da una abnorme burocrazia al fine di sradicare le profonde radici di ostici nazionalismi, peraltro meno presenti proprio nella storia italiana. Alberto Quadrio Curzio nella già citata relazione ai Lincei ha ricordato una raccomandazione di Luigi Einaudi contenuta in una delle sue *Prediche inutili*: «Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare» – indispensabile lezione per poter intervenire sul comportamento dei funzionari europei asserviti come sono all'attuale abnorme burocrazia che invischia le strutture organizzative.

A questo proposito e sull'onda delle esperienze consolidate come presidente della Bce, Mario Draghi ha fornito una esemplare lezione sulla cui base educare le future leve perché diventino protagonisti di una Unione Europea migliore.

L'11 ottobre 2019, in una mirabile *lectio magistralis* alla Cattolica di Milano in occasione del conferimento della sua laurea *honoris causa*, rivolgendosi appunto ai giovani che devono decidere di «mettere le loro capacità al

servizio pubblico», Draghi si è soffermato sulle «responsabilità del policy maker» e sulle «caratteristiche frequenti [presenti] nelle decisioni che consideriamo buone: la conoscenza, il coraggio, l'umiltà» indispensabili per «l'incertezza in cui operano i policy maker», in particolare in un mondo in cui sempre più vengono privilegiate opinioni soggettive che ignorano l'umiltà di una preliminare e approfondita conoscenza dei fatti come elemento fondamentale per appropriatamente decidere. Tuttavia, Draghi è stato indotto anche a constatare un'amara tendenza politica presente particolarmente in Italia: «in questo contesto è più facile per il policy maker rispecchiare semplicemente quelli che egli reputa essere gli umori della pubblica opinione, sminuendo il valore della conoscenza, assumendo prospettive di breve respiro e obbedendo più all'istinto che alla ragione. Ma solitamente ciò non serve l'interesse pubblico».

Nel costruire l'auspicato neo Rinascimento europeo, questi insegnamenti siano fondamentali perché dal pesante stato di crisi in atto si possa giungere realmente a rendere migliore il mondo che verrà.

Note

¹ Jacques Le Goff, *Prefazione* a Umberto Eco, *La ricerca della lingua perfetta*, Laterza, Roma-Bari 1993, p. vii.

² Jacques Le Goff, Paolo Morawski, *Età medievale*, Marietti, Casale Monferrato 1988, pp. 48-49.

³ Rosario Villari, *Storia Medioevale*, Bari 1975, p. 299.

⁴ Ivi, p. 309.

⁵ Rainer Masera, *Il debito non è una colpa, ma...* in «Aperta Contrada», 7 aprile 2020.

⁶ Fernand Braudel, *Le modèle italien*, Arthaud, Paris 1989, p. 45: «L'accueil franc qu'ils feront un jour à la culture italienne se trouvera dans chaque cas – et chaque fois différemment – fortement barré par des cultures nationales solidement en place et qui ne céderont pas aisément le terrain à l'intruse [...] L'Italie n'a pas gagné sans combattre. Et cette compétition, en vérité, a contribué à sa grandeur».

⁷ Fernand Braudel, *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Flammarion, Paris 1985, pp. 17-19: «L'Italie trouve là le sens de son destin [...] La Méditerranée est un très vieux carrefour».

22.

Covid-19 e futuro dell'Europa

*di Ennio Triggiani**

10 maggio 2020

1. Non sappiamo se l'integrazione europea, che ha affrontato e superato numerose crisi nella ancor breve storia, sarà capace di uscirne vittoriosa anche in questa circostanza. Molti nodi stanno ormai venendo al pettine e non sembra più rinviabile una decisione sul suo futuro. Infatti, la particolare drammaticità della situazione attuale a partire da quella sanitaria deriva dal fatto che questa si trasferisce direttamente sull'intera economia reale investendo sia la domanda che l'offerta. E la dimensione globale della sfida pandemica dovrebbe ulteriormente dimostrare, se pure ce ne fosse bisogno, l'irrinunciabile superamento dei ristretti confini nazionali nella soluzione delle problematiche contemporanee e la velleità dei nazionalismi pur risorgenti.

Tuttavia, anguste miopie di parte, nutrite dal motto «per qualche voto in più», rendono tutto molto difficile. Si pensi alla tradizionale manfrina del bicchiere fra mezzo pieno e mezzo vuoto con cui, solo in Italia, maggioranza e opposizione hanno valutato la conclusione sia del Consiglio dei ministri finanziari del 9 aprile u.s. che del Consiglio europeo del 23 aprile u.s. In questo momento sarebbe necessario, pur nelle legittime differenze di opinioni sulla lettura di quanto sta avvenendo, di attenuare le tensioni, come sta avvenendo in gran parte dei Paesi europei; invece si avvelena ulteriormente il clima con slogan e frasi gravi che producono il solo risultato di aizzare le tifoserie ma non di far comprendere al meglio i fatti ai cittadini. L'equilibrio dei giudizi, nel nostro pittoresco Paese, somiglia a quello di un ubriaco lungo una linea ideale del suo cammino; non era peraltro facile, in questo primo tempo del difficile negoziato, conseguire risultati eclatanti.

* Professore emerito di Diritto dell'Unione Europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In realtà, allo stato, sono sbagliati sia i proclami trionfalistici che le condanne spinte ai limiti del vituperio per la semplice considerazione che molti aspetti del quadro complessivo non sono ancora pienamente formulati. Infatti, di certo non ci sono gli eurobond mentre il Mes (Meccanismo europeo di stabilità) – per di più di uso facoltativo – è limitato alle spese sanitarie dirette e indirette con un finanziamento di 240 miliardi, nella sua sottolinea di credito Pandemic Crisis Support; e, soprattutto, esso è stato privato del discutibile commissariamento da parte della troika (Commissione europea, Bce, Fmi) cui era sottoposto lo Stato che ne avesse richiesto l'utilizzazione, come in Grecia. Tale impostazione è stata confermata dall'Eurogruppo dell'8 maggio il quale, senza ombra di dubbio, ha dato via libera ai finanziamenti per il 2% del PIL a tasso dello 0,115% e con rimborso a scadenza decennale per spese sanitarie dirette e indirette; si conferma, quindi, la sospensione della maggior parte delle condizioni di accesso alla linea di credito previste dal Regolamento 472/2013, secondo quanto chiesto il giorno prima in una lettera dalla Commissione europea. In altri termini, vengono rimosse alcune condizioni giudicate piuttosto severe sui Paesi debitori e, su tutte, la richiesta di aggiustamenti macroeconomici, cioè sostanzialmente misure per cambiare il modo in cui lo Stato spende i soldi pubblici, e la stretta sorveglianza delle principali istituzioni europee sull'economia del Paese debitore. Per di più, valendo tali condizioni per tutti gli Stati membri, per i primi governi che chiedessero il prestito non sarebbe assolutamente un avvertimento di rischio default.

Continuare a demonizzare il Mes, il che avviene solo in Italia, risulta quindi francamente incomprensibile, considerato che sarà possibile disporre rapidamente di circa 37 miliardi per interventi sanitari, e che comunque nessuno sarà obbligato a farvi ricorso. Rimanere ancorati a precedenti posizioni politiche, a suo tempo anche giustificate, per rigidità ideologiche o per opposizioni aprioristiche mi sembra deleterio e del tutto fuori luogo.

Il Mes, peraltro sollecitato con decisione da altri Paesi membri quali la Spagna e la stessa Grecia e trasformato in uno strumento di lotta alla Covid-19, non comporta assolutamente il rischio che a posteriori possano essere resuscitate condizioni inizialmente non previste. L'Italia, infatti, firmerebbe un Protocollo con la dettagliata disciplina delle relative modalità e si accorgerebbe certo dell'esistenza di eventuali trappole. E poi, i due organi del Mes, Consiglio dei governatori e Consiglio d'amministrazione, ove volessero intervenire durante la gestione del prestito secondo il regime generale, dovrebbero decidere all'unanimità o, eccezionalmente, con un maggioranza qualificata dell'80% (85% se votazione d'urgenza) del capitale versato. Teniamo presente che la quota degli Stati del Sud corrisponde a più del 50%

(per l'Italia il 17,91%) potendo pertanto facilmente bloccare qualsiasi proposta dei *Frugal Four* – e cioè Olanda, Austria, Svezia e Danimarca – e della Germania. È del resto ormai chiaro che le condizioni poste non possono riguardare un programma di correzioni macroeconomiche, come verificatosi a suo tempo in Grecia in un quadro economico e sociale profondamente diverso e con la sospensione del Patto di Stabilità; né esiste alcun automatismo tra la richiesta di accesso al Fondo e l'attivazione dell'OMT (Outright Monetary Transactions), il piano straordinario di aggiustamento macroeconomico della Bce. Oggi, invece, l'unico vincolo posto, come già detto, consiste nella destinazione d'uso delle spese sanitarie nell'ambito del «rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite», come indicato dall'art. 12 del Trattato Mes.

Passando, poi, agli altri strumenti, la Banca europea per gli investimenti sosterrà finanziamenti di 200 miliardi soprattutto per le piccole e medie imprese, al quale si aggiunge l'intervento della Commissione attraverso i programmi COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-Sized Enterprises) e InnovFin (EU Finance Innovator). Altri 100 miliardi sono previsti per il programma SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) anti-disoccupazione, anche se non si è ancora disegnata una concreta politica europea di lotta alla disoccupazione strutturale; questa è richiesta con forza dall'Organizzazione internazionale del lavoro, e come d'altronde fra le priorità poste dal Pilastro europeo dei diritti sociali proclamato da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 17 novembre 2017. Ormai il lancio di ingenti risorse finanziarie comuni assume forme e dimensioni molto significative.

Ma la vera innovazione introdotta nel Consiglio europeo del 23 aprile è data dal Recovery Fund per sostenere la ripresa attraverso solidarietà e coesione con l'ulteriore intento di attenuare i rischi di divergenze eccessive all'interno del mercato unico. Esso consiste finalmente nella emissione di bond da parte della Commissione, utilizzando il meccanismo già impiegato per lo schema anti-disoccupazione SURE. Si tratta, in fondo, di una riformulazione dei famosi euro o coronabond con la differenza che essi si agganceranno direttamente sul bilancio pluriennale europeo, il quale dovrebbe almeno raddoppiarsi rispetto all'attuale misero 1% del PIL europeo. I due o tre mila di miliardi così attivati dovrebbero partire, in astratto, dal prossimo 2021 ma esiste ormai l'accordo per l'individuazione di «soluzioni ponte» considerata l'urgenza ed evitare l'allungarsi dei tempi. Tuttavia, l'aspetto centrale di questo nuovo strumento consiste nella circostanza che, come precisato dalla presidente della Commissione von der Leyen, parte dei fondi in questione sarà a fondo perduto e quindi senza alcun obbligo di restituzio-

ne. Se ciò, come si auspica, avvenisse e si concretizzasse in una buona percentuale degli stessi si raggiungerebbe un enorme risultato impensabile fino a pochissimo tempo fa.

E così per quanto riguarda le varie modalità di prestito che dovrebbero assicurare a molti Stati l'indispensabile liquidità (da dove prenderemmo le risorse per i vari interventi nazionali adottati o previsti?) anzitutto va detto che i relativi tassi d'interesse praticati con le garanzie «comunitarie» sono oggi vicini allo zero mentre il ricorso individuale sarebbe progressivamente di gran lunga maggiore se solo si pensa all'inevitabile ampliarsi dello spread in una crisi priva del paracadute comune. Per di più, se ogni Stato dovesse procedere per conto proprio dovremmo considerare l'inevitabile affollamento del mercato finanziario, il quale comincerebbe a operare le proprie scelte di convenienza.

Inoltre, è a tutti evidente che la stessa convenienza del prestito è oggettivamente legata al numero degli anni per i quali è prevista la restituzione. Sembra che si debba ipotizzare un periodo accettabile fra venticinque e trent'anni; ma anche in questo caso aspetteremo la proposta della Commissione europea.

Nel complesso, si tratta di interventi significativi che si aggiungono ai fondamentali 750 miliardi della Banca centrale europea (BCE) per l'acquisto di titoli di Stato (PEPP, Pandemic Emergency Purchase Programme) dei quali 220 a favore dell'Italia con il conseguente accesso facile e a basso costo al mercato finanziario, al recupero a nostro favore di 11 miliardi dei Fondi strutturali a rischio perdita, alla sospensione del Patto di Stabilità e quindi dei limiti di spesa derivanti dai parametri di Maastricht, alla flessibilità nella disciplina degli appalti pubblici e al ridimensionamento del divieto degli aiuti di Stato; sotto quest'ultimo profilo è però inevitabile che, in assenza dei vincoli ordinari, i Paesi con una maggiore disponibilità di risorse avranno l'occasione di rafforzare il proprio tessuto produttivo. Non a caso ben la metà degli aiuti autorizzati di recente dalla Commissione europea riguardano la Germania.

Nel complesso, viene mobilitato, per la prima volta, un rilevante pacchetto di migliaia di miliardi di euro del tutto impensabile fino a poco tempo fa. Ma la lunga e vera battaglia, da compiere sganciandoci dalla facile propaganda, verterà soprattutto sia sull'entità del nuovo bilancio pluriennale che su di una nuova fiscalità comune; questa, indispensabile in una Unione monetaria, non può più sopportare quasi-paradisi fiscali quali la «rigorosa» Olanda dove solo il 4% del reale volume d'affari risulta imponibile ai fini fiscali.

Non dobbiamo, comunque, dimenticare che gli Stati e le istituzioni «comunitarie» debbono muoversi nel rispetto del Trattato di Lisbona. Per i

provvedimenti adottati o prospettati la norma di riferimento è l'art. 122 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che prevede l'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro «seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»; il tutto in «uno spirito di solidarietà», parola magica che costituisce il determinante quadro di riferimento giuridico e politico dell'intera operazione.

Uno spirito di solidarietà che non sembra animare la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio scorso, intervenuta nel momento sbagliato e francamente inopportuna. L'approccio della Corte non è nuovo ma si è manifestato in questa circostanza con contenuti e modalità espressive estremamente discutibili determinando una pericolosa invasione di campo. La sentenza, certo, è nel merito ancora interlocutoria in quanto dovrebbe trovare agevole soddisfazione in una convincente motivazione della Bce, che peraltro ha già reagito in termini netti e polemici rimarcando la propria indipendenza giuridica, d'altronde pretesa a suo tempo proprio dalla Germania sul modello della propria Bundesbank.

Il giudice in questione accusa la Banca di aver violato il rispetto del «principio di proporzionalità» nei suoi interventi effettuati nel 2015 sul mercato finanziario, agendo *ultra vires*, e quindi anche il principio di democrazia in quanto essi limiterebbero il potere del Parlamento tedesco in materia di politica economica e di bilancio. Lo sconfinamento, in altri termini, consisterebbe nell'aver usato lo strumento monetario per agire sulla politica economica, che è competenza statale. Ora, che la politica monetaria non sia suscettibile di produrre effetti sulla seconda nemmeno un marziano improvvisamente catapultato sulla Terra potrebbe ipotizzarlo! E nessuno metterebbe in dubbio che consentire alle banche di disporre di sufficiente liquidità favorisce evidentemente il credito all'economia reale. D'altronde, i pur interventi massicci della Bce non sono mai stati tali, e non potrebbero esserlo, da eliminare la divergenza tra gli spread, inequivocabile segno di frammentazione. Senza considerare che comunque all'Unione spetta un coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 5, par.1 TFUE) tanto più in delicati e rischiosi momenti di crisi. E non può tralasciarsi quanto sancito all'art. 282 par. 2 TFUE secondo cui il Sebc (Sistema europeo delle banche centrali) «apporta il suo sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima» (cfr. art. 3 TUE, Trattato sull'Unione Europea).

È poi irritante, se non sottoponibile a procedura di infrazione innescando un'inutile crisi istituzionale, la dura critica rivolta alla Corte di giustizia dell'Unione che, in coerenza con precedenti giudizi, aveva nel 2018, proprio

dietro apposito rinvio pregiudiziale della stessa Corte costituzionale tedesca, pienamente legittimato gli interventi della Bce, che è una delle istituzioni dell'Unione. Va ricordato che gli Stati, con il Trattato (da Roma fino a Lisbona), hanno attribuito al giudice dell'Unione la competenza esclusiva quanto al controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti «comunitari»; di conseguenza le sentenze di quest'ultima sono sempre prevalenti tranne palesi, significative e incontrovertibili violazioni di principi fondamentali sanciti dalle Carte costituzionali nazionali, secondo la teoria dei c.d. «controlimiti». Ma non è assolutamente questo il caso.

La sentenza, pur riguardando gli interventi effettuati nel 2015, non potrà non avere un impatto sul programma in atto e sulle decisioni future; è reale il rischio che si proietti un'ombra «provinciale» sulle relazioni, giuridiche e politiche, fra gli Stati membri dando fiato alle forze più «sovraniste» presenti in essi. Del resto, se non si combatte la frammentazione finanziaria si mette a rischio la sopravvivenza stessa dell'euro, che invece dona ai Paesi membri (a partire dall'Italia) una effettiva sovranità monetaria che molti di essi non avevano e che è un vantaggio per l'intera area. L'attacco all'euro è, purtroppo, l'obiettivo cui tende parte dell'opinione pubblica tedesca, di cui i promotori del ricorso si sono fatti interpreti, chiudendosi in un'ottica di miope egoismo; si dimentica però che la Germania da molti anni crea squilibri sul mercato unico a causa di un surplus commerciale consistente superando la soglia massima del 6% indicata dalla Commissione europea.

L'approccio del giudice tedesco, sotto più profili incongruente e privo del necessario filtro dell'opportunità politica, prende però spunto dall'oggettivo e contraddittorio problema di una unificazione monetaria non inserita in una analoga comune politica economica e fiscale. Ed esso potrebbe allora indirizzare la scelta politica della risposta alle conseguenze del Coronavirus nel privilegiare il ricorso agli strumenti «ordinari» di raddoppio del bilancio «comunitario» e di strumenti innovativi quali il Recovery Fund.

2. Ciò detto, sarebbe bene finirla con gli equivoci, scusabili se derivanti da scarsa conoscenza ma meschini quando dettati da desolante propaganda. Cerchiamo allora di essere precisi quando parliamo di Europa, o meglio, di Unione Europea. Questa, va ricordato, è formata soprattutto dalle sue istituzioni politiche sovranazionali quali sono la Commissione e il Parlamento. Accanto a esse, tuttavia, si affiancano i due Consigli, quello europeo formato dai capi di Stato o di governo, e cioè dal vertice politico, e quello «dei ministri», composto dai singoli responsabili dei dicasteri in funzione della

loro competenza. Entrambe queste ultime istituzioni sono diretta espressione degli Stati nazionali e ne rappresentano i vari egoismi «sovranisti». Il problema è che, negli attuali equilibri istituzionali, per le decisioni più importanti, come il bilancio o l'attuale vicenda degli euro o coronabond, i poteri sono in mano ai governi nazionali e alla possibilità per ciascuno di essi, a partire da Malta e Lussemburgo, di porre il veto. È chiaro, quindi, che l'Europa vive la perenne contraddizione di una grandiosa realtà di integrazione e solidarietà sottoposta però al pesante condizionamento degli egoismi nazionali. È come una Ferrari il cui motore possente fosse bloccato da un limite di velocità «cittadino». E mi pare abbastanza singolare che da forze politiche ideologicamente basate sul «sovranismismo» ci si meravigli delle conseguenze prodotte sul funzionamento dell'Unione da parte degli altri «sovranismi».

E anche sui profili sanitari l'attuale crisi dimostra quanto sia necessario migliorare la qualità dell'intervento comune. Iniziali polemiche contro l'inadeguatezza dell'intervento «europeo» hanno tralasciato la circostanza che la sanità non è una specifica competenza dell'Unione la quale non definisce le relative politiche, né l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. Oltre al generico riferimento operato dall'art. 9 TFUE a un elevato livello di tutela della salute umana, la sua azione, secondo l'art. 168 TFUE, si limita a integrare le politiche nazionali e a sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della sanità pubblica, in particolare nella «lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero» (par. 1); e si attribuisce a Parlamento europeo e Consiglio il potere di «adottare misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero» (par. 5).

Concretamente, e come prima fase, la Commissione ha mobilitato 3 miliardi di euro dal bilancio dell'UE, di cui 2,7 miliardi saranno erogati attraverso lo strumento per il sostegno di emergenza e 300 milioni attraverso la capacità di apparecchiature mediche di *rescEU*, il Meccanismo di protezione civile dell'Unione per fronteggiare le catastrofi. Saranno possibili contributi supplementari da parte degli Stati membri e dei singoli, di fondazioni e anche di iniziative di finanziamento collettivo (crowdfunding). L'UE ha anche organizzato una raccolta fondi online con l'obiettivo di raggiungere il traguardo di 7,5 miliardi di euro di finanziamento iniziale per lo

sviluppo e la distribuzione di strumenti diagnostici, terapie e vaccini contro il Coronavirus.

E va ricordato che, in tale quadro di cooperazione e sorveglianza, opera dal 2005 il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (Ecdc) – una delle due agenzie create dall’Unione Europea per supportare (non sostituirsi a) i governi nazionali su questioni relative alla Salute – fornendo linee guida e analisi del rischio riguardo a malattie ed epidemie. Tale compito, supportato da ulteriori risorse, è stato egregiamente eseguito nelle scorse settimane con una serie di indicazioni, purtroppo ignorate o sottovalutate da molti governi, sulle misure di prevenzione, di protezione individuale dei singoli cittadini e degli operatori sanitari nonché di organizzazione ospedaliera di fronte all’arrivo massiccio dei contagiati.

E ancora, il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze della Commissione fornisce continua assistenza a tutti i Paesi, in Europa e nel resto del mondo, che ne facciano richiesta. Può assumere la forma di cofinanziamento del trasporto dell’assistenza, compresi i dispositivi di protezione individuale e altre forme di sostegno quali la messa a disposizione di competenze.

Lo scorso 2 aprile, poi, la Commissione ha adottato alcuni «Orientamenti» con i quali viene definita anche una serie di misure di «sostegno e assistenza supplementari che la Commissione può fornire alle autorità sanitarie degli Stati membri»: dal coordinare le richieste di assistenza transfrontaliera, al cofinanziare il trasporto di emergenza di pazienti e squadre mediche, alle misure da adottare per rimborsare i costi sanitari delle cure somministrate in un altro Paese, all’incoraggiare il dispiegamento di squadre qualificate di personale medico e con un sistema di supporto alla gestione clinica per la condivisione di conoscenze ed esperienze.

Ricordando, poi, la trasformazione temporanea del Mes in ottica sanitaria, va ulteriormente ricordato che l’Unione ha garantito in questo periodo il funzionamento del mercato unico, rendendo possibile la consegna di dispositivi sanitari a medici e infermieri, l’arrivo di ventilatori che potevano salvare vite, nonché la fornitura di generi alimentari e di altri prodotti di prima necessità.

In realtà, non si poteva fare di più proprio in quanto esistono, appunto, precisi limiti di intervento per le istituzioni «comunitarie». Sulla Sanità il potere risiede ancora, e lo stiamo vedendo, nelle mani degli Stati nazionali, che non hanno mai voluto cedere a Bruxelles la loro sovranità; d’altronde, basta pensare, in sovrappiù, al pasticcio italiano della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni con queste ultime a godere, in materia, delle principali responsabilità. L’Unione non può organizzare o fornire i servizi sani-

tari e di assistenza medica nei vari Paesi, né può definirne le politiche; al massimo può collaborare con i competenti settori industriali per incrementare la produzione di attrezzature mediche e l'offerta di medicinali.

Sarebbe fondamentale, allora, che la cancelliera Merkel cogliesse l'occasione di spendere l'ultima parte della sua vita politica nell'aprire la strada a interventi veramente innovativi e coraggiosi, come pur sollecitata da autorevole stampa tedesca quale «Der Spiegel». La nascita di una «mutualità comune» non avrebbe solo un significativo impatto economico ma costituirebbe un importante coinvolgimento e immedesimazione dei cittadini nel progetto europeo. Ricordiamo che il ricorso a tale strumento era già stato formalizzato nel Piano Delors nel 1994 – e allora presidente della Commissione ne parlava già dal 1987 – avanzatissimo per l'epoca e, ahimè, ancora tale a tutt'oggi. L'emissione congiunta di titoli di Stato garantiti dalla Commissione e da tutti i Paesi dell'eurozona, trasformando il rischio individuale di ciascuno di essi in frazioni di rischio collettivo, dovrebbe essere interesse di tutti. Si creerebbe infatti un mercato di dimensioni tanto imponenti da mettere al riparo da possibili attacchi speculativi; e si tratterebbe di un passo decisivo verso una nuova indispensabile politica fiscale e di bilancio comune per un rilancio della crescita e del nostro modello sociale attraverso la mobilitazione di tutte le risorse necessarie. E in questo ambito dovrebbe diventare fisiologica una progressiva redistribuzione del reddito e un'equa ripartizione dei costi nel caso di crisi comuni come quella della Covid-19.

È giunto il momento di comprendere che l'unica via d'uscita dal pericoloso stallo in cui versa l'integrazione europea consiste nella eliminazione della caratteristica di «Giano bifronte» dell'attuale Unione. Si tratta di costruire una realtà meno contraddittoria e pienamente sintonizzata sulle ineludibili e improrogabili necessità della odierna società globalizzata. Certo, attualmente fra un'Europa limitata, come l'attuale, e la «non Europa», irresponsabilmente evocata da qualcuno, esiste solo l'abisso del fallimento. Ciò non toglie che bisogna lavorare per scenari radicalmente diversi partendo da quei Paesi membri, in gran parte meridionali e molto importanti, orientati a recuperare lo spirito originario del sogno europeo. Rimanere troppo ancorati alla realtà rischia di farsi travolgere dalla rapidità con cui questa si evolve.

In conclusione, è del tutto inopportuno, per serietà, trarre ora alcuna conclusione definitiva ed esprimersi con le tonalità da decibel di un dancing. Restano, tuttavia alcune considerazioni. Le trattative in sede diplomatica non sono mai semplici e non basta battere i metaforici pugni che, anzi, a volte sono controproducenti. In Italia abbiamo difficoltà a gestire i rapporti

fra governo centrale e Regioni, figuriamoci quanto può succedere tra 27 – o 19 per l'Eurogruppo – Stati sovrani, per di più quando la sovranità si traduce in sovranismo. Nell'attuale quadro normativo è francamente difficile pensare di andare al di là delle misure adottate o ipotizzate. Oggi bisogna scommettere sul futuro che da noi può presentare l'immagine dell'Unione; per tale scommessa è però necessario mettere all'ordine del giorno la riforma del Trattato di Lisbona in un'ottica federale che unifichi finalmente la politica economica e fiscale, completando l'Unione monetaria.

D'altronde, in questi decenni la prospettiva federale ha comunque determinato la nascita di alcuni aspetti importanti quali il trasferimento a una istituzione democratica sovranazionale come il Parlamento europeo, con il concorso degli Stati membri, del potere legislativo in numerosissime materie, il controllo del rispetto di tali norme – prevalenti su quelle interne non conformi – da parte di Commissione europea e del sistema Corte di giustizia, la nascita di una moneta unica pur senza la necessaria Unione economica e fiscale, la competenza esclusiva sui rapporti commerciali con gli Stati terzi e l'esistenza di una pur limitata politica estera comune, l'unione doganale e la politica di concorrenza, un embrionale – per la sua minima entità – bilancio comune, il riconoscimento di una cittadinanza europea con un benché ristretto catalogo di autonomi diritti.

Tuttavia, va ribadito che il complessivo esercizio dei poteri appare fortemente condizionato dagli Stati membri nonché dal persistente ricorso all'unanimità di essi per molte decisioni essenziali e per la stessa modifica del Trattato istitutivo, che resta la fonte dell'intero sistema. In altri termini, l'integrazione europea è destinata a rimanere precaria e reversibile, e l'uscita del Regno Unito ne è dimostrazione palese.

Ma proprio la gravissima crisi prodotta dalla Covid-19 potrebbe costituire la cartina di tornasole del passaggio dall'attuale comunità «pre-federale» a un percorso verso una progressiva integrazione politica che elimini situazioni di confine e ambiguità. A essa non ci si può aspettare che aderiscano tutti gli attuali 27 Paesi membri ma almeno quelli che siano più maturi per una scelta coraggiosa. La base di riferimento di questo percorso esiste già ed è nella Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel 2001, la quale sancisce i valori costituzionali, espressione della cultura storica europea, sui quali costruire le istituzioni federali. Ovviamente nessuno si illude che il percorso possa essere né rapido né agevole, anzi; ma il momento è propizio per cominciare a innalzare fondamenta più solide verso la piena integrazione perché la crisi economica e sociale che seguirà alla pandemia sarà di portata tale da non consentirne un'uscita se non tutti insieme, dai più forti ai più deboli.

La posta in gioco è altissima e riguarda la tenuta stessa della democrazia nonché la portata dei rapporti internazionali e della geopolitica. Ma la storia dell'integrazione europea, come si è detto, ha evidenziato che i suoi processi di crescita sono emersi proprio dopo gravi crisi prodottesi al suo interno e la fine della pandemia ci consegnerà un'Europa in una situazione per alcuni versi simile al secondo dopoguerra. Bisogna allora ispirarsi alla ricorrenza del 70° anniversario della dichiarazione Schuman, il 9 maggio, come ha sollecitato lo stesso papa Francesco rivolgendosi a « quanti hanno responsabilità nell'Unione Europea, chiamati ad affrontare in spirito di concordia e di collaborazione le conseguenze sociali ed economiche provocate dalla pandemia ». C'è da sperare che, proprio sulla base delle tragedie umane ed economiche vissute, i governi europei, secondo quanto realizzato grazie agli statisti che allora diedero vita alle Comunità europee, mettano da parte chiuse visioni nazionali e lavorino sulla base di una rinnovata e indispensabile solidarietà. Già, però quelli erano statisti.

23.

L'Unione Europea è alla prova della storia

di Antonella Pagano*

12 maggio 2020

È appena iniziata la tanto attesa e temuta fase due, il progressivo ritorno alla normalità, *nevernormal* l'abbiamo definita, perché tutto lascia presagire che il mondo dopo l'avvento della pandemia Covid-19 sarà comunque strutturalmente diverso.

La «tragedia umana di proporzioni bibliche» di cui parla Mario Draghi nell'intervista al «Financial Times» lascia dietro di sé una scia di morte e dolore che non si può cancellare, ma la misura e la profondità degli effetti economici e sociali per il nostro Paese dipenderanno in maniera determinante dal modo in cui reagiranno i governi nazionali, l'Unione Europea, le banche, gli imprenditori e ciascuno di noi. Per potersi rialzare e proseguire rafforzati e temprati dalle difficoltà che stiamo vivendo, sarà fondamentale riflettere sui fenomeni e sulle criticità emerse nel periodo di lockdown, ripensare e ridefinire di conseguenza il proprio modo di operare. È un'occasione importante di rilancio per il mondo pubblico e privato e alcuni concetti, di per sé non nuovi, assumeranno un'inedita rilevanza.

Il lockdown ha comportato uno stravolgimento delle abitudini quotidiane degli italiani, sia sul fronte professionale che su quello personale. Concentrandoci sul lavoro, a seguito dell'emergenza sanitaria circa 2 milioni di persone hanno operato in modalità *smart working*, rispetto ai poco più di 200.000 che vi ricorrevano prima dell'epidemia di Coronavirus (fonte: Ministero del Lavoro). Si è trattato di un cambiamento repentino e non pianificato, nato per coniugare la necessità di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori con le esigenze produttive. In larga misura, il meccanismo ha funzionato, soprattutto per quelle aziende abituate a operare in modo agile

* Managing Director, Accenture Consulting.

e flessibile, che nel corso degli ultimi anni avevano investito in tecnologia a supporto dello sviluppo digitale e che hanno reagito prontamente alla situazione. Anche nella fase due si dovrà favorire, ove possibile, la prosecuzione della modalità di *smart working*, e con ogni probabilità il ricorso a forme di lavoro agile caratterizzerà anche il *nevernormal*. La forzatura, nata da una emergenza, può trasformarsi in un'opportunità per coniugare un migliore *worklife balance* con un'organizzazione più efficiente, facendo leva sulle opportunità offerte dalla tecnologia.

Come commentato da Fabio Benasso, presidente e amministratore delegato di Accenture Italia: «La prossima fase di *restart* sarà graduale. Le organizzazioni devono velocizzare la definizione delle proprie priorità, accelerando il processo di trasformazione in realtà sempre più collaborative, agili e flessibili. Nell'azienda post lockdown, l'agilità diventerà una *capability* critica per affrontare le dinamiche di mercati sempre più volatili: la capacità di anticipare le discontinuità e di rimodulare rapidamente le *operations* sarà l'imperativo da seguire per vincere le prossime sfide. I confini tradizionali delle imprese si estenderanno ulteriormente e di conseguenza servirà sviluppare una sempre maggiore collaborazione ecosistemica per fornire risposte tempestive all'evolvere dei mercati. In questo scenario, la tecnologia sarà il fattore abilitante. Nel *new normal* sarà, infatti, ancora più strategico disporre di strumenti innovativi scalabili e con costi sostenibili per combattere in mercati sempre più liquidi».

Tornando al tema *smart working*, un aspetto interessante e forse meno immediato emerge dalla definizione che ne dà il Politecnico di Milano: «una nuova filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati». La definizione sottende due elementi fondamentali, fiducia e responsabilità. Il lavoro in modalità *smart* funziona pienamente quando, oltre a strumenti efficaci e affidabili per poter operare, alla base ci sono responsabilizzazione e fiducia che consentono a entrambe le parti di trarre il meglio dal rapporto.

Questo nesso tra fiducia e responsabilità rappresenta uno degli elementi fondanti della fase di ricostruzione del nostro Paese post emergenza Coronavirus. In questi oltre due mesi di chiusura forzata gli italiani hanno dimostrato un rispetto quasi sorprendente delle regole: siamo stati chiamati a un grande sacrificio in nome di interessi e valori condivisi. La progressiva riapertura delle attività nel Paese scattata il 4 maggio si fonda sulla fiducia nel fatto che i cittadini continueranno a operare con responsabilità, nel rispetto delle regole sul distanziamento sociale e sull'utiliz-

zo dei meccanismi di protezione individuale. Continueranno a esserci controlli sul rispetto delle regole, ma la vera svolta avviene nel momento in cui l'individuo, consapevole del fatto che dal proprio comportamento dipende la salute non solo individuale ma anche collettiva, si comporta responsabilmente.

Da un'analisi condotta da Accenture coinvolgendo 15.600 dipendenti in 10 Paesi in merito a cosa chiedono i lavoratori ai propri leader, è emerso che in primo luogo le persone hanno bisogno di potersi fidare dell'azienda e dei leader: fiducia che si conquista dimostrando attenzione e cura per gli individui e la comunità. Parallelamente, i leader devono dimostrare di avere un piano chiaro, essere trasparenti nello spiegare la logica che guida le decisioni, guardare al futuro in modo proattivo.

È auspicabile che questo connubio di fiducia e responsabilità permei anche i rapporti economici nella triangolazione governi-banche-impresе cui fa riferimento Mario Draghi nell'intervista. In questa fase molto delicata i governi sono chiamati a supportare i cittadini e le imprese nell'affrontare una situazione straordinaria per evitare che l'emergenza sanitaria sfoci in una crisi economica senza ritorno. Il governo italiano sta mettendo in atto provvedimenti a sostegno di cittadini e imprese per affrontare la crisi di liquidità, primo vero e altissimo scoglio per la sopravvivenza nell'immediato. In tal senso operano il Decreto Cura Italia, che prevede un pacchetto di misure economiche per complessivi 25 miliardi di euro volti ad arginare il rischio di mancanza di liquidità per famiglie e imprese, e il successivo Decreto Liquidità, che innanzi fino a 100 miliardi la potenza di fuoco del Fondo centrale di garanzia.

Le misure hanno l'obiettivo di privilegiare la celerità di accesso alla liquidità rispetto alla valutazione del merito della bontà del progetto sotteso alla richiesta delle erogazioni. Se ciò è assolutamente comprensibile data l'urgenza e la situazione emergenziale, non esime le imprese dallo svolgere i ragionamenti che normalmente si pongono prima di incrementare la propria esposizione debitoria, visto che si tratta di finanziamenti garantiti ma non a fondo perduto, che, in base alle previsioni attuali, alla scadenza andranno rimborsati o rifinanziati. In questo momento di discontinuità le imprese sono chiamate a ripensare il proprio modello di business, definire le priorità da perseguire, accelerare il processo verso strutture più agili, in grado di reagire velocemente al cambiamento, idealmente di anticiparlo. Le aziende italiane hanno un solido bagaglio di competenze, professionalità, fantasia e capacità di affrontare e risolvere i problemi, risorse che saranno preziose in questa fase difficile. In queste settimane abbiamo visto esempi

virtuosi di come queste doti possono essere messe a frutto: aziende che in pochi giorni hanno trasformato i processi produttivi per offrire ciò che il mercato richiedeva (dispositivi di sicurezza, gel disinfettanti, pannelli divisorii in plexiglass) o per reiventare il proprio modello di business, come ha fatto un'impresa di edilizia acrobatica che ha deciso di dedicare parte dell'attività alla sanificazione di ambienti.

D'altro canto la banca, che in questa fase oltre a svolgere il suo ruolo tradizionale opera come canale per mettere a terra i provvedimenti governativi, deve a sua volta intervenire sul proprio modo di operare, rinnovare l'offerta per «mettere in sicurezza» la sostenibilità del business, supportando la clientela nel contenere lo stress finanziario. In questo contesto la velocità rappresenta un elemento essenziale: semplificazione, snellimento delle procedure, automatizzazione dei processi e formazione delle persone saranno fondamentali per garantire la celerità nelle erogazioni.

Tuttavia, sebbene il focus delle banche debba necessariamente essere nell'immediato l'emergenza di breve periodo, la crisi potrebbe dare un'accelerazione ad alcune tendenze che stavano già ridisegnando l'*industry* bancaria, evolvere il modello distributivo per adattarsi alla nuova fase dove le interazioni fisiche cambiano significativamente, personalizzare il rapporto con la clientela, trasformando l'approccio commerciale e focalizzandosi su ciò che «conta veramente». Per fare ciò la banca ha strumenti potenti, *analytics* sofisticati, informazioni disponibili grazie alle possibilità aperte dalla normativa PSD2 sull'*open banking*.

Un rafforzamento del dialogo tra banca e impresa, un ragionamento congiunto sulle modalità per supportare lo sviluppo del business del cliente, condito dal rapporto fiduciario tra le parti, contribuirebbero a supportare l'auspicata ripartenza.

Ampliando l'orizzonte per guardare alla dimensione europea, è in corso un acceso dibattito sul contenuto e l'ampiezza delle misure che l'Europa metterà a disposizione degli Stati membri per affrontare la crisi. Nonostante sia evidente, come sottolineato da Mario Draghi, che siamo al cospetto di una situazione devastante in cui la perdita di guadagni non è colpa di nessuno di coloro che ne stanno soffrendo, le posizioni dei diversi Paesi sono disomogenee, alimentate da motivazioni economiche, ideologiche e culturali. Sebbene la situazione sia ancora fluida, l'architettura complessiva degli interventi per fronteggiare gli effetti sul piano economico e sociale della Covid-19 è stata definita nella riunione dell'Eurogruppo del 7 e 9 aprile e confermata nel successivo Consiglio europeo del 23 aprile. Il Consiglio ha infatti raggiunto un accordo su alcuni strumenti, che dovrebbero essere operativi dal 1° giugno, quali:

- a) il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), da utilizzare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria e i costi relativi alla cura e alla prevenzione causati dall'emergenza Covid-19. L'ammontare massimo delle risorse è pari al 2% del PIL del 2019, pari a 240 miliardi di euro complessivi, di cui 36 per l'Italia;
- b) l'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), per un totale di 100 miliardi di euro, di cui circa 15-20 per l'Italia;
- c) l'attuazione della proposta della Banca europea di investimenti (Bei) per la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi.

Sul Mes, che riporta alla memoria la dolorosa vicenda della crisi greca, e sull'opportunità di avvalersene, in Italia è in corso un acceso dibattito. In questo caso, a differenza che in passato, la condizione di accesso sarebbe esclusivamente quella di destinare tali risorse al sostegno di spese per i costi, diretti e indiretti, dell'emergenza sanitaria. Il rafforzamento del sistema sanitario rappresenta un elemento chiave per garantire la salute e sicurezza non solo dei cittadini ma anche di tutti quanti si troveranno in Italia per motivi lavorativi o vacanzieri, con importanti effetti anche sul turismo e sugli investimenti.

La decisione se avvalersene spetta al governo ma è interessante ripercorrere la disamina degli aspetti tecnici condotta nella lettera a firma congiunta di Carlo Cottarelli e Enzo Moavero, pubblicata dal quotidiano «la Repubblica» lo scorso 27 aprile. Gli elementi evidenziati sono tre:

1. le condizioni applicabili da negoziare nell'accordo con il Mes e la Commissione europea, al fine di rendere chiare le regole del gioco e sterilizzare il rischio di fraintendimenti sulle modalità e i limiti all'utilizzo;
2. i profili collaterali all'accordo sull'assistenza, con particolare riferimento alla valutazione della sostenibilità del debito pubblico dello Stato che chiede l'assistenza Mes, e la previsione di un meccanismo di sorveglianza rafforzata da parte della Commissione su chi beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale, con le relative implicazioni in termini di obblighi informativi e poteri ispettivi. Gli autori fanno notare come la possibilità di essere sottoposti alla sorveglianza rafforzata esiste, a prescindere dal Mes, in quanto la Commissione potrebbe farlo comunque nel caso in cui uno Stato «si trovi o rischi di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la sua stabilità finanziaria»;

3. La convenienza dal punto di vista economico a richiedere tale linea. Gli autori ipotizzano, in base a dichiarazioni di dirigenti del Mes, un tasso di interesse di mezzo punto percentuale per un prestito settennale. Confrontandolo con il tasso di interesse di mercato per i titoli con tale scadenza e applicandolo sul periodo di vita del finanziamento, si avrebbe un risparmio cumulato di 2-2,5 miliardi.

Sempre in sede di Consiglio europeo del 23 aprile, si è raggiunto un accordo sulla necessità e l'urgenza di creare di un Fondo per la ripresa – European Recovery Fund (ERP), che «dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti dalla crisi pandemica e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti» (conclusioni del presidente del Consiglio europeo). Tuttavia, la disomogeneità nelle posizioni degli Stati membri non ha consentito il raggiungimento di un accordo sul contenuto. Il Consiglio ha pertanto incaricato la Commissione di analizzare le esigenze e presentare con urgenza una proposta per l'istituzione di tale fondo. Sembra definito che verranno emessi titoli di debito comune garantiti dal bilancio UE ma alcuni aspetti chiave sono tutti da definire: l'ammontare, il meccanismo di finanziamento del fondo, elemento fondamentale e fortemente controverso perché determinerà anche come graverà sugli Stati membri, la modalità di distribuzione delle risorse tra i Paesi, la circostanza che si tratti di prestiti o trasferimenti. Nelle parole del presidente del Consiglio Conte «l'ammontare del Recovery Fund dovrebbe essere pari a 1.500 miliardi di euro e dovrebbe garantire trasferimenti a fondo perduto ai Paesi membri, essenziali per preservare i mercati nazionali, parità di condizioni».

Lo strumento quantitativamente più importante tra quelli messi in atto a livello europeo per venire incontro al fabbisogno di liquidità è il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), rivisitazione del Quantitative Easing pensato dalla Bce sotto la presidenza Draghi nel 2015. Si tratta di un programma di acquisto titoli per complessivi 750 miliardi di euro finalizzato ad arginare la crisi innescata dal Coronavirus, di cui si stima che circa 200-220 potrebbero essere destinati all'Italia. Una recente (5 maggio) pronuncia della Corte costituzionale tedesca potrebbe però indirettamente rimettere in discussione i meccanismi del PEPP. La Corte, nel pronunciarsi su un ricorso per la dichiarazione di incostituzionalità del meccanismo del Quantitative Easing, ha deliberato di richiedere al board della Bce di dimostrare, entro i successivi tre mesi, che le motivazioni alla base del Quantitative Easing non eccedano i limiti del Mandato di Francoforte e che gli ac-

quisti siano stati proporzionati. In caso contrario, la Bundesbank dovrà ritirarsi dal programma. Sebbene la decisione non coinvolga direttamente il PEPP, è ragionevole pensare che indirettamente le ripercussioni non saranno trascurabili.

In conclusione, la dinamica su come si concretizzerà il supporto dell'Unione Europea ai Paesi membri per fronteggiare gli effetti della Covid-19 è fluida. Non possiamo che auspicare che venga realmente accolto l'invito formulato da Mario Draghi di operare con celerità nel dispiegare le finanze pubbliche, nel mobilitare le banche e nel sostenerci l'un l'altro, come europei, per affrontare questa che è, evidentemente, una causa comune.

24.
Riflessioni sull'Italia e l'Europa
nell'epoca del Coronavirus

*di Maurizio Cotta**

12 maggio 2020

Questa tremenda bufera della pandemia da Covid-19 che ha devastato le economie di tutti i Paesi e che ci ha costretti in quarantena e alla sospensione di gran parte delle nostre attività dovrebbe sperabilmente averci indotto a una riflessione più attenta sulla situazione in cui siamo e sulle direzioni da prendere quando la crisi sarà finita.

Poiché l'integrazione tra l'Italia e l'Unione Europea è diventata nel corso dei decenni sempre più stretta, ma d'altra parte in questi ultimi anni il rapporto tra l'Italia e l'Europa è stato molto dibattuto e le voci euroscettiche sia nella classe politica, che nel pubblico, si sono fatte sempre più vivaci, è su questo aspetto della situazione del nostro Paese che conviene riflettere. Lo farò per chiarezza in modo volutamente schematico toccando tre punti: *a.* il rapporto tra l'Italia e l'Europa, *b.* l'adeguatezza dell'assetto attuale dell'Unione Europea; *c.* la posizione che l'Italia dovrebbe tenere in questo contesto.

L'ITALIA E L'EUROPA

1. *L'Italia non può fare a meno dell'Europa*

Sul *piano economico* l'Italia, Paese con scarsità di materie prime e una spiccata vocazione manifatturiera in settori caratterizzati da alta qualità del prodotto (e anche con agricoltura vocata non a produzione estesa di base ma a prodotti di alta qualità), ha bisogno di mercati ampi e ricchi. In un contesto

* Ordinario di Scienza politica, Università di Siena.

internazionale nel quale le spinte protezionistiche delle grandi potenze economiche stanno crescendo, lo spazio europeo integrato rappresenta una importante garanzia.

Sul *piano politico* l'Italia, media potenza con debole potenziale militare e inserita in un'area geopolitica ad alto tasso di turbolenza rischia seri fallimenti (e svantaggiose competizioni con altri Paesi di media taglia) se agisce da sola (la storia del colonialismo italiano e del ventennio mussoliniano lo insegnano a iosa). Ha invece bisogno di operare all'interno di un concerto pacifico e coeso di Paesi accomunati da principi e culture comuni.

2. *L'Italia può dare molto all'Europa*

L'Italia contribuisce significativamente con il suo potenziale industriale e agricolo all'economia europea. Molto importante è anche l'apporto scientifico e culturale del nostro Paese; ne sono una testimonianza le migliaia di giovani ricercatori italiani di talento che operano nelle università e nei centri di ricerca di tutto il continente. Per non parlare dell'enorme patrimonio artistico che conservato con cura è a disposizione dell'Europa e del mondo per studio, godimento culturale e turismo.

Sul piano politico-strategico e commerciale la posizione dell'Italia al centro del Mediterraneo è un importante *atout* per tutta l'Europa continentale.

3. *L'Italia deve restare un soggetto attivo dell'Unione Europea*

È facile concludere che l'Italia senza l'Europa sarebbe molto più fragile ed esposta a rischi economici e politico-strategici. L'Europa senza l'Italia sarebbe anch'essa decisamente meno ricca, meno forte.

Possiamo quindi dire che la scelta operata nel primo dopoguerra dalla classe politica italiana di legare strettamente il Paese a un processo di integrazione continentale è stata una scelta strategicamente giusta non solo allora ma tuttora. Una di quelle scelte tornare indietro dalle quali vorrebbe dire entrare in una pericolosa terra incognita.

Poiché però la storia ci insegna che in presenza di determinate condizioni critiche gli Stati possono essere indotti a compiere scelte avventate le cui conseguenze non sono adeguatamente previste, occorre oggi operare perché una simile possibilità che con leggerezza viene prospettata da alcuni politici

e intellettuali sia scongiurata. Affinché, dopo la sciagurata Brexit, siano frenate altre spinte centrifughe è necessario porsi con serietà delle domande sullo stato attuale dell'Unione Europea. Questo esame è certo reso più necessario dallo stato di crisi nel quale l'Italia e il continente sono caduti per effetto della pandemia.

L'EUROPA ATTUALE È IN GRADO OGGI DI FAR FRONTE AI SUOI COMPITI?
UNO SGUARDO CRITICO

1. *L'Unione Europea come è configurata attualmente
è gravemente al di sotto dei suoi compiti*

Alle tre crisi degli anni passati (economico-finanziaria, migratoria e di sicurezza esterna a Est e nel Mediterraneo) l'Unione Europea ha reagito con grave ritardo e per lo più con mezzi insufficienti. In apparenza la risposta alla crisi economico-finanziaria è stata più massiccia (LTROs e QE da parte della Bce, Mes degli Stati), in realtà è mancata una politica economica e fiscale orientata al rilancio dell'economia europea (che infatti è rimasta indietro per es. a quella americana).

Nel settore dell'immigrazione e della sicurezza esterna l'azione Europea è stata praticamente inesistente (salvo l'accordo sui migranti con la Turchia del quale si vedono oggi le conseguenze negative; e le sanzioni alla Russia per l'Ucraina).

Le conseguenze di queste carenze si sono fatte sentire nell'accresciuto divario economico-finanziario tra i Paesi europei e nell'acuirsi delle instabilità ai confini dell'Unione.

2. *Perché l'Europa è mancata?*

Una spiegazione semplice: l'Europa è un *gigante economico* (la seconda economia del mondo quanto al PIL, sia in termini nominali che di PPP; seconda anche come potenza commerciale; seconda moneta internazionale), ma rimane un *nano politico*. In sostanza un *enorme mercato*, ma con un *sovrano politico* debolissimo.

La UE è sostanzialmente un *sistema federale rovesciato*. Il potere federale centrale è munito di risorse finanziarie e amministrative debolissime (il bilancio UE è poco più dell'1% del PIL Europeo¹, i dipendenti della Com-

missione europea circa 34.000 – il comune di Roma ne ha 24.000) e i suoi poteri sono sostanzialmente regolatori e solo marginalmente distributivi e redistributivi. Le risorse finanziarie restano accentrate negli Stati membri (il bilancio di ciascuno di questi oscilla intorno al 40% del PIL nazionale). Il meccanismo politico di decisione centrale è fortemente policentrico: lo spazio decisionale della Commissione, che pur oggi ha una base democratica nel Parlamento europeo eletto direttamente, rimane troppo schiacciato dal Consiglio europeo dei capi di governo e degli Stati, i cui membri fortemente autonomi tra di loro rispondono prevalentemente alla propria politica domestica.

Il processo di costruzione e formulazione dell'interesse comune europeo (e quindi delle politiche che ne dovrebbero scaturire) avviene prevalentemente attraverso i 27 (prima 28) processi di rappresentanza nazionale che hanno al centro ovviamente gli interessi e le visioni nazionali. La visione comune è costruita solo in seconda battuta attraverso processi negoziali tra i governi, lenti e faticosi e sottoposti a forti poteri di veto. I singoli Stati tengono stretti i cordoni della borsa europea per non privarsi di risorse.

3. Un assetto inadeguato nel contesto economico, sanitario e geopolitico odierno

Questo assetto adatto forse per un mercato di dimensioni minori e per un quadro internazionale fortemente strutturato (come quando l'UE era nella sfera chiaramente definita dell'Alleanza occidentale guidata dagli USA) oggi è gravemente insufficiente.

Le dimensioni acquisite dal mercato europeo (come mostra l'esperienza di questi anni) sono tali che sono cresciute anche fortemente le esigenze di «governo» di questo mercato e dei suoi fallimenti (tutti i mercati sono imperfetti). Le risorse e i poteri della Commissione europea sono su questo piano ancora del tutto inadeguati. Solo la Bce sotto la guida di Draghi ha fatto passi avanti importanti. Ma la Banca centrale non basta. Come platealmente vediamo oggi nel momento in cui una pandemia ha azzerato (temporaneamente) la vita economica, abbiamo bisogno di politiche fiscali, economiche e industriali comuni se vogliamo che la ripresa nel continente sia omogenea e non a macchie di leopardo.

La pandemia ci ha anche mostrato che quella libertà di movimento che ha costituito uno dei beni comuni più rilevanti raggiunti in questi decenni può rivelarsi assai fragile e soggetta alle reazioni difensive degli Stati se non esiste una autorità europea sufficientemente autorevole per metterla al riparo da eventi imprevisti e governarla.

Lo scenario internazionale, con gli Stati Uniti pervasi da spinte isolazioniste, la ripresa della politica di potenza della Russia di Putin, una vasta zona di instabilità e conflitto sul fianco sud e sud-orientale dell'Europa, è fonte di ripetute tensioni e sfide che trovano un *mercato gigante/nano politico* come la UE regolarmente in affanno e incapace di dare risposte politiche significative. Come ha mostrato anche nei mesi passati il recrudescente problema dei migranti siriani la UE deve affrontare un problema di confini, cioè un problema di autorità politica, non economica, e non sa come farlo (non bastano i milioni che la UE promette oggi alla Grecia!).

CHE FARE E COME L'ITALIA PUÒ CONTRIBUIRE A QUESTA SITUAZIONE?

1. *La necessità ma anche la difficoltà di cambiare*

Se questa diagnosi è giusta è chiaro che c'è bisogno di un cambiamento non marginale ma importante della UE. Un cambiamento che comporti un deciso incremento delle risorse, ma ancor prima delle capacità di costruire una visione comune dei problemi (e non 27 visioni diverse) e poi un rafforzamento delle capacità decisionali comunitarie. Occorre subito dire che questo cambiamento è tutt'altro che facile. Gli fa ostacolo l'assetto politico del sistema europeo fortemente dipendente, come si è detto, dai processi nazionali di rappresentanza e decisione. È difficile orientare questo complesso di decisori verso il cambiamento in assenza di una leadership decisa che abbia chiari gli obiettivi ma anche la capacità di convincere e di costruire una coalizione di volenterosi.

2. *Avere chiaro l'obiettivo*

L'obiettivo deve essere chiaro. Il federalismo rovesciato (con il centro di gravità negli Stati) deve essere almeno in parte riequilibrato a favore del centro federale. Per questo non bastano le pur importanti capacità di intervento sviluppate dalla Banca centrale europea nella gestione Draghi, anche perché come abbiamo visto con la recente sentenza della Corte costituzionale tedesca questo rafforzamento di funzioni di supplenza è soggetto a contestazioni nazionali non indifferenti.

C'è bisogno di rafforzare il complesso istituzionale Parlamento europeo + Commissione europea (accompagnato naturalmente dalla Bce). C'è

bisogno di una Commissione capace di elaborare una visione più innovativa dei bisogni comuni dell'Unione, con maggiori risorse proprie e meglio distribuite tra gli obiettivi strategici (magari restituendo «in cambio» e in un'ottica di sussidiarietà alcuni settori non strategici ai Paesi membri). La discussione in corso sul bilancio pluriennale della UE e sul Recovery Fund da appoggiare al primo per contrastare gli effetti della pandemia è oggi cruciale. Stupisce che la politica italiana in questo contesto si accanisca a discutere del Mes (peraltro da non disprezzare in presenza di condizioni ben definite) e presti così poca attenzione al ben più importante Recovery Fund!

È essenziale che questa visione metta a fuoco che il mercato unico, con tutta la sua importanza storica per la UE, è solo una componente di questa. La UE deve essere vista sempre più come una comunità politica (con i suoi problemi di coesione interna, di confini, di eguaglianza ecc.) e non solo come la tutrice del mercato. Politiche sociali redistributive per assicurare un minimum sociale soprattutto in fasi di crisi devono essere messe in campo. La politica estera comune deve fare passi ambiziosi in avanti (prendendo seriamente coscienza del fallimento nelle crisi delle politiche estere dei singoli Stati).

3. *Riflettere sugli strumenti e sui tempi dell'azione politica*

Che cosa si deve e si può fare in Italia come negli altri Paesi:

a) È necessario un cambiamento della prospettiva: dal «che cosa può fare l'Europa per il mio Paese» a «di che cosa ha bisogno l'Europa che è patria comune anche del mio Paese per essere all'altezza dei problemi odierni». Con la coscienza che quello che si fa per l'Europa tornerà a vantaggio anche del proprio Paese.

b) Deve essere chiara la consapevolezza che è necessario costruire una larga base di consenso per potere far passi avanti. L'Italia deve quindi essere parte attiva della coalizione giusta, quella dei volenterosi, superando paure, gelosie, ritorsioni. Deve e può svolgere un ruolo di stimolo a favore degli interessi comuni.

c) Poiché il cambiamento dell'Europa richiede che siano rafforzati i processi europei di rappresentanza e di costruzione di ideali e interessi comuni europei (cioè il canale delle elezioni del Parlamento europeo e della *accountability* della Commissione verso questo), è necessario dare maggiore vitalità e autentica dimensione sovranazionale ai partiti europei (e quindi «europeizzare» maggiormente le elezioni europee). Agire su questi partiti è quindi una priorità.

Altrettanta importanza ha anche lo sviluppo di movimenti europei capaci di contribuire a una visione comune in settori cruciali (dalle questioni bioetiche a quelle ambientali).

d) Occorre infine prendere coscienza dell'urgenza di fare passi avanti nelle direzioni indicate. Il tempo non è mai illimitato: se l'Europa non coglie l'occasione di questa crisi per porre rimedio alle sue deficienze potrebbe trovarsi presto a non poter resistere alle spinte disgregatrici.

Note

¹ In Svizzera, una delle federazioni più decentralizzate del mondo, il bilancio federale supera comunque l'11% del PIL.

25.

Il debito non è una colpa, ma...: le sfide per l'Europa a seguito della pandemia

*di Rainer Masera**

13 maggio 2020

«Scritta in cinese la parola crisi è composta da due caratteri.

Uno rappresenta pericolo e l'altro rappresenta opportunità».

(John F. Kennedy)

«La vera soluzione del problema del debito non sta nel legarsi in una camicia di forza finanziaria, ma nell'assicurare un tasso di crescita più rapido del PIL».

(Evsey Domar)

1. *Introduzione*

In tedesco e in olandese i termini «debito» e «colpa» (Schuld) sono gli stessi. L'avversione dei due Paesi nordici al debito e segnatamente a quello pubblico ha radici profonde e diffuse delle quali occorre tener conto.

Timori e preoccupazioni sono emersi dopo l'articolo scritto da Mario Draghi (2020) per il «Financial Times» il 25 marzo 2020 che fa storia come quello del 26 luglio 2012. Tutti ricordano il famoso «a qualunque costo»

* Preside della Facoltà di Economia, Università Guglielmo Marconi, Roma; ex ministro del Bilancio e dei Rapporti con l'Unione Europea. Ringrazio Francesco Capriglione e Luigi Paganetto per i costanti scambi di idee sui temi qui trattati e, senza coinvolgerli, per le osservazioni che hanno contribuito a migliorare significativamente questa nota. Questo lavoro è un approfondimento e un aggiornamento di un articolo pubblicato il 07/04/2020 su «Aperta Contrada»: sono grato agli editori per l'autorizzazione concessa.

con il quale Draghi (2012) ha spezzato il circolo vizioso debito sovrano/ banche e ha salvato l'euro.

Il messaggio del 2012 era positivo e coinvolgente e ha travolto anche talune iniziali contrarietà. La parola d'ordine del 2020 «un aumento significativo del debito pubblico» inevitabilmente connesso alla pandemia globale è apparsa comprensibile per le cicale, ma non ha convinto le formiche. La contrapposizione spiegata da Esopo (peraltro non ascoltato in patria) 2500 anni fa continua.

2. *Il dogma del bilancio pubblico in pareggio*

L'economia non è una scienza esatta: molteplici sono le teorie, i modelli e le prescrizioni di politica economica. Al costo di semplificazioni forse eccessive si riassumono di seguito alcune questioni dibattute sul debito pubblico. Secondo schemi di analisi che affondano le radici nei classici della scienza economica (Say, Ricardo, Smith) l'offerta di beni e servizi crea sempre una corrispondente domanda. Non esiste pertanto un problema di domanda effettiva (e di disoccupazione strutturale). Il sistema economico e le forze di mercato tendono automaticamente all'equilibrio e al pieno impiego. Secondo questi schemi il debito pubblico può essere giustificato per finanziare guerre e/o le conseguenze di eventi eccezionali; va comunque rimborsato con tasse (fra le quali rientra l'imposta da inflazione, indesiderabile sotto molteplici profili): si può dunque temporaneamente finanziare la spesa pubblica prendendo a prestito, ma poi si dovranno aumentare le imposte per ripagare il debito, come sarebbe compreso dagli stessi cittadini immuni da illusione fiscale per i quali il debito non costituirebbe ricchezza netta ma solo imposizione differita. Il canone di equilibrio è dunque quello del bilancio pubblico in pareggio.

Questo modello può essere posto in discussione sotto molteplici profili¹, come verrà indicato nel seguito. Non si può tuttavia dimenticare che esso è stato posto alla base dell'Unione Europea (UE) e dell'Unione economica e monetaria (Uem). I Trattati e i Patti che tutti i Paesi aderenti hanno condiviso e sottoscritto sono incardinati su questi principi, tal che oggi non è agevole mettere in discussione o addirittura disconoscere scelte liberamente accettate.

In primo luogo, la stessa UE corrisponde al principio: le entrate e le spese devono risultare in pareggio, l'Unione non può di norma emettere debito per finanziarsi. Si tratta di concetti consostanziali da sempre all'Unione. Per quanto riguarda i bilanci nazionali, il Trattato di Maastricht en-

trato in vigore nel 1993 e l'adesione all'Uem creata nel 1999 ponevano vincoli ai bilanci economici nazionali sia in termini di flussi sia di stock rispetto al PIL (i famosi criteri del 3 e del 60%). L'impianto di Maastricht era stato elaborato guardando indietro a decenni di crescita sostenuta dopo la guerra. I due criteri sopra indicati non erano stati pertanto concepiti come limiti particolarmente stringenti². Lo sono nei fatti diventati man mano che la crescita attuale e prospettica si affievoliva.

Si è tuttavia deciso nel 2012 di rendere le regole comuni sui bilanci pubblici nazionali molto più stringenti. Si è privilegiato l'aspetto dell'«apparente» stabilità a quello della crescita. Il Fiscal Compact (noto come Trattato sulla Stabilità) del 2012, approvato con Trattato internazionale e introdotto in Italia con Legge costituzionale nello stesso anno, introduceva «regole d'oro» molto più cogenti. Si è adottato il principio dell'equilibrio di bilancio anche a livello nazionale, sia pur consentendo gradi di libertà, in particolare al verificarsi di eventi eccezionali. Per economie che crescano nel tempo ciò avrebbe implicato al limite un rapporto fra debito pubblico e prodotto nazionale tendente a zero: l'obiettivo ultimo del sistema.

Molti illustri premi Nobel e più modesti economisti come chi scrive avevano criticato questa impostazione, rimanendo inascoltati. L'Italia fra i primi Paesi ha introdotto il Fiscal Compact, come peraltro aveva forzato il Rapporto Delors e il Trattato di Maastricht per entrare da subito nell'Unione monetaria, in palese inosservanza del vincolo sul rapporto debito/PIL.

Con il Patto Fiscale si è resa ancor più rigida una Uem priva di *central fiscal capacity*³ e non ancora dotata di unione dei mercati dei capitali, dove mancavano (e mancano) cioè i due strumenti fondamentali per poter assorbire shock e svolgere il ruolo di stabilizzazione macroeconomica. Di fatto si sono poste le condizioni per un mix di politiche economiche sbilanciato verso la politica monetaria («whatever it takes») e in ultima analisi destabilizzante, in quanto i tassi di interesse ultrabassi inducevano azzardo morale.

3. *Una diversa tassonomia (e analisi) del debito pubblico*

Un differente approccio al debito pubblico fa riferimento al criterio dello scopo dei prestiti accesi dal governo. Si introduce la tassonomia di debito produttivo (o riproduttivo), ovvero non produttivo (*deadweight* nella letteratura anglosassone). Questa distinzione riprende, con opportuni distinguo e cautele, uno schema di analisi di impresa. Se i prestiti fatti dal governo finanziano spese in conto capitale, ovvero investimenti in infrastrutture definite in senso lato e caratterizzate *ex ante* e *ex post* da redditività (sociale) su-

periore al costo dell'indebitamento, i rendimenti netti generano nel tempo flussi di risorse che consentono l'autofinanziamento del debito posto in essere. Accanto cioè all'impulso sulla domanda effettiva, questi investimenti pubblici creano un flusso di risorse direttamente connesso alle spese, diversamente da quanto avviene per quelle non produttive. L'accumulazione produttiva aumenta la domanda di breve periodo, ha effetti moltiplicativi sul reddito e non si scontra con il vincolo del bilancio in carenza di domanda effettiva. Gli effetti positivi degli investimenti in buone infrastrutture hanno non solo un impatto sull'offerta in dipendenza del maggior capitale fisico e umano, ma possono anche innescare processi di aumento della produttività totale dei fattori, creando quindi surplus permanenti (effetti dinamici). I lavori di Arrow e Kurz (1970) rappresentano un valido schema di riferimento analitico su questi temi.

Le considerazioni qui svolte erano e sono ancora oggi di particolare rilievo se si accetta l'ipotesi che l'economia dell'euroarea è caratterizzata da fenomeni di eccesso di risparmio. Questo modello era peraltro accettato dalla Bce e concorreva a giustificare la politica dei tassi di interesse negativi. Lo ha spiegato a chiare lettere lo stesso allora presidente Draghi: «Vi è la tentazione di concludere che i tassi di interesse molto bassi, poiché generano queste sfide, rappresentano essi stessi il problema. Di fatto non è così. Sono il sintomo di un problema sottostante, che è una domanda di investimenti insufficiente ad assorbire tutto il risparmio disponibile nell'economia. È questo fenomeno – l'eccesso di risparmi rispetto agli investimenti remunerativi a livello mondiale – che spinge i tassi di interesse su livelli estremamente bassi. Il modo corretto per far fronte alle sfide non consiste quindi nel tentativo di eliminare i sintomi, ma nel combattere la causa di fondo» (Draghi, 2016).

L'approccio qui tratteggiato mostra la fallacia del mantra secondo il quale è sempre desiderabile ridurre il rapporto debito pubblico/prodotto. La questione è più complessa e richiede analisi di costi e benefici intertemporali. Resta vero che non si può comunque trascurare lo «spazio fiscale» di cui un Paese/area dispone. Permane l'obiezione di fondo al Fiscal Compact sopra ricordata. La critica dipende anche dall'osservazione che taluni Paesi hanno alimentato l'eccesso di risparmio con avanzi sistematici molto elevati del saldo delle partite correnti all'interno dell'euroarea e nei confronti del resto del mondo.

Secondo l'approccio qui delineato cade anche la tesi comunque semplicistica secondo la quale il debito pubblico rappresenta sempre un'eredità «avvelenata» per le generazioni future. Se a fronte del debito stanno capitale fisico e umano, ricerca e sviluppo, infrastrutture sociali, servizi pubblici e

public utilities, progetti e programmi per la mitigazione del rischio ambientale, l'eredità che viene trasmessa è positiva, feconda e necessaria per la crescita sostenibile.

4. *Ricostruzione, infrastrutture ed Euro Securities Reali*

Le considerazioni svolte possono rappresentare un filo conduttore di analisi e di policy nell'affrontare il dibattito economico/politico/istituzionale che si è svolto nell'UE nella prima parte del 2020, sfociando in importanti decisioni del Consiglio dei capi di Stato e di governo, della Commissione europea e della Bce, ma che (a metà maggio 2020) deve essere completato su aspetti fondamentali. L'inevitabile eccesso di semplificazione consente di focalizzare la natura dei problemi e le ipotesi di soluzione, guardando all'emergenza ma anche all'esigenza di rapida ricostruzione e durevole ripresa.

A seguito della crisi, il Patto di Stabilità è stato correttamente sospeso. Occorre comunque superarlo in maniera strutturale. Nei primi mesi del 2020 si è spesso affermato che i coronabond, auspicati da molti Paesi come risposta alle immediate esigenze, ma anche come strumento di riforma delle regole fiscali, sono in realtà una rivisitazione del modello (peraltro non realizzato) dei cosiddetti eurobond. Secondo queste affermazioni si tratterebbe comunque di meccanismi di mutualizzazione dei nuovi debiti pubblici imposti dall'emergenza della pandemia. I debiti sarebbero cioè utilizzati non solo per finanziare le esigenze immediate di intervento, di sostegno al reddito delle famiglie e alle imprese in difficoltà, ma si proietterebbero sui fabbisogni per la ricostruzione e per lo stesso Green Deal.

Lo schema qui proposto implica un distinguo a questo approccio. Si riconosce naturalmente che nuovo debito corrente è necessario in questa fase; i Paesi in passato più vicini alle cicale che alle formiche hanno consumato impropriamente il proprio spazio fiscale e incontrano oggi difficoltà che devono comunque essere risolte rapidamente. Imporre la mutualizzazione dei nuovi debiti pubblici correnti non è realistico, ma la coesione e la solidarietà dell'Europa sono un bene comune anche per i Paesi «formiche» (Carrigione, 2020).

La carenza di domanda nelle attuali condizioni di crisi da pandemia è talmente rilevante che può incidere sugli stessi rendimenti attesi degli interventi in infrastrutture. I ritorni previsti anche dai fondamentali investimenti per la mitigazione ambientale appaiono nell'immediato compressi, ma non devono essere rinviati; quelli in infrastrutture sociali diventano più

pressanti. Queste considerazioni mostrano l'esigenza oggi di sostegni alla domanda nella componente dei consumi. Idonee forme di coesione sono necessarie e sono alla portata per collegare la risposta all'emergenza e il rilancio sostenibile

Molto si è fatto e molto si sta facendo, aldilà della sospensione del Patto Fiscale. Il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), previsto fino alla fine del 2020 (ma anche oltre), l'introduzione del Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operation (PELTRO), il taglio dei tassi su Titro 3 da parte della Bce; il Fondo della Commissione Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE); l'utilizzazione entro limiti del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) senza condizionalità per l'emergenza sanitaria; il ricorso immediato alla Bei per investimenti delle imprese e la decisione del Consiglio europeo di realizzare un Fondo/Strumento di Recovery ne sono la dimostrazione. Dopo talune esitazioni iniziali, la presidente Lagarde ha ripreso il modello di Draghi anche sotto il profilo semantico («everything necessary»).

Su questo scenario positivo un cono d'ombra è stato proiettato dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020. La Corte ha accettato la decisione della Corte di giustizia europea sugli acquisti di titoli di stato da parte dell'eurosistema. Ma sembra giudicare il programma sproporzionato e ha chiesto alla Bce di chiarirlo entro tre mesi e al Bundestag e al governo tedesco di valutare la revisione del meccanismo. Ciò potrebbe rimettere in discussione almeno in parte il PEPP e quindi riproporre l'aspro dibattito sul Mes/OMT condizionato e riaprire la questione di fondo della coesione e della solidarietà dell'Europa. La presidente Lagarde ha dato immediate rassicurazioni e positive risposte, ma l'evoluzione dei saldi del meccanismo Target 2 potrebbe riaccendere le discussioni e le tensioni sui mercati. Ciò sarebbe molto grave perché la fiducia nel pieno sostegno della Bce è fondamentale. L'Italia ne ha assoluto bisogno con un rapporto debito/PIL avviato a lambire il 160% – il doppio di Olanda e Germania – e con enormi esigenze di liquidità per imprese e famiglie.

Il completamento dell'azione ambiziosa e coordinata delle autorità di politica economica in Europa richiede una rapida realizzazione della Iniziativa di Recovery, che dovrebbe essere definita entro il mese di giugno 2020, per essere attivata al momento dell'auspicata ripresa nel 2021 e sostenere la crescita.

Il modello qui proposto si propone di fornire un contributo a un domani che è auspicabilmente distante solo settimane o mesi. Occorre sin d'ora pensare alla ricostruzione e a superare i vincoli del *savings glut*/stagnazione secolare e delle politiche economiche inadeguate del passato.

Gli schemi e i modelli di eurobond sono ben distinti da quelli di coronabond, ovvero di aumento rilevante dei debiti pubblici connessi alle esigenze immediate di sostegno alle famiglie e alle imprese. L'accesso e confuso dibattito ha tuttavia collegato strettamente e inesorabilmente logorato entrambi i termini.

Il Recovery Fund può rappresentare un modello volto a creare un nuovo e diverso debito pubblico europeo collegato in fecondo intreccio con il settore privato e rivolto al finanziamento delle enormi infrastrutture produttive di cui l'UE ha bisogno: dal Green Deal alla Digital Economy, alla ricerca e sviluppo, all'investimento in capitale umano, fisico e sociale (Paganetto, 2020).

L'iniziativa di Recovery avvierebbe un processo per la realizzazione delle nuove infrastrutture a livello di area, soggetto a scrutinio comune e a monitoraggio specifico degli investimenti proposti dai singoli Paesi/gruppi di Paesi da parte del Gruppo Bei e del Fondo europeo di investimento. Nello schema qui delineato il processo sarebbe finanziato tramite la creazione di *Euro Infrastructure Securities*, titoli garantiti in primo luogo dal rendimento degli investimenti reali sottostanti ed eventualmente dai Paesi dell'area. Gli EIS sarebbero costituiti da debito, da *equity* e da strumenti misti.

Il modello qui proposto collega il nuovo indebitamento al finanziamento delle grandi infrastrutture produttive dell'Unione Europea. È questa la vera sfida a cui devono essere chiamati anche i Paesi del Nord Europa, rassicurandoli che il nuovo debito produttivo europeo sarebbe la base per la costruzione di una Unione fondata su rigore, crescita e valorizzazione del risparmio. Secondo diverse modalità, peraltro già sperimentate dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) e dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis), i progetti infrastrutturali dovrebbero essere in grado di attrarre cofinanziamento privato, disponibile e necessario. Il supporto delle banche nazionali di sviluppo (la Cassa depositi e prestiti, Cdp in Italia) e delle imprese bancarie e assicurative (con vincoli regolamentari sul capitale meno soffocanti) contribuirebbe al rilancio dell'economia in Europa.

Nel decennio passato l'attività di investimento pubblico e privato nell'euroarea è stata ridotta. I tassi di interesse negativi non hanno avuto gli effetti desiderati. La Bei ha documentato la performance insoddisfacente dell'accumulazione di capitale pubblico (Bei, 2019). In Italia gli effetti negativi della contrazione dei flussi sono stati esaltati dalla qualità insoddisfacente degli stessi, spesso inquinati da fenomeni corruttivi. Le sfide in Europa connesse all'adeguamento di buone infrastrutture sono di enorme portata. Come si è indicato, accanto alle esigenze connesse alla ricostruzione dopo gli

shock di domanda e di offerta derivanti dalla pandemia, i cambiamenti climatici e ambientali (Green Deal) rappresentano esigenze di straordinario rilievo. I fenomeni della *digitization* e della *servitization*, i *Cyber Physical Systems* (CPS), l'*Artificial Intelligence* (AI), i *Big Data* costituiscono *mega trend* globali che riformulano i modelli di business, la creazione e le catene di valore in tutte le aree dei sistemi economici, incluso naturalmente il settore pubblico. La crisi mondiale da pandemia imporrà riflessioni sullo stesso processo di globalizzazione, riportando l'attenzione sul «Glocal» e su catene di valore più resilienti rispetto a quelle che sono state spezzate durante la crisi. Il capitale fisico e quello umano diventano sempre più profondamente interconnessi. L'educazione lungo l'intero arco di vita e il (*re*)*training* utilizzando le opportunità del lavoro a distanza rappresentano la chiave di volta per dominare questi processi, per sostenere l'occupazione competitiva, la crescita sociale e civile. Al vantaggio comparato si sostituisce il vantaggio competitivo. L'enorme sforzo di adattamento alle nuove modalità di lavoro imposto dalla pandemia lascia comunque una solida base su cui costruire sistemi produttivi più efficienti ed efficaci.

Cambiamenti radicali stanno rimodellando in tutti i campi e in tutti i settori i «buoni» investimenti in infrastrutture, pubblici e privati: la ricostruzione di nuovi modelli economici, la tecnologia che determina il *bundling* di attività, beni e servizi, che trasforma scuola e università; i valori e gli atteggiamenti della società con la consapevolezza dei rischi di carenze nel capitale sociale e di insufficiente contenimento di quelli ambientali e climatici; l'invecchiamento delle infrastrutture fisiche tradizionali, segnatamente nelle reti di trasporto e nel sistema abitativo (anche come conseguenza della crescente frequenza e gravità degli impatti climatici avversi) e nell'area della difesa; la demografia con implicazioni estremamente rilevanti sulla migrazione, l'invecchiamento, l'urbanizzazione. L'innovazione e i cambiamenti tecnologici implicano di per sé rapida obsolescenza del capitale pubblico e quindi richiedono flussi più elevati di nuovi investimenti per mantenerlo immutato. Dall'inizio della grande crisi finanziaria l'accumulazione in infrastrutture economiche e sociali ha viceversa mostrato un costante declino (Masera, 2018).

Nell'UE gli investimenti in infrastrutture previsti, in assenza di un piano organico e integrato di interventi, risulterebbero circa la metà di quelli richiesti che sono dell'ordine di 900 miliardi di euro l'anno per il prossimo decennio. Colmare questo gap consentirebbe di far ripartire la ricostruzione su solide basi, di superare i vincoli del *savings glut* combattendone la causa di fondo, di far ripartire il processo di integrazione virtuosa in Europa con crescita sostenibile e inclusiva.

Buoni investimenti in infrastrutture, aldilà dell'impatto sulla domanda effettiva, fanno aumentare il tasso sostenibile di crescita della produttività totale dei fattori e contribuiscono a proteggere le economie dai rischi del cambiamento climatico che hanno assunto connotazioni sia reali sia finanziarie (i cosiddetti «cigni verdi»). L'accumulazione di infrastrutture intese in senso lato e lo schema di finanziamento proposto possono rappresentare la chiave per riportare l'UE su un sentiero di sviluppo e per avviare la soluzione del problema del debito attraverso la crescita, senza ricorrere a camicie di forza finanziarie (Domar, 1993). Questi obiettivi sono particolarmente rilevanti nell'eurozona dove i limiti di bilancio in molti Paesi potrebbero influenzare le significative esigenze di accumulazione di capitale pubblico netto. Comunque, sulla base dei vincoli alle finanze pubbliche, il ruolo degli investimenti delle imprese private e soprattutto quello delle Partnership Private e Pubbliche (PPP) deve e può essere fortemente aumentato.

Non si propone che i Paesi dell'eurozona adottino – attraverso cambiamenti nei Trattati o Accordi intergovernativi – una cosiddetta *golden rule* per gli investimenti infrastrutturali su base nazionale. Si propone viceversa che venga rapidamente posto in essere un modello per la costruzione delle nuove infrastrutture a livello di area, soggetto a scrutinio comune e a monitoraggio specifico degli investimenti da parte di Bei e Feis. Gli investimenti sarebbero tendenzialmente caratterizzati da ritorni economici superiori sia ai tassi di crescita del prodotto, sia ai tassi di interesse corrisposti sulla parte finanziata con debito. I progetti selezionati avrebbero un *cost benefit ratio* superiore all'unità, con gli opportuni adattamenti che i modelli di policy identificano e richiedono (EC, 2014; Institute for Government, 2018). Ove il rendimento di mercato promesso dai progetti risultasse inferiore al costo dell'indebitamento di mercato, i singoli Paesi potrebbero finanziare il gap, ma naturalmente con emissione di debito nazionale. I complessi portafogli di progetti infrastrutturali sarebbero selezionati e gestiti dalla Bei e dal Feis e potrebbero essere accompagnati da forme di segregazione dei proventi di mercato e da formule di cartolarizzazione.

L'approccio qui delineato conterebbe sul contributo in primo luogo della Bce, non solo per acquisizione delle EIS, ma anche in collaborazione con il Mes per attivare politiche di (*reverse*) *debt management*. Si creerebbe una struttura secondo la scadenza di rendimenti «sicuri» e un punto di riferimento per i tassi a breve coerenti con politiche della Bce fondate, aldilà dell'immediata emergenza, su tassi di interesse non più negativi. Si darebbe anche una risposta all'esigenza di creare *safe assets* che continua a rappresentare un grave problema irrisolto dell'Uem.

5. Conclusioni

Per tracciare alcune considerazioni conclusive possono essere utili due flashback. Il primo ci riporta alla fine della Seconda guerra mondiale quando i Paesi europei stremati dagli eventi bellici, e anche da gravi carestie, poterono contare su un lungimirante aiuto degli Stati Uniti, peraltro a ben vedere coerente con i loro stessi interessi. Tra il 1946 e il 1947 la politica americana subì profondi mutamenti. La saggezza convenzionale elaborata dal «falco» Henry Morgenthau, segretario del Tesoro, prevedeva tra l'altro lo smembramento della Germania e un piano basato su pagamenti di danni di guerra e l'imposizione nelle regioni tedesche del divieto di ricostruzione industriale. La Germania sarebbe dovuta diventare un'economia agricola e pastorale. Il presidente Truman che raccoglieva l'eredità e la visione di Roosevelt elaborò con alcuni stretti collaboratori del suo governo un programma completamente diverso. Si pose in primo luogo una moratoria ai pagamenti dei danni di guerra. Soprattutto, si decise dapprima di delineare il cosiddetto Piano della Speranza che criticava alla base il progetto Morgenthau; poi, nel 1947, si adottò un piano operativo, *European Recovery Program* (ERP), più noto come Piano Marshall (dal nome del segretario di Stato, premio Nobel per la Pace nel 1953, al quale il progetto fu affidato). Il piano di ricostruzione accanto a interventi immediati di carattere umanitario prevedeva fundamentalmente progetti di ricostruzione e di sostegno agli investimenti per tutti i Paesi europei, anche quelli che avevano combattuto contro gli Stati Uniti, segnatamente Germania e Italia. A ben vedere le risorse messe a disposizione dagli Stati Uniti rappresentarono l'elemento di innescò, catalitico, di progetti di investimento finanziati tramite il risparmio rapidamente creato negli stessi Paesi europei. I progetti di investimento inizialmente subivano un vaglio degli Stati Uniti, ma furono poi demandati ai Paesi e ad alcune istituzioni finanziarie selezionate di comune accordo.

Il secondo flashback ci riporta al 24 agosto 1953 quando si firmò a Londra un Trattato Internazionale (gli Stati aderenti comprendevano i Paesi europei, fra i quali Grecia e Italia, e gli Stati Uniti) che consentì alla Germania di dimezzare il debito di guerra del 50%, da 23 (pari al 100% del PIL tedesco di allora) a 11,5 miliardi di dollari, dilazionandolo in trenta anni. L'altro 50% avrebbe dovuto essere rimborsato dopo l'eventuale riunificazione delle due Germanie, ma nel 1990 l'allora cancelliere Helmut Kohl si oppose alla negoziazione dell'accordo.

Il progetto di Titoli pubblici europei per la ricostruzione qui delineato e più compiutamente elaborato in diversi miei scritti trae ispirazione dai due flashback appena ricordati. La ricostruzione che può e deve partire in Euro-

pa tra pochi mesi si basa sul progetto di una creazione di debito pubblico fondato su buoni investimenti pubblici che fungano da volano a un più ampio processo di accumulazione produttiva trainato dalle imprese private. Si propone che venga attuato un processo per la costruzione delle infrastrutture intese in senso lato, economiche e sociali, a livello di area. Il progetto sarebbe guidato dalla Bei e dal Feis. Il processo sarebbe soggetto a scrutinio di carattere generale e a monitoraggio specifico a livello europeo, per assicurare la qualità dei progetti di investimento e anche per evitare la commistione fra le opere di ricostruzione e la contaminazione di fenomeni corruttivi, purtroppo ben nota in Italia. Il rigore nelle finanze pubbliche è assicurato dal fatto che, aldilà degli interventi immediati comunque necessari per far fronte all'emergenza del Coronavirus, i bilanci pubblici sarebbero gradualmente vincolati al rispetto del pareggio per le spese non riproducibili. Non si ricadrebbe tuttavia nell'assurdo di schemi che considerano virtuoso e opportuno sotto il profilo della politica economica prevedere l'azzeramento al limite dei debiti pubblici complessivi. Il modello consente inoltre di liberare la Bce dalla necessità di interventi sempre più connessi al finanziamento dei debiti e delle spese pubbliche, che finirebbero inevitabilmente per coartarne l'indipendenza. Guardando ancora più avanti su queste premesse si potrebbe dar seguito alla visione non solo di Delors (1989) ma anche del presidente Mitterrand e del cancelliere Kohl (1990) di trasformare l'Unione economica e monetaria in una Unione fiscale e politica.

Gli uomini politici, gli imprenditori e i cittadini europei sono chiamati a scelte coerenti con quelle dei Padri fondatori, ad azioni lungimiranti nell'interesse comune. La crisi può trasformarsi in opportunità, viceversa, in assenza di visione, può risultare disgregante.

Note

¹ Al di là della critica keynesiana lo schema è posto in discussione anche dalle analisi della «stagolazione secolare» e del *savings glut*. Per una rassegna di questi approcci cfr. Masera (2020).

² Applicando il cosiddetto modello di Domar (1944), se deficit, crescita reale e inflazione sono costanti il rapporto debito/PIL converge a un limite. Nell'ipotesi di deficit del 3%, tasso di crescita nominale pari a $3+2\%$, ovvero il tasso di inflazione traguardo e il tasso di crescita registrato in media nei venti anni precedenti Maastricht, il rapporto debito/PIL è dato da $3/(2+3) = 60\%$.

³ Sulla base dell'art. 3a del Fiscal Compact, il saldo pubblico deve essere in equilibrio o in surplus, non deve di norma eccedere il 3%. Questa regola, collegata a un bilancio in equilibrio corretto per il ciclo, implica che il debito converge tendenzialmente a zero.

Riferimenti bibliografici

- Arrow K., Kurtz M. (1970), *Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Capriglione F. (2020), *Quale coesione e quale solidarietà nell'UE?*, in corso di pubblicazione.
- Delors J. (1989), *Report on Economic and Monetary Union*, EU Commission W.D., Brussels, 17 April.
- Domar E. (1944), *The «Burden of the Debt» and the National Income*, in «American Economic Review», 34, 4, pp. 798-827.
- Id. (1993), *On Deficits and Debt*, in «American Journal of Economics and Sociology», 52, 4, pp. 475-478.
- Draghi M. (2012), *Speech at the Global Investment Conference*, London, July 26.
- Id. (2016), *Addressing the Causes of Low Interest Rates*, ECB, Frankfurt, May 2.
- Id. (2020), *We Face a War against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly*, in «Financial Times», March 25.
- EC (2014), *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, EC Europa EU, Brussels.
- EIB (2019), *Retooling Europe's Economy*, Luxembourg.
- Institute for Government (2018), *How to Value Infrastructure*, London.
- Kohl H., Mitterrand F. (1990), *Letter by the German Federal Chancellor Helmut Kohl and French President Francois Mitterrand to the Irish Presidency of the EC*, Agence Europe, Brussels, 20 April.
- Masera R. (2018), *The New Infrastructures Challenges in the EU and the Need for a Deepened PPP Paradigm*, in «The European Union Review», Vol. 23 No. 1.2.3, pp. 47-67.
- Id. (2020), *L'eccesso di risparmio in Europa: per un approccio diverso di politica economica*, in Paganetto (2020).
- Paganetto L. (2020) (a cura di), *Europa e sfide globali. La svolta del Green Deal e del digitale*, Eurilink University Press, Roma.

26.

Le politiche culturali dell'UE

*di Michele Buquicchio**

13 maggio 2020

Le politiche culturali europee costituiscono un argomento da lungo tempo oggetto di attenzione. Ciononostante nella fase storica che stiamo vivendo, sotto la spinta delle pressanti esigenze di interventi pubblici di sostegno a favore di imprese e famiglie per effetto della pandemia da Coronavirus, sembra quanto mai interessante approfondire la delicata posizione che esse occupano e che potrebbero occupare nello scenario di un'Unione sempre più colpita da numerose difficoltà e da una crisi talmente acuta da metterne in discussione lo stesso progetto unitario.

La politica culturale europea nasce nel 1993 quando, con l'entrata in vigore del Trattato sulla Unione Europea, fu introdotto il Titolo IX composto dall'ex art. 128 CE per il quale la cultura diveniva formalmente anche una competenza europea. L'esigenza di una norma del genere scaturiva dalla necessità di dover dare vita a un ampio programma che potesse arricchire il grande progetto dell'Europa caratterizzato da una vastità di relazioni interculturali e da una civiltà che metteva in contatto un vasto numero di culture diverse. Si sentiva, invero, la necessità di superare il modello di un'identità monologante mediante la conciliazione di uguaglianza e alterità nel primato della relazione tra popoli; ma introdurre una norma apposita sulla promozione della cultura in UE presentava non poche difficoltà.

Innanzitutto occorre chiarire cosa si dovesse intendere con il termine «cultura», vocabolo già di per sé decisamente complesso e polimorfo, e stabilire quale politica comune elaborare tenendo conto delle specificità degli Stati membri, equilibrando numerosi interessi concorrenti e operando l'i-

* Professore ordinario di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; notaio in Bari.

dentificazione di un patrimonio culturale di importanza collettiva dotato comunque di un differente retaggio culturale.

Nel preambolo del Trattato di Lisbona vi è l'esplicito riferimento al «desiderio» dell'UE di «intensificare la solidarietà tra i vari popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni», mentre, al par. 3 u. c. dell'art. 3 dello stesso Trattato, si sancisce l'obbligo dell'UE di rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. Nell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (CDFUE), inoltre, si dichiara che quest'ultima «rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica», mentre nell'art. 167, par. 2 TFUE si chiariscono i compiti dell'UE in ambito culturale, prevedendo che essa debba contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, mettendo in evidenza nello stesso tempo il retaggio culturale comune. Attraverso questa norma l'UE si impegna a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e appoggiare l'azione di questi ultimi nel miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, nella conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale, negli scambi culturali non commerciali e nella creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. All'Unione e agli Stati membri è data, inoltre, facoltà di favorire la cooperazione con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

Inoltre, la particolare importanza attribuita al patrimonio culturale è riconosciuta anche dall'art. 107 del medesimo TFUE, laddove si dichiara che gli aiuti di Stato per la promozione della cultura e la conservazione del suo patrimonio sono compatibili con il mercato interno, «quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune».

In applicazione di tali norme primarie si sono, poi, sviluppate innumerevoli proposte delle istituzioni dell'Unione in materia di cultura che possono rintracciarsi in un notevole numero di fonti sia di *hard law* che di *soft law* finalizzate a sostenere, integrare e coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Questi ultimi rimangono sempre responsabili delle loro politiche in tale settore, ma il ruolo svolto dall'Unione è tutt'altro che marginale.

I primi programmi dell'Unione per la promozione della cultura in Europa sono sorti subito dopo il Trattato di Maastricht, quando venne introdotta, come si è accennato, la base giuridica per l'azione nel campo della cultura. Nel tempo, le politiche in materia hanno acquistato una maggiore sistematicità, concretizzandosi in una serie di azioni successivamente sempre più strutturate. Inizialmente, fino all'anno 2000, videro la luce i programmi cosiddetti della prima generazione, tra i quali ricordiamo *Caleidoscopio*,

Arianna e Raffaello, le cui azioni erano incentrate principalmente sugli aspetti tangibili della cultura e davano attuazione concreta agli ambiti elencati nell'art. 167, par. 2 e quindi appoggiavano la creazione artistica e letteraria, promuovevano la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, facilitavano i contatti a supporto degli scambi culturali e incoraggiavano la conservazione del patrimonio di importanza europea. L'aspetto delle iniziative che veniva particolarmente sottolineato era relativo alla promozione e alla partecipazione di tutti i cittadini, soprattutto quelli meno favoriti, delineando in un certo qual modo un diritto culturale europeo, senza però trascurare l'importanza della cultura come fattore di sviluppo economico locale. Vi è comunque da segnalare che le ristrette risorse economiche assegnate avevano limitato i finanziamenti a molti dei progetti candidati portando a risultati frammentati. L'eccessiva burocrazia, inoltre, aveva reso difficile la partecipazione ai programmi e tra i risultati immediati dei progetti non risultava, come ci si aspettava, la creazione di posti di lavoro duraturi. È da segnalare in particolare la Risoluzione dei ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio il 13 giugno 1985, relativa all'organizzazione annuale della manifestazione «Città europea della cultura», un evento della durata di un anno, nel corso del quale una città, scelta secondo determinati criteri, si impegnava a portare a termine un programma di eventi con l'obiettivo di «valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e di contribuire a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini europei». Sin dalla sua prima edizione, che si tenne ad Atene nel 1985, la manifestazione ha avuto ripercussioni positive relativamente allo sviluppo turistico e culturale e la consapevolezza da parte degli abitanti dell'importanza della scelta della propria città. Nel tempo, la manifestazione è stata integrata da nuovi programmi come *Europa Creativa* in considerazione dell'ottima risonanza culturale, sociale ed economica apportata alle città aggiudicatrici del titolo. Per accrescere l'efficacia e lo spessore dell'azione culturale dell'Unione, nel 2000 fu introdotto un Programma cultura di finanziamento, programmazione e cooperazione che sostituiva i tre programmi pluriennali sopra citati (*Caleidoscopio*, *Arianna e Raffaello*) e accumulava sotto un unico quadro finanziario il supporto dell'UE alla cultura, attuando organicamente l'art. 167 TFUE ed estendendone il concetto alla cultura popolare, alla cultura industriale di massa e alla cultura nella vita di tutti i giorni. Il programma prevedeva obiettivi da realizzare tramite innovative e/o sperimentali azioni verticali (relative a un settore culturale) oppure orizzontali (comprendenti più settori culturali), integrate all'interno di accordi di cooperazione pluriennali o eventi culturali speciali di importanza europea e/o internazionale.

Nel maggio 2018 la Commissione europea, nella consapevolezza che la cultura è tra i fattori che meglio può contribuire a creare uno spirito di comunità, ha adottato una serie di misure non legislative, iniziative e varie comunicazioni tra cui «Una nuova agenda europea per la cultura», COM(2018)267, in cui viene individuata una serie di interventi per fare della formazione intellettuale un fattore di coesione sociale, crescita economica e buone relazioni internazionali. L'anno 2018, inoltre, è stato designato (Decisione UE 2017/864 del 17 maggio 2017) «Anno europeo del patrimonio culturale» con la finalità di incoraggiare la condivisione e la valorizzazione del patrimonio culturale dell'Europa quale risorsa condivisa, onde promuovere una sensibilità comune fondata sulla storia e sui valori comuni e rafforzare il senso di appartenenza a uno spazio europeo.

Anche il Parlamento UE ha adottato una serie di risoluzioni sull'attuazione di programmi attinenti la materia *de qua* avvalendosi della Commissione Cult (Commissione Cultura e Istruzione).

Nonostante la buona volontà dell'UE e l'alto numero di iniziative per promuovere e dare un maggiore impulso alla cultura e condividere politiche comuni che possano trovare strumenti per avvicinare il popolo europeo, occorre evidenziare, tuttavia, che uno studio del Parlamento europeo, elaborato su richiesta della Commissione Cult, ha rilevato come tali politiche, tranne casi limitati, non abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati perché dimostratesi carenti dal punto di vista strutturale, mancando un approccio inclusivo e rilevandosi una prevalenza di scelte basate su una politica, si potrebbe dire, del giorno per giorno. Vero è che talvolta i progetti intendono rispondere a esigenze concrete e immediate ma, purtroppo, spesso ciò è stato realizzato in maniera empirica, riscontrandosi diverse contraddittorietà e, soprattutto, una mancanza di una programmazione di ampio respiro con conseguenti difficoltà di gestione e insufficienti politiche di tutela del patrimonio culturale.

27.

L'Unione monetaria europea alla prova del Coronavirus

*di Franco Passacantando**

15 maggio 2020

1. *Premessa*

La crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria sta mettendo a dura prova l'assetto istituzionale dell'Unione monetaria europea, da molti ritenuto largamente incompleto, e la capacità politica e amministrativa degli Stati membri di agire con tempestività ed efficienza. A giudicare dalle prime importanti iniziative prese, c'è da ben sperare che la spinta riformatrice sia più forte che in passato, data l'intensità senza precedenti della crisi. È però anche possibile che i nuovi strumenti allo studio si rivelino inadeguati o arrivino in ritardo, date le complessità dei processi decisionali europei e i sempre possibili incidenti di percorso.

Per capire i rischi che si corrono e gli ostacoli da superare è utile guardare alle difficoltà che si incontrarono durante la crisi del debito sovrano del 2010-2012 quando un'interpretazione distorta di alcune regole del Trattato, come il divieto di monetizzazione del debito o la *no bail out clause*, ritardò a lungo l'avvio di interventi della Banca centrale europea e la creazione di istituzioni per il sostegno di Paesi in difficoltà. Alla fine la crisi fu superata grazie alla realizzazione di importanti riforme istituzionali e all'introduzione di strumenti di policy altamente innovativi. Non si riuscì però a vincere la resistenza a creare un bilancio comune per condividere rischi e introdurre titoli di debito comuni per superare la frammentazione dei mercati finanziari. L'onere di gran parte dell'aggiustamento ricadde sui singoli Stati che per superare le tensioni dei mercati dovettero attuare severe politiche di austerità, con forti costi economici e sociali.

* Senior Fellow, Luiss School of European Political Economy.

I. LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI (2010-2012)

2. *I fattori alla radice della crisi dei debiti sovrani*

Alla crisi del debito sovrano contribuirono tre fattori: i forti deflussi di movimenti di capitale dalla «periferia» al «centro» dell'Europa; i legami tra il peggioramento delle condizioni finanziarie del settore bancario con quelle degli Stati sovrani; l'avvitarsi della crisi e il manifestarsi di aspettative «autorealizzantesi» di default degli Stati sovrani e di rottura dell'euro.

I *suddens stops* e le inversioni di tendenza nei movimenti di capitale sono un fenomeno noto e ricorrente soprattutto per economie emergenti (Cecchetti, Schoenholtz, 2018). Solo nello scorso decennio è apparso chiaro che essi si possono manifestare con forza anche nei Paesi dell'area dell'euro. La totale assenza di restrizioni ai movimenti di capitale, la mancanza di ogni rischio di cambio e un sistema dei pagamenti fortemente integrato a livello europeo, il cui pilastro è il sistema Target 2 di regolamento dei pagamenti interbancari, facilitano enormemente i movimenti di capitale che possono rapidamente cambiare direzione al mutare delle condizioni esterne. Allora il fenomeno interessò i cosiddetti GIIPS (Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna) che subirono per motivi diversi un improvviso e generalizzato peggioramento delle condizioni finanziarie.

Le fuoriuscite di capitali determinano anche un aumento dei *funding costs* delle banche dei Paesi che le subiscono. Nel 2010-2012 questo portò a restrizioni nell'offerta di credito e aumenti dei tassi di interesse sui prestiti con un effetto depressivo sull'attività economica e un conseguente peggioramento della finanza pubblica, già aggravata dagli aumenti dei tassi di interesse sui titoli di Stato. Quegli aumenti di spread a loro volta si tradussero in perdite sui portafogli titoli delle banche e innescarono il noto *doom loop* tra crisi bancarie e crisi dei debiti sovrani.

In una prima fase la risposta delle autorità europee amplificò le tensioni anziché attenuarle. Mentre dopo il fallimento della Lehman i leader di quasi tutti i Paesi si impegnarono a sostenere le loro banche con massicci interventi di salvataggio e ricapitalizzazione, nei confronti della Grecia l'atteggiamento fu molto più ambiguo. Sono noti i problemi che creò la dichiarazione dei leader di Francia e Germania, Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, quando durante il summit di Deauville del 19 ottobre 2010 sostennero che, in caso di eventuali futuri interventi pubblici a sostegno di uno Stato sovrano, parte delle perdite sarebbero dovute ricadere anche sui creditori privati. In condizioni già tese dei mercati quelle dichiarazioni aggravarono le tensioni, anzitutto sul debito della Grecia e poi su quello degli altri Paesi.

Il peggioramento delle condizioni attivò una serie di comportamenti da parte di soggetti finanziari che amplificò notevolmente la portata della crisi. Le tensioni di liquidità costringevano gli intermediari finanziari a vendere titoli a qualsiasi prezzo (le cosiddette *fire sales*). La caduta dei prezzi dei titoli a sua volta riduceva la quantità di fondi che le banche potevano prendere a prestito utilizzandoli come pegno e, per alcune categorie di operazioni, attivava automaticamente richieste di integrazione delle giacenze minime di liquidità stabilite per contratto tra le controparti (i *margin calls*). Un ruolo importante è quello svolto dalle stanze di compensazione o controparti centrali. Si tratta di intermediari, quasi sempre privati, che effettuano la compensazione e il regolamento di operazioni in titoli e che, ponendosi come controparte tra venditori e acquirenti, garantiscono il buon fine delle operazioni anche nel caso di default di una delle due parti. Una delle misure che essi adottano per proteggersi dai rischi è la richiesta di margini di garanzia in contante, in proporzione al valore dei titoli scambiati. Le valutazioni che essi compiono sulla rischiosità delle diverse categorie di titoli costituiscono un punto di riferimento determinante per una miriade di risparmiatori, investitori e intermediari finanziari. Lo si è visto il 9 novembre 2011 quando la stanza di compensazione LCH-Clearnet, la seconda più grande del mondo, di fronte all'aggravarsi delle condizioni del mercato dei titoli di Stato italiani decise di aumentare dal 6,65 all'11,65% il margine di garanzia sui titoli italiani («Il Sole 24 Ore», 9 novembre 2011). Anche l'italiana Cassa di compensazione e garanzia si trovò costretta ad aumentare i margini, per evitare una paralisi nel mercato. Ne seguì un'impennata negli spread, solo in parte corretta nelle settimane successive quando le due società si accordarono per una revisione dei margini più contenuta.

Altre istituzioni private che hanno un grande potere nell'influenzare le scelte di investimento sono le società di rating le cui decisioni spesso, anziché anticipare le tendenze di mercato, le assecondano con ritardo. Durante la crisi dei debiti sovrani le tre società Standard and Poors, Moody's e Fitch decisero il *downgrading* di vari Paesi dell'area dell'euro, inclusa l'Italia, nel periodo tra il 13 gennaio e il 13 febbraio dopo che erano state prese importanti misure di correzione fiscale da parte di vari Stati e dopo che la Banca centrale europea aveva introdotto nuovi potenti strumenti di intervento, come verrà di seguito illustrato. Uno dei motivi per i quali il *downgrading* dello Stato ha forti conseguenze sui mercati è che è quasi sempre seguito da un *downgrading* delle banche di quel Paese che, come conseguenza, si trovano a subire maggiori costi nell'approvvigionarsi sui mercati internazionali. Per l'agire di questi fattori una crisi di liquidità può amplificarsi fino a di-

ventare una crisi di insolvenza. Un ruolo cruciale è quello svolto dalle aspettative di mercato. Quando tra gli investitori si diffonde il timore che il debito di un Paese possa diventare insostenibile, questo timore si traduce in aumenti di tassi di interesse sui titoli di quel Paese che, rendendo più costoso il servizio del debito, finiscono per rendere il debito effettivamente non sostenibile, anche se originariamente lo era.

Nella prima metà del 2012 le aspettative di default finirono per alimentare e vennero a loro volta alimentate da un intensificarsi dei timori di uscita dall'euro. Come mostra la Fig. 1, dagli inizi di marzo si manifestò una crescente divaricazione tra il rendimento dei titoli di Stato tedesco, in continua discesa, e quello dei titoli di Stato italiani e spagnoli, in continuo aumento. Vari studi hanno dimostrato che questo andamento non è da ricondurre a un peggioramento della finanza pubblica alla quale, in Italia, il governo Monti aveva impresso una importante correzione, ma al diffondersi di *self fulfilling expectations* di *break up* dell'euro. Applicando una metodologia che misura la quota del rendimento di un titolo che compensa l'investitore per il rischio di *break up* dell'euro, De Santis (2015) stima che nel primo trimestre del 2012 il 40 e il 50% degli spread sui rendimenti dei titoli rispettivamente italiani e spagnoli era dovuto al timore di uscita di quei Paesi dall'euro.

3. *Gli interventi della Banca centrale europea*

Per un lungo periodo la Bce si astenne dall'intervenire direttamente sul mercato secondario di titoli di Stato di singoli Paesi, per il timore di violare alcuni dei principi fondamentali che vietano la monetizzazione del debito degli Stati e nella convinzione che gli strumenti eccezionali di intervento attivati dopo la crisi dei *subprime* dell'agosto del 2007 fossero sufficienti. Tra questi, quello più innovativo era stata la *full allotment tender procedure* nelle operazioni di rifinanziamento che consisteva nell'assegnare tutta la liquidità che veniva richiesta a tassi prefissati anziché predeterminarla, come nelle operazioni tradizionali. Mentre però questo strumento fu assai utile a fronteggiare la crisi di liquidità delle banche, anche dopo il fallimento della Lehman, si rivelò del tutto inadeguato durante la crisi dei debiti sovrani. Per di più la Bce incorse in due noti gravi incidenti di percorso quando decise di aumentare i tassi di interesse ad aprile e luglio 2011, per poi riabbassarli velocemente a novembre dello stesso anno.

Nella seconda metà del 2011 vennero introdotti altri strumenti di intervento altamente innovativi i quali tuttavia ebbero anch'essi efficacia limi-

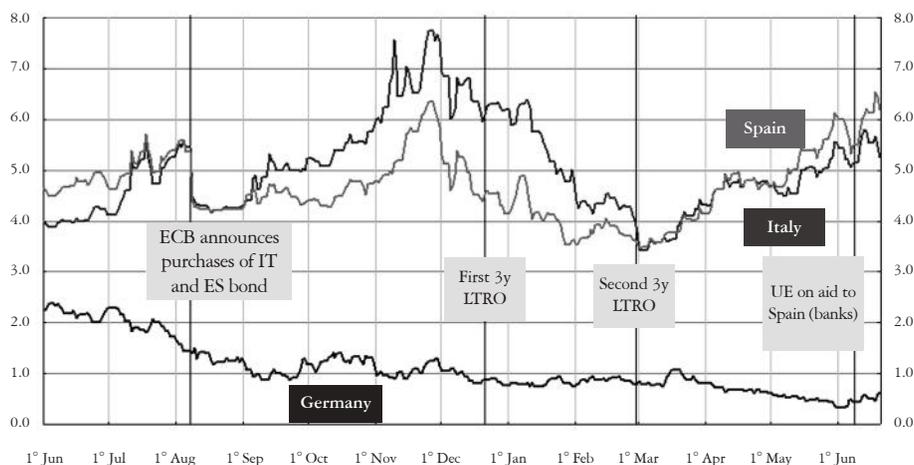
tata nel tempo. Il primo, il *securities market program*, avviato ad agosto 2011, consisteva nell'acquisto di titoli di Stato italiani e spagnoli sul mercato secondario al fine di ripristinare il buon finanziamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. La sua attivazione fu condizionata dalla approvazione da parte dei rispettivi governi di un pacchetto di misure che furono raccomandate dal presidente della Bce Trichet ai primi ministri Berlusconi e Zapatero. Per l'Italia la lettera, co-firmata dal governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, indicava varie misure riguardanti la finanza pubblica e riforme strutturali. L'approvazione di quelle misure ebbe tuttavia un iter assai travagliato e già a ottobre gli spread ripresero a salire dopo il forte calo che era intervenuto nel mese di agosto (Fig. 1). Il secondo strumento fu quello delle *Long Term Refinancing Operations* (LTRO) effettuate a dicembre del 2011 e a febbraio del 2012 per importi complessivi lordi di circa 1000 miliardi di euro. Mentre prima della crisi la durata massima delle operazioni di finanziamento era di tre mesi, le LTRO prevedevano un finanziamento di 3 anni a un tasso dell'1%.

L'avvio delle LTRO seguì di poche settimane l'adozione da parte del governo Monti, succeduto a novembre quello di Berlusconi, della riforma del sistema pensionistico e di varie misure fiscali particolarmente restrittive. Anche in questo caso l'effetto fu una riduzione dei tassi di interesse che durò solo pochi mesi.

In quelle condizioni, più che ulteriori massicci interventi di immissione di liquidità era importante un fermo impegno da parte delle autorità europee a preservare la moneta unica. Ed è quello che Mario Draghi fece nel suo famoso discorso del luglio 2012 quando dichiarò che la Banca centrale europea era pronta a fare *whatever it takes* per preservare l'euro, cui fece seguito l'approvazione da parte del *Governing council* dello strumento delle *Outright Monetary Transactions*. È uno strumento, mai attivato, che consente alla Bce di sostenere il mercato dei titoli di Stato di un Paese dell'area dell'euro in difficoltà. Il solo fatto che sia bastato un annuncio per invertire le tendenze dei mercati conferma quanto essi fossero condizionati dal timore della rottura dell'euro più che dai fondamentali delle economie di quei Paesi.

La Bce ha potuto avviare questo programma non grazie a un'improvvisa conversione ideologica, ma perché le autorità europee avevano nel frattempo introdotto due fondamentali riforme istituzionali. La prima fu il lancio della Banking Union al summit dell'eurozona di Bruxelles del 28 e 29 giugno 2012 in seguito al quale fu deciso di istituire nell'ambito della Bce il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), a cui è stata attribuita la responsabilità di vigilanza unica europea prima decentrata tra autorità nazionali. La cen-

Figura 1. Tassi d'interesse sui titoli di Stato a 5 anni (giugno 2011-giugno 2012)



tralizzazione a livello europeo delle responsabilità di vigilanza era avvertita come il primo passo per smantellare il legame tra banche e debito sovrano che, come abbiamo visto, era stato uno dei fattori che aveva contribuito alla crisi del debito sovrano.

La seconda importante riforma è stata l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità realizzata con un trattato intergovernativo firmato il 2 febbraio 2012. Il Mes ha rimpiazzato il precedente fondo per sostenere Paesi europei in difficoltà, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) che aveva operato dal maggio 2010 con risorse rivelatesi inadeguate. Con un capitale di circa 700 miliardi, di cui 80 versati, il Mes può essere considerato come una cooperativa tra Paesi, che raccoglie fondi sul mercato per aiutare quelli in difficoltà. Per ottenere l'assistenza del Mes il Paese deve stipulare un Memorandum of Understanding nel quale vengono indicate le condizioni cui sottostare per accedere ai fondi. Il Mes è governato da un organo politico, il Consiglio dei governatori, composto dai ministri delle finanze dei 19 Paesi membri dell'euro, e da un organo esecutivo, il Consiglio dei direttori, composto da rappresentanti dei vari Paesi con competenze in materie economiche e finanziarie.

Il MOT della Bce è strettamente legato alle operazioni del Mes perché la condizione per attivarlo è l'esistenza di un programma di assistenza del Mes con sue condizionalità, nella forma o di un programma di aggiustamento strutturale macroeconomico o di un programma precauzionale rinforzato, la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL). La ECCL è una linea di

credito per Paesi la cui situazione economica e finanziaria è migliore di quella dei Paesi che ricorrono ai programmi di aggiustamento macroeconomico. La Bce diventa quindi l'esecutore di un'operazione la cui responsabilità ultima è assegnata a un organo governato dai rappresentanti politici dei vari Paesi con una sua *accountability*. Interessante notare, alla luce di alcuni recenti pronunciamenti, che la Corte costituzionale tedesca ritenne che l'OMT era valido dal punto di vista legale.

4. *I problemi irrisolti*

Nel complesso la crisi ha rafforzato l'architettura istituzionale europea e realizzato prime forme di *risk sharing*, come confermato anche da alcuni studi recenti (Milano, 2017; Cimadoro *et al.*, 2018), grazie soprattutto all'operato della Bce, dell'EFSF e dell'European Stability Mechanism (ESM), oltre a quello della Bei nel campo degli investimenti, di cui per brevità non si è parlato. Il disegno complessivo rimane però largamente incompleto.

Nell'ambito della Banking Union non è mai stato attuato lo schema di assicurazione dei depositi europeo perché, secondo alcuni Paesi, esso doveva essere preceduto dall'introduzione di strumenti volti alla riduzione dell'esposizione dei sistemi bancari al debito del proprio Paese. Questa posizione è stata fortemente avversata da Paesi come l'Italia, che temevano possibili contraccolpi sul mercato dei titoli di Stato e perché provvedimenti in questo campo avrebbero interferito indebitamente sulle scelte di investimento delle banche che, in momenti di crisi, tendono a compensare l'aumento dei loro *funding costs* con investimenti in titoli del proprio Paese, con un positivo effetto di stabilizzazione anticiclica.

È stato realizzato solo in parte un meccanismo di *risk sharing* nella risoluzione delle banche in crisi ed è stato limitato fortemente il ruolo del Mes nella ricapitalizzazione diretta delle banche, un meccanismo, quello dell'intervento diretto dello Stato, che in Paesi come gli Stati Uniti è stato usato con efficacia durante la crisi del *subprime*. Si è infatti venuto affermando il principio secondo cui la risoluzione delle crisi bancarie fosse una responsabilità soprattutto nazionale e che dovessero essere fortemente limitati gli aiuti statali, come stabilito dalla comunicazione della Commissione europea dell'agosto del 2013 e la Bank Resolution and Recovery Directive, adottata nella primavera del 2014.

Non sono stati compiuti progressi significativi nella creazione di un titolo di debito europeo e nel rafforzamento delle dotazioni di bilancio comuni europee. Senza un titolo europeo l'unico *safe asset* finisce per essere

il *Bund*. Questo genera ricorrenti movimenti di capitali, soprattutto verso la Germania, con conseguenze negative, anche se di segno opposto, per i Paesi da cui i capitali fuoriescono e per quelli in cui essi affluiscono. Nei primi diventano più costosi il finanziamento dell'attività produttiva e la copertura del debito pubblico. Nei secondi vengono penalizzati i risparmiatori, le società di assicurazioni e i fondi pensione. In entrambi, le forze politiche ostili al disegno europeo trovano facili argomenti a sostegno delle loro tesi.

II. LA CRISI DEL CORONAVIRUS

5. *L'impatto della crisi sanitaria sui mercati finanziari*

La pandemia da Coronavirus ha interessato quasi tutti i principali Paesi e determinato una forte e brusca caduta dei consumi, degli investimenti e dell'attività produttiva. A differenza di altre crisi del passato, siamo in presenza di quello che gli economisti chiamano uno shock simmetrico perché ha avuto cause simili in quasi tutti i Paesi. Le conseguenze varieranno però da Paese a Paese, per via delle diverse condizioni finanziarie di partenza (Tab.1).

Ad esempio, per l'Italia si prevede una caduta del reddito di poco superiore a quella di altri Paesi ma un debito pubblico che dal 134,8% di fine 2019 potrà arrivare al 155% nel 2020. Nell'area dell'euro, livelli superiori al 100% del debito pubblico sono previsti anche per Francia, Spagna, Belgio, Grecia e Portogallo.

Le aspettative di aumento del debito e di flessione dell'attività produttiva hanno generato immediate tensioni sui principali mercati dei titoli pubblici e sui mercati azionari. Si sono anche verificati forti deflussi di capitali dai Paesi più colpiti dalla crisi. Le banche e i principali intermediari non hanno invece subito rilevanti contraccolpi, a eccezione di alcuni intermediari non bancari e gestori di fondi che hanno dovuto fronteggiare forti richieste di ritiro dei fondi.

Le banche italiane si trovano in una situazione di maggiore forza rispetto a quella del periodo precedente la grande crisi finanziaria. Tra il 2007 e il 2019 il rapporto tra il capitale di migliore qualità e gli attivi ponderati per il rischio è quasi raddoppiato e, rispetto al picco del 2015, si è molto ridotta l'incidenza dei prestiti in sofferenza (Banca d'Italia, 2020).

Un sostegno alle banche è anche venuto dalla introduzione di garanzie pubbliche a sostegno dei crediti bancari e dalla decisione dell'Autorità euro-

Tabella 1. *Indicatori di sostenibilità finanziaria*

Paese	PII tasso crescita		Debito pubblico/ PII		Debito pubblico non residenti	Debiti famiglie/ PII	Debiti imprese/ PII	PNE/PII
	2020	2021	2020	2021	2019	2019	2019	2019
Italia	-9,1	4,8	155,5	150,4	34,6	41,2	68,4	-1,7
Germania	-7,0	5,2	68,7	65,6	54,3	54,8	59,8	71,2
Francia	-7,2	4,5	115,4	116,4	56,7	61,9	153,2	-23,3
Spagna	-8,0	4,3	113,4	114,6	57,0	56,9	93,1	-74,0
Paesi Bassi	-7,5	3,0	58,3	58,1	46,6	99,8	158,2	89,2
Belgio	-6,9	4,6	114,8	114,8	68,6	61,9	152,4	47,2
Grecia	-10,0	5,1	200,8	194,8	-	53,3	54,5	-150,6
Portogallo	-8,0	5,0	135,0	128,5	57,6	63,9	96,8	-100,8
Irlanda	-6,8	6,3	63,3	60,0	65,4	38,8	189,8	-172,0
Area euro	-7,5	4,7	97,4	95,6	-	83,9	81,5	-0,5
Regno Unito	-6,5	4,0	96,7	95,8	36,1	83,9	81,5	-23,2
Stati Uniti	-5,9	4,7	131,1	131,9	29,4	75,2	75,3	-51,3
Giappone	-5,2	3,0	251,9	247,6	12,2	58,6	102,9	60,1
Canada	-6,2	4,2	109,5	106,6	22,9	101,6	115,1	40,5

Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto sulla Stabilità Finanziaria 1/2020*.

pea per la vigilanza bancaria che, alleggerendo alcuni requisiti di capitale ha liberato circa 120 miliardi di euro di capitale bancario (Bastasin *et al.*, 2020).

6. *Le risposte nazionali*

L'attivazione da parte dell'Unione Europea della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita ha reso possibile eccedere i tradizionali limiti di spesa in disavanzo. L'Italia è intervenuta con tre provvedimenti presi il 17 marzo, l'8 aprile e il 13 maggio che porteranno il disavanzo pubblico al 10,4% nel 2020, dall'1,6% del 2019 (Banca d'Italia, 2020).

Sono state predisposte misure che, per dimensione, eterogeneità delle categorie di beneficiari e modalità di attuazione hanno pochi precedenti. In particolare il Decreto Rilancio del 13 maggio ha disposto spese per 55 miliardi e tagli di 4 miliardi di tasse. I 256 articoli prevedono una miriade di interventi, come gli aiuti diretti alle famiglie, il rafforzamento degli ammortizzatori sociali, il sostegno alle spese sanitarie e universitarie, i contributi a fondo perduto a piccole e medie imprese, gli aiuti alla ricapitalizzazione delle imprese anche attraverso la Cassa depositi e prestiti, le agevolazioni fiscali in favore dell'edilizia, il sostegno al turismo, al commercio e all'agricoltura, con una regolarizzazione dei migranti irregolari che vi lavorano.

È difficile, a una prima analisi, capire se, oltre agli interventi di sostegno a famiglie e imprese in crisi, saranno adeguatamente finanziati anche quelli a favore della ripresa e ristrutturazione dell'attività produttiva. Sicuramente siamo di fronte a un cambiamento radicale del ruolo dello Stato che viene chiamato ad assumere responsabilità dirette in campo finanziario e nell'allocazione delle risorse. Verrà poi messa a dura prova la capacità dell'Amministrazione pubblica italiana di far fronte alla mole di richieste di sostegno che perverranno. Il rischio è che non si riescano ad attuare in tempo le misure necessarie per sostenere un tessuto produttivo caratterizzato, più che in altri Paesi, dalla presenza di piccole e medie imprese. Vi è anche il rischio che si consumino risorse per tenere in vita imprese e settori non più economici e che l'intervento dello Stato degeneri in una politicizzazione diffusa delle scelte imprenditoriali e amministrative.

È in gioco non solo la capacità di far fronte alla congiuntura immediata ma anche quella di preservare la competitività dell'Italia sui mercati internazionali. Una fonte di preoccupazione è la condizione di svantaggio in cui si trova l'Italia nel beneficiare della più ampia flessibilità accordata dalla Commissione nel fornire aiuti finanziari alle imprese in difficoltà. Da quando ha liberalizzato gli aiuti di Stato lo scorso marzo, la Commissione ha approvato 90 iniziative nazionali per un totale di 1,9 miliardi di euro. Di queste, il 50% provengono dalla Germania. In parte una asimmetria nella distribuzione delle risorse è la conseguenza inevitabile della maggiore capacità di spesa pubblica della Germania, dovuta al suo più ampio *fiscal space*. È però importante che, pur all'interno di margini più ristretti, l'Italia rafforzi la sua capacità progettuale per finanziare i settori potenzialmente più dinamici. Una non trascurabile fonte di finanziamenti è costituita anche dai fondi strutturali europei che, grazie all'attribuzione di nuove, pur limitate, risorse e una maggiore flessibilità di utilizzo, potrebbero generare investimenti per circa 30 miliardi.

7. *Gli interventi della Banca centrale europea*

La più importante differenza rispetto alla crisi dei debiti sovrani è stata la tempestività e intensità degli interventi della Banca centrale europea. Dopo alcuni iniziali esitazioni ed errori di comunicazione, la Bce ha attuato una politica espansiva particolarmente aggressiva. Sono state anzitutto potenziate le operazioni di LTRO e di T-LTRO a tassi di interesse negativi (fra lo 0,25 e lo 0,75%) ed è stato varato, il 18 marzo, un nuovo Pandemic Emergency Purchase Programme per un importo di 750 miliardi fino alla fine dell'anno, che si somma ai 120 miliardi che erano stati decisi il 12 marzo. Insieme, i due interventi ammontano a circa il 7% del PIL europeo.

Un aspetto molto importante è la grande flessibilità con cui il sistema europeo delle banche centrali sta attuando questi interventi per categorie di titoli acquistati e distribuzione tra i vari Paesi, non più legata alla quota del Paese nel capitale della Bce.

Dopo le decisioni del Consiglio direttivo gli acquisti netti sul mercato previsti dall'APP (Asset Purchase Programme) sono stati ampi, concentrati nei Paesi più esposti alle tensioni, tra cui l'Italia. Il sistema di banche centrali europeo dovrebbe acquistare entro la fine dell'anno circa il 10% di titoli sovrani italiani (circa 180 miliardi di euro). Ciò dovrebbe consentire di coprire il maggior fabbisogno di finanziamento del nostro governo legato agli interventi per la Covid-19. Il risultato è stato un rientro dello spread sui titoli dopo l'impennata di metà marzo.

8. *Tre reti di sicurezza per gli Stati, i lavoratori, le aziende*

Nel confuso e fuorviante dibattito politico italiano di oggi nessuno ricorda che il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) è lo strumento principale oggi esistente per la condivisione dei rischi e la mutualizzazione del debito in Europa. Un Paese che si indebita con il Mes può farlo a tassi molto più vantaggiosi di quelli di mercato grazie alla garanzia offerta dagli Stati membri che hanno dotato il Mes di un capitale di 80 miliardi e hanno sottoscritto un impegno ad alzarlo fino a 700 miliardi in caso di necessità. Stupisce poi che molti dei maggiori critici del Mes siano gli stessi che giustamente considerano Draghi come il salvatore dell'Europa, dimenticando che gli strumenti da lui introdotti per superare la crisi nel 2012 non avrebbero potuto essere concepiti senza il Mes e non potrebbero essere implementati se non accompagnati da una linea di credito concessa dal Mes.

Naturalmente essere sottoposti a un programma del Mes può avere gravi conseguenze per un Paese, soprattutto se venisse accolta la proposta di alcuni economisti e rappresentanti politici dei Paesi nordici che vorrebbero condizionare i programmi di assistenza del Mes a una ristrutturazione automatica del debito. Per fortuna però quella proposta non è stata accolta, mentre è stata ora introdotta una nuova linea di credito fino a 200 miliardi che avrebbe, come unica condizionalità, il sostegno diretto o indiretto ai sistemi sanitari del Paese beneficiario. Rispetto alle prime formulazioni di questa proposta la durata è stata estesa da due a dieci anni e il tasso di interesse ridotto da 0,5 a 0,1 punti percentuali. Il ricorso al Mes consentirebbe all'Italia di ottenere circa 36 miliardi di euro (pari a due punti percentuali di PIL), con un risparmio considerevole rispetto a un finanziamento sul mercato che per la stessa durata avrebbe un costo intorno al 2%.

Un nuovo importante strumento di condivisione dei rischi sarà il fondo europeo SURE destinato alla protezione dei lavoratori dell'area dell'euro in condizioni di temporanea disoccupazione, che integrerà gli schemi di sostegno alla disoccupazione nazionali. Anche se l'importo del fondo, pari a 100 miliardi, appare limitato rispetto alla gravità della disoccupazione generata dalla crisi, si tratta di una importante estensione al campo sociale dei meccanismi di condivisione dei rischi in ambito europeo, da tempo richiesta dal governo italiano. L'assistenza agli Stati membri dell'area dell'euro verrà effettuata mediante una concessione di prestiti, a condizioni favorevoli, che godrebbero di una garanzia offerta dai singoli Stati membri.

Un terzo strumento che si sta approntando è il *Guarantee Fund* (GF) che permetterebbe alla Banca europea per gli investimenti (Bei) di mobilitare finanziamenti nei sistemi sanitari nazionali e nel settore delle infrastrutture. Come per il SURE, il fondo verrebbe attivato con garanzie degli Stati membri che in questo caso sarebbero volontarie. L'obiettivo è di raggiungere una dotazione di 25 miliardi che, applicando un moltiplicatore di 8 potrebbe generare 200 miliardi di investimenti. Un moltiplicatore di quella grandezza è stato conseguito con un programma simile, il COSME, anche se di dimensione molto più ridotta, che ha operato nel periodo 2014-2020. Verrebbero offerti garanzie, dirette o tramite intermediari, servizi di securitizzazione e strumenti azionari, di partecipazione diretta o tramite fondi di investimento. Sarebbe rivolto soprattutto al settore privato, con possibilità di estensione a *sub sovereign entities*. Verrebbero anche accettati, in linea di principio, contributi del Mes e della Commissione. Le perdite sulle attività generate dal GF verrebbero coperte collettivamente dagli Stati membri fino a un massimo della quota di partecipazione individuale.

Questo lo renderebbe più conveniente rispetto agli schemi nazionali, soprattutto per attività o Paesi ad alto rischio.

9. Il rafforzamento del bilancio comunitario e il Recovery Fund

La proposta più innovativa messa in campo dalla Commissione europea e sostenuta, dopo prime esitazioni, dai principali leader europei è quella della costituzione di un fondo, il Recovery Fund, finanziato mediante l'emissione di titoli europei, che godrebbero di una garanzia degli Stati membri. Come dimostrato da Horn *et al.* (2020) esistono vari precedenti di emissione di titoli europei per aiutare Paesi in difficoltà, sia pure per importi molto inferiori a quelli attualmente in discussione. In questo caso verrebbe applicato l'articolo 122 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) secondo cui l'Unione può fornire assistenza finanziaria a un Paese nel caso di serie difficoltà causate da disastri naturali o eventi eccezionali fuori dal suo controllo.

In passato si è a lungo discusso se attribuire una qualche capacità di imposizione fiscale all'Unione Europea mediante ad esempio la *digital tax* o quella sulla plastica. La strada, meno complessa, che si sta percorrendo è quella di rafforzare le dotazioni di bilancio europeo aumentando gli impegni massimi degli Stati dall'attuale 1,2 fino al 2%. Questo aumento darebbe alla Commissione le disponibilità necessarie per il servizio del debito e la copertura dei rischi a fronte di nuove emissioni di titoli. I fondi verrebbero *front loaded* e sarebbero destinati a investimenti in infrastrutture, impegni nel settore sanitario, finanziamento del *Green Deal*, assistenza ai Paesi «limitrofi».

È ancora in discussione l'importo complessivo del fondo che, secondo il presidente della Commissione Ursula von der Leyen, sarebbe superiore al trilione di euro e che notizie di stampa invece quantificano in «soli» 300 miliardi. L'importo finale dipenderà anche dalla scelta che verrà fatta circa le quote da destinare rispettivamente a doni e prestiti. In ogni caso il suo finanziamento prevedrebbe emissioni assai elevate dei nuovi titoli europei.

Sarà importante la capacità dell'Italia di predisporre, in vista del lancio del fondo, adeguati programmi di utilizzo nei settori ritenuti prioritari per l'economia italiana. È anche probabile che una componente del fondo verrà destinata all'acquisizione di partecipazioni azionarie. Potrà essere un'occasione per proteggere il nostro sistema produttivo da crescenti pressioni concorrenziali da parte di Paesi che, come detto, godono di maggiore disponibilità nello sfruttare i margini creati dalla liberalizzazione degli aiuti di Stato.

Il principale ostacolo alla istituzione di questo fondo è che essa richiederebbe il completamento del negoziato sul piano finanziario pluriennale che entrerà in vigore nel 2021 e rispetto al quale non c'è ancora consenso tra i vari Stati membri. Nel negoziato esistono due linee di tensione. Quella tra Nord e Sud Europa, dove il nord comprende un gruppo di Stati a geometria variabile che va dall'Austria fino alla Finlandia e attraversa l'Olanda, la Danimarca e la Svezia, e il sud che oltre a Spagna e Italia ora comprende anche la Francia che però difficilmente, al momento decisivo, abbandonerà la sua tradizionale partnership con la Germania in campo europeo. L'altra linea di tensione è quella che divide i Paesi dell'est europeo da quelli dell'ovest nel contendersi le risorse di bilancio le quali, se destinate al nuovo fondo di ricostruzione, potrebbero in futuro venire sottratte ai tradizionali fondi strutturali di cui i Paesi dell'est hanno molto beneficiato.

10. *Conclusioni*

Le misure prese per proteggere la società dagli effetti del Coronavirus hanno determinato una flessione dell'attività produttiva che per rapidità e intensità ha pochi precedenti nella storia. Le conseguenze sui mercati finanziari sono state limitate, grazie soprattutto agli interventi della Banca centrale europea, molto più tempestivi di quelli che furono attuati durante la crisi dei debiti sovrani. La storia di quella crisi mostra però che le condizioni possono cambiare velocemente soprattutto per Paesi ad alto debito come il nostro. In una situazione in cui non si può non accrescere ulteriormente il debito, l'unica difesa contro i rischi finanziari è una ripresa, la più veloce possibile, dell'attività economica.

I governi nazionali e le istituzioni europee stanno mobilitando ingenti risorse finanziarie e introducendo innovativi strumenti di intervento. Mai nella storia dell'Unione Europea si era arrivati così vicini, come ora, alla creazione di strumenti di debito comune e meccanismi di socializzazione dei rischi estesi al campo sociale. Dal canto loro le tre principali istituzioni finanziarie europee, la Bce, la Bei e il Mes hanno messo in campo un armamentario di interventi di dimensioni assolutamente insolite.

Qualche elemento di ottimismo lo fornisce la storia europea che nei momenti di crisi ha sempre trovato la forza per innovare il suo assetto istituzionale. Sono però sempre in agguato insidie che potrebbero vanificare gli sforzi fino ad ora intrapresi. La prima può annidarsi nell'iter di ratifica da parte degli Stati membri degli impegni che stanno assumendo. Un'altra è la recente sentenza della Corte costituzionale tedesca che ha aperto un conflitto

giuridico pericolosissimo con la Corte di giustizia europea e rischia di intralciare l'azione della Bce, l'istituzione che più di ogni altra dispone degli strumenti per prevenire e gestire le crisi finanziarie e per scongiurare il pericolo maggiore del momento, quello della deflazione accompagnata a una lunga depressione.

Ma le insidie e gli ostacoli maggiori potrebbero risiedere nella scarsa capacità amministrativa del nostro Paese a dare compimento agli impegni finanziari assunti nei confronti di imprese, famiglie e istituzioni pubbliche. Si tratta di un impegno di dimensioni senza precedenti per un periodo di pace e che richiede vengano radicalmente innovate le procedure di spesa e semplificate procedure amministrative da tempo incrostate. È in gioco non solo la capacità di far fronte all'attuale avversa congiuntura economica ma anche la posizione dell'Italia sui mercati internazionali.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2020), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n.1, aprile.
- Bastasin C. et al., (2020), *Le risorse per ripartire ci sono: subito progetti per il paese, anziché litigi ideologici*, in «Luiss SEP Policy Brief», 17/2020, april 14.
- Bonaccolto G., Borri N., Consiglio A. (2020), *Breakup and Default Risks in the Eurozone*, in «SEP Luiss Working Paper», 2.
- Cecchetti S., Schoenholtz K. (2018), *Sudden Stops: A Primer on Balance-of-Payments Crises*, 09 July, VoxEu.
- Cimadoro J., Fortuna O., Giuliodori M. (2018), *Private and Public Risk Sharing in the Euro Area*, in «Working Paper Series», 2148, European Central Bank, may.
- De Santis R. (2015), *A Measure of Redenomination Risk*, in «ECB Working Paper», 1785, april.
- Horn S., Meyer J., Trebesh C. (2020), *The Forgotten History of European Community Debt*, Vox Cepr.
- Milano V. (2017), *Risk Sharing in the Euro Zone: The Role of European Institutions*, Technical Report 01/17, Center for Labor and Economic Growth, Luiss G. Carli.
- Reichlin P. (2020), *The GIIPS Countries in the Great Recession: Was it a Failure of the Monetary Union?*, in «School of European Political Economy Luiss», Working Paper, 1.

28.

Pandemia, attività economica e sistema finanziario.

Le imprese e le banche di fronte all'emergenza

*di Giuseppe Boccuzzi**

18 maggio 2020

La pandemia causata dal Coronavirus sta mettendo in discussione ogni aspetto della vita economica, sociale e politica degli Stati, in tutto il mondo. La situazione di emergenza che stiamo vivendo è di estrema gravità e sta ponendo a dura prova le famiglie, le comunità, le imprese, i bilanci statali e l'economia nel suo complesso. Si va affermando il convincimento che dopo questa pandemia nulla sarà come prima, anche nei modi di pensare e nei comportamenti e che sarà necessaria una correzione dei modelli di sviluppo per il prossimo futuro¹.

La pandemia ha creato uno shock di ampia portata che può innescare effetti domino nei vari settori dell'economia. La letteratura si è interessata già da tempo a tali eventi che, ancorché poco probabili, comunque possono manifestarsi, con un elevato impatto e costi sociali ed economici molto rilevanti. Bisogna essere preparati a essi, in tempi normali, a tutti i livelli della vita sociale, economica e politica, attraverso appositi piani di emergenza ben disegnati e strutturati, da applicare quando tali eventi estremi si verificano.

Per effetto del lockdown imposto dalle autorità per contenere il contagio, l'attività economica si è fermata in larga parte, destabilizzando gli equilibri economici di interi settori produttivi. Le stime sulla riduzione del PIL nel nostro Paese e in tutto il mondo sono impressionanti: le imprese hanno visto ridurre i ricavi e alcune di esse hanno dovuto interrompere i rapporti di lavoro, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili per minimizzarne gli effetti sui lavoratori; molte famiglie sono rimaste in tutto o in parte senza fonti di reddito. I sacrifici che molte categorie sociali stanno facendo sono immensi e gravi sono le incertezze sulle condizioni della ripresa dell'attività.

* Direttore generale del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

Questa situazione si può fronteggiare solo con linee di politica economica espansive, monetarie e fiscali, di forte impatto, attraverso la messa in campo di un ampio strumentario di sostegno alle famiglie e alle imprese, proporzionato ai danni provocati dalla crisi e alla durata del lockdown imposto a cittadini e imprese.

Anche in questa circostanza, come in altre crisi sistemiche di analoga portata accadute in passato, l'intervento pubblico è necessario. Accanto alla fondamentale e insostituibile azione di solidarietà responsabile svolta dai cittadini, dalle organizzazioni sociali e dal volontariato, spetta ai governi il compito di intervenire attraverso misure adeguate, idonee a compensare gli effetti della pandemia e a porre le basi per un rilancio dell'economia su basi solide. Anche le misure adottabili per la ripresa coinvolgono molteplici aspetti della vita sociale, che si traducono in ogni caso nella necessità di attivazione di ingenti risorse finanziarie.

La capacità di intervento dei governi, tuttavia, ha dei limiti che dipendono dalla solidità dei bilanci pubblici e dalla effettiva possibilità di ulteriore indebitamento. Quindi, le potenzialità degli Stati di risposta alla pandemia sono diverse. Nel nostro Paese, il problema assume particolare rilievo per la debolezza strutturale del bilancio statale e la conseguente necessità di rispettare gli impegni in termini di deficit e di debito pubblico assunti in sede europea.

Tuttavia, possono questi impegni, assunti in differenti contesti economici e finanziari, costituire un limite invalicabile, tali da impedire allo Stato di adempiere a compiti di fondamentale importanza, di carattere costituzionale, di tutela della salute, delle famiglie e delle imprese, obiettivi che costituiscono l'essenza stessa dell'esistenza di uno Stato? Quali sarebbero le conseguenze in termini di povertà crescente e di disgregazione sociale?

La risposta del governo italiano, pur tra difficoltà e vincoli di varia natura, sembra muoversi nella giusta direzione, destinando – attraverso un insieme di interventi legislativi – ingenti risorse finanziarie a favore dei settori economici legati alla tutela della salute dei cittadini e di quelli più compromessi dalla pandemia. In questo quadro di emergenza, sono state adottate – con lungimiranza – misure volte a tutelare la proprietà di imprese italiane operanti in settori strategici, nonché a consentire l'ingresso temporaneo dello Stato nel capitale delle imprese.

Oltre alla logica di tutela da potenziali manovre speculative condotte da soggetti esteri, tale ultima misura può costituire un utile strumento anche per il rafforzamento della struttura finanziaria di quelle imprese con un valido business, le c.d. «eccellenze» del tessuto produttivo italiano, che si stanno indebolendo a seguito della crisi in atto.

La pietra miliare di tali interventi è rappresentata dal Decreto Rilancio, che introduce specifiche misure per il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni e disciplina il Patrimonio destinato costituito dalla Cassa depositi e prestiti. In particolare, il Patrimonio destinato opera con gli apporti di beni e rapporti giuridici effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e può acquisire risorse attraverso finanziamenti. Le risorse disponibili sono impiegate per il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano; in via preferenziale esso può effettuare i propri interventi mediante sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, la partecipazione ad aumenti di capitale, l'acquisto di azioni quotate sul mercato secondario in caso di operazioni strategiche. Nella individuazione degli interventi, il decreto tiene in considerazione l'incidenza dell'impresa con riferimento allo sviluppo tecnologico, alle infrastrutture critiche e strategiche, alle filiere produttive strategiche, alla sostenibilità ambientale e alle altre finalità di cui al comma 86 della Legge n. 169 del 2019, alla rete logistica e dei rifornimenti, ai livelli occupazionali e del mercato del lavoro.

La base normativa europea per la realizzazione di interventi così articolati e penetranti a favore delle imprese è data dal Temporary Framework², un insieme di nuovi orientamenti con i quali la Commissione UE ha introdotto numerosi elementi di flessibilità nell'utilizzo di fondi pubblici per contrastare la crisi sistemica causata dalla pandemia.

Dal quadro regolatorio alla realizzazione sul piano finanziario delle iniziative individuate il passo non è breve. Anche in quest'ultimo campo, la risposta efficace alla crisi chiama in causa l'Europa; una nuova Europa che guardi in modo diverso rispetto al passato le situazioni di disagio che i Paesi stanno vivendo, non tutti aventi uguali basi di partenza. In questo ambito, pur in un contesto di incompletezza dell'integrazione europea, le istituzioni comunitarie devono innovare e adeguare la propria visione dell'Unione ai cambiamenti in atto; devono condividere l'idea di abbandonare la visione nazionale e di affrontare assieme l'emergenza con uno spirito di solidarietà. Si tratta, in buona sostanza, di mettere in comune le risorse finanziarie necessarie a tale scopo con tutti gli strumenti possibili, anche innovativi, per immettere nel sistema economico i mezzi finanziari che i singoli Stati, particolarmente quelli più colpiti dal Coronavirus e più vulnerabili, da soli non possono realizzare.

Alcuni importanti progetti in via di realizzazione sembrano dare il senso di un nuovo approccio sulla strada dell'impegno europeo per contrastare gli effetti della pandemia. L'Eurogruppo, con *l'endorsement* del Consiglio

europeo del 23 aprile 2020, sta lavorando per rendere operative le tre proposte concordate per il supporto a lavoratori, imprese e Stati colpiti dalla crisi, ossia il programma SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), il fondo della Banca europea per gli investimenti (Bei) per i prestiti alle piccole e medie imprese, e il tanto discusso Meccanismo europeo di stabilità (Mes), destinato a finanziare i costi dell'emergenza sanitaria, senza la previsione di condizionalità che normalmente accompagnano questo strumento³. In particolare, nella riunione dell'8 maggio 2020 l'Eurogruppo ha raggiunto l'accordo sul *termsheet* della *facility* accordata dal Mes, che è destinata alla copertura a livello nazionale dei costi sanitari diretti e indiretti legati all'insorgenza della Covid-19, con finalità sia di cura sia di prevenzione⁴. La misura è stata resa operativa dal *board* del Mes il 15 maggio 2020.

Indubbiamente, la misura più efficace e innovativa della manovra sembra essere quella del Recovery Fund (Fondo per la ripresa), perché sembra rispondere in modo più adeguato e organico alle pressanti esigenze di risorse per realizzare gli interventi e le riforme in grado di aiutare i settori e le aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti dallo shock economico causato dalla pandemia. A tale riguardo, il Consiglio ha dato mandato alla Commissione di presentare una proposta legislativa. Sul punto, è intervenuto in maniera decisa il Parlamento europeo in data 15 maggio 2020, chiedendo alla Commissione la presentazione di una proposta robusta nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2020-2027⁵. Si tratta di un passo sicuramente importante, che può porre le premesse per nuovi assetti e più avanzati equilibri futuri in vista della costruzione europea. Con il Recovery Fund, quindi, l'UE sembra imboccare una strada che porta nella direzione del bilancio comune europeo, pienamente rispondente a una visione di insieme, una visione europea.

In tale quadro (finalmente) interventista si potrebbe pensare anche a strumenti che maggiormente incorporano il principio della solidarietà, tra i quali potrebbe rientrare anche l'emissione di eurobond a lunghissima scadenza, anche irredimibili, o l'erogazione di risorse a fondo perduto.

Comunque, al termine di questa fase emergenziale, occorrerà individuare soluzioni comuni per gestire il maggiore debito che risulterà dalle misure adottate a seguito della pandemia. Non deve verificarsi che quando questa crisi sistemica sarà passata, i Paesi – soprattutto quelli più deboli – siano lasciati soli a gestire situazioni di enorme complessità. La solidarietà deve esprimersi anche in questo.

Questa strada va seguita con determinazione, nella consapevolezza che la posta in gioco è l'idea, l'esistenza stessa dell'Unione Europea.

Oltre alle misure a favore di imprese e famiglie, un altro ambito sicuramente importante di intervento riguarda il sistema bancario, considerato il ruolo centrale che normalmente il settore bancario svolge nel sistema economico, attraverso l'erogazione del credito, il sistema dei pagamenti e gli altri servizi finanziari offerti.

In tempi di crisi sistemica questa funzione fondamentale delle banche accresce la sua importanza. Ne sono dimostrazione le recenti misure assunte dai governi – in Italia e negli altri Paesi – che individuano nelle banche il meccanismo attraverso il quale gli interventi statali vengono a essere convogliati a famiglie e imprese: le garanzie alle PMI, le moratorie, i fondi per lo sviluppo, i pagamenti di varia natura a favore delle famiglie e delle altre categorie economiche e sociali. Se negli anni 2007-2008 il sistema finanziario è stato la causa della crisi finanziaria globale, oggi il sistema bancario è chiamato a costituire uno dei veicoli per contrastare gli effetti economici della pandemia, facendo affluire la liquidità necessaria alle imprese e agli altri operatori.

I regolatori europei e nazionali (Commissione UE, EBA, Bce e Banca d'Italia) stanno adottando una serie di misure volte ad allentare le regole e i vincoli prudenziali sulle banche, allo scopo di agevolare il ruolo insostituibile che le medesime svolgono a sostegno delle attività economiche. La Regolamentazione di Basilea 3 prevede specificamente che le banche, in tempi normali, dispongano di *buffer* di capitale da utilizzare in situazioni cicliche avverse. Oggi siamo in questa situazione. Ma occorre che la successiva fase del rientro e di ricostituzione dei *buffer* avvenga con la dovuta gradualità, in modo da non imporre alle banche programmi di difficile realizzazione che rendano inevitabili operazioni straordinarie o di passaggi di mano della proprietà.

Anche i nuovi orientamenti espressi dalla Commissione UE in tema di aiuti di Stato nel Temporary Framework sembrano rispondere allo stesso obiettivo, prevedendo elementi di flessibilità – impensabili prima della pandemia – nell'utilizzo dell'intervento pubblico a favore di famiglie e imprese, canalizzato attraverso il sistema bancario. I programmi elaborati dalla Commissione sono di ampia portata e tutti i Paesi vi stanno facendo ricorso.

Un approccio più flessibile si va delineando anche con riferimento all'ipotesi in cui siano le banche ad avere bisogno dell'intervento pubblico, ossia necessitino di misure di supporto finanziario per fronteggiare gli effetti della pandemia. Al riguardo, il Quadro Temporaneo, al par. 7, prevede che ove le banche necessitino di misure di sostegno riferite alla liquidità, al fabbisogno di capitale e alle attività deteriorate, è possibile realizzare tali misure, a

certe condizioni, senza che la banca sia considerata in condizione di dissesto o di rischio di dissesto. Si concretizza in tal modo una deroga alla regola generale, stabilita dalla Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), secondo cui quando una banca necessita del sostegno pubblico straordinario, la stessa è da considerarsi – senza necessità di ulteriore prova o valutazione da parte delle autorità – in dissesto o a rischio di dissesto e, quindi, deve essere sottoposta, in via alternativa, alla risoluzione o alla liquidazione coatta amministrativa.

Tuttavia, la stessa BRRD – art. 32, comma 4, lett. d, punti i), ii) e iii) – prevede che tale condizione non si determini, qualora l'intervento pubblico straordinario sia realizzato «al fine di evitare o rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e preservare la stabilità finanziaria» e abbia come destinatarie banche solvibili. L'intervento pubblico, inoltre, deve assumere la forma di: i) garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti da banche centrali alle condizioni da esse applicate; ii) garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione; iii) ricapitalizzazione precauzionale al ricorrere di precise condizioni⁶.

In buona sostanza, i nuovi orientamenti configurano l'insorgenza della Covid-19 quale «grave perturbazione dell'economia» e, quindi, giustificano l'applicazione delle misure derogatorie previste dalla BRRD per situazioni gravi di questo tipo. Si rende, altresì, applicabile il par. 45 della *Banking Communication*⁷, che introduce un'eccezione al principio generale di condivisione degli oneri (*burden sharing*) da parte di azionisti e creditori subordinati ove sia a rischio la stabilità finanziaria.

Il Quadro Temporaneo rappresenta sicuramente un segnale importante da parte delle autorità europee; ma è un segnale un po' debole, perché non tiene pienamente conto della potenziale ampiezza degli effetti della situazione di emergenza, nella quale anche le imprese bancarie possono risentire degli effetti della Covid-19. La debolezza dell'approccio risiede nel fatto che il nuovo Framework, in buona sostanza, inserisce una misura di emergenza in un *corpus* normativo (la Comunicazione sugli aiuti di Stato al settore bancario del 1° agosto 2013) che di per sé segue schemi rigidi e non lascia adeguati spazi di manovra per fronteggiare le gravi conseguenze che possono derivare dal mutato quadro macroeconomico sul settore bancario.

Le preoccupazioni sulle possibili distorsioni alla concorrenza derivanti dalle misure a favore delle banche sembrano prevalere sull'esigenza di preservare la stabilità finanziaria. In qualche modo, si rileva un approccio strutturalmente differente, una «asimmetria» nel trattamento delle imprese e delle banche per quanto riguarda le misure di flessibilità adottate in materia di aiuti di Stato.

In ogni caso, occorrerà verificare il modo in cui le autorità europee applicheranno in concreto i nuovi orientamenti, soprattutto con riferimento alla possibilità che si realizzino ricapitalizzazioni precauzionali o altre misure preventive e alla non applicazione del *burden sharing*.

In considerazione del quadro di incertezza e di difficoltà di contesto nel quale le banche si trovano a operare, soprattutto quelle più vulnerabili, sarebbe necessario un approccio più coraggioso, più avanzato, al di fuori dei modelli dettati dalla Comunicazione, per consentire agli Stati modalità più ampie e diversificate di intervento, che siano idonee a fronteggiare gli eventi eccezionali che derivano dalla pandemia.

È da auspicare, quindi, che, a fronte di orientamenti della Commissione UE di massima apertura per gli interventi statali a favore delle imprese, veicolati attraverso il sistema bancario, vi sia una risposta di analoga portata per le imprese bancarie, per il peculiare ruolo da esse svolto nel sistema economico e in funzione della stabilità finanziaria.

Sarebbe necessario, pertanto, per la insostituibile funzione di allocazione delle risorse svolta dalle banche, un approccio più netto e determinato, che si concretizzi in un ulteriore allentamento dei vincoli esistenti, in misura proporzionata alla gravità della crisi.

I prossimi mesi indicheranno in modo più chiaro quali Paesi e sistemi bancari avranno bisogno di far ricorso all'intervento pubblico, come avvenuto nel corso della crisi finanziaria globale del 2007-2009. È ragionevole prevedere che, alla luce della portata della crisi economica generata dalla pandemia, il ricorso sarà ampio da parte di tutti i Paesi.

Oggi il sistema bancario italiano è solido. Prima della pandemia stava percorrendo con decisione un percorso di rafforzamento economico, finanziario e patrimoniale, avviato alcuni anni fa. E in effetti si è rafforzato, attraverso la riduzione dell'abnorme volume di crediti deteriorati accumulati negli anni della precedente crisi finanziaria, il recupero di redditività e la crescita dei livelli patrimoniali, allineati oggi ai maggiori Paesi europei.

Vi è ora il rischio che il sistema possa essere coinvolto dagli effetti negativi della crisi economica causata dalla chiusura delle attività, in termini di deterioramento della qualità del credito, minori ricavi, maggiori costi⁸. Questi impatti possono accrescere la fragilità di realtà che già presentano profili di debolezza. La gestione di situazioni di crisi bancarie può allora diventare più complessa e richiedere interventi straordinari.

Le autorità di supervisione e le banche, con la riforma bancaria europea del 2014, sono oggi più preparate a fronteggiare situazioni di emergenza, con strumenti più avanzati di gestione e misurazione dei rischi. Si sono attrezzate per far fronte e per gestire situazioni avverse (situazioni di dete-

rioramento degli assetti tecnici) attraverso la predisposizione di *recovery plan*. Le autorità di risoluzione dispongono su base stabile di strumenti per prepararsi ad affrontare situazioni di insolvenza, soprattutto attraverso i piani di risoluzione (*resolution plan*). Sono chiamate a fronteggiare situazioni di crisi sistemica attraverso la predisposizione, in periodi normali, di piani di emergenza a livello sistemico, con la partecipazione di tutti gli attori della *safety net*.

Tutti questi strumenti, volti a fronteggiare scenari avversi, fanno ora parte dello strumentario ordinario delle banche e delle autorità; le nuove regole prevedono che situazioni di crisi, anche sistemiche, sono eventi che possono presentarsi con un certo grado di probabilità, con impatti rilevanti. Bisogna, quindi, essere preparati a fronteggiare eventi inaspettati ed eccezionali, attraverso misure e procedure strutturate idonee a minimizzare i rischi di esecuzione delle misure pianificate.

L'insegnamento che si trae dalla storia delle crisi bancarie, in Italia e all'estero, è che in situazioni di crisi sistemiche gli strumenti ordinari di intervento possono rivelarsi insufficienti o inadeguati allo scopo. Così è stato anche nella crisi finanziaria globale del 2007/2009, quando le insolvenze bancarie sono state risolte con un massiccio ricorso all'intervento pubblico, con le modalità più disparate (garanzie, acquisti di attivi tossici, interventi sul capitale, nazionalizzazioni, finanziamenti a sostegno della liquidità).

Nell'attuale contesto di crisi economica causata dalla pandemia deve applicarsi la logica della prevenzione, attraverso misure straordinarie idonee a prevenire gli eventi patologici, senza attendere che si verifichino, seguendo un approccio caso per caso. Le azioni da intraprendere vanno valutate nella loro globalità e complessità con una visione ampia, strategica, mirante ad attivare tutti gli strumenti, esistenti e nuovi, per fornire sostegno – anche con mezzi pubblici – alla liquidità e alla solvibilità delle banche più vulnerabili che ne avessero bisogno.

Chi deve farsi carico di queste situazioni? Chi deve tutelare il bene prezioso della stabilità finanziaria e sostenerne il costo? È pensabile che si debbano utilizzare le sole risorse private, quelle del sistema bancario, attraverso i vari strumenti disponibili: il Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fitd), lo Schema volontario di intervento del Fitd, e gli altri strumenti, anch'essi privati, attivati in questi ultimi anni, con un grande dispendio di risorse?

La risposta non può che essere negativa ed è diretta conseguenza delle lezioni che sono state tratte dalle crisi bancarie verificatesi in Italia negli ultimi anni. Esse, ancorché di portata molto più limitata rispetto alle crisi verificatesi in tutto il mondo nel corso della crisi finanziaria globale, hanno costituito un banco di prova significativo dell'efficacia del nuovo quadro

giuridico europeo di gestione delle crisi (BRRD, DGSD, SSM, SRM, *State Aid Regulation*)⁹, che ha introdotto negli ordinamenti nazionali innovazioni di grande rilievo, in termini di principi, obiettivi e strumenti di intervento. Tale quadro giuridico si è rivelato insufficiente e, per alcuni versi, inadeguato, anche in sede applicativa.

L'esperienza italiana pone in evidenza il costo rilevante sostenuto dal sistema bancario per risolvere le situazioni di crisi degli ultimi anni. In qualche misura, ciò è la conseguenza della nuova filosofia che caratterizza la normativa in materia di gestione delle crisi bancarie, secondo la quale il costo delle insolvenze bancarie non deve essere a carico dei contribuenti, ma deve essere sopportato dal settore privato, in primo luogo dagli azionisti e dai creditori della banca e, in secondo luogo, dal settore bancario nel suo insieme (dal *bail-out* al *bail-in*).

La prima fattispecie è espressione del principio secondo cui gli azionisti devono pagare in via prioritaria il costo delle crisi, facendosi carico di tutte le perdite nei limiti del capitale esistente e che i creditori subordinati, a certe condizioni, devono contribuire alla copertura delle perdite (*burden sharing*). In caso di risoluzione della banca in dissesto o a rischio di dissesto anche gli altri creditori non garantiti devono contribuire alla copertura delle perdite (*bail-in*).

La seconda è espressione del principio che la soluzione delle crisi bancarie risponde a un interesse delle stesse banche, del settore bancario nel suo insieme, perché esse hanno interesse a preservare la stabilità del sistema bancario, evitando le corse agli sportelli (*bank run*), realizzando in tal modo un principio di solidarietà tra i partecipanti al settore medesimo.

Entrambe le modalità di intervento per la copertura delle perdite sono coerenti con le regole del mercato. Ma hanno un limite: gli interventi del settore privato non possono andare oltre un certo livello, altrimenti si rischia che i costi delle crisi si trasferiscano alle altre banche, innescando pericolosi effetti di contagio, soprattutto nei confronti delle banche più deboli.

Tali strumenti, poiché collegati al trattamento di crisi conclamate, non possono utilmente applicarsi per le esigenze di prevenzione connesse alla crisi economica in atto. Occorre, infatti, pensare a strumenti e risorse finanziarie straordinari da utilizzare per il superamento di situazioni di fragilità che dovessero determinarsi, nonché per accrescere la capacità di assorbimento degli shock derivanti dalla pandemia, con diverse forme tecniche a seconda delle caratteristiche e delle situazioni da affrontare. Anche il recente intervento legislativo (artt. 175 e sgg. del Decreto Rilancio) appare insufficiente, perché oltre alla limitatezza delle risorse messe a disposizione (100 milioni di euro), si muove in una logica di trattamento di situazioni di ban-

che insolventi (liquidazione ordinata, attraverso la cessione del complesso aziendale ad altra banca) e non di prevenzione e di rafforzamento delle imprese bancarie deboli e vulnerabili. Sul punto, probabilmente, grava l'approccio restrittivo della Commissione europea in tema di aiuti di Stato per interventi preventivi a favore delle banche.

Molto opportuna, invece, è l'adozione di un insieme di misure a sostegno della liquidità delle banche, che assume specifico rilievo in una fase in cui si possono determinare situazioni di stress. L'art. 172 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato, per sei mesi, a concedere la garanzia dello Stato su passività di nuova emissione delle banche italiane fino a un valore nominale di 15 miliardi di euro. La garanzia statale può essere concessa anche per integrare il valore di realizzo del collaterale stanziato dalle banche a garanzia di finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (*Emergency Liquidity Assistance* – ELA), in conformità con gli schemi previsti dalla Banca centrale europea.

Ancor più importante appare la previsione (art. 173) secondo cui la garanzia può essere concessa anche a favore di una banca che non rispetta i requisiti patrimoniali obbligatori, ma avente comunque patrimonio netto positivo, se la banca ha urgente bisogno di sostegno della liquidità, a seguito della positiva decisione della Commissione europea sulla compatibilità dell'intervento con il quadro normativo dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato. Si tratta, in questo caso, di una misura di particolare efficacia, in quanto idonea a porre rimedio a una carenza di fondo esistente nei meccanismi di intervento delle banche centrali a favore di banche problematiche¹⁰.

Ma bisogna andare oltre. La logica della prevenzione, come già detto, dovrebbe essere rafforzata anche interventi sul capitale di banche che possono indebolirsi a seguito della crisi. Sarebbe necessario disporre di un piano di intervento, un *system-wide contingency plan*, idoneo a valutare i potenziali effetti negativi sul sistema della pandemia e identificare le azioni per fronteggiarli, anche con risorse pubbliche utilizzabili nel rafforzamento patrimoniale, ove necessario per fronteggiare cadute di redditività o processi di ristrutturazione. I piani di emergenza, come detto, fanno parte dello strumento ordinario di preparazione dei governi e delle autorità di supervisione micro e macro-prudenziale, a tutela della stabilità finanziaria. Specifiche strutture istituzionali sono state istituite in tutti i Paesi avanzati, con la partecipazione di tutti gli attori della *safety-net*. Questa azione deve essere sorretta da nuove linee di indirizzo europee, eliminando vincoli e limitazioni ingiustificabili in questa delicata fase.

Il fattore tempo è cruciale nell'adozione delle misure.

Note

¹ Per un'approfondita analisi degli effetti della crisi e dei problemi strutturali dell'economia italiana, cfr. Franco, intervista al «Corriere della Sera» nell'ambito dell'evento «L'Italia genera futuro», 11 maggio 2020.

² Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020, C(2020) 1863 (GU C 91 I del 20.3.2020).

³ Il Trattato che disciplina il Meccanismo europeo di stabilità prevede che i Paesi beneficiari di prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico siano obbligati all'implementazione di un programma di riforme predisposto dalla Commissione europea, congiuntamente con la Banca centrale europea e, se appropriato, con il Fondo monetario internazionale. Alle stesse istituzioni è affidato il monitoraggio del rispetto delle condizioni concordate nel programma di riforma economica. Lo Stato destinatario della misura è tenuto a cooperare nell'ambito del monitoraggio e a consentire al Mes di svolgere la propria *due diligence* finanziaria. Se il Paese si discosta significativamente dal programma, le erogazioni possono essere sospese.

⁴ Le richieste di accesso al meccanismo devono riguardare le spese sanitarie sostenute da febbraio 2020 e possono essere presentate fino al 31 dicembre 2022. L'accesso è consentito a tutti gli Stati membri nella misura del 2% del PIL a fine 2019.

⁵ Nella risoluzione adottata nella plenaria del 15 maggio 2020 il Parlamento europeo invita la Commissione a presentare un massiccio pacchetto di misure per favorire la ripresa. In particolare, chiede che il Recovery Fund venga «finanziato mediante l'emissione di obbligazioni a lungo termine per il sostegno alla ripresa garantite dal bilancio dell'UE, massimizzando il margine di manovra e subordinatamente a un piano di rimborso; il Fondo sarà una componente principale di un pacchetto globale che fornirà un impulso agli investimenti, anche attraendo investimenti privati, per un importo di 2.000 miliardi di euro e una durata commisurata al previsto impatto profondo e duraturo dell'attuale crisi». Il Parlamento chiede, altresì, che «il pacchetto sia erogato attraverso prestiti e, soprattutto, attraverso sovvenzioni, pagamenti diretti per investimenti e capitale proprio» e che il Fondo sia gestito direttamente dalla Commissione.

⁶ Operazioni limitate alle iniezioni necessarie per far fronte alle carenze di capitale stabilite nelle prove di stress a livello nazionale, UE o di Stati membri, nelle verifiche della qualità delle attività o in esercizi analoghi condotti dalla Banca centrale europea, dall'ABE o da autorità nazionali, se del caso, confermate dall'autorità competente.

⁷ Comunicazione della Commissione del 2013 sugli aiuti di Stato applicabili al sistema bancario.

⁸ Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, aprile 2020.

⁹ Boccuzzi, *Il regime speciale della risoluzione bancaria*, Cacucci, Bari 2018.

¹⁰ *Ibid.*

29.

Come la Germania intende guidare l'UE nel semestre di presidenza del Consiglio europeo¹

*di Mattia Ceracchi**

18 maggio 2020

Tra meno di cinquanta giorni la Germania assumerà la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea e avrà quindi il sostanziale compito di dettare i tempi e tirare le fila, per sei mesi, del processo legislativo europeo. Se fino a due mesi fa il programma del semestre ipotizzato a Berlino aveva al centro l'avanzamento legislativo delle due iniziative bandiera della nuova Commissione (il Green Deal e l'agenda digitale) e la definizione dei due principali dossier rimasti in sospeso negli ultimi mesi (il Quadro Finanziario Pluriennale e la relazione futura tra UE e Regno Unito), oggi è ben chiaro a tutti che i sei mesi a guida tedesca dovranno innanzitutto concentrarsi sulla strategia di uscita dalla crisi sanitaria e sul piano di rilancio dell'economia europea. E che quindi i vecchi dossier debbano passare in secondo piano e le priorità dell'esecutivo von der Leyen vadano rilette alla luce della nuova fase.

La presidenza di turno contribuisce a garantire la continuità dei lavori istituzionali dell'Unione e a far avanzare la legislazione europea, coordinando e gestendo le riunioni a tutti i livelli in ambito consiliare (dai gruppi preparatori ai vertici ministeriali). Secondo un sistema introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009, gli Stati membri che esercitano la presidenza collaborano strettamente a gruppi di tre, secondo un ordine prestabilito. Il «trio di presidenza» fissa perciò gli obiettivi di medio termine ed elabora le linee guida che dovranno guidare l'azione del Consiglio nell'arco di diciotto mesi. Sulla base di tali linee guida, ciascuno dei tre Paesi formula un proprio programma semestrale più dettagliato. Da luglio a dicembre 2020 toccherà alla Germania, che avrà dunque anche l'onore di aprire il trio di presidenza costituito da Portogallo e Slovenia.

* Responsabile Affari Europei dell'Istituto per la Competitività.

La nuova fase è stata chiarita dalla cancelliera Angela Merkel, che due settimane fa ha fatto capire chiaramente che «l'agenda del semestre di presidenza tedesca del Consiglio sarà dominata dal contrasto alla pandemia e alle sue ricadute economiche, prendendo una strada diversa rispetto a quella immaginata nei mesi precedenti». Nel suo tradizionale videomessaggio del sabato, Merkel ha sottolineato «la necessità di premere per una maggiore integrazione europea», citando tra l'altro, a titolo di esempio, l'imposta sulle transazioni finanziarie, uno dei possibili dossier su cui sperimentare una cooperazione rafforzata e giungere a un accordo dopo anni di dibattiti inconcludenti. Anche l'ambasciatore tedesco presso l'UE Michael Clauß in un recente intervento ha messo in guardia il proprio governo dalle grosse conseguenze che la crisi in corso avrebbe potuto avere sul semestre di presidenza della Germania, avvertendo che «il successo della guida tedesca si misurerà essenzialmente sulla capacità che l'Unione avrà di uscire dall'emergenza sanitaria e dalla crisi economica e preservare in sintesi la stessa integrazione europea».

Tre livelli di priorità

La Germania intende riformulare il proprio programma individuando tre diversi livelli di priorità. Al primo posto figura ovviamente la strategia di uscita dalla crisi sanitaria e il piano di rilancio dell'economia dell'Unione.

Uno dei primi e più importanti compiti della presidenza tedesca sarà quello di coordinare l'allentamento delle limitazioni al mercato interno, seguendo gli orientamenti che verranno predisposti a breve dalla Commissione. Ed evitare ad esempio che il ripristino della libera circolazione delle persone avvenga in modo disordinato e sulla base di accordi bilaterali tra Paesi. Sul fronte economico, i sei mesi di guida tedesca saranno ovviamente cruciali per la definizione del Piano di ripresa (Recovery Plan) e degli strumenti finanziari per sostenerlo, che la Commissione si appresta a proporre a breve agli Stati membri. Appare improbabile che un accordo sul Fondo per la ripresa (Recovery Fund) possa arrivare entro giugno, come pure auspicato dai Paesi del Sud Europa: spetterà a quel punto soprattutto al governo di Angela Merkel tirare le fila del negoziato, rivestendo quel ruolo di mediatore tra i Paesi rigoristi e il blocco mediterraneo che dall'inizio della crisi molti auspicano essere della Germania.

Altre priorità sarà assegnata

«ai dossier rimasti in sospeso negli ultimi mesi e oramai non più rinviabili. In primis, chiaramente, il bilancio europeo di lungo termine, bloccato

in sede di Consiglio da quasi due anni e di cui la Commissione si prepara a presentare una nuova versione rafforzata, come parte della risposta europea alla crisi economica: un negoziato storicamente complesso a cui si sommano stavolta problematiche nuove (come noto, la revisione del QFP prevedrà l'istituzione del Recovery Fund) che la Germania dovrà chiudere forzatamente entro la fine dell'anno, per evitare di rimandare l'entrata in funzione dei programmi del ciclo finanziario 2021-2027. L'altro dossier in sospeso riguarda la futura relazione tra UE e Regno Unito: anche in questo caso, la resa dei conti rischia di arrivare in autunno, dato che il periodo di transizione di Brexit terminerà a fine anno e che il Regno Unito appare al momento contrario alla possibilità di chiedere una proroga (il governo di Boris Johnson ha tempo per farlo fino al 30 giugno)».

Nell'ambito del terzo gruppo di priorità sono previste «le iniziative cardine previste inizialmente dalla Commissione von der Leyen: tra queste, in particolare il Green Deal europeo, l'agenda digitale e la nuova strategia industriale. Erano questi i dossier sui quali era orientata a lasciare il segno la presidenza tedesca prima dello scoppio della crisi della Covid-19, soprattutto con l'obiettivo di sostenere il primo, importante avanzamento della legislazione proposta dalla Commissione entrante». Se le priorità climatiche e quelle digitali andranno per forza di cose rilette alla luce della crisi ed è probabile che sui vari dossier la Germania si limiti ad apportare i primi ritocchi lasciando poi il pallino alle presidenze successive, una corsia preferenziale potrebbe essere dedicata alla nuova strategia farmaceutica, che la Commissione ha messo in calendario per fine luglio.

È evidente che tutte le priorità restano sulla carta e sono condizionate dalle difficoltà di pratica attuazione a causa di eventuali misure di contenimento sociale e delle varie restrizioni alla mobilità. «L'ostacolo principale non sono tanto le operazioni di voto – ormai la procedura a distanza è prevista dalle deroghe al regolamento del Consiglio e ampiamente roduta – quanto lo svolgimento delle negoziazioni: le riunioni in videoconferenza non consentono confronti bilaterali tra le delegazioni e brevi scambi tra funzionari di diversi Paesi e in generale fanno venir meno tutto l'armamentario negoziale, utilizzabile pienamente solo nelle riunioni di persona».

Note

¹ Questo articolo è una sintesi di quello pubblicato sul sito dell'Istituto per la Competitività – I-Com: <https://www.i-com.it/2020/05/08/germania-guida-ue/>.

30.

Strumenti di politica fiscale a supporto della ripresa economica post Covid-19

*di Stefano Loconte**

20 maggio 2020

Acquisito che la ripresa economica post Covid-19 potrà avere successo solo se finanziata con il debito degli Stati membri dell'UE occorre ricordare che, per l'appunto, si parla di debito e, per definizione, il debito deve essere ripagato. Occorre, pertanto, immaginare una strategia finalizzata al recupero del deficit e, inevitabilmente, questa non può che passare da una serie di misure di natura fiscale finalizzate a incrementare il gettito dei singoli Stati membri. Tuttavia, è altrettanto palese che, ancora di più in un momento di crisi economica come quello che abbiamo appena iniziato a vivere e che, purtroppo, ci accompagnerà per diverso tempo, non è possibile nemmeno pensare a una qualsiasi manovra finalizzata all'innalzamento della pressione fiscale essendo necessaria, piuttosto, una politica fiscale espansiva finalizzata proprio al rilancio dello sviluppo economico.

Davanti a questo scenario diventa, pertanto, fondamentale attivarsi con misure di natura straordinaria finalizzate a combattere il fenomeno dell'evasione fiscale unitamente a quelli dell'elusione e delle pratiche distorsive di natura fiscale che diversi Stati UE da tempo pongono in essere per attrarre investimenti e capitali. Quest'ultimo è un tema estremamente delicato, che ha già visto decisi segnali da parte della Commissione UE ma, comunque, è argomento destinato, forse, a essere risolto in tempi non brevi atteso che, come noto, qualsiasi decisione da parte dell'UE nelle materie fiscali richiede necessariamente il voto unanime di tutti gli Stati membri; acquisire l'unanimità è cosa lunga e delicata, proprio per le ragioni poste alla base delle

* Professore straordinario di Diritto tributario, Università degli Studi LUM Jean Monnet, Casamassima (Bari).

politiche fiscali di ogni singolo Paese finalizzate a garantirne il gettito e, quindi, il relativo bilancio.

Per tale ragione occorre puntare su misure che ogni Stato possa implementare in via autonoma ma in un clima di collaborazione e condivisione con le altre nazioni.

Sicuramente, occorre fuggire da qualsiasi nuova imposizione di natura patrimoniale che, oltre a colpire l'aspetto emotivo dei contribuenti, avrebbe solo lo scopo di comprimere definitivamente qualsiasi approccio di natura espansiva dei singoli contribuenti.

Tre sono, pertanto, le possibili direttrici lungo cui muoversi:

1. i capitali illecitamente detenuti nei c.d. Paesi «a fiscalità privilegiata» dai cittadini di ogni Stato membro;
2. le pratiche elusive delle grandi multinazionali;
3. l'evasione fiscale tipicamente interna ai singoli Stati.

I capitali illecitamente detenuti all'estero

L'Italia è il quarto Paese europeo per evasione off-shore con ben 142 miliardi di euro nascosti e sottratti a tassazione. È questo il dato che è possibile leggere nel recentissimo report pubblicato dalla Commissione europea e aggiornato al 2016. Prima dell'Italia abbiamo la Germania con 331 miliardi, la Francia con 277 miliardi e la Gran Bretagna con 218 miliardi e subito dopo la Spagna con 102 miliardi e gli altri Paesi europei. Il report, che analizza i dati a partire dal 2004 (e si limita ai numeri delle sole attività finanziarie senza considerare gli immobili e gli altri attivi non finanziari), fa emergere che a partire dal 2015 la percentuale di attivi detenuti nei c.d. paradisi fiscali sia iniziata a diminuire. E il dato non è frutto del caso in quanto proprio dal 2015 hanno cominciato a funzionare alcune importanti misure antievasione internazionale come il *Foreign Account Tax Compliance Act* (Fatca) degli Stati Uniti d'America, il CRS – *Common Reporting Standard* approvato dal G20 su spinta dell'OCSE unitamente a diverse direttive e provvedimenti della stessa Unione Europea e che nei medesimi anni hanno fatto apparizione i programmi di c.d. *voluntary disclosure* e, quindi, una serie di misure agevolative ma non condonistiche che hanno consentito la regolarizzazione degli attivi esteri fino a quel momento non dichiarati da parte dei contribuenti.

Quali conclusioni è possibile trarre da tali dati?

Innanzitutto che tanti, troppi, capitali italiani continuano a sfuggire a tassazione perché nascosti in Stati poco collaborativi e dotati di una fiscalità praticamente inesistente. Ma, soprattutto, che se si desse la possibilità ai contribuenti italiani di poter regolarizzare questi capitali, magari attraverso la riapertura e la messa a regime delle misure agevolative già utilizzate e l'inasprimento delle sanzioni – anche penali – per coloro che non regolarizzano, l'impatto sull'economia italiana sarebbe enorme.

Ricordiamo, infatti, che anche in Italia i contribuenti hanno potuto godere di questi programmi di natura agevolativa per il rientro dei capitali ma, tuttavia, sulla base di una normativa di natura straordinaria che è rimasta operativa per un arco di tempo limitato (2015-2017). La stessa OCSE in sede di indicazioni in tema di *voluntary disclosure* ha, invece, raccomandato agli Stati, dopo l'introduzione di misure di natura straordinaria, di fare in modo di introdurre lo strumento «a regime» all'interno dei singoli ordinamenti. Questa è la strada su cui si sono mosse le grandi economie internazionali, a partire dagli Stati Uniti d'America, ed è su questa strada che dovrebbe incamminarsi anche il governo italiano.

I numeri, anche con un approccio volutamente semplicistico, sono facilmente sviluppabili: immaginiamo che solo la metà dei contribuenti aderisse effettivamente a tale possibilità e che l'aliquota media per la regolarizzazione fosse del 30%. Avremmo entrate tributarie straordinarie per oltre 21 miliardi di euro. Ma il vero valore aggiunto sarebbe, poi, dato dal fatto che questi 50 miliardi di euro (immaginando che i 21 vengano sottratti da quelli complessivi) verrebbero immessi nel sistema economico italiano. Se anche non finissero nell'economia reale (acquisti immobiliari, capitalizzazioni e investimenti aziendali) ma fossero investiti solo in attività finanziarie, immaginando un rendimento minimo del 2,5%, avremmo nuova ricchezza per 1,25 miliardi all'anno che genererebbero imposte aggiuntive per 325 milioni all'anno (le rendite finanziarie vengono tassate al 26%, salvo alcune eccezioni) e il differenziale sarebbe, comunque, nuova ricchezza destinata allo Stato italiano.

Contemporaneamente, potrebbe prevedersi un ulteriore sconto «postumo», attraverso il riconoscimento di un credito d'imposta, nel caso in cui le attività finanziarie oggetto di regolarizzazione siano immesse nell'economia reale attraverso il finanziamento di attività d'impresa. Così facendo, i contribuenti sarebbero ulteriormente incentivati a patrimonializzare le loro imprese e a effettuare nuovi investimenti in iniziative produttive che, a quel punto, contribuirebbero al rilancio del Paese.

Qui il tema torna a essere delicato sotto il profilo delle relazioni internazionali perché, inevitabilmente e per definizione, tocca gli interessi di più nazioni.

I grandi gruppi internazionali ci hanno abituato a politiche di pianificazione fiscale finalizzate ad allocare la tassazione degli utili societari in Stati dotati di un'imposizione fiscale complessiva particolarmente bassa piuttosto che nulla.

Assistiamo, pertanto, a fenomeni per cui una qualsiasi attività di servizi svolta in Italia e in favore di persone presenti nel territorio dello Stato italiano veda tassare gli utili da essa generati in un'altra nazione.

Sull'argomento è già attiva da tempo l'OCSE che, di intesa con il G20, ha attivato su scala globale il progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). Il progetto esamina le problematiche dell'evasione fiscale internazionale delle multinazionali. In particolare, il progetto BEPS si inserisce nell'ambito di azioni per contrastare le politiche di pianificazione fiscale aggressiva e per evitare lo spostamento di base imponibile dai Paesi ad alta fiscalità verso altri con pressione fiscale bassa o nulla da parte delle imprese multinazionali, puntando a stabilire regole uniche e trasparenti condivise a livello internazionale.

Attualmente oltre 135 Stati al mondo sono al lavoro sulla base delle 15 Azioni impartite dall'OCSE nell'ambito di tale progetto con l'obiettivo specifico di localizzare la tassazione effettiva degli utili societari nello Stato in cui tali utili vengono realizzati, al netto di fenomeni distorsivi ed elusivi.

Occorre, pertanto, procedere in questa direzione ma cercando di accelerare il processo. Stante la gran quantità degli Stati coinvolti e la necessità di lavorare con tutti essi, proprio per evitare che chi rimane fuori possa continuare nelle politiche «scorrette» appare evidente che i risultati non potranno essere realizzati nel breve periodo e, quindi, riuscire a dare un contributo economico al rilancio dell'economia di ogni singolo Paese. Al riguardo, tuttavia, vale la pena evidenziare come proprio in Italia l'efficace e pregnante azione di controllo e verifica da parte dell'Amministrazione finanziaria di intesa con l'Autorità giudiziaria ha portato alla contestazione nei confronti di un rilevante numero di multinazionali «digitali» di utili non assoggettati a tassazione nel nostro Paese. Gran parte di queste contestazioni si sono poi definite bonariamente con il pagamento da parte dei soggetti accertati di rilevanti importi. Il risultato economico potrebbe dirsi sostanzialmente raggiunto ma non è possibile immaginare di poter fondare qualsiasi percorso strutturale su iniziative singole di questa natura.

Luigi Einaudi scrisse nel 1907: «La frode fiscale non potrà essere davvero considerata alla stregua degli altri reati finché le leggi tributarie rimarranno vessatorie e pesantissime e finché le sottili arti della frode rimarranno l'unica arma di difesa del contribuente contro le esorbitanze del fisco».

Le parole di uno dei nostri Padri costituenti sono un monito importante: spesso l'evasione, soprattutto quella interna a ogni singolo Stato, è evasione «di sopravvivenza», necessaria per affrontare un carico fiscale eccessivo sotto il profilo formale e sostanziale.

Dall'altra parte, non può non ricordarsi come proprio la rilevanza del fenomeno della materia imponibile sottratta al fisco costituisce – secondo alcuni – la ragione per cui non è possibile immaginare la riduzione del carico fiscale complessivo su quelli che, effettivamente, le imposte le pagano tutte, magari semplicemente perché non possono evadere.

Una corretta lotta all'evasione nei confronti dei contribuenti «retail» e, quindi, non verso le grandi società, non può che passare attraverso un più stretto collegamento con il territorio e con i fenomeni sociali, prima, ed economici, dopo, che interessano le singole aree comunali.

E infatti, è proprio il coinvolgimento dei Comuni nella lotta all'evasione che ha dimostrato, negli ultimi anni, di poter dare rilevanti risultati. Tale possibilità è stata introdotta grazie a una legge del 2009 che ha previsto strumenti specifici di collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Comuni nella realizzazione di strategie finalizzate alla lotta all'evasione. Per incentivare «l'impegno» dei Comuni è stato altresì previsto di destinare in loro favore una parte del maggior gettito recuperato grazie allo svolgimento delle attività congiunte.

I numeri hanno dato ragione alla strategia legislativa non solo sotto il profilo del maggior gettito ma, soprattutto, sotto il profilo della *compliance* derivante dall'effetto di deterrenza generato dai risultati, pienamente visibili sul territorio, dell'attività accertativa.

Non solo, la relazione e il contatto tra Agenzia delle Entrate e Comuni ha consentito ai funzionari di questi ultimi di apprendere in maniera più efficace le tecniche e gli approcci all'investigazione tributaria; ancora una volta, tutto questo ha impattato sui risultati ottenuti.

In chiave strategica, quindi, occorre muoversi in tal senso, implementando ulteriormente queste *best practices*, magari attraverso la creazione di vere e proprie task force composte da membri in pensione dell'Agenzia delle Entrate o di altri enti all'interno dei quali abbiano potuto acquisire

una professionalità di natura investigativa e la messa a disposizione in favore dei Comuni di queste task force. Il parallelismo sarebbe con quello che è successo nell'emergenza sanitaria: medici e infermieri in pensione richiamati per dare il loro supporto a chi aveva bisogno. In questo caso, il supporto sarebbe finalizzato a mettere i Comuni nelle condizioni di dare maggior slancio, in tempi molto più veloci, a prassi che hanno dimostrato il loro virtuosismo.

Una situazione eccezionale merita interventi eccezionali.

Ringraziamenti

di Aurelio Valente

A completamento della raccolta degli interventi sul tema «L'Unione Europea dopo il Coronavirus» desidero ringraziare di cuore tutti i partecipanti all'iniziativa editoriale che, partita nel pieno del distanziamento anti-contagio, ha visto la conclusione con l'apparire di un po' di luce in fondo al tunnel buio e devastante che ha distrutto vite umane ed economie nel mondo intero.

La luce proviene dalle fasi di ripresa dall'isolamento avviate nel nostro Paese, dai recenti dati Covid-19 che mostrano come «il peggio è passato» e dalle diverse misure economiche e finanziarie adottate o in corso di adozione da parte del nostro Paese e dell'Unione Europea, che con la Next Generation EU sta fornendo una risposta poderosa allo shock senza precedenti del Coronavirus.

Un pensiero e una preghiera a tutti coloro che sono mancati e un grazie di cuore a tutti i camici bianchi che hanno lottato per salvare vite umane e a tutti coloro che hanno lavorato per continuare a farci vivere in piena pandemia.

Ora tutti noi dobbiamo sentirci impegnati a continuare a osservare le regole dettate per bloccare il Coronavirus e difendere la salute di tutti.

Con la stessa forza d'animo dobbiamo fronteggiare il difficile compito della ripresa quotidiana delle attività personali, familiari e sociali, contribuendo al rilancio del Paese.

Ai giovani in particolare un affettuoso invito a esprimersi al meglio negli studi, nel lavoro e nella società, che ha sicuramente bisogno del loro impegno per superare le difficoltà della pandemia.

Da parte nostra, coautori di questo *instant book* quasi tutti senior, offriamo loro le nostre personali riflessioni sui problemi economici, finanziari e giuridici posti con gravità dalla pandemia, tenendo presente la positiva evoluzione dell'impegno di sostegno e solidarietà manifestato dall'Unione Europea.

Con questa opera di divulgazione di conoscenze di vario genere sentiamo di assolvere al compito di collaborare a soddisfare i bisogni di informazione sui temi europei e a diffondere, specie tra i giovani, conoscenze appropriate e di sicura fonte, cercando di agevolare tra le nuove generazioni la consapevolezza di essere sempre più cittadini europei e di sviluppare un forte legame tra le diverse generazioni, stante la persistente difficoltà di promuovere lo sviluppo di un sentimento europeo come base di una costruzione democratica e condivisa dell'Unione Europea.

28 maggio 2020

Indice

Premessa <i>di Leonardo Patroni Griffi</i>	v
Introduzione <i>di Aurelio Valente</i>	ix
PARTE PRIMA	
Prima del Coronavirus	
1. Le crisi globali che hanno colpito l'UE nel nuovo millennio <i>di Aurelio Valente</i>	3
2. L'UE ha più di sessant'anni: può la sua architettura superare le crisi globali? <i>di Maurizio Cotta</i>	9
3. L'Unione monetaria e bancaria. Idee per il futuro <i>di Salvatore Rossi</i>	16
PARTE SECONDA	
Dopo il Coronavirus	
Introduzione <i>di Aurelio Valente</i>	23
1. Lettera del presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella al presidente della Repubblica federale tedesca Frank-Walter Steinmeier	25
2. Intervista di Mario Draghi al «Financial Times»: «Quella contro il Covid-19 è una guerra e dobbiamo muoverci di conseguenza»	26
3. Messaggio del presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella: «Le risposte siano frutto di un impegno comune fra tutti»	30
	195

4.	Crescita delle istituzioni UE o breakup dell'Unione? <i>di Giovanni Ferri</i>	33
5.	Messaggio del presidente della Repubblica federale tedesca Frank-Walter Steinmeier sulla pandemia da Coronavirus	36
6.	Non abbiamo un'altra Europa ma la solitudine significa povertà <i>di Giuseppe De Tomaso</i>	38
7.	Papa Francesco implora l'Europa: «Basta egoismi, la sfida è epocale per il futuro comune»	41
8.	Il promemoria per Bruxelles <i>di Franco Venturini</i>	43
9.	Interviste a Fabio Panetta: «3 mila miliardi per proteggere economia e famiglie»	46
	«BCE ha mostrato volontà di sostegno, senza limiti»	47
10.	Proposte della presidente della Commissione europea Ur- sula von der Leyen per fronteggiare la pesante recessione da Coronavirus	48
11.	Risoluzione del Parlamento europeo sull'azione coordina- ta dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze	51
12.	Gli effetti della pandemia sull'economia italiana e sul tu- rismo in particolare <i>di Aurelio Valente</i>	55
13.	Il Consiglio d'Europa del 23 aprile 2020 <i>a cura di Aurelio Valente</i>	67
14.	La Banca centrale europea: uno sguardo al passato, uno sguardo al futuro <i>di Carlo Santini</i>	73
15.	Unione Europea e fisco: la necessità di una finanza pub- blica centrale <i>di Antonio Di Majo</i>	79
16.	Intervento del presidente del Consiglio dei ministri Giu- seppe Conte al «The State of the Union»	85
17.	L'agricoltura europea e il Coronavirus: stato attuale e pro- spettive di sviluppo sostenibile <i>di Pasquale Montemurro</i>	88
18.	70° anniversario della dichiarazione Schuman	96

19. Festa dell'Europa. Dichiarazione rilasciata dal presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella	98
20. Dichiarazione congiunta di David Sassoli, presidente del Parlamento europeo, Charles Michel, presidente del Consiglio europeo, e Ursula von der Leyen, presidente della Commissione UE, in occasione della festa dell'Europa, 70° anniversario della dichiarazione Schuman	100
21. Europa sognata fra utopie e realtà <i>di Gianfranco Dioguardi</i>	103
22. Covid-19 e futuro dell'Europa <i>di Ennio Triggiani</i>	116
23. L'Unione Europea è alla prova della storia <i>di Antonella Pagano</i>	127
24. Riflessioni sull'Italia e l'Europa nell'epoca del Coronavirus <i>di Maurizio Cotta</i>	134
25. Il debito non è una colpa, ma...: le sfide per l'Europa a seguito della pandemia <i>di Rainer Masera</i>	141
26. Le politiche culturali dell'UE <i>di Michele Buquicchio</i>	153
27. L'Unione monetaria europea alla prova del Coronavirus <i>di Franco Passacantando</i>	157
28. Pandemia, attività economica e sistema finanziario. Le imprese e le banche di fronte all'emergenza <i>di Giuseppe Boccuzzi</i>	172
29. Come la Germania intende guidare l'UE nel semestre di presidenza del Consiglio europeo <i>di Mattia Ceracchi</i>	183
30. Strumenti di politica fiscale a supporto della ripresa economica post Covid-19 <i>di Stefano Loconte</i>	186
Ringraziamenti	193

DAL CATALOGO PROGEDIT

SOCIOLOGIE E DIRITTO — DIRETTORE: E. PERSICHELLA

L. Carrera, a cura di, <i>Gli studenti universitari stranieri</i>	13,00
L. Carrera, L. Palmisano, D. Petrosino, A. Salvati, N. Schingaro, F. Simonetti, <i>Destini segnati?</i>	20,00
L. Carrera, a cura di, <i>La scuola nella città fra segregazione urbana e scolastica</i>	s.i.p.
S. Bisciglia, <i>L'immagine della città nel cinema</i>	25,00
L. Carrera, <i>Sebben che siamo donne. L'impegno della politica</i>	14,00
F. Fanizza, a cura di, <i>La spettacolarizzazione dell'umano e le sue forme</i>	16,00
M. Mangini, a cura di, <i>Democrazia, cittadinanza e governo del territorio</i>	18,00
L. Carrera, <i>Donne e lavoro attraverso la crisi</i>	12,00
L. Zavatta, <i>Nietzsche nello sviluppo della filosofia giuridica e morale</i>	22,00
F. Fanizza, a cura di, <i>Educare Smart</i>	15,00

SCIENZE SOCIALI. TEORIE E RICERCHE — DIRETTORE: L. CARRERA

L. Carrera, <i>La flânerie. Del camminare come metodo</i>	12,00
---	-------

MARGINALIA — DIRETTORE: N. SCHINGARO

N. Schingaro, <i>In Bilico. Viaggio nella marginalità</i>	12,00
---	-------

STORIA E MEMORIA — DIRETTORI: E. CORVAGLIA, V.A. LEUZZI, L. MASELLA

V.A. Leuzzi, G. Esposito, a cura di, <i>La Puglia dell'accoglienza</i>	20,00
D. Marrone, <i>La scuola popolare e la formazione degli adulti</i>	16,00
N. Nika, L. Vorpsi, a cura di, <i>Gli ebrei in Albania</i>	18,00
C. Villani, <i>Il prezzo della stabilità</i>	25,00
G. Boccasile, V.A. Leuzzi, a cura di, <i>Benvenuto Max</i>	12,00
C. Villani, <i>La trappola degli aiuti</i>	20,00
G. Mastroleo, C. Tortosa, a cura di, <i>Pietre e parole</i>	30,00
V.A. Leuzzi, M. Pansini, G. Esposito, a cura di, <i>Leggi razziali in Puglia</i>	18,00
R. Cavalluzzi, a cura di, <i>Sud e cultura antifascista</i>	20,00
F. Pirro, <i>Uniti per forza. 1861-2011</i>	20,00
F. Imperato, <i>Aldo Moro e la pace nella sicurezza</i>	25,00
A. Panarese, <i>Donne, giacobini e sanfedisti</i>	20,00
C. Villani, <i>Un buco nel cielo di carta</i>	25,00
D.F.A. Elia, <i>Storia della ginnastica nell'Italia meridionale</i>	25,00
A. Panarese, <i>Il Mezzogiorno nel Settecento tra riforme e rivoluzione</i>	16,00
A. Panarese, <i>La "redenzione" dell'Italia. Il grande sogno di Machiavelli</i>	20,00
U. Francione, <i>Il raid Roma-Tokyo</i>	15,00

STRUMENTI

R.V. Santandrea, a cura di, <i>Donne e mercato del lavoro</i>	13,00
L. Rinella, a cura di, <i>La Costituzione della Repubblica Italiana</i>	5,00
F. Pesare, <i>La scuola elementare in Italia. Profilo storico e programmi</i>	20,00
P. Battipede, A. La Scala, <i>Cruciverba di diritto processuale penale</i>	20,00

RETI

A. Rinella, a cura di, <i>Le tre città di Bari</i>	13,00
A. Rinella, <i>Raccontare la città</i>	13,00
A. Rinella, <i>Oltre l'acciaio. Taranto: problemi e progetti</i>	13,00
A. Rinella, F. Rinella, a cura di, <i>Serre, cantine e frantoi. Viaggio nell'economia locale del Salento</i>	18,00
L. Rinella, <i>Dieci anni di mafia a Bari e dintorni</i>	16,00
R. Telesforo, <i>Pietre e Uomini a Bari</i>	13,00
N. Bernardini Pepe, <i>Le pari opportunità in Puglia</i>	12,00
N. Colaiani, N. Signorile, a cura di, <i>Giustizia 'a' Libertà</i>	9,00
M. Emiliano, R. Lorusso, M. Marchillo, A. De Padova, <i>Per una città governabile</i>	12,00
E. Palma, A. Rinella, <i>La città visionaria. Lezioni di Piano strategico</i>	10,00
D. De Nicolò, A. Garuccio, A. Martello, V. Padovano, <i>I musei della scienza. Dal mondo alla Puglia</i>	12,00
M. Giannini, A. Martello, D. Minervini, M. Musti, <i>L'Università è di genere femminile?</i>	13,00
L. Greco, D. Petrosino, O. Romano, F. Simonetti, <i>Lavoratori senza</i>	17,00
G. Mastroleo, <i>Socialismo e identità nella Puglia degli anni Duemila</i>	20,00
A. Rossano, <i>Il Petruzzelli. Storia di una città</i>	14,00
M. Melpignano, <i>Ho vinto una causa sui bond Argentina</i>	12,00
L. Carrera, E. Persichella, <i>Le donne distanti</i>	14,00
M. Mangini, a cura di, <i>Università etica?</i>	15,00
R. Cavalluzzi, P. Moliterni, M. Montanari, F. Pappalardo, E. Persichella, <i>L'intelligenza della città</i>	15,00
G. Busso, <i>L'economia della crisi</i>	18,00
N. Carnimeo, S. Prete, a cura di, <i>L'impresa turistico-balneare</i>	18,00
C. De Padova, <i>Io, un arbëresh</i>	s.i.p.
A. Rubini, <i>Giovani e politica</i>	15,00
E. Scardaccione, <i>Tu semini. Io raccolgo</i>	12,00
T. Grassi, <i>Taranto. Oltre la notte</i>	20,00
G. Busso, <i>L'insolvenza delle imprese</i>	15,00
F. la Forgia, <i>Locali per soli uomini</i>	15,00
G. Semeraro, a cura di, <i>La dispersione scolastica</i>	10,00
M. Romeo, <i>Sicuri sulla strada</i>	18,00
P. Battipede, a cura di, <i>Io non ho più paura</i>	13,00
P. Battipede, <i>L'assassino della luna piena</i>	13,00

ISTITUZIONI

N. Antonacci, <i>La provincia di Bari dal 1861 al 1914</i>	15,49
M. Mangini, R. Onofrio, V. Spadavecchia, <i>Mutamenti levantini</i>	15,00
A. Valente, a cura di, <i>L'Europa di Carlo Azeglio Ciampi</i>	22,00
A. Valente, a cura di, <i>La visione dell'Europa e del suo futuro</i>	20,00
A. Valente, a cura di, <i>L'Unione Europea dopo il Coronavirus</i>	20,00



Euro 20,00

ISBN 978-88-6194-476-3



9 788861 944763