Una riflessione sul ruolo presente e futuro della UE nell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19

autore: ***Simone BURRESCIA*** *– studente matr. n. 88835*

Il presente elaborato, secondo quanto disposto dagli artt. 1 e 2 del bando di concorso *"L'Europa che vogliamo"*, rappresenta una riflessione sul ruolo presente e futuro dell'Unione Europea nella tutela della salute e dello stile di vita dei cittadini europei ed in un'economia che lavori per le persone, soprattutto alla luce di quanto stiamo vivendo in Italia come conseguenza del fenomeno causato dalla diffusione del virus COVID-19 (c.d. "*Coronavirus*").

In particolare si analizzeranno le soluzioni adottate in questo periodo dalla UE a livello politico ed economico, atte a fronteggiare un'emergenza sanitaria che ha già superato i confini degli stati membri e che si sta rivelando come un severo banco di prova per la fiducia e il consenso verso le istituzioni europee e per il sentimento stesso di appartenenza dei cittadini alla comunità europea; a ciò si intende affiancare un approccio propositivo sulle sfide economiche e sociali determinate da questa contingenza, cercando di individuare le criticità e gli aspetti nei quali si vorrebbe un'Europa maggiormente presente e realmente efficace.

Per concludere questa premessa, vorrei sottolineare una cosa: proprio mentre sto scrivendo, in questi giorni di fine marzo-inizio/metà aprile in cui sto cercando di dare forma a queste riflessioni, il sottoscritto, come tutti i cittadini italiani e gran parte della popolazione di altri stati europei, si trova immerso in una realtà in continuo mutamento, nel pieno della crisi e dell'emergenza scatenata da questa pandemia; in questi giorni, in questo momento, minuto dopo minuto, si stanno palesando i confronti e gli scontri (si potrebbe arrivare a dire), tra gli sforzi degli Stati Membri per arginare l'incalzare di questa epidemia e le relative conseguenze funeste sulla vita dei cittadini e sull'economia intera di tutti i Paesi, e gli interventi in fase di discussione ed approvazione o messi in campo dalla UE, con la risultante inevitabile di un'esplosione di polemiche da parte di chi, in un momento così critico, si aspettava (in parte anche condivisibilmente), una maggiore presenza ed incisività delle istituzioni europee.

Analisi propositiva sul presente e sul futuro della UE – TUTELA DELLA SALUTE E DELLO STILE DI VITA DEI CITTADINI

Intanto è bene precisare che l'UE non definisce le politiche sanitarie, né l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica: la sua azione serve invece a integrare le politiche nazionali e a sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della sanità pubblica; questa materia non rientra infatti tra le competenze esclusive dell'UE, bensì tra le competenze dette concorrenti circa "*i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente Trattato"* (art. 4 del TFUE), e le competenze dette di sostegno (coordinamento e completamento dell'azione degli Stati) per quanto riguarda *"la tutela e il miglioramento della salute umana"* (art. 6 del TFUE).

Ciò implica che, in base ai principi fondamentali di proporzionalità e di sussidiarietà stabiliti dai Trattati e a cui si ispira l'UE, l'azione delle istituzioni europee è possibile se c'è il coinvolgimento da parte dei singoli Stati membri; questo "coinvolgimento collaborativo" è ben definito nell'art. 168, che al paragrafo 1 secondo comma così recita: *"L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione… nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero"*.

Appare chiaro però che, in presenza di un fenomeno di questa entità in Europa, solo attraverso un lavoro comune, un forte coordinamento ed una rinnovata fattiva capacità di intervento delle istituzioni europee, possiamo far fronte con successo a questa ed alle future possibili emergenze transnazionali; l'Europa che vogliamo dovrebbe implementare protocolli comuni di prevenzione e sicurezza, dovrebbe poter imporre standard sanitari vincolanti e

Una riflessione sul ruolo presente e futuro della UE nell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19

autore: ***Simone BURRESCIA*** *– studente matr. n. 88835*

validi per tutti gli Stati Membri, dovrebbe avere potere d'intervento con misure legislative-amministrative per tutelare tutti i beni pubblici europei, *in primis* la salute pubblica di tutti i cittadini.

Bisognerebbe dare nuovo impulso al principio di "sussidiarietà" (art. 5 TUE), facendo in modo tale che gli aspetti transnazionali della materia possano esser governati più direttamente dalle istituzioni dell'Unione Europea: la sussidiarietà infatti prevede che gli Stati Membri non possano agire in ordine sparso quando sia invece più efficiente il livello di governo superiore, quello dell'Unione.

La diffusione esponenziale del COVID-19 in UE, ha fatto emergere, a tratti tragicamente, diverse criticità nella gestione e nei tentativi di contenimento messi in campo -con grande affanno- dalle singole nazioni:

– le diverse valutazioni in materia di distanziamento e di isolamento sociale, necessari a contenere l'epidemia;

– la discrepanza delle notifiche dei decessi e dei malati;

– la mancanza di presidi sanitari essenziali (soprattutto per il personale sanitario) come mascherine, camici, occhiali protettivi ecc., la cui produzione/distribuzione è stata dirottata ad altre aree del mondo in conseguenza della globalizzazione dei mercati;

– la carenza di ventilatori per assistere un numero crescente di pazienti con crisi respiratorie.

Si rende evidente che le istituzioni europee dovrebbero poter garantire ai cittadini le seguenti misure urgenti:

– la previsione di norme comuni per la notifica dei decessi e la codificazione dei malati, nonché indicazioni comuni per la politica dei tamponi;

– l'elaborazione di strategie comuni generali per il distanziamento sociale e il contenimento di epidemie e pandemie, anche differenziate da Paesi e Paesi, da aree ad aree, creando un organismo UE *ad hoc;*

– la distribuzione coordinata di mascherine protettive in numero sufficiente almeno nell'immediato per tutti gli operatori sanitari e il personale esposto al maggior rischio di contagio, eventualmente da prodursi sul territorio continentale anche con la riconversione di aziende europee;

– la produzione coordinata di apparecchi per la ventilazione assistita dei pazienti in crisi respiratoria, in misura adeguata all'attuale emergenza nei vari paesi europei;

– l'individuazione di procedure regolatorie, rapide nella loro attuazione, per coordinare e finanziare la ricerca *ad hoc*, anche con lo scopo di produrre farmaci e vaccini durante le epidemie.

Relativamente alla normativa europea, si ricordi anzitutto l'art. 196 TFUE che recita: "*1. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. L'azione dell'Unione è intesa a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.".*

La disposizione in parola ha introdotto una base giuridica specifica per azioni di sostegno, supporto e coordinamento in materia di protezione civile, un "Meccanismo unionale" di protezione civile.

Per quanto qui interessa, va ricordato che il Meccanismo prevede un sistema che può essere attivato su richiesta di uno Stato che si trovi a fronteggiare una calamità: l'assistenza è fornita dagli Stati partecipanti al Meccanismo su base volontaria, è tuttavia prevista la possibilità di istituire un pool europeo di protezione civile, vale a

dire capacità di risposta provenienti dagli Stati partecipanti pre-impiegate volontariamente per la fornitura di assistenza nell'ambito del Meccanismo.

Particolarmente significativa è la previsione contenuta nell'art. 168, par. 5, TFUE: "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono anche 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...".*

Risulta evidente che l'esigenza di coordinamento diviene ancor più stringente nel momento in cui ci trova ad affrontare, come nel caso della pandemia da COVID-19, un'emergenza complessa di rilievo internazionale; pertanto, nell'Europa che vogliamo deve potersi realizzare, in tempi ragionevolmente brevi, una risposta comune nei confronti di un evento calamitoso che contribuisca a ridurre le differenze tra le politiche nazionali espresse dai singoli Paesi, mostrando la vera forza dell'Unione e le capacità di intervento di un meccanismo unionale di protezione civile.

Analisi propositiva sul presente e sul futuro della UE – UN'ECONOMIA CHE LAVORA PER LE PERSONE

In questa situazione d'emergenza, è di vitale importanza per la UE attuare una serie di iniziative economiche finanziarie e monetarie straordinarie per contrastare la diffusione del COVID-19 ed evitare il tracollo del mercato unico; il momento difficile vissuto dai cittadini in Italia e in Europa a causa della pandemia, implica uno sforzo anche da parte delle istituzioni europee per assicurare la continuità della funzione legislativa e di bilancio e per sostenere il lavoro e l'economia in questo momento di profonda crisi.

Ecco in sintesi gli interventi in atto in questi giorni, proprio mentre sto scrivendo questa riflessione:

- a seguito della proposta della Commissione europea di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, i ministri delle finanze dell'UE hanno convenuto di sospendere i limiti di spesa per i bilanci nazionali per dare ai paesi dell'UE spazio sufficiente per combattere la pandemia da COVID-19; è pertanto sospesa la regola che prevede che il disavanzo di bilancio di un paese rimanga entro il 3% del PIL;
- la Banca Centrale Europea ha stanziato iniezioni di liquidità per alleviare l'impatto della pandemia sull'economia dei paesi colpiti e arrivano buone notizie anche dall'Eurogruppo, da cui sono emerse dichiarazioni confortanti relative alla volontà di prendere tutte le misure necessarie ("*whatever it takes*") per azioni coordinate a sostegno dell'economia dopo lo shock del COVID-19.

Risulta evidente ormai che si sono determinate le condizioni per l'utilizzo della *clausola di salvaguardia*: una severa recessione nella zona euro o nella UE; appare di prioritaria importanza applicare la flessibilità necessaria a prendere tutte le misure che sostengono salute, protezione civile, economia e lavoro anche attraverso un'azione di stimolo aggiuntivo, discrezionale e coordinato.

Sarà fondamentale per l'immagine ed il futuro stesso della UE introdurre e mettere in pratica quanto prima i provvedimenti urgenti al fine di preservare il mercato unico.

Si ricordi in proposito quanto disposto dall'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e b) del TFUE: *"Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;*
b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;".

Una riflessione sul ruolo presente e futuro della UE nell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19

autore: ***Simone BURRESCIA*** *– studente matr. n. 88835*

Alcune misure da implementare nell'immediato:

- consentire eccezionalmente agli Stati membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, che incontrano difficoltà economiche a causa dell'epidemia di COVID-19;
- mettere le banche in condizione di fornire urgentemente liquidità alle PMI;
- concedere prima possibile massima flessibilità sulle spese eccezionali che i Paesi UE stanno affrontando per contenere l'epidemia, principalmente nel settore sanitario per misure di soccorso mirate a imprese e lavoratori;
- provvedere a fornire sospensioni dei debiti ai debitori colpiti dalla crisi;
- intervenire a favore delle imprese agricole che hanno diritto a un sostegno al reddito nel quadro della politica agricola comune (PAC).

UN'ECONOMIA CHE LAVORA PER LE PERSONE – ulteriori considerazioni

Vorrei sottolineare che ho voluto scrivere quest'ultima parte della mia riflessione, dopo qualche giorno di attesa rispetto ai primi giorni di aprile (durante i quali ho elaborato le precedenti parti), proprio in ossequio all'idea di rimanere ad osservare e monitorare i movimenti e le decisioni delle istituzioni europee, soprattutto in materia economico-finanziaria, dove evidentemente la UE può -o dovrebbe, secondo alcuni- mettere in atto al meglio le sue possibilità di intervento e svolgere la sua funzione determinante per agevolare l'uscita dalla crisi internazionale scatenata dall'emergenza COVID-19; siamo pertanto giunti alla metà circa di aprile, a ridosso della scadenza del termine ultimo per la consegna degli elaborati per il concorso *"L'Europa che vogliamo"*, e posso pertanto procedere nelle mie ultime considerazioni sui temi proposti, evitando di rinunciare ad aggiornamenti puntuali e senza timore di analizzare fatti, proporre ragionamenti o segnalare criticità, ed in ultima istanza, realizzando ciò che viene chiesto in questo concorso, e cioè di condividere nuove idee sulla nostra futura Unione Europea.

Prima di procedere, vorrei riepilogare alcuni passaggi fondamentali nell'operato delle istituzioni europee:

- dopo un evidente quanto comprensibile primo momento di titubanza, sono arrivate le risposte europee, soprattutto a livello fiscale e monetario: sul versante delle politiche di bilancio, con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e sul versante delle politiche monetarie, con rilevanti decisioni prese dalla Banca Centrale Europea;
- il Consiglio, a seguito di proposta della Commissione europea, ha dunque deciso di attivare la c.d. *"general escape clause",* ovvero la clausola di salvaguardia generale per sospendere di fatto il Patto di Stabilità e Crescita;
- la stessa Commissione europea si è poi occupata degli aiuti di Stato, introducendo alcune misure temporanee in base alle quali i governi possono mettere in piedi schemi di aiuto alle imprese sulla base di alcune condizioni.

Da ultimo, la Commissione ha proposto al Consiglio europeo un nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza: il *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* (c.d. "SURE"), pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia; base giuridica di questo strumento è l'art. 122 del TFUE, paragrafi 1 e 2, che così recita: *"1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.*

2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.".

Una riflessione sul ruolo presente e futuro della UE nell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19

autore: ***Simone BURRESCIA*** *– studente matr. n. 88835*

Sostanzialmente si tratterebbe di un sussidio pubblico che va ad integrare il reddito di chi lavora meno o non lavora, evitandone il licenziamento e introducendo nel frattempo programmi di formazione per i lavoratori inattivi.

In merito vorrei citare una indiscussa protagonista delle istituzioni europee, il vero *dominus* della scena politica europea, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen: *"Con questo nuovo strumento di solidarietà mobiliteremo 100 miliardi per tenere la gente al lavoro e consentire alle imprese di restare in attività - stiamo unendo le forze per salvare vite e proteggere i mezzi di sussistenza.";* parole come queste, assieme a diverse altre dichiarazioni della presidente della Commissione di questi giorni, assumono un'importanza ed un peso enormi sulla scena politica europea ma soprattutto sulle aspettative più profonde di tutti i cittadini europei colpiti con maggiore intensità da questa pandemia nella propria vita nonché in quella dei loro cari.

Va da sé che tali importanti dichiarazioni e le connesse decisioni politiche dovranno, specialmente in situazioni di emergenza come questa, trovare riscontro in interventi concreti ed in tempi necessariamente brevi, compatibilmente con le incombenze burocratiche conseguenti e le inevitabili divergenze di opinione dei vari rappresentanti degli Stati membri; all'orizzonte infatti non c'è solo l'uscita dalla pandemia legata alla diffusione del COVID-19, ma, come risulta evidente dai dibattiti interni ai paesi più colpiti, scatenati dalle forze politiche anti-europee o c.d. S*ovraniste,* il prossimo futuro della UE.

A questo proposito si potrebbe citare la ormai nota dichiarazione della Presidente della Banca Centrale Europea, Christine Lagarde, dopo l'esplosione conclamata dell'epidemia in Italia: il concetto espresso è stato che ridurre lo *spread* degli Stati membri non è compito della BCE; inutile e superfluo descrivere le reazioni dell'opinione pubblica e di tutta la politica del paese coinvolto.

Bene ha fatto, ancora una volta e nell'immediatezza, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen a ridimensionare le citate affermazioni circa l'indifferenza della BCE all'andamento dello *spread.*

Nell'Europa che vogliamo, proprio allo scopo di smentire e contrastare le spinte politiche anti-europeiste, il ruolo della Banca Centrale Europea dovrà essere più vicino alla visione dell'ex-presidente Mario Draghi quando ha dichiarato, in occasione di un'altra grave crisi passata, che la BCE, per salvare l'euro, avrebbe fatto "*whatever it takes*", rendendo nota questa posizione alle forze del mercato.

Appare evidentemente fondamentale lanciare un segnale decisivo per la fiducia dei mercati, affinché possano recepire che serve un forte sostegno ai paesi in difficoltà, attenuando in questo modo gli enormi costi che si stanno caricando sui debiti sovrani degli Stati dell'Eurozona più colpiti.

Per tale ragione si invocano, da più parti, strumenti per reperire le risorse necessarie e le strade principali sembrano essere due: quella dei c.d. "*Eurobond*" e quella di utilizzare il MES, anche con le dovute modifiche per adattarlo alla crisi in corso.

In definitiva, nell'Europa che vogliamo, non dovrebbe essere messa in dubbio la legittimità delle misure della BCE in risposta all'emergenza pandemica, nel senso di consentire alla BCE, anche con mezzi non convenzionali, di perseguire obiettivi economici quando questi sono determinati dalla necessità di evitare il collasso dell'Eurozona, cioè quando sia minacciata la stessa esistenza dell'Unione monetaria.

Analisi propositiva sul presente e sul futuro della UE – riflessioni conclusive e finali

Vorrei innanzitutto esprimere un concetto che funga da premessa a questa parte finale delle riflessioni sul ruolo presente e futuro dell'Unione Europea nella tutela della salute e dello stile di vita dei cittadini europei ed in un'economia che lavori per le persone: l'unico aspetto positivo di un'esperienza così fortemente negativa per grande

Una riflessione sul ruolo presente e futuro della UE nell'emergenza causata dalla diffusione del Covid-19

autore: ***Simone BURRESCIA*** *– studente matr. n. 88835*

parte della popolazione europea, è costituito dall'occasione che tutti noi possiamo prendere per uscire da questa grave crisi in modo costruttivo.

A ben vedere, nell'Europa che vogliamo, se un salto nell'integrazione europea non verrà fatto neppure dinanzi ad una pandemia globale, è difficile immaginare quando e se sarà effettivamente possibile.

Ciò detto e premesso, si è parlato e si continua a parlare diffusamente su tutti i *media,* della necessità urgente di strategie e di soluzioni comuni europee sia a salvaguardia della salute dei cittadini e dello stile di vita europeo, sia per salvare e sostenere l'economia e il lavoro nei paesi dell'Eurozona più colpiti da questa temibile pandemia.

I *leaders* dei vari Stati membri dibattono aspramente sui diversi strumenti che dovrebbero essere utilizzati per rendere i debiti pubblici sostenibili, a livello europeo; creare i c.d. *"Eurobond"* sembra essere una soluzione molto efficace e promettente per garantire la sostenibilità dei debiti nazionali senza ricorrere solamente alle misure (non convenzionali) della BCE, mentre altri strumenti già esistenti (si pensi alle erogazioni di aiuti a bassa condizionalità a singoli paesi, come la linea precauzionale di credito del MES) hanno sollevato pesanti polemiche tra le forze politiche ed i rappresentanti dei singoli Stati.

Di fronte a questo scenario, non si può sottovalutare, ad avviso di che scrive, un fatto fondamentale e cioè, che qualunque sia lo strumento politico ed economico da applicare, ciò che risulterà determinante sarà che solo rimanendo tutti insieme per affrontare crisi di questa portata, si potrà rafforzare l'Unione Economica e Monetaria e, soprattutto, inviare un fortissimo segnale ai cittadini europei circa la cooperazione determinata e risoluta con la quale l'Unione Europea è impegnata a fornire una risposta efficace ed unitaria.

Facciamo parte di una comunità fatta di istituzioni che in modi diversi, in ruoli distinti, o complementari, o paralleli, deve necessariamente dirigersi verso un'unica direzione: garantire la sicurezza ed il benessere di milioni di cittadini europei che ne fanno parte; un compito certo non semplice, ma sicuramente irrinunciabile.

Nell'Europa che vogliamo si condividono i principi ed i valori, primo fra tutti quello della solidarietà, non solamente quelli sanciti dai Trattati, ma anche quelli che attengono profondamente al senso di appartenenza ad una comunità che condivide diritti e doveri, vantaggi e difficoltà.

In definitiva, si può affermare con decisione che la UE ha fatto molto finora, ma può e deve fare di più.

L'ultimo appello, forse, dove potrebbe decidersi anche il futuro stesso della UE, sarà la riunione del Consiglio europeo tra pochissime ore (per chi scrive), il 23 aprile.

Un giorno prima del termine ultimo per la consegna degli elaborati di questo concorso.

L'Europa deve restare unita, più che mai in questi tristi giorni.

"United we stand, divided we fall."

Elaborato scritto ad Ancona, Italia - tra gli ultimi giorni di marzo e il 22 aprile 2020

L'AUTORE
Simone Burrescia