

# Prima, dentro e dopo il Covid-19: la politica economica dell'Eurozona e i suoi futuri possibili

di Adriano Cozzolino

## ABSTRACT

Questo lavoro propone una analisi di alcuni scenari futuri della politica economica dell'Eurozona dopo il Covid-19. Più in dettaglio, l'articolo esamina, nella prima parte, le politiche delle istituzioni europee e dei Paesi Membri implementate dopo la crisi finanziaria del 2008, ed evidenzia i limiti e le contraddizioni della politica economica europea e del modello di austerità permanente. Successivamente, il lavoro offre una panoramica delle risposte elaborate in ambito sovranazionale per fronteggiare la crisi pandemica. In quest'ultimo caso, l'analisi si concentra in particolare sulla politica monetaria e su quella di finanza pubblica. Dopo la disamina delle politiche introdotte in queste due fondamentali congiunture critiche, il lavoro analizza le possibili evoluzioni della politica economica dell'Eurozona dopo la crisi del Covid-19, e fa luce su persistenze, cambiamenti in atto e problemi strutturali (quali il deficit democratico e le politiche di austerità) che possono influenzare l'integrazione europea nei prossimi anni. Nelle conclusioni sono elaborati tre macro-scenari attraverso i quali intravedere alcuni dei futuri possibili dell'Europa.

## L'Europa e il lungo inverno del nostro scontento

Questo articolo vedrà la luce dopo che la terza ondata della pandemia del Covid-19 avrà colpito (e forse, si spera, lasciato definitivamente) l'Italia e molti altri paesi dell'Europa e mondo. Se è fondamentale, come questo lavoro proverà a fare, domandarsi che cosa ne sarà della politica economica – e dunque della *politica* – dell'Unione Europea dopo che la tempesta del Covid-19 sarà passata, è altrettanto opportuno fermarsi a riflettere sulle caratteristiche dell'ultimo decennio di integrazione sovranazionale. Ciò nella convinzione, ontologica prima ancora che metodologica, del nesso inscindibile che lega passato, presente e futuri possibili.

Questo lavoro, dunque, inizia con l'interrogarsi su cosa ne è stato dell'Unione in questo lungo inverno europeo che, rozzamente, possiamo far coincidere con la grande crisi finanziaria del 2008. La prospettiva analitica è quella della politica economica. La politica economica, o meglio ancora la critica dell'economia politica, ci permette di indagare i processi e le tendenze profonde della società, in connessione a specifici modi di produzione (feudalesimo, capita-

lismo “Keynesiano”, “finanzcapitalismo”<sup>1</sup>). In altre parole, le configurazioni storiche che prepongono *non solo* alla divisione del lavoro nelle nostre società a capitalismo avanzato o “tardo” (Jameson 1991; Harvey 1989), e dunque ai rapporti tra classi e gruppi sociali, ai loro cambiamenti nel tempo, e alle condizioni di produzione e distribuzione della ricchezza. *Ma anche* a come questi nodi profondi si riverberano, in forme complesse e contraddittorie, nei rapporti politici e ideologici (Bieler e Morton, 2008), e nelle istituzioni vigenti. In questo senso, le grandi configurazioni di politica economica si poggiano sempre su specifici assetti costituzionali, e istituzionali, che a vari livelli le sostengono e traducono in prassi.

Il riferimento alla crisi del 2008 è importante per diverse ragioni. La prima, temporale, ci permette di inserire la crisi del Coronavirus in un arco storico di rilevante deterioramento *sia* dei rapporti sociali e territoriali<sup>2</sup> europei (la dimensione spaziale e materiale), *sia* della stabilità dei regimi politico-istituzionali in molti Paesi Membri (la dimensione politica e ideologica). Una fase, questa, che può essere descritta nei termini di una “crisi organica”, concetto coniato dall’intellettuale marxista Antonio Gramsci per descrivere il processo sociale e politico di disgregazione dello Stato liberale di inizio Novecento, dunque immediatamente prima dell’avvento del Fascismo<sup>3</sup> (sulla crisi dell’ordine liberale internazionale odierno si veda in particolare Parsi, 2018).

La seconda dimensione dell’analisi concerne la risposta europea alla crisi finanziaria del 2008. Dopo l’intervento iniziale degli Stati (durato per alcuni mesi dopo la prima fase della crisi) attraverso una espansione del bilancio pubblico per sostenere soprattutto banche e imprese dal pericolo di un collasso generalizzato del sistema creditizio e finanziario, le politiche delle istituzioni europee e degli Stati Membri si sono poco dopo riallineate ad una politica finanziaria di rigido consolidamento fiscale, cioè di *austerità permanente* (Bellofiore, 2020; Celi, Guarascio, Simonazzi, 2020), corredata da riforme di orientamento neo-liberale. Ciò, chiaramente, non senza aspre tensioni, come dimostrato dal conflitto tra la cosiddetta “Trojka” e la Grecia nel 2014-15.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Il concetto, che denota l’evoluzione più recente del capitalismo altamente finanziarizzato, è di Luciano Gallino (2011).

<sup>2</sup> In questo caso, mi riferisco alle disuguaglianze territoriali acuitesi nelle ultime decadi. Possiamo leggere queste disuguaglianze sia a livello europeo, dunque nel rapporto tra Sud e Nord-Europa, sia a livello nazionale, con il caso italiano a fare scuola in merito all’aumento delle disuguaglianze tra regioni.

<sup>3</sup> Per una analisi particolareggiata di questo concetto e dei suoi aspetti più empirici (politici e sociali), rimando a due miei lavori recenti: *Crisi organica e trasformazioni del sistema politico italiano dopo la crisi del 2008: un approccio gramsciano tra storia e scienza politica* (2020a), e il capitolo conclusivo del libro *Neoliberal transformations of the Italian State, dal titolo State transformations, decline of democracy, and the organic crisis of neoliberalism* (2021, cap. 8).

<sup>4</sup> Per “trojka” si intende il gruppo composto da Commissione Europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale. Nel caso di specie, il programma di aiuti finanziari concesso alla Grecia a partire dal 2010 si accompagnava ad una serie di riforme “strutturali” neoliberali, e ad un

L'analisi delle caratteristiche della crisi finanziaria del 2008, e soprattutto delle risposte date dalle istituzioni europee e dagli Stati Membri negli anni di crisi, può permetterci di comprendere se, e in che misura, l'azione delle istituzioni europee nell'attuale contesto di crisi pandemica, almeno potenzialmente, possa divergere (almeno nel medio-lungo periodo) da quella emersa dopo la crisi del 2008 in avanti. Al contempo, ci permette anche di individuare i nodi di fondo che possono impedire un cambiamento necessario nella *governance* economica europea. In relazione a quest'ultimo tema, questo studio si concentra sulle *policy* delle istituzioni europee (in particolare nei settori della politica monetaria e finanziaria) nel periodo centrale della pandemia, per tracciare, successivamente, un quadro critico di persistenze e cambiamenti possibili che possono influenzare il futuro prossimo dell'Europa. Obiettivo di quest'ultima parte non è, naturalmente, fornire una risposta univoca e coerente sul futuro dell'Unione, date le tendenze reali complesse e contraddittorie che ne contraddistinguono la storia recente. Ciò che appare qui particolarmente importante è tracciare e problematizzare dei quadri possibili, in costante dialogo con le tendenze storico-sociali emerse nell'ultimo decennio e inaspritesi nella crisi pandemica.

Questo saggio, infine, si articola in tre "atti": prima del Covid-19; dentro il Covid-19; dopo il Covid-19. Le conclusioni ritorneranno sul futuro post-pandemico dell'Unione e tracciano tre scenari possibili che potranno caratterizzare i futuri dell'Europa.

### **Prima del Covid-19. La crisi del 2008 e i limiti della governance economica europea**

Come nota lo storico Adam Tooze, comprendere la crisi finanziaria globale del 2008 e la risposta dei governi a quella crisi ci permette di capire i cambiamenti occorsi nel mondo da quella fondamentale congiuntura storica. In altre parole,

The financial crisis and the economic, political and geopolitical responses to that crisis are essential to understanding the changing face of the world today. (Tooze, 2018)

programma di rigido consolidamento fiscale – condizioni che, nel tempo, hanno portato ad un significativo deterioramento della situazione sociale della popolazione greca. Nel 2014, dopo l'ennesimo pacchetto di aiuti e di condizionalità stringenti, il partito di sinistra allora al governo in Grecia, cioè Syriza, aveva indetto un referendum per permettere ai cittadini greci di esprimersi sul programma di "aiuti". Come in larga parte prevedibile, la cittadinanza si è espressa in favore di un netto rifiuto del gravoso pacchetto di riforme. Tuttavia, in sede di negoziati europei, la "trojka" e diversi Stati Membri (tra cui Germania, Francia, Italia), in aperto conflitto con il governo greco, ha imposto senza mediazioni il pacchetto di aiuti e condizionalità ad esso collegate.

In estrema sintesi, la crisi del 2008 non ha origine in uno squilibrio del commercio internazionale, nella sovrapproduzione di merci, o ancora nella finanza e nel deficit dei governi. L'origine primaria della crisi è da ritrovare negli squilibri finanziari accumulati in particolare nel mercato immobiliare statunitense, e nella bolla speculativa legata ai mutui *subprime*. Una crisi finanziaria, quindi, e al contempo globale. In quest'ultimo caso, ancora Tooze nota che per capire l'evoluzione della crisi bisogna guardare non solo al collasso del sistema creditizio negli USA, ma soprattutto a come questo si sia trasmesso a livello transnazionale a causa della stretta interconnessione tra i diversi sistemi bancari e finanziari degli Stati. In altre parole, è necessario rivolgere la nostra attenzione alla “matrice intrecciata dei bilanci delle *corporations*” (Tooze, 2018), cioè gli attori principali – che nel settore del credito privato e dell'alta finanza assumono un assetto di fatto oligarchico – dell'economia globale.

In questo quadro, il caso dell'Eurozona merita un discorso a parte. Se la crisi finanziaria europea è strettamente interconnessa a quella statunitense, l'impatto di questa sui processi di *governance* delle istituzioni europee e degli Stati Membri ne ha messo in piena luce le fragilità e le contraddizioni strutturali.

In linea generale, il progetto dell'Euro e dell'Unione Economica e Monetaria nasce da un'idea che è, al contempo, forte e debole. L'idea forte che ispira l'integrazione europea nell'era post-Maastricht (cioè dal 1993 ad oggi) è legata all'istituzione di una serie di vincoli macroeconomici e finanziari para-costituzionali a livello sovranazionale, il cui obiettivo ultimo è, in sostanza, il seguente:

creare un mercato comune altamente liberalizzato (nei settori dei capitali, merci, servizi, lavoratori) tra tutti i Paesi Membri;

limitare politiche espansive di finanza pubblica attraverso (1) *la scelta politica di non* creare un Ministero del Tesoro europeo, e (2) la limitazione di debito pubblico e deficit di bilancio attraverso vincoli e regole comuni;

limitare la discrezionalità della politica monetaria affidandola ad una istituzione sovranazionale indipendente, cioè la BCE, il cui obiettivo è, in via principale, mantenere una bassa inflazione.

Un'economia, quindi, a vocazione mercantilista e a tendenza deflattiva (soprattutto nel settore dei salari), corredata da riforme neoliberali, in cui è strutturalmente favorito il lato del capitale. In cui, inoltre, la competitività permanente tra Stati e tra segmenti nazionali del lavoro è vista come un valore da perseguire e istituzionalizzare (Wigger 2019; si vedano anche i contributi di Suppa e D'Acunto, e di Pierucci, in questo numero).

Questa idea forte di integrazione europea, comprese le regole e istituzioni sovranazionali che ha generato, contiene in nuce delle debolezze strutturali da tenere presente anche nell'analisi dei possibili scenari post-Covid. Vediamole. In primo luogo, ci troviamo di fronte ad un progetto di limitazione *sostanziale e formale* della discrezionalità politica, e dunque di possibili visioni e *policy* alternative nel settore della politica economica. E', questo, un cambiamento di rango *di fatto* costituzionale rispetto al modo in cui la dialettica politica è

stata immaginata in molte costituzioni del dopoguerra, come quella italiana del 1948, che danno centralità alla rappresentanza politica dei diversi interessi e gruppi sociali nelle istituzioni statali, e affidano al gioco politico la definizione delle *policy* – dunque, con uno spazio potenzialmente significativo di discrezionalità politica (in altre parole, la definizione dell’indirizzo politico).

L’architettura istituzionale sovranazionale, quindi, ha come implicazione principale l’istituzionalizzazione di un solo modello possibile di politica economica, e al contempo “isola” il piano delle istituzioni dalla dialettica tra le forze sociali e politiche nella società, in particolare quelle democratico-popolari (Giannone, 2015). Da qui, ad esempio, la marginalità del ruolo del Parlamento Europeo e quella, sopraggiunta nel tempo, dei parlamenti nazionali (Cozzolino 2020b; 2021). Al contempo, da un punto di vista macroeconomico, tale architettura istituzionale non solo è generalmente poco attrezzata a rispondere a crisi economiche di vasta portata e prolungate nel tempo, ma soprattutto non contempla la natura *asimmetrica* di potenziali shock, cioè con conseguenze e implicazioni diseguali per ciascun Stato Membro posto nell’impossibilità di ricorrere, autonomamente, a strumenti di regolazione macroeconomica “anti-ciclici” come ad esempio la politica monetaria o politiche espansive del bilancio pubblico. In questo senso, ad esempio, una ipotetica crisi limitata al solo settore del turismo colpirebbe maggiormente quei Paesi Membri che su questo settore basano settori rilevanti della propria economia (Grecia, sud-Italia, ecc.), i quali tuttavia non possono intervenire con misure anti-cicliche autonome proprio a causa delle regole comuni europee.

La riduzione della discrezionalità politica generale da un lato, e dall’altro la limitazione degli strumenti di regolazione macroeconomica a livello nazionale per rispondere adeguatamente alle crisi ed “equilibrare” lo sviluppo dei rapporti sociali, ha mostrato tutta la sua debolezza con la crisi finanziaria globale del 2008. In linea generale, la risposta delle istituzioni europee e delle classi politiche nazionali nei dieci anni successivi è stata, con pochissime eccezioni, un caso paradigmatico di miopia politica e conservatorismo.

Innanzitutto, come già ricordato, gli squilibri di finanza pubblica di molti Paesi Membri sono derivati dalla bolla speculativa legata al credito privato (Tooze, 2018). I debiti pubblici sono aumentati in quasi tutti i Paesi Membri, e soprattutto in quelli dell’Europa del Sud, a causa di una serie di fattori interconnessi: espansione del bilancio pubblico per il salvataggio di banche e istituti di credito, diminuzione del gettito fiscale, attivazione di stabilizzatori automatici come la cassa integrazione, aumento dei tassi di interesse sul nuovo debito pubblico generato per rispondere alle crisi. In particolare a causa della mancanza di un meccanismo di protezione finanziario europeo da possibili attacchi speculativi (Moschella, 2017), e di una piena sovranità di politica monetaria, la crisi finanziaria si è poi ben presto trasfigurata, nel periodo 2010-12, in una crisi dei debiti sovrani, agitando il fantasma di possibili *default* a catena, finanche della disgregazione dell’Eurozona.

Dopo la fase dei salvataggi degli istituti di credito e del sostegno di settori

in crisi, già dal 2010 la risposta europea si è incardinata in un percorso di rigido consolidamento finanziario – in una parola, in politiche di *austerità permanente* – e “riforme strutturali”, cioè quel significativo vuoto che rimanda a politiche di orientamento neoliberale in settori quali a pensioni, mercato del lavoro, tassazione, servizi pubblici, ecc. Ma proprio la politica economica di deflazione e l’ossessione dell’austerità hanno condotto, nel periodo che dagli anni di crisi arriva a noi, ad una condizione di stagnazione permanente e aumento di disuguaglianze sociali e territoriali.

In termini politici, dei quali per motivi di spazio non si può che fare solo una breve menzione, il deterioramento dei rapporti sociali si è riverberato nella forma del ridimensionamento, in molti Paesi Membri, di partiti “tradizionali” di centro-sinistra e centro-destra (si pensi, a mero titolo di esempio, alla quasi-scomparsa del Partito Socialista in Francia), visti come corresponsabili delle politiche neoliberali e di austerità, mentre le istituzioni europee sono state percepite sempre più come forza priva di legittimazione democratica, potere tecno-burocratico che impone le politiche ai governi nazionali, ledendone gli spazi di autonomia. Ma poiché la politica non conosce vuoti, nuovi e vecchi partiti populistici ed euroscettici, spesso già in crescita negli anni precedenti, hanno guadagnato ulteriori margini di radicamento sociale ed elettorale. A titolo di esempio, uno degli episodi recenti più significativi delle tensioni politiche crescenti tra piano nazionale e piano europeo è il conflitto, avvenuto nel 2019, tra il primo governo interamente guidato da forze populiste ed euroscettiche, cioè il governo Conte I in Italia, formato da Movimento Cinque Stelle e Lega, e la Commissione Europea in merito all’entità del bilancio italiano e riforme quali “Quota 100” (pensioni) e il Reddito di Cittadinanza (Moschella e Rhodes, 2020).

In questo quadro, la crisi del Covid-19 ha, in una certa misura, messo in (parziale) stand-by la dialettica politica in Europa. Anzi, proprio le forze populiste sembrano esserne uscite peggio, almeno nella fase centrale della crisi (si vedano i contributi di Bruno e Campati, e di Battista, in questo numero). Ancora in relazione al caso italiano, l’espedito del governo cosiddetto “tecnico”<sup>5</sup> è emerso nuovamente come una – controversa – soluzione per guidare la transizione durante e dopo la crisi pandemica, così come nel 2011-12 il governo tecnico guidato da Mario Monti ebbe il compito di guidare il Paese nella fase acuta di crisi dei debiti sovrani. L’attuale governo (2021) è guidato dall’ex Governatore della BCE Mario Draghi, ed è sostenuto da una maggioranza *monstre* che va dalla sinistra alla destra radicale della Lega. Obiettivo centrale del governo è finalizzare il programma di riforme economiche e ammodernamento della Pubblica Amministrazione nell’ambito delle iniziative europee. Queste ultime sono l’oggetto del prossimo paragrafo.

<sup>5</sup> Per governo “tecnico” (o tecnocratico) si intende un esecutivo formato, almeno in prevalenza, da individui che non sono politici di professione. I “tecnici” o esperti si solito provengono dal mondo accademico, dalle professioni, o da istituzioni internazionali.

## Dentro il Covid-19. La risposta delle istituzioni europee

Come ho argomentato nel paragrafo precedente, il terreno che precede la crisi pandemica è caratterizzato da disuguaglianze, conservatorismo, contraddizioni crescenti e spinte centrifughe. Immediatamente prima della pandemia, nell'autunno del 2019, il modello *export-led model* a trazione tedesca era sul punto di ripiombare in una nuova recessione a fronte del rallentamento del commercio internazionale, peraltro in un contesto in cui nel terzo Paese dell'Eurozona – l'Italia – si era insediato, come notato in precedenza, il primo governo a guida “populista-euroscettica” (il governo Conte I), quindi in aperto conflitto con una Unione in piena crisi di consenso<sup>6</sup>.

Partiamo dalla crisi pandemica del Covid-19. Il Coronavirus è arrivato in Europa dall'Italia nel febbraio del 2020. Come riconosciuto da istituzioni internazionali, nazionali ed europee, ed esperti di diversi campi, questa crisi non ha precedenti. È una crisi sanitaria ed economica che, in quest'ultimo caso, investe sia domanda che offerta in quasi tutti i settori economici (FMI, 2020), a causa dei *lockdown* imposti dai governi per interrompere la diffusione del contagio. Al contempo, è una crisi caratterizzata da una situazione di profonda incertezza sui tempi e i modi della sua risoluzione, e che ha determinato un aumento generale della disoccupazione in tutta Europa e messo sotto pressione le finanze pubbliche.

In quanto segue, mi concentro sulla risposta delle istituzioni europee nei settori della politica monetaria e della politica fiscale (per una panoramica sulle risposte di tutte le istituzioni europee rimando al saggio di Pierucci in questo numero).

Partendo dalla politica monetaria, la Banca Centrale Europea guidata da Christine Lagarde, dopo un iniziale tentennamento<sup>7</sup>, è intervenuta attraverso un imponente programma di acquisto di titoli del debito pubblico – in parte come già accaduto con la BCE sotto la guida di Mario Draghi durante la crisi dei debiti sovrani. Più in dettaglio, attraverso il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), creato a marzo del 2020 ed esteso fino alla fine del 2021, la BCE ha acquistato titoli di debito pubblico e privato per una somma pari a 750 miliardi di euro (Ladi e Tsarouhas, 2020), nell'ottica di rassicurare i mercati ed attenuare la crescita del debito a causa dell'aumento degli spread e dei tassi di interesse. Come nota l'economista Riccardo Bellofiore (2020), la BCE ha agito come “prestatore di ultima istanza” attraverso, di fatto, una monetizzazione del

<sup>6</sup> Sentimento di euroscetticismo perdurante anche durante la crisi pandemica. Ad esempio, secondo una *survey* dello European Council on Foreign Relations, il 63% degli italiani ha percepito l'UE come sostanzialmente irrilevante durante la crisi pandemica.

<sup>7</sup> Mi riferisco all'improvvida uscita di Lagard “*we'r not here to close spreads*”, che lasciava capire che la BCE non avrebbe aiutato l'Italia – il primo Paese colpito dalla pandemia –, scatenando il panico sui mercati finanziari. Alla dichiarazione di Lagard sono seguite prese di posizione molto critiche da parte del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

debito. Tuttavia, almeno per ora ciò non implica la creazione permanente del progetto degli *Eurobond* o, come pure è stato paventato, di *Coronabond* – cioè titoli emessi a livello europeo e non dei singoli Paesi Membri. D'altro canto, come spiegherò a breve, si tratta comune di emissione di *social bond* a livello europeo per finanziare gli interventi delle istituzioni sovranazionali.

In merito alla politica fiscale, su proposta del Consiglio Europeo, il Patto di Stabilità e Crescita (che vincola gli Stati Membri a regole di bilancio stringenti) è stato sospeso per permettere ai vari Paesi di potere implementare manovre espansive di finanza pubblica per sostenere famiglie e imprese. Accanto al ruolo dei singoli Stati Membri, le istituzioni europee hanno intrapreso iniziative autonome per fronteggiare le crisi. Tra queste, merita di essere menzionato il programma temporaneo SURE<sup>8</sup> (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), creato ad aprile 2020 e basato su prestiti (a tassi di interesse estremamente bassi e finanche negativi) fino ad un totale di 100 miliardi di euro, creati attraverso l'emissione di appositi *social bond*, da distribuire agli Stati Membri con l'obiettivo di preservare l'occupazione e la caduta dei redditi. Più ambizioso e importante è il programma denominato NextGenerationEU, il cui obiettivo di medio e lungo termine è “riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia, e rendere l'Europa più verde, più digitale, più resiliente e più adatta alle sfide attuali e future” (Commissione Europea, 2021). Il programma, il cui epicentro è il Recovery and Resilience Facility, prevede un investimento di 800 miliardi di euro, circa il 5% del Pil dell'Unione, e sarà reso disponibile nell'ambito del bilancio 2021-2026.

I fondi sono composti da prestiti (386 miliardi EUR) e da spese proprie dell'Unione (407 miliardi di euro, più 12.5 miliardi allocati attraverso programmi competitivi<sup>9</sup>). Gli Stati Membri sono tenuti a rimborsare il finanziamento dell'Unione direttamente (per i prestiti) o indirettamente (attraverso i conferimenti al bilancio comune europeo) entro il 2058. Come avvenuto per i prestiti SURE, l'Unione emetterà dei bond per conto degli Stati Membri, che poi girerà a questi ultimi alle stesse condizioni. L'operazione è legata alla fiducia di cui gode l'Unione sui mercati, e quindi delle condizioni favorevoli per la vendita dei bond sui mercati finanziari. Infine, è importante anche specificare che il meccanismo di spese e prestiti sarà inserito in un programma dettagliato di riforme e investimenti elaborati a livello nazionale. Nell'ambito del Recovery and Resilience Facility, ogni Stato Membri si impegna a redigere un dettagliato programma in cui espone alla Commissione il piano di investimenti e riforme da attuare negli anni a venire.

Accanto a nuovi strumenti, è stato anche riproposta l'attivazione del piano di aiuti finanziari nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità (anche conosciuto come fondo salva-Stati), creato, nel 2012, all'indomani della crisi dei

<sup>8</sup> Per approfondire: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en).

<sup>9</sup> Tra questi, ad esempio, il programma Horizon Europe.

debiti sovrani attraverso un trattato intergovernativo. Il MES, che può operare in tandem con il Fondo Monetario Internazionale, prevede la concessione di assistenza finanziaria ai Paesi che non riescono a finanziarsi sui mercati attraverso dei prestiti (quindi mai a fondo perduto), con condizionalità rigorose (cioè procedure di aggiustamento macroeconomico), sotto il controllo della Commissione Europea. È prevista anche la partecipazione del settore “privato nei casi in cui il sostegno alla stabilità sia fornito in base a condizioni sotto forma di un programma di aggiustamento macroeconomico”, quindi di ristrutturazione del debito sovrano<sup>10</sup>.

Nel caso specifico della pandemia, l’opzione del MES è stata attivata – con il corollario delle solite condizionalità rigorose e sotto il controllo della Commissione Europea, del FMI e della BCE – per coprire le spese in ambito sanitario legate al Covid-19, attraverso una linea di credito *ad hoc*, il Pandemic Crisis Support. Appare comunque significativo che, a quanto risulta fino ad ora, questo strumento non sia stato richiesto da nessuno Stato Membro. È possibile ipotizzare che le ragioni per tale scelta siano diverse: primo, nel momento attuale le condizioni della raccolta del credito sui mercati finanziari sono già molto vantaggiose; secondo, è ipotizzabile che i governi vogliano evitare che un programma di prestiti sia legato all’attivazione collaterale di un possibile “memorandum” in cui lo Stato viene sottoposto al controllo di diverse altre istituzioni, sia pure delle quali è *founding partner* – come nel caso dell’UE. Terzo, è ipotizzabile anche la preoccupazione di evitare forme di “stigma” che possano trasmettersi sui mercati finanziari. In altre parole, uno Stato che sceglie di creare nuovi debiti attraverso il MES (a condizioni leggermente migliori) potrebbe dare segnali di debolezza agli investitori internazionali per future emissioni di titoli di debito. Infine, con la creazione di programmi più importanti e soprattutto che investono tutti gli Stati Membri e non solo quelli in difficoltà, come SURE e NextGenerationEU, il MES – e forse la stagione europea in cui è nato – appare in parte superato<sup>11</sup>.

## **Dopo il Covid-19. Nodi critici e futuri possibili della governance economica europea**

Alla luce dell’analisi delle tendenze consolidate dopo la crisi finanziaria globale del 2008, e delle risposte date dalle istituzioni europee durante la fase critica dell’emergenza pandemica, questo paragrafo proverà a ragionare intor-

<sup>10</sup> Per approfondire, rimando a questa scheda predisposta dalla Banca d’Italia: [https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes\\_riforma/index.html](https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html).

<sup>11</sup> Per approfondimenti, rimando alla scheda preparata da Carlo Canepa per il sito ValigiaBlu: <https://www.valigiablu.it/mes-pandemic-crisis/>. Si veda anche il contributo di M. Dani e A.J. Menéndez, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/10/soft-conditionality-through-soft-law-le-insidie-nascoste-del-pandemic-crisis-support/>.

no ad alcuni possibili scenari futuri dell'Unione post-Covid, identificando una serie di nodi problematici che caratterizzano, strutturalmente, la *governance* economica europea.

Cosa ne sarà, quindi, dell'UE dopo che il Covid-19 sarà passato, almeno nella sua fase di maggiore recrudescenza? Alla luce di una prima analisi delle risposte delle istituzioni europee approntate per affrontare la pandemia, e anche sulla base di una veloce comparazione con quelle della crisi finanziaria del 2008 (due crisi, naturalmente, molto diverse), sembra di potere affermare, in prima battuta, che, pur all'interno di inevitabili continuità strutturali (quelli che nella letteratura politologica vengono definiti *path-dependent processes*<sup>12</sup>), sono emerse anche delle innovazioni che, seppure *temporanee*, sono meritevoli di attenzione.

In termini generali, le istituzioni europee, sia quelle che seguono una organizzazione e una logica di azione "sovranazionale" (Commissione, BCE), sia quelle che rispondono a logiche "inter-governamentali" (il Consiglio Europeo), hanno posto in essere una serie di misure eccezionali nei settori della politica monetaria e fiscale. In tal senso, l'Unione nel suo complesso ha mostrato, sia pure con alcuni evidenti problemi come nel caso delle forniture vaccinali, una buona capacità di reazione su vasta scala in seguito ad una crisi di proporzioni epocali. Come notano Wolff e Ladi (2020), ciò è in parte dovuto sia alla percezione di una potenziale "crisi esistenziale" che il Covid ha posto all'Unione, sia all'accumulazione di crisi (come quelle economiche e delle migrazioni) nello scorso decennio che hanno reso le istituzioni europee "resilienti" a situazioni di crisi – ma ci sia permesso di aggiungere che, storicamente, proprio nelle crisi il processo di integrazione europea trova dei nuovi margini di espansione.

Questo stato di "crisi permanente" ha incrementato la capacità di reazione delle istituzioni a queste situazioni di fatto non più eccezionali, dove il processo decisionale si misura – appunto – con uno stato di emergenza permanente. Da segnalare, anche, il ruolo dei due Stati Membri che in una misura rilevante guidano il processo di integrazione, cioè Francia e Germania. L'azione congiunta dei due Stati, anche come mediazione tra i Paesi del Nord-Europa (auto-nominatisi "frugali") e i Paesi del Sud-Europa (dipinti, invece, come "spendaccioni") per il superamento di vecchi e nuovi contrasti, ne ha anche rafforzato la leadership in funzione di un potenziale rafforzamento del coordinamento sovranazionale in materia di politica economica. Coordinamento che sembra essere parzialmente riuscito anche nell'azione congiunta tra BCE, Commissione e Consiglio.

Nel complesso delle politiche monetarie e finanziarie, la creazione di titoli di debito comune – che gli Stati sono comunque tenuti a restituire in via diretta o indiretta tramite conferimenti al bilancio europeo – è un elemento importan-

<sup>12</sup> In altre parole, processi storici caratterizzati da persistenze (sociali, economiche, istituzionali, etc.) di lungo periodo che resistono anche in momenti e congiunture di cambiamento.

te di mutualizzazione del debito a livello europeo (Bellofiore, 2020), ma non è scontato che, automaticamente, questa possa diventare una prassi strutturale. Non bisogna dimenticare infatti, e vengo ad un nodo importantissimo della *governance* economica europea, che l'assenza di un ministero del Tesoro è frutto di una volontà *costituente* precisa, volta a bypassare la possibilità di ricorrere discrezionalmente alla politica monetaria, ad esempio su direzione del Tesoro (espressione di un governo legittimato democraticamente) verso la Banca Centrale. Questa scelta è finalizzata al disciplinamento delle forze sociali, cioè a limitare le pressioni che queste possono esercitare verso i decisori politici e le istituzioni. In collegamento a quest'ultimo punto controverso, la gestione dell'emergenza pandemica ha confermato la natura fortemente squilibrata, dell'architettura istituzionale europea, in favore dei poteri esecutivi a scapito dell'organo che, almeno in teoria, rappresenta i cittadini e le forze sociali: il parlamento.

Il Parlamento Europeo emerge, ancora una volta, come una istituzione con un ruolo secondario rispetto alle altre – cioè BCE, Commissione, Consiglio Europeo (Cachia, 2021). La funzione del Parlamento Europeo è stata, perlopiù, funzionale a sostenere e in parte incalzare le altre istituzioni, ma senza alcun potere di iniziativa autonoma di rilievo come nel caso del Consiglio Europeo (la cui leadership nella conduzione degli affari europei è emersa nuovamente come l'epicentro dell'Unione), della BCE o della Commissione. Inoltre, c'è il fondato motivo di ritenere che anche i parlamenti nazionali abbiano visto ridurre ulteriormente il proprio ruolo (momento, questo, di processo in atto da diverse decadi). Nel caso italiano, non si può non menzionare la sostanziale esclusione della funzionale di discussione ed emendamento del Parlamento in merito al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), varato dal governo Draghi nell'ambito del NextGenerationEU. Il Piano è stato consegnato al Parlamento solo pochi giorni prima dell'invio finale alla Commissione, dunque precludendo non solo una possibilità di modifica ed emendamento del Piano stesso, ma anche di un esame e di una discussione approfondita – fatto particolarmente significativo, dato che il PNRR prevede un vasto programma di riforme che impegneranno il Paese nei prossimi anni.

Alla luce della disamina svolta finora, possiamo enucleare due principali dimensioni problematiche che verosimilmente influenzeranno il futuro prossimo dell'Unione, e finanche minarne la tenuta: gli orientamenti di politica economica, e la diade democrazia-conflitto.

In relazione al primo punto, nei prossimi mesi e anni sarà importante capire se, dopo l'intervento finanziario degli Stati Membri e delle istituzioni europee per sorreggere i settori produttivi durante la pandemia, il futuro post-Covid dell'Eurozona ritornerà ad essere caratterizzato da politiche neoliberali e di austerità, come avvenuto di fatto dopo il 2008. Se altre istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale sembrano abbracciare in modo più convinto politiche improntate ad investimenti pubblici, creazione di posti di lavoro e addi-

ruttura forme di pianificazione economica in cui lo Stato ha un nuovo ruolo di direzione economica (Amoretti, Cozzolino, Giannone 2021), non è facile prevedere se anche in Europa ci saranno dei cambiamenti in questa direzione – ad esempio, verso politiche di orientamento Keynesiano per il governo dell'economia, e di sostanziale riduzione delle disuguaglianze. Questo perché la logica intergovernamentale è ancora predominante negli orientamenti fondamentali di politica economica, e – stante il predominio tedesco, della Francia e degli altri Stati del Nord-Europa – competizioni e diffidenze tra Stati e gruppi di Stati restano ancora forti lungo l'asse Nord-Sud. A sua volta, tale forma rende il processo di cambiamento molto più difficile, peraltro in un'architettura istituzionale che costituzionalizza, di fatto, il modello (ordoliberal) di austerità in un'economia di mercati liberalizzati e integrati.

Intrecciato a quest'ultimo punto, resta forte il tema del deficit democratico dell'Unione, il secondo nodo problematico individuato sopra. Se, in generale, l'architettura istituzionale europea “blocca” un solo paradigma di politica economica, quello neoliberale, al contempo essa ostruisce i canali democratici affinché tale modello possa essere legittimamente trasformato. In altre parole, la restrizione degli spazi di democrazia formale e sostanziale in Europa (Kreuder-Sonnen, 2018) rientra in un progetto politico funzionale al modello istituzionale neoliberale (Cozzolino, 2021). Se la risposta delle istituzioni durante la crisi del Covid-19 è stata in una certa misura rilevante e reattiva nel sostegno all'economia, dall'altra parte non ha comportato, e verosimilmente non lo farà nel prossimo futuro, un allargamento dei processi e degli spazi di democrazia sostanziale e formale, ad esempio attraverso un *ruolo più autonomo* dei parlamenti nazionali e di quello europeo nel discutere e porre in essere gli orientamenti di *policy* per affrontare la pandemia.

Questi due nodi fondamentali possono avere degli effetti importanti nel prossimo futuro. Da un lato, aumentando le contraddizioni sociali già rafforzatesi dopo il 2008, in particolare in tema di disuguaglianze sociali. Dall'altro, aumentando anche la percezione dell'Unione come un potere tecnocratico dalla discutibile legittimazione democratica, che vanifica la partecipazione popolare e processi decisionali non-verticistici. Due assi, questi, che, intersecandosi, potranno condurre ad un aumento delle instabilità dell'intero assetto istituzionale sovranazionale, ri-trasmettendosi anche a livello nazionale – ad esempio nei termini di un ulteriore rafforzamento dei partiti euroscettici ed aumento delle spinte centrifughe, cioè nuove Brexit. Quindi, se la pandemia sembra avere parzialmente messo in standby le tensioni politiche emerse soprattutto dopo la crisi del 2008, è verosimile pensare che dopo che il Covid-19 sarà diventato un brutto ricordo, queste tendenze possano riprendere con più forza in molti Paesi Membri, del Sud e del Nord, se non verranno affrontati proprio i nodi che toccano gli orientamenti di politica economica, e gli assetti della democrazia.

Ad oggi non è facile capire se le parziali innovazioni messe in campo dalle istituzioni europee – mutualizzazione parziale e temporanea del debito, investi-

menti pubblici – diventeranno strutturali e permanenti. In questa congiuntura, e nelle diverse crisi di cui è composta, il rischio di una risposta conservatrice è un aumento di possibili spinte e tendenze alla disgregazione dell'Unione. Nelle conclusioni discuto tre possibili scenari che potranno, potenzialmente, caratterizzare i futuri dell'Europa.

### **Conclusioni. Il Covid-19 e i possibili scenari futuri dell'integrazione europea**

Questo saggio ha provato a fornire una panoramica sulla politica economica dell'Eurozona, dalla risposta delle istituzioni europee e degli Stati Membri alla crisi del 2008 a quella implementata nell'attuale crisi del Covid-19. Da crisi a crisi, in un contesto di emergenza permanente, sono stati sottolineati alcuni nodi di fondo che caratterizzano la *governance* economica dell'Eurozona: dalla imposizione di un modello unico di politica economica (cioè, di austerità neoliberale), al deficit di democrazia, processo, quest'ultimo, che ha contribuito ad indebolire la democrazia rappresentativa anche a livello nazionale. Ma importanti sono anche le linee di frattura tra Stati del Nord e del Sud dell'Europa, enfatizzati grazie alla logica intergovernamentale che domina la conduzione della politica europea. Nella crisi del Covid-19, i contrasti tra Paesi del Nord e del Sud sono emersi quasi subito (nonostante la pandemia abbia ben presto raggiunto tutti gli Stati), salvo poi rientrare dopo difficili negoziati. In tal senso, è legittimo ritenere che questi contrasti possano tornare dopo la pandemia, come linea di frattura tra diverse altre – socio-economiche, politico-ideologiche – dentro gli Stati Membri.

Allo stato dell'arte, è ancora prematuro potere stabilire come la pandemia possa trasformare l'Unione, e in che misura i cambiamenti diventeranno permanenti. In tal senso, tre principali scenari possono essere utili per orientarci nella lettura dei cambiamenti e dei futuri possibili.

Il primo è quello di un ritorno a una Unione *austerity-led* come l'abbiamo conosciuta nell'era pre-Covid. I rischi sociali, politici ed istituzionali di un ritorno al passato sono stati già evidenziati nei termini di un possibile consolidamento di spinte disgregatrici dentro e tra gli Stati Membri. Il secondo scenario è quello di un parziale ripensamento della politica economica (soprattutto finanziaria e monetaria) che ha caratterizzato l'integrazione europea post-Maastricht, in direzione di una maggiore attenzione alle diseguaglianze, alla lotta alla disoccupazione e ad un diverso spazio per interventi e investimenti pubblici. Pur senza cambiamenti radicali, e con la permanenza di diversi problemi di fondo (ad esempio un perdurante declino del salario e della ricchezza del lavoro dipendente; il deficit democratico), questo scenario consentirebbe, almeno in parte, di correggere gli squilibri degli ultimi anni e dare nuovo slancio e legittimità all'integrazione europea. Il terzo, quello più auspicabile ma al contempo di difficile realizzazione, è legato alla possibilità che un ciclo di mobilitazione e

lotte delle forze sociali e democratiche possa, su scala continentale, sia spingere per una democratizzazione dell'integrazione europea e delle istituzioni, sia imporre un modello di sviluppo basato su un paradigma di politica economica opposto a quello visto finora, orientato a obiettivi sociali e modalità alternative di produzione e distribuzione della ricchezza. In altre parole, un nuovo processo costituente che possa riequilibrare la costruzione europea come progetto delle élites del continente.

Nei prossimi anni capiremo se questi – o nuovi – scenari troveranno una realizzazione, in quali combinazioni e attraverso quali conflitti e contraddizioni. Potremo capire, anche, se la crisi del Covid-19, con tutte le sue drammatiche conseguenze, sia stata davvero una occasione per ripensare a fondo i rapporti sociali oppure soltanto l'ennesima *missed opportunity* per democratizzare e riequilibrare il processo di integrazione del Vecchio Continente.

## Bibliografia

- Amoretti F., Cozzolino A., Giannone D., *Covid-19 pandemic and the fiscal strategy of the International Monetary Fund: new directions in the global political economy?*, «Participation & Conflict», in corso di stampa, 2021.
- Bellofiore R., *The Winters of Our Discontent and the Social Production Economy*, «Review of Political Economy», aprile 2021.
- Bieler A., Morton A. D., *The Deficits of Discourse in IPE: Turning Base Metal into Gold?*, «International Studies Quarterly», vol. 52, n. 1, 2008.
- Cachia J. C., *The europeanization of the covid-19 pandemic response and the EU's solidarity with Italy*, «Contemporary Italian Politics», vol. 13, n. 1, 2021.
- Celi G., Guarascio D., Simonazzi A., *A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?*, «Journal of Industrial and Business Economics», vol. 47, 2020.
- Cozzolino A., *Crisi organica e trasformazioni del sistema politico italiano dopo la crisi del 2008: un approccio gramsciano tra storia e scienza politica*, «Politics. Rivista di Studi Politici», vol. 13, n. 1, 2020a.
- Cozzolino A., *Il principe tecnocratico in crisi. Prospettive sulla politicizzazione dell'Europa*, in Giannone D., Cozzolino A. (a cura di), *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*, Milano, Mimesis, 2020b.
- Cozzolino A., *Neoliberal Transformations of the Italian State: Understanding the Roots of the Crises*, Londra, Rowman & Littlefield, 2021.
- Gallino L., *Finanzcapitalismo: la civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.
- Giannone D., *Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring*, in Kyriakos N. Demetriou (a cura di), *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy*, Cham (CH), Springer, 2015.

- Harvey D., *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge (MA), Blackwell, 1990.
- Jameson F., *Postmodernism. Or, the cultural logic of late capitalism*, Duke University Press, 1991.
- Kreuder-Sonnen, C., *An authoritarian turn in Europe and European Studies?*, «Journal of European Public Policy», vol. 25, n. 3, 2018.
- Ladi S., Tsarouhas D., *EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity*, «Journal of European Integration», vol. 42 n. 8, 2020.
- Moschella M., *Italy and the Fiscal Compact: Why Does a Country Commit to Permanent Austerity?*, «Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 47, n. 2, 2017.
- Moschella M., Martin R., *A Tale of Two Populisms. The League and the Five Star Movement in Power*, «Contemporary Italian Politics», 2020.
- Parsi, V., *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, il Mulino, Bologna, 2018.
- Tooze, A., *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*, Penguin, New York, 2018.
- Wigger A., *The new EU industrial policy: authoritarian neoliberal structural adjustment and the case for alternatives*, «Globalizations», vol. 16, n. 3, 2019.
- Wolff S., Ladi S., *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*, «Journal of European Integration», vol. 42, n. 8, 2020.