



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Flavio Brugnoli

**Unione europea:
le lezioni (in corso) della pandemia**

Giugno 2021 - n. 48





*La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.*

Versione con aggiornamenti e note del paper pubblicato nella rivista [ParadoXa](#), Anno XV, n. 2, Aprile/Giugno 2021 (numero monografico “Dopo”, a cura di Gianfranco Pasquino).

FLAVIO BRUGNOLI è Direttore del Centro Studi sul Federalismo.

Unione europea: le lezioni (in corso) della pandemia

Flavio Brugnoli

Il virus SARS-Cov-2 e il Covid-19 hanno colto di sorpresa il mondo e lo stanno trasformando. L'Unione europea (Ue) non ha fatto eccezione e da questa terribile esperienza uscirà trasformata. Come? Per immaginare il “dopo” è necessario partire da “prima” della pandemia e ripercorrere gli sviluppi “durante” la pandemia, avendo ben presente quello che “intanto” accadeva e accade intorno a noi.

L'Ue che si è trovata ad affrontare la pandemia dai primi mesi del 2020 aveva già dovuto fare fronte, negli anni precedenti, a una molteplicità di crisi, da quella economico-finanziaria esplosa nel 2007-2008, a quella dei migranti, al referendum sulla Brexit. Passaggi critici molto diversi tra loro, ma che hanno messo in luce dilemmi economici e problemi istituzionali destinati a riproporsi al cospetto di nuove crisi. Al tempo stesso, l'esito delle elezioni europee del maggio 2019 aveva annunciato l'avvio di un possibile nuovo ciclo politico, che si è rilevato fondamentale per provare a rispondere in modo innovativo ai costi economici e sociali della pandemia.

D'altro canto, la pandemia ci ricorda una volta di più che l'Ue si muove in un contesto globale in costante cambiamento: dall'emersione di nuovi giganti statali (come Cina e India) ed economici (come le mega-imprese digitali), alla parabola vissuta dagli Stati Uniti dalla vittoria di Donald Trump a quella di Joe Biden, all'impatto sempre più pervasivo dei mutamenti climatici. Cambiamenti che hanno segnato anche un ripensamento del multilateralismo e del processo di globalizzazione, con il Covid-19 che sembra destinato a fare da acceleratore di queste trasformazioni.

Prima

L'Unione europea reagì troppo lentamente alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008, che partì dagli Stati Uniti e dal 2010 divenne crisi del debito sovrano europeo (meglio, di alcuni Stati membri). Occorse quasi un quinquennio per riuscire a mettere in campo delle risposte non solo difensive – quale in fondo fu quella del Fiscal Compact. Ma sarebbe un errore sottovalutare la portata degli strumenti che furono via via introdotti, dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes), alla pluralità di nuove operazioni della Banca centrale europea (Bce), al Piano di investimenti per l'Europa (“Piano Juncker”). Si fece gradualmente strada l'idea che di fronte a una crisi al livello europeo doveva spettare un ruolo non solo di guardiano delle regole ma anche espansivo, anticiclico.

Ma in un contesto internazionale che già stava vedendo entrare in affanno la impetuosa globalizzazione dei decenni precedenti, con l'emersione nelle società occidentali di

nuove diseguaglianze (e dei “perdenti della globalizzazione”), l'esito inatteso del referendum sulla Brexit, nel giugno 2016, e l'elezione altrettanto inattesa di un Presidente come Donald Trump, nel novembre successivo, costituiscono un enorme trauma politico. Nuove fratture sembrano in grado di minare il progetto d'integrazione europea, sulla spinta di nuove forze e nuovi leader populistici e sovranisti che si intestano il disorientamento e il “rancore” sociale diffusi.

È in questo quadro che si arriva alle elezioni europee del 23-26 maggio 2019, con previsioni tanto fosche quanto superficiali di “trionfi” delle forze antieuropeiste. Un esito seccamente smentito dalle urne (con la parziale eccezione dell'Italia, allora governata da una “coalizione anti-europeista” Lega-M5S), che ci consegnano un Parlamento europeo con un'ampia maggioranza europeista. Il fronte sovranista ne esce ridimensionato, oltre che – quasi per sua natura – incapace di definire strategie unitarie. Dal confronto, a tratti aspro, tra Consiglio europeo e Parlamento europeo nasce la nuova Commissione europea, presieduta dall'ex ministro della difesa tedesco Ursula von der Leyen – nome di compromesso emerso dopo il vicolo cieco in cui era finito il sistema dei candidati capolista (*Spitzenkandidaten*)¹.

Nel programma che la allora candidata Presidente della Commissione presenta il 16 luglio 2019 davanti al Parlamento europeo², a Strasburgo, sono definiti i tre pilastri su cui intende incentrare la propria strategia quinquennale: le risposte alla doppia sfida cui siamo confrontati a livello globale, quella *ecologica* e quella *digitale*, e il suo autodefinirsi “una Commissione *geopolitica*”, che nel nuovo scenario

dovrà muoversi con approcci e strumenti almeno in parte nuovi. Un passaggio delicato per un'Unione europea che nel multilateralismo, basato su regole e istituzioni condivise, ha sempre riconosciuto un'analogia profonda con la propria vicenda storica.

La transizione ecologica, incentrata sugli investimenti del *Green Deal* europeo, vuole essere il motore di una radicale trasformazione eco-sostenibile dell'economia e della società europee, con l'ambizioso obiettivo di raggiungere la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050. Una scelta per la decarbonizzazione e le energie rinnovabili di dimensioni epocali, che vede insieme scienziati, istituzioni (con il Parlamento europeo che dichiara la "emergenza climatica"³) e società civile (pensiamo solo alla spinta dei giovani dei *Fridays for Future*), ma che comporta anche rivolgimenti profondi degli assetti esistenti, con possibili costi a breve non irrilevanti, specie per le fasce sociali più deboli.

La transizione digitale porta in primo piano il tema della "sovranità tecnologica europea", in un mondo dominato da mega-impresie americane e cinesi. Un mondo anch'esso in trasformazione, in cui la "universalità senza confini" della rete non può più essere data per scontata, mentre la frontiera dell'innovazione avanza impetuosa, dal 5G all'intelligenza artificiale. Nelle istituzioni europee matura finalmente la convinzione che l'Ue non può rimanere spettatrice passiva, deve dotarsi di una politica industriale e di ricerca adeguata a queste sfide ed esplorare vie originali per recuperare, almeno in parte, il ritardo accumulato rispetto a Stati Uniti e Cina.

Pilastri strategici lungimiranti, che diventano bussole preziose nel momento in cui lo scoppio della pandemia stravolge l'agenda europea e mondiale.

Durante

Non è questa la sede per ricostruire le vicende sanitarie iniziali della pandemia in Europa, a fine febbraio/inizio marzo 2020, con i possibili ritardi ed errori di fronte a una emergenza senza precedenti. Parte dell'opinione pubblica sembrò scoprire solo allora che in campo sanitario l'Ue non ha competenze dirette, può al più affiancare gli Stati membri. L'art. 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (unico articolo del Titolo XIV, dedicato alla "Sanità pubblica") indica però che "L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, (...) comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione (...)". In questo senso, sono state importanti le decisioni prese nelle settimane successive dalla Commissione europea: dalla preservazione dell'apertura del mercato interno per i dispositivi sanitari, ai bandi per la creazione di loro scorte strategiche, all'attivazione della Protezione civile europea, allo sforzo per definire linee guida per coordinare l'azione dei Paesi membri. Una evoluzione che nel novembre scorso ha portato alla proposta di costruire una "Unione europea della salute"⁴, su cui torneremo nel capitolo finale, insieme con la questione controversa dei vaccini.

Più rilevante, qui, è ripercorrere le risposte all'impatto economico della pandemia nell'Ue. Emergerà il peso del-

le lezioni scaturite dalle crisi precedenti e sarà possibile capire meglio problemi e opportunità per l'Unione negli anni a venire. Stavolta abbiamo visto maturare rapidamente la consapevolezza sia delle dimensioni della crisi sia del livello della risposta necessaria. Là dove erano occorsi anni per rispondere con azioni e strumenti nuovi a una crisi economico-finanziaria devastante, stavolta il tempo di reazione si è misurato in mesi; là dove allora si erano mobilitate con ritardo e difficoltà risorse aggiuntive, stavolta si è reagito con un impressionante spiegamento di risorse.

Mentre dal 2010 nell'Unione (e in particolare nell'Eurozona) ci si trovava di fronte a una crisi del debito sovrano "asimmetrica", che colpiva in modo diverso i Paesi membri, per responsabilità a loro attribuite (in termini sia di elevato debito pregresso sia di riforme non fatte), quella del 2020 causata dal coronavirus è stata vissuta come una crisi "simmetrica", senza responsabilità dirette da parte dei singoli Paesi colpiti. Anche se la diversa velocità di diffusione della pandemia – con l'Italia all'inizio vista più come un'anomalia che come la prima vittima di un dramma continentale – può avere ritardato da parte di alcuni Paesi e governi europei la percezione della reale portata della tragedia.

Di fronte a un'emergenza, fondamentale è stata l'azione di "pronto intervento" della Bce per creare un primo ombrello protettivo, fornendo liquidità all'economia e dando il tempo agli altri attori istituzionali di studiare, concordare e varare altre misure. Una via aperta nel 2012, con coraggio

e determinazione, dall'allora Presidente della Bce Mario Draghi. Anche stavolta, pur con qualche incertezza e scivolo iniziale, la Banca centrale ha saputo attivare strumenti adeguati alla portata della crisi, primo fra tutti il *Pandemic Emergency Purchase Programme*⁵, da 750 miliardi di euro, poi progressivamente portato a un totale di 1850 miliardi sino a fine 2022. Oltre alla sua entità, importante è stata la rimozione di una serie di vincoli sulla struttura e la destinazione degli interventi, che ha consentito di concentrarli sui Paesi più colpiti dalla crisi.

La Commissione europea si è mossa su più fronti per consentire agli Stati membri di sostenere le rispettive economie, con il ricorso – per la prima volta – alla clausola di sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e l'allentamento della normativa sugli aiuti di Stato. Gli Stati membri, sempre su impulso della Commissione (e in particolare del Commissario all'economia Paolo Gentiloni), hanno dato il via libera a un pacchetto di nuove risorse incentrato su: nuove linee di credito della Banca Europea per gli Investimenti fino a 200 miliardi di euro; la creazione del SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), "cassa integrazione" europea complementare a quelle nazionali, con risorse fino a 100 miliardi di euro da raccogliere sul mercato; una linea di credito "pandemica" del Mes da destinare alla copertura di "costi diretti e indiretti" (fino al 2% del Pil di ciascun Paese) dell'emergenza sanitaria. Soprattutto, grazie anche all'impegno dell'Italia (e di altri otto Paesi, fra i quali Francia e Spagna), si è aperto un dibattito sulla necessità di arrivare a uno "strumento di debito comune".

La messa in comune del debito *passato* accumulato “per loro colpa” dai singoli Stati membri è sempre stata un tabù insuperabile nell’Unione. La crisi causata dal Covid-19 ha posto all’ordine del giorno la possibilità di mettere in comune almeno parte del debito *futuro*, necessario per rispondere alla crisi che aveva investito “senza loro colpa” gli Stati membri. Quindi non mutualizzazione dei debiti passati, bensì impegno condiviso per quelli futuri. Un gruppo di Paesi definiti “frugali” (dal *Financial Times*⁶ – inizialmente Austria, Danimarca, Olanda, Svezia) frenavano di fronte a questa prospettiva. Una contrapposizione che non va ridotta a schematismi moralistici; va vista piuttosto come ricerca di un equilibrio fra “solidarietà” collettiva di fronte alla pandemia e “responsabilità” dei singoli Paesi di fronte all’accumulo di nuovo debito. Ma fu presto chiaro a tutti che la portata della crisi rischiava di travolgere il mercato unico e l’intera Unione: non era più possibile tergiversare.

A sbloccare la situazione, il 18 maggio arriva la proposta di Francia (Macron) e Germania (Merkel)⁷ di dare vita, “di fronte a una crisi senza precedenti per l’Ue”, a un “Fondo per la ripresa” (*Recovery Fund*) per 500 miliardi di euro, che la Commissione avrebbe potuto raccogliere sul mercato. Il 27 maggio la Commissione⁸ presenta una proposta per 750 miliardi di euro (500 di trasferimenti e 250 di prestiti), incentrata su uno strumento *straordinario* denominato *Next Generation EU* (NGEU) e basata sia su *investimenti* sia su *riforme*, che integra e rafforza il canale *ordinario* del bilancio settennale dell’Ue, ovvero il “Quadro finanziario pluriennale 2021-2027”, che ammonta a 1100 miliardi di euro.

Il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo⁹ raggiunge, dopo dure trattative, un compromesso per un NGEU con un totale di 360 miliardi di prestiti e 390 miliardi di trasferimenti, con la possibilità per la Commissione di indebitarsi sul mercato, sino a fine 2026. NGEU è in effetti un pacchetto di programmi, il cui cuore è costituito dal “Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza” (*Recovery and Resilience Facility*), che ammonta a 672,5 miliardi di euro. L’Italia è il principale beneficiario potenziale di NGEU, per un importo complessivo allora indicato in circa 209 miliardi di euro (erano circa 173 miliardi nella proposta iniziale della Commissione).

È stato compiuto un passo storico, tanto che da più parti si parla di “momento hamiltoniano” per l’Ue, paragonandolo alla nascita del debito federale americano a opera, nel 1790, del primo Segretario del Tesoro, Alexander Hamilton. Non meno storico è il passo complementare fatto: con il successivo accordo, a metà dicembre, fra Parlamento e Consiglio viene approvata la “Decisione relativa al sistema delle risorse proprie”¹⁰ dell’Ue, con un loro aumento al 2% del Pil europeo, per aiutare ad assicurare il rimborso, entro il 2058, dei prestiti contratti dalla Commissione. Questo sarà possibile anche grazie alla introduzione di nuove imposte europee, su cui il Parlamento è riuscito a ottenere un calendario di impegni vincolante nella legislatura in corso: la Commissione dovrà presentare proposte in materia, in particolare per un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO2 alle frontiere, un prelievo sul digitale (*web tax*), una tassa sulle transazioni finanziarie, una nuova base imponibile comune per l’imposta sulle società.

La Decisione sulle risorse proprie, che riguarda una materia fiscale, richiede un'adozione all'unanimità da parte dei 27 Paesi membri: un percorso lento e insidioso, che mostra uno dei limiti cronici della via intergovernativa. Nel contempo, si è aperto subito il dibattito – la prima a parlarne ai massimi livelli è stata Christine Lagarde, Presidente della Bce – sul fare di uno strumento straordinario e temporaneo come NGEU – e della capacità di indebitamento europeo ad esso collegata – un'entità permanente, il nucleo di una futura Unione fiscale. Ci torneremo nel paragrafo finale.

Un acceso dibattito, in Europa e nel mondo, ha messo a confronto le ragioni della salute e quelle dell'economia, i costi umani diretti causati dal Covid-19 e i costi sociali indiretti (in primo luogo sull'occupazione) dovuti alle misure di contenimento del contagio. Abbiamo visto all'opera strategie diverse, ma è parso sempre più chiaro che senza una messa sotto controllo della pandemia sarebbe stato illusorio sperare in riprese durature dell'attività economica e sociale. E quella messa sotto controllo aveva nello sviluppo dei vaccini e nella loro somministrazione di massa le armi decisive. In parallelo, si doveva lavorare per creare le condizioni più favorevoli possibili alla ripresa economica. Un processo su due binari che, se correttamente gestito, dovrebbe innescare un circolo virtuoso.

I 27 Stati membri hanno deciso di affidare alla Commissione la definizione di una comune “strategia europea dei vaccini”¹¹, con il supporto scientifico dell'Agenzia europea dei medicinali (EMA). Una strategia che ha portato ad ac-

cordi preliminari d'acquisto con una pluralità di case farmaceutiche – quando l'ideazione in tempi rapidi di nuovi vaccini era al più un fervido auspicio. L'Ue ha contribuito al loro sviluppo con corposi finanziamenti alla ricerca, facendo ricorso al cosiddetto “strumento per il sostegno dell'emergenza” (*Emergency Support Instrument*). Sulla base delle indicazioni degli Stati membri, la Commissione ha così messo insieme un “portafoglio vaccini” per un complesso di circa 2,6 miliardi di dosi.

Le vicende successive, con i ritardi e i tagli nelle consegne dei vaccini da parte di alcuni produttori (sfociati anche in cause giudiziarie), hanno suscitato dubbi e critiche su quella strategia europea. Ma ci pare di poter dire che l'“ognuno per sé” sarebbe stato deleterio per i Paesi più deboli e per la coesione europea complessiva. Quanto è emerso ha mostrato che l'Ue aveva problemi non tanto di capacità negoziale quanto piuttosto di capacità produttiva dei vaccini. E su questo si è intervenuti istituendo un'apposita *task force* guidata dal Commissario al mercato interno Thierry Breton.

Va piuttosto a onore dell'Ue non avere bloccato – a differenza di altri Paesi – le esportazioni di vaccini prodotti al proprio interno, in linea con gli accordi iniziali sottoscritti, salvo introdurre opportuni criteri di “reciprocità” e “proporzionalità” per regolarne l'esportazione. L'attenzione ai vaccini per i Paesi a più basso reddito, in particolare attraverso la *COVAX Global Facility*, deve rimanere un principio cardine per una strategia dell'Ue che sappia unire visione solidaristica e lungimirante interesse.

Una strategia che è stata fatta propria – grazie anche al mutato impegno dell'amministrazione Biden – dal G7 nel Summit che si è tenuto a Carbis Bay, in Cornovaglia, dall'11 al 13 giugno scorsi¹².

Quei problemi di capacità produttiva dei vaccini sono diventati un esempio da manuale di una questione più ampia, che durante la pandemia ha preso il centro della scena e che ci accompagnerà negli anni a venire: quello della “autonomia strategica”¹³ dell'Europa. Un concetto nato in ambito sicurezza e difesa, ma ormai trasversale, che Charles Michel, Presidente del Consiglio europeo, ha definito “l'obiettivo della nostra generazione”¹⁴. Un tema che riguarda le “catene del valore” e le filiere produttive al tempo (del ridisegno) della globalizzazione e che all'inizio della emergenza pandemica in Europa ha trovato il suo simbolo nella inopinata scarsità di mascherine chirurgiche. Un tema che rimanda ai grandi cambiamenti internazionali già evocati, che con la pandemia assume un nuovo peso. Per questo è necessario richiamare brevemente quello che “intanto” stava accadendo nel mondo, con un inevitabile impatto su presente e futuro dell'Ue.

Intanto

Nel mondo, una pandemia partita dalla Cina e presto divenuta globale ha messo in moto rivolgimenti dirimpenti. È ormai chiaro, come detto, che capacità di domare la pandemia e rilancio dell'economia sono strettamente correlati. Lo abbiamo visto nel caso della Cina, ma sono le vicende degli Stati Uniti quelle che, per molti aspetti, impattano di

più sulle prospettive e le strategie dell'Ue. Dopo l'elezione di Trump, con il suo *America First* e il ritorno alle guerre commerciali, avevamo visto una erosione costante del multilateralismo, contrastata dalle istituzioni europee e dai leader di maggior peso, a partire da Merkel e Macron. La risposta di Trump alla pandemia, con oscillazioni che talvolta sconfinavano nel negazionismo, aveva suscitato preoccupazioni e paure. L'elezione di Joe Biden – con il drammatico corollario dell'assalto dei fanatici trumpiani a Capitol Hill – ha segnato un salutare cambio di passo.

La presidenza Biden si è concentrata sulla doppia risposta alla crisi, con una grande accelerazione nella campagna vaccinale e uno sforzo economico impressionante, che ha portato a evocare un “nuovo *New Deal*”, con un *America Rescue Plan* da 1900 miliardi di dollari cui si affiancheranno – Congresso permettendo – un *America Jobs Plan*, incentrato su investimenti infrastrutturali, e un *America Families Plan*, che ha il suo perno nel contrasto alle disegualianze¹⁵. Va però sottolineato che qualsiasi paragone con l'impegno economico dell'Ue deve cumulare, sul versante europeo, sia il pacchetto NGEU sia gli imponenti interventi di finanza pubblica dei singoli Stati nazionali, in un continente che gode di reti di protezione sociale più robuste di quelle degli Stati Uniti – un limite cui l'*America Families Plan* cerca appunto di rispondere.

Sono bastati pochi mesi, anche ai più scettici, per capire che il cambiamento in atto oltreatlantico è reale (e superiore alle aspettative iniziali): a un presidente erratico e umorale come Trump, spesso apertamente ostile all'esistenza stessa

dell'Ue, è subentrato un presidente con una visione di medio termine, che guarda all'Ue come un'alleata, in un rinnovato dialogo multilaterale, anzitutto dei Paesi democratici. Sono stati passi importanti sia il rientro degli USA nell'Accordo di Parigi sul clima sia la ripresa della cooperazione con l'Organizzazione Mondiale per la Sanità – che, va detto, nel corso della pandemia ha evidenziato non pochi limiti.

Ma il mondo in questi anni è cambiato, e la pandemia accentuerà il cambiamento. Il tema della “autonomia strategica” riguarda tutte le grandi aree continentali, America di Biden inclusa, sia pure in un contesto che è e rimarrà interdipendente. Potremmo dire che un grado adeguato di autonomia, pur senza cadere nel protezionismo, è destinato a diventare una condizione necessaria per poter essere soggetti attivi e credibili nei nuovi scenari multilaterali.

Alla presidenza Biden l'Ue ha già proposto “Una nuova agenda per il cambiamento globale”¹⁶, a inizio dicembre scorso. Un documento che l'Ue ha incentrato su alcuni “beni pubblici globali” e sulle istituzioni multilaterali, sulla base di comuni valori democratici. Le aree individuate coprono salute, lotta ai cambiamenti climatici (con la proposta di una *transatlantic green trade agenda*), definizione di regole e standard condivisi su commercio, digitale e intelligenza artificiale, rafforzamento delle democrazie, sicurezza e difesa, rapporti con le diverse arene geopolitiche – in primo luogo la Cina, con cui l'Ue a fine dicembre scorso aveva deciso di firmare un *Comprehensive Agreement on Investment*, accolto con forti perplessità dagli USA e la cui ratifica è stata per ora congelata dal Parlamento europeo.

In positivo, l'amministrazione Biden ha aperto nuove prospettive sui dossier chiave della strategia messa in campo dall'Europa. Dopo il quadriennio perduto con Trump, gli USA sono rientrati in gioco nella lotta ai cambiamenti climatici, con impegni vincolanti, in linea con quelli europei, al *Leaders Summit on Climate*¹⁷ (con quaranta Paesi coinvolti), voluto da Biden. Altrettanto importante è il cambio di atteggiamento verso la tassazione dei giganti del web, proposta di fatto riassorbita in quella per una tassa minima mondiale (ipotizzata al 21%, divenuto poi 15%) sulle imprese multinazionali, che dovrebbe contrastare i paradisi fiscali e la perdita di entrate da parte degli Stati e dell'Ue. Una proposta su cui i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali del G7 hanno raggiunto uno “storico” accordo il 5 giugno scorso, ribadito la settimana successiva nel già citato Summit dei leader del G7 a Carbis Bay¹⁸.

Tasselli importantissimi per un nuovo patto transatlantico Ue-USA, parte integrante delle strategie per il dopo pandemia europeo. Ma le scelte decisive l'Ue è chiamata a compierle al proprio interno, su più fronti.

Dopo

Tante volte, in questi mesi, si è ricordato – evocando le parole di Jean Monnet – che l'integrazione europea è un processo che ha nelle (risposte alle) crisi i suoi punti di svolta. Come abbiamo visto, per contrastare la pandemia e il Covid-19 sono stati compiuti passi coraggiosi in tempi rapidi rispetto al passato. Ma il cammino è ancora lungo e l'Ue non può concedersi tentennamenti o, peggio, arretramenti.

La pandemia non è alle nostre spalle. Lo scenario che ci attende per il “dopo pandemia” sarà più di convivenza gestibile con il SARS-Cov-2 e le sue pericolose varianti che di suo definitivo superamento. E non possiamo in alcun modo escludere nuove e insidiose pandemie. È però convinzione ormai diffusa che il “dopo” non dovrà e non potrà essere un mero ritorno al “prima”. Come detto, la strategia messa in campo dalla Commissione europea prima della pandemia si incentrava sulle due grandi transizioni, ecologica e digitale. La centralità dell'emergenza climatica e quella dell'accesso alle tecnologie dell'informazione escono rafforzate dall'impatto della pandemia, diventano acceleratori per cambiamenti improcrastinabili, da inquadrare in un rinnovato patto fra generazioni. La pandemia aggiunge semmai un'ulteriore transizione da costruire a livello europeo, quella verso una sanità pubblica e una capacità di ricerca medico-scientifica adeguate alle sfide drammatiche che potrebbero ancora attenderci.

Le misure adottate nell'Unione in campo economico nel pieno della pandemia – incluse quelle della Bce – sono state intese come temporanee. Senza questo vincolo, forse NGEU non sarebbe mai nato. Il punto dirimente è se, superata l'emergenza, si tornerà al quadro precedente o si farà tesoro degli errori del passato e si sarà conseguenti rispetto ai passi avanti compiuti. Nei mesi a venire sarà discusso, sulla base delle proposte della Commissione, il futuro del Patto di Stabilità e Crescita, attualmente sospeso fino a tutto il 2022. I livelli di deficit e di debito nazionali consentiti per affrontare la crisi pandemica non possono essere considerati la “nuova normalità”, pur con tassi di

interesse (oggi) prossimi allo zero. Ma nel contempo rendono irrealistico (oltre che masochistico) un semplice ritorno ai vecchi parametri. La nuova sensibilità maturata rende indispensabile allargare il concetto di “sostenibilità” anche a parametri di medio periodo, sociali ed ambientali.

L'allentamento della disciplina europea sugli aiuti di Stato, pur necessario per sostenere le imprese nell'emergenza, rischia da un lato di rafforzare i Paesi già più forti, dall'altro di non canalizzare risorse adeguate verso le imprese con maggiori prospettive. È però l'approccio europeo al mercato mondiale che era stato messo in discussione già prima della crisi pandemica. Si torna al tema del grado effettivo di “autonomia strategica” europea in settori chiave: in una competizione globale con giganti globali è probabile che si vada verso la individuazione di filiere strategiche e la creazione in tali filiere di grandi “campioni europei”. Sul piano finanziario, è auspicabile che questo vada di pari passo con un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro, che a sua volta richiede fondamenta interne robuste, a partire dal completamento dell'Unione bancaria (con l'assicurazione europea sui depositi) e dell'Unione dei mercati dei capitali.

Già possiamo affermare che il passo più delicato e più importante sarà quello di fare di uno strumento “temporaneo” qual è NGEU il possibile embrione di un'Unione fiscale e di un “bilancio comune europeo” – come auspicato anche dal Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi¹⁹. Ma la preconditione necessaria è il buon uso dei fondi di NGEU, in modo sinergico almeno fra i grandi Stati membri. L'Italia deve essere consapevole che molto del futuro

di NGEU, di cui siamo i principali beneficiari, dipenderà dal successo del nostro “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”²⁰ (PNRR – che si svilupperà fino al 2026). D’altro canto, l’attuale Bilancio pluriennale dell’Ue dovrà diventare sempre più un motore di investimenti in “beni pubblici europei”, sostenuti sia da una capacità di indebitamento dell’Unione sia da vere “risorse proprie”, dalla *web tax* (che potrebbe essere integrata nella tassa sulle grandi imprese promossa dal G7) al *carbon pricing*, con l’introduzione di una tassa sul carbonio alla frontiera, sui beni importati da Paesi inquinatori.

Il dopo dovrà vedere anche un nuovo ruolo per il Meccanismo europeo di stabilità. Al di là dei timori di corto respiro evocati da alcune forze politiche, è un fatto che (ad oggi) nessun Paese membro dell’Eurozona ha fatto ricorso alla linea “pandemica” del Mes e che la sua enorme potenza di fuoco finanziaria rimane inutilizzata. Ripensarne il ruolo, portarlo dall’ambito intergovernativo a quello delle istituzioni europee (ovvero sotto il controllo della Commissione), farne da strumento di salvataggio di singoli Stati una sorta di cassa europea per la ricostruzione²¹ (sempre collegata alla transizione ecologica e digitale), a fianco di NGEU, sono strade già in corso di esplorazione e su cui sarà necessario perseverare.

Per quanto riguarda il campo sanitario, possiamo ipotizzare che assisteremo a un ripensamento della ripartizione di compiti e responsabilità tra livelli di governo nazionale ed europeo (oltre che, in molti paesi, di quello regionale). La proposta di dare vita a una “Unione europea della

salute” andrà portata avanti e approfondita. Minacce per la salute che non conoscono confini nazionali richiedono come minimo un coordinamento a livello europeo, su ambiti sensibili (dalla dotazione di medicinali e attrezzature, alla garanzia della loro libera circolazione, all’applicazione di principi solidaristici). Ma è indispensabile che l’Ue sia dotata di competenze e risorse adeguate, se del caso rivedendo i vincoli oggi posti dai Trattati. Di pari passo, ribadiamo che vanno irrobustiti i programmi di ricerca biomedicale europei (la Commissione ha prospettato un rafforzamento della *European Research Area - ERA*²², lanciata nel 2000), in forte connessione con adeguate capacità produttive interne all’Ue.

La pandemia ha anche evidenziato i vincoli che ancora frenano l’Unione. Malgrado i tempi decisionali siano migliorati, la rilevanza che mantengono il canale intergovernativo e il voto all’unanimità da parte degli Stati membri su passaggi critici – quali la Decisione sulle nuove risorse proprie, indispensabile per il decollo di NGEU, le cui ultime ratifiche sono arrivate il 27 maggio scorso –, mostra che si dovrà intervenire anche sui meccanismi istituzionali dell’Unione. L’unanimità rischia di non essere compatibile con un’emergenza, e men che meno con i tempi di ripresa economica di USA o Cina. Oggi appare impossibile approdare a una rifondazione dell’Unione attraverso una riscrittura dei Trattati, tanto più in un contesto in cui NGEU e i Piani nazionali catalizzeranno gran parte dell’attenzione. Ma è probabile che si tenterà almeno di far leva su alcuni punti chiave: il passaggio al voto a maggioranza qualificata in quanti più ambiti possibile, in parallelo con un allargamento mirato

(ad esempio nel caso della sanità) delle competenze di Commissione e Parlamento europeo.

Una prospettiva, quella del rafforzamento del peso del “metodo comunitario”, di fronte alla quale molti Stati membri recalcitrano. Il 9 maggio è finalmente partita la Conferenza sul futuro dell’Europa, con un anno di ritardo rispetto alle previsioni – per la pandemia, ma anche per il laborioso processo che ha portato all’intesa inter-istituzionale nell’Ue²³. La Conferenza vuole essere un momento di coinvolgimento attivo dei cittadini europei. Può essere una opportunità per un franco dibattito transnazionale sul futuro della società europea, per un irrobustimento “orizzontale” dell’integrazione europea. Ben più arduo sembra il riuscire a incidere sulla architettura attuale dei poteri europei. Sarà importante stimolare una riflessione collettiva sulla “sussidiarietà” nell’Unione, ovvero sulla migliore ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo. Dalla Conferenza può forse venire la spinta affinché quei sia pur minimi ma indispensabili salti istituzionali entrino nell’agenda politica europea.

Certo, la Conferenza non parte da zero, dopo questi mesi tragici. In un certo senso, grazie alla pandemia abbiamo già vissuto due tappe preliminari del “futuro dell’Europa”: la prima è stata quella delle risposte economiche alla crisi da Covid-19; la seconda è quella che ci ha portato a constatare quanto sia mutato il quadro geopolitico in cui l’Ue deve sapersi muovere. In fondo, anche il contrasto della pandemia ha molto a che vedere con la nuova domanda di “sicurezza”, di protezione (in questo caso sanitaria) che

ha caratterizzato la crisi della globalizzazione. La “sicurezza” è un tema trasversale che – dal lavoro, all’ambiente, alla salute, alla difesa – l’Ue è chiamata a declinare in forme nuove. Consideriamo, ad esempio, i benefici “politici” indiretti che *Green Deal* europeo e ricorso alle rinnovabili potrebbero portare all’Ue in termini di minore dipendenza energetica dall’estero.

È sia una previsione sia un auspicio che il riposizionamento geopolitico dell’Ue sarà un elemento chiave del mondo post-pandemico. L’Unione nel giugno scorso ha dato avvio a una riflessione sulla “difesa europea”, nel quadro della NATO, che nella prima metà del 2022 porterà alla definizione di un suo *Strategic Compass*²⁴. Una “bussola strategica” che dovrà guidare l’Europa nel ripensare la propria sicurezza regionale, in primo luogo nei confronti di una Russia sempre più autoritaria all’interno e arrogante verso l’Ue. In parallelo, un vero e proprio compito storico per l’Unione – non solo in risposta a migrazioni e pandemia – sarà quello di arrivare a un partenariato per lo sviluppo con l’Africa e l’Unione africana²⁵, in grado di prospettare a quel continente un modello di riferimento alternativo a quello cinese.

E l’Italia, in tutto questo? Il calendario ci offre una notevole finestra di opportunità: a settembre la Germania andrà al voto, con la Cancelliera Merkel che uscirà di scena, dopo 16 anni, e con dei candidati dei principali partiti tutti fortemente europeisti. Per contro, nella primavera del 2022 la Francia terrà le elezioni presidenziali, con il Presidente Macron che al momento pare tutt’altro che certo della rielezione. Nel 2021 l’Italia e il governo guidato da Mario

Draghi hanno la presidenza del G20 e la co-presidenza della COP26, insieme con il Regno Unito (che a sua volta presiede il G7). Possiamo dare un nostro contributo per definire come sarà l'Unione europea del dopo pandemia e in quale mondo essa agirà. Ma la nostra credibilità sarà messa alla prova dei fatti con gli investimenti e le riforme del nostro PNRR. Sta a tutti noi – istituzioni, forze politiche, economiche e sociali, società civile – non sprecare questa occasione, irripetibile.

Note

- 1 Su quelle vicende rimando a due miei contributi sulla rivista *Il Mulino* online: "[Spitzenkandidaten 2019](#)", 23 maggio 2019, e "[Lezioni europee](#)", 4 luglio 2019.
- 2 Ursula von der Leyen (Candidata alla carica di presidente della Commissione europea), "[Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024](#)", Strasburgo, 19 luglio 2019.
- 3 Si veda la "[Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale](#)".
- 4 Comunicazione della Commissione europea, "[Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero](#)", COM(2020) 724 final, 11.11.2020.
- 5 Nel sito della Bce si fornisce un quadro d'insieme delle caratteristiche e degli sviluppi del [Pandemic Emergency Purchase Programme](#).
- 6 Sebastian Kurz, "[The 'frugal four' advocate a responsible EU budget](#)", *Financial Times*, 17.02.2020 (articolo co-firmato da Mark Rutte, Mette Frederiksen, Stefan Lofven).
- 7 "[A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis](#)", comunicato stampa del Governo Federale, n. 173/20, 18 maggio 2020.
- 8 Comunicazione della Commissione europea, "[Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione](#)", COM(2020) 456 final, 27.5.2020.

- 9 [Conclusioni del Consiglio europeo](#), 17-21 luglio 2020.
- 10 [“Decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020](#) relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom”.
- 11 Per un quadro aggiornato si veda l’ampia sezione sulla [“Strategia dell’UE sui vaccini”](#) nel sito della Commissione europea.
- 12 Si veda il capitolo “Health” del [“Carbis Bay G7 Summit Communiqué”](#) del 13 giugno 2021.
- 13 Sul tema dell’autonomia strategica europea si vedano, tra i molti contributi: European Parliamentary Research Service (EPRS), [“On the path to ‘strategic autonomy’ - The EU in an evolving geopolitical environment”](#), September 2020; Nathalie Tocci, [“European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It”](#), Istituto Affari Internazionali, 2021.
- 14 [“Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation”](#), discorso del Presidente Charles Michel al think tank Bruegel, 28.09.2020.
- 15 Un ottimo quadro d’insieme è fornito dal documento del CDP Think Tank [“La Bideneconomics e le ripercussioni sull’Europa”](#), giugno 2021.
- 16 Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, [“Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale”](#), JOIN(2020) 22 final, 2.12.2020.
- 17 White House, [“Leaders Summit on Climate - Summary of Proceedings”](#), April 23, 2021.

- 18 Si veda il punto 16 del [“G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué”](#), del 5 giugno 2021, e il punto 22 del [“Carbis Bay G7 Summit Communiqué”](#), del 13 giugno 2021.
- 19 Si vedano le [dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Mario Draghi](#) al Senato della Repubblica, 17 febbraio 2021.
- 20 Nel sito del Governo Italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri è disponibile il [“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”](#) trasmesso alla Commissione europea. Il PNRR è stato [approvato dalla Commissione](#) il 22 giugno scorso.
- 21 Una proposta è stata presentata da Alfonso Iozzo e Fabio Masini: [“Rethinking the Role of the European Stability Mechanism”](#), Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper n. 45, maggio 2020 (in collaborazione con il Movimento Europeo Italia).
- 22 Comunicazione della Commissione europea, [“Un nuovo SER per la ricerca e l’innovazione”](#) (in inglese: “A new ERA for Research and Innovation”), COM(2020) 628 final, 30.9.2020.
- 23 La Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell’Europa: [“Dialogo con i cittadini per la democrazia - Costruire un’Europa più resiliente”](#) è stata firmata il 10 marzo 2021. Il perno della Conferenza è costituito dalla sua [piattaforma digitale](#).
- 24 Si veda la scheda riassuntiva del Servizio Europeo di Azione Esterna [“Towards a Strategic Compass”](#).
- 25 Segnalo in particolare la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto Rappresentante [“Verso una strategia globale per l’Africa”](#), JOIN(2020) 4 final, 9.3.2020.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8
10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)