



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale

in

Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

Il MES, il Recovery Fund e i vantaggi dell'Eurozona ai tempi del SARS-CoV-2

Relatore

Ch. Prof. Luca Di Corato

Correlatrice

Ch.ma Prof.ssa Irene Ferrari

Laureando

Mattia Celotto

Matricola 860198

Anno Accademico

2019 / 2020

INDICE

ABSTRACT	p. 4
INTRODUZIONE	p. 9
CAPITOLO I: L'UNIONE EUROPEA, DALLA CECA AI GIORNI NOSTRI	
1.1 Il post guerra	p. 13
1.2 La creazione della CECA	p. 16
1.3 Trattati di Roma e la CEE	p. 21
1.4 Il trattato di Maastricht e l'Unione Europea	p. 30
1.5 Trattato di Amsterdam e l'EURO	p. 34
1.6 I due trattati di Lisbona e la nascita dell'Unione Europea	p. 38
1.7 Il MES ed il Recovery Fund	p. 42

CAPITOLO II:

IL MES

2.1 Origini, storia e riforma	p. 45
2.2 Obiettivi e funzione	p. 52
2.3 La riforma del 2020	p. 55
2.4 Storia recente, perché in Italia non è stato firmato	p. 59
2.4.1 Il rifiuto del governo Conte	p. 59

CAPITOLO III:

IL RECOVERY FUND

3.1 Origini, storia e firma	p. 63
3.2 Next Generation EU ed implementazione in Italia	p. 65
3.2.1 Obiettivi di Next Generation EU	p. 74
3.2.2 Utilizzo in Italia	p. 74
	p. 77

CAPITOLO IV:

I VANTAGGI ECONOMICI ASSOCIATI ALL'APPARTENERE ALL'UNIONE EUROPEA ED ALL'USO DELLA MONETA UNICA

4.1 I Problemi dell'Italia all'interno dell'Eurozona	p. 84
4.2 Le contestazioni al MES del centrodestra in Italia	p. 86
	p. 97

CONCLUSIONI

p. 101

BIBLIOGRAFIA

p. 105

ABSTRACT

In Europe, after the two World Wars, and the Great Depression in 1929, Countries started planning a new era to be based on financial and economic cooperation. The need of a supranational organism and a monetary system which were able to give stability and prosperity to the European Countries became the main topic in the aftermath of the Second World War. However, these different but connected processes have not stopped yet because of the transformation and the challenges of a market that in the last years has become globalized. So, despite the fact that great achievements have been reached, the aim is still far and the recent events, related to the pandemic crisis caused by the SARS-CoV-2, have shown that many steps have to be done. The condition that triggered this first phase of integration was the common difficulties of the European countries, which will bring to their consequent inferiority with respect to the global superpowers, such as the United States and the Soviet Union. The United States themselves, however, supported Europe with the extraordinary economic interventions undertaken under the Marshall Plan. These financial loans were in fact accorded to be given not singularly but, thanks to some meetings with all the European governments, they were distributed to a supranational organism, even if at first each country tried to assert its own interest on the others. This can be considered as the first important step of the European cooperation.

The aim of this thesis is to analyse how the states cooperated since the end of the Second World War and due to what had happened after the Great Depression in 1929 to create the conditions to avoid the repetition of such disasters. More in detail, in last 70 years the creation of different organisms, starting with the OECD, the Organization for the Economic Co-operation and Development, brought to the enlargement of the number of States involved in this phenomenon, with important steps such as the creation of the ECSC (the European Coal and Steel Community), the Maastricht treaty, the two treaties of Lisbon and the creation of a common monetary system with the arrival of the euro and the creation of the Eurozone. During these fifty years several Countries added themselves to the initial States that had put the basis for the European integration, noting how working under a unique organism with common tasks was seen as an improvement with respect to

staying separate. The introduction of a common currency in Europe was seen as an event that could have finally brought the economic stability. From this step, in fact, the hope was that all the countries involved could obtain development, a consolidation of public finance and occupation with the correct economic policies. Otherwise, in an opposite scenario, the consequences would have regarded several aspects such as lower competitiveness, a weaker of the productive structure and unemployment.

This is precisely what happened after the crisis started in 2008 in the United States and that spread in Europe leading to a series of critics for the Euro. The existence of the new European currency itself was put at risk by such a huge crisis. This is because first of all, the instruments adopted in that period as the EFSM (European Financial Stabilization Mechanism) and the EFSF (European Financial Stability Facility) were considered inadequate to contrast the effects of the crisis. That is why the European Commission created in 2012 the first permanent mechanism which had the task of saving the Euro, the ESM (European Stability Mechanism), capable of lending up to 750 billion of Euros.

Despite its use in the following years to support some Countries as Ireland, Greece and Portugal, the conditions on which the financial aids were given to the Member States provoked several critics for this mechanism and its incapacity to give a solid support. For this reason, from 2018 a reform of the ESM started being done to develop new and more efficient ways of borrowing capitals. After its creation as a permanent institution to give major stability to the Eurozone, the European Commission started to modify the ESM in order to make the funds more accessible to the Member States. The process was then accelerated after the pandemic crisis, which was particularly tough for some Countries in Europe such as Italy. In this case, the lockdown and the need of improving the sanitary system in all the European Countries brought the European Commission to make another effort to facilitate the operations of loan. In particular, given the tough situation of a number of Countries, two lines, corresponding to two types of loans were created. These lines corresponded to two levels in which the Countries economic status were, as, even if the ESM had been created to save the euro, the loans had always to be given with respect to the economic condition and health as they had to be given back.

With the recent events related to the SARS-CoV-2 pandemic crisis, several countries as Italy found themselves in a difficult situation due to the lock down consequences, and the European organisms are still trying to support them financially to overcome this situation.

More in detail, two monetary mechanisms have been in the spotlight in these months: the ESM itself and the Recovery Fund. The main issues related to the loans coming from these supranational mechanisms regarded whether or not this money were subject to hard clauses and tough conditions for the States. The aim of this first historical analysis is to highlight how, after one of the most tragic period in human history, several Countries understood that it was better to cooperate and find economic and financial common aims instead of fighting among themselves. Thanks to the most influential Countries, the idea of creating an organization that could bring more stability was then set.

The second part of the thesis will analyse both the most important and discussed financial mechanism created by the European Union: the ESM and the Recovery Plan. In particular, it will be made a focus on their clauses to understand why only the Recovery Fund, so-called because its loans and grants will be given only after a detailed plan about the ways in which they will be spent, has been approved to support Italy and other countries during the pandemic crisis. In addition, it will be made a focus on some of the critics emerged in particular from the Right side of the Italian government (“La Lega”) for the ESM. This party considers these supports a trap for the financial stability of the country due to their hard conditions. In this second part of the thesis it will be made clear how the political and financial interests often touch each other and tend to distort the correct use of funds and of the public opinion.

This part of the thesis also analyses the story and the ways in which the two mechanisms have supported in different ways the European Countries with their possibilities and, in addition, it will highlight the ability of the European Commission to respond to the different challenges of the last years. What is at stake is that despite support cannot be given for granted by the Countries it is also true that the European organisms must intervene with all their forces to protect their financial stability. It is for this reason that one of the paramount roles of the European Commission is to find a compromise between the different interest of the States, which seem to be often incompatible. For what regards the ESM, it is possible to note how it was created to substitute a temporary institution. In addition, this mechanism was specifically built as a permanent actor in the European context in order not only to fight against these crises but also to prevent them. It will be given a specific focus on the reform of the EMS in 2020. In this decision of the European Commission it can be seen a further effort to defend the euro after the 2008 crisis.

Furthermore, there was an awareness that the “old” ESM had to be reinvented in order to contrast and stem the pandemic crisis.

On the other hand, the Recovery Plan was built in a short time to overcome the toughest recession of the story which involved all the Countries in the world. However, it was in Europe that the effects and the consequences were particularly visible since March 2020. It took different months of negotiation to reach an agreement as all the countries of the European Union had been hit by this catastrophe. This because, as aforementioned, the different situations and interests of the States were difficult to be conciliated.

In addition, they came from very different economic situations so the discussions about the quantity of money that had to be given in loans or grants lasted for months. In fact, some Countries were worried about how other Parties that were in a tough situation already before the pandemic crisis would have spent these aids. Finally, a compromise was found thanks to the ability of the European Commission to find an agreement and balance the proposals of the States. In the last part of the third chapter it will be specified the ways of use of this instrument in Italy and how it should be used not only to help the Country to overcome the pandemic crisis but also how to exploit these capitals to solve some of the old issues that are present in the Country.

In the last part of the thesis, a focus on the advantages and disadvantages regarding the use of the euro for Italy will evidence how the fact that the use of this currency brings more advantages than disadvantages to the Country. In particular, it will be highlighted how a Country such as Italy would find itself in a critical situation if it had to negotiate out of the European Union and with a proper currency in a globalised world, where nowadays it is fundamental to compete with countries such as U.S. and China that have large shares of the markets. The only way to do this is keeping the links with the European countries. During this research the critics that the Right side of the Italian government made to the ESM will be added. As for the euro and the Eurozone, it will be pointed out how most of these critics have less or nothing to do with the reality and that the proposed alternatives would mean worse financial conditions for Italy. The critics to the ESM have often been characterized by an enlargement of the consequences of the incorrect use of its funds, pretending that in this case the Country would run a serious risk of default. Actually, the reform itself guarantees no more mission for checking the situation of the States than the necessities.

The final conclusions will examine what has emerged in the previous chapters. It will be highlighted how the process of European integration brought to an improvement of the status of the Countries. In particular, the willingness to create organisms that were uncharged to protect financially the States from crises of different types was the main point of the program, even if this project has often been criticized by the nationalist forces, as in Italy.

INTRODUZIONE

Durante i miei studi universitari ho sempre nutrito particolare interesse per le vicende economico-politiche che hanno coinvolto i Paesi europei e non solo. Proprio per la loro presenza in molti aspetti della vita di ogni giorno e per la loro importanza soprattutto nel recente periodo mi sono interessato al funzionamento dei vari organi sovranazionali e dei meccanismi che regolano gli aiuti finanziari all'interno dell'Unione Europea per garantire stabilità ad ognuno dei suoi membri, al fine di evitare sia nuovi conflitti che crisi economiche al loro interno. La ricerca di un equilibrio tra il garantire la giusta libertà a delle entità come gli Stati e creare un sistema in cui le varie economie fossero armonizzate si rivelò un progetto arduo. In particolare, nonostante l'obiettivo di evitare nuove guerre sia stato raggiunto con successo, nei 70 anni successivi ai disastri provocati dagli eventi della prima metà del '900 le sfide in tale contesto non sono mancate.

La recente crisi pandemica di SARS-CoV-2 ha dato un'ulteriore scossa alla ricerca per fornire assistenza ad un numero di stati mai così elevato e che avessero bisogno contemporaneamente di ricevere aiuti economici. Tuttavia, il percorso che ha portato alla creazione di un'Europa unita partì come detto circa 70 anni fa, in seguito alla ferma decisione di non ripetere quanto accaduto con i due conflitti mondiali che avevano portato a perdite enormi per gli Stati coinvolti, in particolare a quelli europei.

Fu per questo motivo che dalla seconda metà del XX secolo nacquero i primi organi volti a creare “una prima forma di unità statale sovranazionale, comprendente in tutto o in parte il vecchio continente”.¹ Seppur nate con lo scopo di portare facilità di comunicazione e trasparenza tra i Paesi coinvolti, soprattutto nei primi anni, le iniziative per costruire un'Europa unita destarono non poche perplessità, anche per le tensioni derivanti dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Accanto alla consapevolezza di far parte di un gruppo di Paesi che condividevano aspetti simili come forme di governo, cultura, storia e visione dei diritti umani, che proprio in quel periodo avrebbero avvicinato tra di loro gli Stati, occorreva creare un solido tessuto economico su cui poggiare le basi per la loro

¹ Leonardo Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, (Roma: Carocci editore, 2002), p. 7.

integrazione.

Proprio dalle ceneri del secondo conflitto mondiale emerse uno scenario che indirizzò in via definitiva il processo che porterà alla creazione dell'Unione Europea: il chiaro passaggio di consegne come nuovo leader mondiale dal Vecchio Continente alle due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, e la lenta ma inesorabile fine degli imperi coloniali europei, convinsero i Paesi europei a sviluppare collaborazioni economiche.² Da un lato, quindi, l'impellente necessità di sviluppare un modello duraturo nel tempo che evitasse nuove guerre e che fosse allo stesso tempo il primo scudo contro le guerre stesse per fornire aiuto ad uno Stato in difficoltà. Dall'altro, la consapevolezza di entrare in un'epoca in cui il mercato diventava effettivamente globale, con attori quali Cina e Stati Uniti che avrebbero rappresentato dei competitori troppo forti per essere affrontati singolarmente. Oltre ai vantaggi che si sarebbero ottenuti raggiungendo l'integrazione economica, l'idea di creare un'area valutaria ottimale a partire dagli anni '80 fu di fondamentale importanza per rendere sempre più unita e stabile l'Unione Europea, anche e soprattutto in seguito allo shock petrolifero dell'autunno del 1973.³

Il decennio successivo fu quindi di fondamentale importanza per giungere ad un accordo per l'introduzione della moneta unica in Europa, in un clima segnato da profonde incertezze e polemiche, simile a quello immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Allo stesso modo ho potuto notare come, dopo i primi dieci anni di vita dell'Euro, in seguito alla crisi del 2008, una nuova spaccatura all'interno dell'Eurozona abbia creato profonde incertezze e dubbi su entrambi i progetti dell'Unione Europea e dell'Euro. I meccanismi creati in forma temporanea per contrastare la crisi del sub prime si rivelarono altamente inadeguati per far fronte alle molteplici richieste di aiuto, e le modalità stesse con cui venivano elargiti tali fondi destarono molte perplessità. Il caso più emblematico, quello greco, testimonia come i fondi, oltre a non aver funzionato, non furono stati spesi correttamente per rimediare alla crisi. L'ultima parte del primo capitolo si sofferma quindi, dapprima, sul primo meccanismo in forma permanente, il Meccanismo Europeo di Stabilità, creato nel 2012 e, in seguito, sul Recovery Fund, creato nel 2020. La sfida più grande, sia per tipologia che per portata, del progetto europeo si delineò in seguito con la diffusione della pandemia da SARS-CoV-2 a partire dal marzo del 2020.

² Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, pp. 7-8.

³ Augusto Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, (Torino: Bollati Boringhieri, 1998), p. 111.

Anche in questo caso ho notato come di fronte alla nuova difficoltà gli organi europei abbiano agito nell'interesse comunitario per, da un lato, venire incontro agli interessi degli Stati e, dall'altro, mantenere la propria linea fatta di condizionalità e controlli riguardanti i soldi prestati. Ecco perché ho scelto di analizzare la creazione dello strumento finanziario più importante a livello di quantità di fondi mai creato: il Recovery Fund. La sua creazione, avviata nell'aprile 2020 per contrastare gli effetti della pandemia, è stata per mesi oggetto di discussione. In particolare, nei negoziati tra i Paesi sono subentrati gli interessi dei singoli Governi. Infatti, mentre alcuni Stati, i cosiddetti "frugali", destavano non poche preoccupazioni riguardo l'utilizzo e la modalità di prestito dei fondi, altri Paesi, maggiormente colpiti dalla pandemia, spingevano per ottenere una quantità di risorse maggiore. Il dibattito si incentrò, però, anche sulla situazione storica diversa dei Paesi. Il caso dell'Italia è emblematico: il Paese, anche prima dell'arrivo della pandemia e dell'Euro, si trovava in una condizione poco ottimale sotto diversi aspetti, e i fondi richiesti provocarono pesanti critiche da parte dei Paesi "frugali". Ho scelto quindi di contrapporre agli sforzi costantemente realizzati dall'Unione Europea per mantenere vivo il proprio progetto, soprattutto con questi due meccanismi, le critiche di chi ritiene che l'euro e l'Unione Europea stessa abbiano indebolito l'Italia.

Nell'ultima parte del mio lavoro ho analizzato come l'entrata dell'Italia nella moneta unica aveva rappresentato un punto di svolta, come per tutti i Paesi europei. Tale opportunità, come evidenziato dalle varie fonti citate, non è stata minimamente sfruttata dall'Italia e, anzi, il divario con i principali partner europei si è ulteriormente ampliato sotto diversi punti di vista. La controversa gestione dell'entrata nell'Eurozona è stata quindi un terreno fertile per partiti politici storicamente euroscettici e contrari all'integrazione. Essi hanno ulteriormente fatto valere le proprie ragioni a partire dalla gestione della crisi del 2008, dalla quale l'Europa stenta ancora a rialzarsi. Molto spesso, tali critiche sono state accompagnate da una speranza ad un ritorno alla moneta sovrana e ad un sistema di Banche Nazionali che non fossero vincolate alle imposizioni provenienti da un'entità sovranazionale come la Banca Centrale Europea. Essa, infatti, verrebbe accusata di favorire determinate economie e di non aver migliorato la situazione, aggravatasi definitivamente con l'arrivo dell'euro alla fine degli anni '90.

A tali accuse ho proposto delle confutazioni che andassero a verificare l'effettiva veridicità delle critiche e, al contrario, i vantaggi dell'euro per un Paese storicamente

importante ma pur sempre periferico nel mondo attuale come l'Italia. Il passaggio da un'economia in cui pochi Paesi detenevano ampie fette del commercio mondiale ad uno in cui gli attori protagonisti sono molti non è contrastabile, a mio parere, da un ripiegamento verso l'interno o un ritorno ad economie più chiuse e ad una minore integrazione. Ho quindi scelto di elencare le debolezze, da un lato, e le mancate riforme degli ultimi venti anni, dall'altro, in Italia per evidenziare come nelle critiche proposte dal Centrodestra vi siano spesso delle contestazioni basate sulla manipolazione e semplificazione della realtà. In aggiunta, a tali critiche sono spesso associati dei ricordi che vanno a colpire la nostalgia delle persone e che sono distanti dall'attuale situazione dell'Italia se paragonata ad altre economie. In un momento di profonda incertezza e tensione, ulteriormente aggravata dalla crisi pandemica, questa tecnica influenza l'opinione di gran parte della popolazione, che preferisce accettare la veridicità di tali spiegazioni, piuttosto che approfondire la provenienza delle notizie.

Nella mia ricerca le fonti principalmente usate sono state quelle del Sistema Bibliotecario di Ca' Foscari e siti web quali "lavoce.info", "jstor", "ilSole24Ore" e "l'Internazionale"; in aggiunta, i siti dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo sono stati consultati per ottenere informazioni sui vari provvedimenti presi negli anni dall'Unione Europea.

CAPITOLO I: L'UNIONE EUROPEA, DALLA CECA AI GIORNI NOSTRI

1.1 Il post guerra

Terminata la Seconda Guerra Mondiale con la vittoria degli Alleati sulle potenze dell'Asse, apparve ormai chiaro come Stati Uniti e Unione Sovietica fossero i due maggiori protagonisti dello scenario politico ed economico internazionale. Le maggiori potenze europee, le più colpite dalla guerra dal punto di vista dell'intensità degli scontri e per il conseguente impatto economico, ma anche delle trasformazioni politiche che di lì a poco avrebbero comportato, tra le altre cose, dei cambi nelle forme di governo, dovevano fare anche i conti con la perdita delle ultime colonie a loro disposizione. Tale modello non era infatti più tollerato in un mondo sempre più globalizzato, in cui tutti i Paesi ambivano sia all'indipendenza, da raggiungersi gradualmente tramite aiuti, sia alla riconversione agricola del loro territorio, utilizzato sino a quel momento ad uso e consumo della nazione occupante.

L'Europa finì quindi per diventare il nuovo centro debole tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, un "cuscinetto" in cui le due superpotenze tentarono in modi diversi di allargare la propria influenza rendendo impossibile, almeno inizialmente, la creazione di un fronte comune europeo. Da un lato gli aiuti americani si manifestarono attraverso il piano Marshall, stimato in circa 13,2 miliardi di dollari tra prestiti, materie prime e beni richiesti dai Paesi dell'Europa centro-occidentale e settentrionale⁴, e la cui gestione venne affidata dal 16 aprile 1948 all'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE)⁵, dall'altro l'Unione Sovietica che occupava l'Europa a est della linea decisa dopo gli accordi di Potsdam nel luglio del 1945 e sosteneva ogni movimento comunista in quella zona, oltre a supportare nuove iniziative filosovietiche, soprattutto in Grecia e Turchia.⁶

⁴ Mauro Campus, La mitologia del Piano Marshall, *Il Sole 24 Ore*, (15 marzo 2020), <<https://www.ilsole24ore.com/art/la-mitologia-piano-marshall-ADoFmII>>.

⁵ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 9.

⁶ Bino Olivi, Roberto Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, terza edizione, (Urbino: Il Mulino, 2015) p. 12.

Entrambe le due superpotenze usarono i mezzi a propria disposizione per avere tra i propri alleati dei Paesi che storicamente erano stati i più influenti nel panorama mondiale, ma sempre divisi tra di loro da alleanze e rivalità storiche che non avrebbero mai portato ad una coalizione europea. Voluta principalmente dagli Stati Uniti ed a risultanza del convergere dei diversi intendimenti dei vari Paesi, desiderosi di ritagliarsi quanti più aiuti provenienti da oltreoceano possibili, l'OECE rimase però un organo senza poteri, e non portò all'instaurarsi di nuovi legami tra i Paesi europei. A ciò si aggiunse il desiderio francese di ergersi come nuovo fulcro della rinascita europea e la volontà di evitare che il duo russo-americano rappresentasse l'unica alternativa valida per la ripresa. Il progetto francese tramontò però a causa proprio delle forti tensioni in Occidente, obbligando De Gaulle ad allinearsi con le posizioni angloamericane, sancendo di fatto l'inizio della guerra fredda.⁷

In seguito, il 17 marzo 1948 la firma di un trattato di difesa contro l'Unione Sovietica, voluto soprattutto dagli Stati Uniti in sostituzione di quello già esistente tra Gran Bretagna e Francia, in cui rientravano i Paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), portò alla definitiva separazione da ogni ideologia comunista dei Paesi coinvolti. Alla netta separazione tra i due blocchi, però si contrapponeva il dibattito relativo alla creazione di un fronte compatto europeo. Le posizioni erano diverse, c'era chi, come i federalisti, era indirizzato ad imitare il modello americano con la creazione di un organo sovranazionale, e chi, come gli unionisti era avverso alla limitazione dei poteri nazionali.⁸ Infine, la terza posizione, definita funzionalista, che prevedeva accordi di tipo economico e sociale tra Stati per arrivare a creare legami politici che, come per i federalisti, avrebbero comunque limitato le sovranità nazionali.⁹

Il successivo Congresso d'Europa, tenutosi all'Aia, fu l'occasione per sancire una prima intesa tra gli Stati volta a cambiare parzialmente i loro rapporti. Apertosi il 7 maggio 1948, vi presero parte i politici delle principali potenze europee, tra cui Churchill e De Gasperi, e pur non portando a decisioni definitive, sancì sia la nascita dell'OECE (Organizzazione europea di cooperazione economica) sia l'avanzamento di una proposta per un'assemblea

⁷ Nel 1948 la cosiddetta cortina di ferro arrivò in Cecoslovacchia in seguito al colpo di stato dei comunisti a Praga. In seguito, il 20 giugno l'URSS con l'inizio del blocco di Berlino pose termine al periodo diplomatico iniziato con il post guerra in Germania. Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 13.

⁸ Rapone, *Storia dell'integrazione europea* pp. 9-10.

⁹ Ibid. p. 9.

di carattere meramente consultivo, incaricata di esaminare eventuali sviluppi giuridici e politici utili alla formazione di un'Unione Europea.¹⁰ La prima, fondamentale, esigenza era evitare futuri conflitti (“*Mai più la guerra fra di noi*”)¹¹ con pesanti ricadute economiche e sociali. In secondo luogo, ci si proponeva di instaurare nell'Europa dell'Ovest, in un contesto dove regnavano il dubbio e la paura dell'altro, un clima diverso basato sulla fiducia reciproca che riducesse la tentazione di un ritorno al protezionismo e alla chiusura dei mercati. Da qui la terza esigenza, ovvero una crescita economica che permettesse di cogliere le sfide del nuovo contesto globale. A riguardo, già nel 1943, infatti, Monnet aveva infatti definito i Paesi europei “*troppo piccoli per assicurare ai loro popoli la prosperità che le condizioni rendono possibile e di conseguenza necessaria. Hanno bisogno di mercati più ampi.*”¹²

¹⁰ L'OECE, composta da 17 Stati europei, fu considerato un punto di svolta e uno strumento decisivo sia per portare avanti la ricostruzione in Europa sia per il progetto di integrazione europea. All'interno di essa, infatti, gli Stati stessi dovettero gestire collettivamente gli aiuti del Piano Marshall. Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 16.

¹¹ *Dichiarazione Schuman*, 9 maggio 1950, data di accesso: 10 ottobre 2020, <<https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1865/Integrazione%20europea/Dichiarazione%20Schuman.pdf>>.

¹² Jacques Delors, *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, Stato e mercato, n.52 (aprile 1998): p.12, <https://www.jstor.org/stable/45276016?seq=1#metadata_info_tab_contents>.

1.2 La creazione della CECA

Nonostante i passi in avanti dei primi anni del dopoguerra, era chiaro che né la soluzione di riproporre il modello americano, caldeggiata anche dagli Stati Uniti stessi, né quella di seguire le indicazioni dei movimenti d'opinione, esterne ai governi coinvolti nel processo volto a creare un'unione europea, poteva essere la soluzione giusta. A ciò si aggiunse il fatto che all'interno delle alleanze stesse tra Paesi europei, come nel caso del Patto Atlantico, che divise in maniera ancora più netta i blocchi europei capitalisti e sovietici, le esigenze e le preoccupazioni spesso non coincidevano: se da un lato si consolidò infatti un fronte tedesco per la costruzione di una Repubblica federale, dall'altro la Francia non nascose mai le proprie perplessità riguardo alla possibilità di un nuovo riarmo tedesco, richiedendo, come nel caso del trattato di Parigi del 1919, una riduzione delle capacità militari della Germania.¹³ Infine, era forte la volontà francese di consolidare con la Germania lo scambio di carbone e acciaio, chiedendo il controllo della zona renana. I negoziati risultarono ovviamente problematici alla luce dell'esigenza strategica per la Germania di mantenere invece il controllo dell'area e delle industrie coinvolte.¹⁴

I rapporti tra Francia e Germania furono dunque una questione di fondamentale importanza e le relazioni pacifiche tra Stati, coordinati da un ente sovranazionale, un requisito fondamentale per poter arrivare in un secondo momento stabilità economica.

Le volontà dei Paesi di trovare un'intesa volta a rispondere ad una serie di preoccupazioni ed esigenze videro nella Dichiarazione Schuman, dal nome del Ministro degli Esteri francese allora in carica, una proposta semplice e chiara.¹⁵ Tra le caratteristiche principali auspiccate dalla proposta spiccavano la volontà di creare un'unione tra Paesi storicamente avversi come Germania e la Francia stesse (*“L'unione delle Nazioni europee esige che*

¹³ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, pp. 17-18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ La dichiarazione fu scritta da Jean Monnet e un gruppo di esperti. Fu approvata grazie all'impegno di Schuman dal Consiglio dei Ministri francese e proposta agli altri Paesi europei. Nelle prime righe della Dichiarazione, *“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata senza sforzi creatori che siano all'altezza dei pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche”*, è possibile capire il netto cambio di prospettive voluto dai Paesi europei, impensabile fino a poco tempo prima. Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 21.

l'opposizione scolare tra la Francia e la Germania sia eliminata: l'azione intrapresa deve rivolgersi in primo luogo alla Francia e alla Germania")¹⁶, la già menzionata collaborazione economica volta a tutti gli Stati interessati sul fronte carbo-siderurgico sotto la direzione di un'autorità:

("...il Governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'autorità comune in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi dell'Europa"(...) "La messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazioni di basi comuni di sviluppo economico(...)"),¹⁷

al fine di concentrarsi più liberamente sull'aiuto allo sviluppo dei Paesi africani. Dalle parole di Monnet fu chiaro come il passo fondamentale riguardasse la creazione di una comunità basata sull'intesa economica e del commercio come presupposto volto a mantenere stabili le relazioni tra gli Stati, e di conseguenza deterrente rispetto al rischio di nuovi conflitti:

"l'Europa si farà modificando le condizioni economiche che determinano il comportamento umano. L'affermazione che il processo di integrazione nasceva dalla messa in comune delle risorse rovesciava i criteri del metodo di unificazione che aveva presieduto in Europa la formazione degli Stati nazionali, antepoendo l'integrazione economica a quella politica".¹⁸

La comunità veniva messa quindi al primo posto, in un percorso partito con la scelta di affidare ad un'organizzazione, e non ai singoli Stati, la gestione dei fondi del Piano Marshall. Al contrario di quanto era accaduto negli anni antecedenti alla Prima Guerra Mondiale, con la corsa agli armamenti e lo sfruttamento di risorse, economiche e non, per fini nazionali e le tensioni provocate dagli esiti del trattato di Parigi e la crisi del 1929 che portarono alla formazione di blocchi chiusi e alla nascita di regimi totalitari, il nuovo corso europeo nasceva di pari passo con l'invenzione comunitaria.

¹⁶ Dichiarazione Schuman-9 maggio 1950, data di accesso: 20 ottobre 2020, <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, pp. 22-23.

Nata dall'idea francese di creare un mercato comune per il carbone e l'acciaio e che eliminasse i poteri nazionali in materia di produzione, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) fu istituita dal Trattato di Parigi il 18 aprile 1951 e al suo interno erano compresi, oltre a Francia e Germania, il Belgio, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi.¹⁹ L'importanza storica della CECA si può identificare nel fatto che riunì, ad eccezione della sola Gran Bretagna, i Paesi europei protagonisti della Seconda Guerra Mondiale, tra cui due dei Paesi usciti sconfitti, oltre ad essere gli Stati in cui si era assistito alle battaglie più sanguinose della guerra, ed avevano quindi subito le perdite maggiori:

*“CONVINTI che il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche; COSCIENTI che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico;”*²⁰

Inoltre, la Germania occidentale si vedeva, oltre che coinvolta in un programma di reinserimento, anche considerata di fondamentale importanza per il pieno raggiungimento degli obiettivi della CECA, essendo il maggiore importatore tra i Sei.²¹

Per quanto concerne l'importanza dell'organizzazione a livello politico ed economico, i risultati e le opinioni sui risultati stessi, giunti grazie all'operato della CECA sono tuttavia contrastanti. Infatti, da un lato essa contribuì a costruire un tessuto di relazioni tra i Sei, avendo ognuno di essi un accesso uguale alla produzione. Inoltre, attraverso un'Alta autorità indipendente, venne elaborato lo stabilimento di programmi per lo sviluppo e la produzione dei settori coinvolti, che portò ad un incremento della produzione siderurgica del 50% dei Sei tra il 1953 ed il 1957. Dall'altro, però, i miglioramenti apportati dalla nuova istituzione europea vanno inseriti in un periodo di crescita economica generale, e, in particolare, della crescita della produzione industriale al 43%.²² E' difficile quindi individuare quanti e quali fossero i meriti della nuova Comunità. L'importanza della

¹⁹ Ibid., p. 23.

²⁰ Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio, data di accesso: 20 ottobre 2020, Preambolo, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=RO>>.

²¹ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 18.

²² Ibid., p. 17.

CECA si manifestò di conseguenza soprattutto nel ruolo di intensificatore di relazioni tra gli Stati dopo un trentennio di guerre e forti tensioni, primo passo verso la costruzione di un'identità europea, piuttosto che nello scopo per il quale era stata effettivamente creata. Entrambe le materie prime avevano infatti un'importanza strategica già scontata per lo sviluppo dell'industria e la fornitura di energia.²³

Le prime crepe nella nuova comunità europea tuttavia emersero poco dopo con lo scoppio della guerra di Corea nel 1950, che vide coinvolte proprio le due superpotenze (l'Unione Sovietica al fianco della Corea del Nord, gli Stati Uniti a supporto della Corea del Sud).²⁴ L'invasione della Corea del Sud da parte di quella del Nord portò gli Stati Uniti a rafforzare i rapporti con i suoi alleati europei, Germania occidentale compresa, attraverso il tentativo di riarmo e di rinascita di un esercito tedesco, seppur incontrando la ferma opposizione francese. Oltre alle preoccupazioni derivanti dalle due guerre mondiali, la Francia era conscia che la rinascita tedesca avrebbe coinciso con un offuscamento del suo ruolo di leader dei Paesi europei occidentali. Per evitare di rovinare quanto di buono raggiunto grazie alla CECA il 24 ottobre 1950²⁵ fu proposta quindi, ancora una volta su iniziativa di Monnet, la Comunità europea di difesa (CED), composta da eserciti dei Sei sotto la guida di un ministro della Difesa comune. La proposta non fu accolta con favore né da americani e tedeschi, che spingevano per l'inserimento diretto della Germania nella NATO, né dagli inglesi, guidati da un partito laburista e contrari ad ogni politica sovranazionale. La situazione non si sbloccò fino al 27 maggio 1952, quando la proposta francese fu accettata e venne creata ufficialmente la Comunità Europea di difesa, composta dagli stessi membri della CECA²⁶. All'interno del trattato, un articolo²⁷ affidava alla Comunità di difesa stessa il compito di creare la Comunità politica europea (CPE), con compiti di coordinamento tra Stati. Per accelerare il processo e non dover aspettare l'assemblea della CED, nel marzo del 1953 la creazione della CPE fu assegnata alla

²³ Treccani, Dizionario di Economia e Finanza, *CECA-Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, 2012*, data di accesso: 22 ottobre 2020, <https://www.treccani.it/enciclopedia/ceca-comunita-europea-del-carbone-e-dell-acciaio_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/>.

²⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 25

²⁵ Ibid., p. 26.

²⁶ Segretariato Generale del Consiglio, *Un'Unione di Diritto, da Parigi a Lisbona: Panoramica storica dei trattati dell'Unione Europea*, data di accesso: 23 ottobre 2020, <<https://www.consilium.europa.eu/media/30376/qc3111407itc.pdf>>.

²⁷ L'articolo 38 prevedeva: "a) la costituzione di una Assemblea della Comunità Europea di difesa, eletta su base democratica; b) i poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea". Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 26.

CECA. L'idea della creazione di un parlamento bicamerale venne però respinta dai governi stessi, preoccupati di essersi troppo spinti verso un modello federale, e dalla mancata ratifica della CED per le tensioni in Francia, dove nazionalisti, comunisti e oppositori portarono alla sua bocciatura il 30 agosto 1954²⁸, facendo tramontare anche l'ipotesi di Comunità politica.

La situazione appariva dunque piuttosto confusa, con al centro del paradosso la Francia che da un lato si proponeva come centro della politica e dell'integrazione europea, ma al tempo stesso doveva accettare la fine del suo impero coloniale e le dimissioni di una guida come Schuman da ministro degli Esteri. Il fallimento durante la parentesi della Comunità europea di Difesa e della Comunità politica europea avevano cancellato quanto di buono fatto fino a quel punto a livello economico con la CECA, che aveva creato un terreno prospero su cui negoziare, ma senza al tempo stesso il peso delle identità nazionali agli Stati. A conferma di ciò, sin dal 1955 vennero avanzate nuove proposte in materia economica all'interno della Comunità stessa. La seconda metà degli anni '50, infatti, vennero considerati gli anni del rilancio europeo, soprattutto grazie alle iniziative dell'Italia e dei Paesi del Benelux. Da entrambe le parti, infatti, vi era la necessità della ricerca di un aiuto per rafforzare, nel caso dell'Italia, un Paese ancora fragile, e, nel caso di Lussemburgo, Belgio e Olanda, ancorare delle economie prospere di Paesi di grandezze ridotte a un sistema più ampio.²⁹

1.3 Trattati di Roma e la CEE

²⁸ Ibid., p. 28.

²⁹ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, pp. 30-31.

Appariva dunque chiaro come, sebbene gli evidenti progressi fatti in pochi anni, il fallimento della Comunità Europea di Difesa avesse ridimensionato notevolmente il processo di costruzione comunitaria. L'unica strada percorribile, dato il pieno successo raggiunto con la CECA, era promuovere progetti di integrazione che riguardassero settori specifici. Tra le tante ipotesi avanzate in quel periodo, due in particolare vennero messe in pratica in breve tempo: la prima proponeva l'eliminazione di dazi e dogane all'interno dei Sei, oltre a tariffe standardizzate per le importazioni dall'esterno, mentre la seconda, su iniziativa di Monnet, estendeva la competenza della CECA al settore dei trasporti e della ricerca riguardo a nuove fonti energetiche come il nucleare. Conosciuti come i Trattati di Roma, essi vennero firmati il 25 marzo 1957, e diedero vita alla Comunità Economica Europea (CEE), a cui spesso si è fatto anche riferimento come Mercato comune europeo (MEC), e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEa).³⁰

Tra le due, la collaborazione riguardo lo sfruttamento del nucleare appariva di gran lunga più promettente in termini di sviluppo in tempi brevi. Al contrario, gli obiettivi enunciati nell'altro Trattato, come, ad esempio, la creazione di un mercato comune europeo che riguardasse l'agricoltura, i trasporti e il commercio con l'estero, il coordinamento di leggi strutturali e l'abolizione di dazi, seppur di fondamentale importanza, avrebbero richiesto più tempo. Ci si era, infatti, limitati ad un mero elenco, senza un vero piano; questo sarebbe stato infatti sviluppato gradualmente negli anni a venire.³¹ Il Mercato comune europeo, ciononostante, fu considerato unilateralmente un punto di svolta rispetto al recente passato, fatto sia di chiusura dei mercati stessi, ma anche di politiche rivolte al dirigismo e caratterizzate dal forte intervento dello Stato nella vita economica dei cittadini. Era di cruciale importanza che si arrivasse, grazie a questo trattato, seppure non nell'immediato, alla "creazione di un mercato comune e all'armonizzazione delle

³⁰ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 23.

³¹ Ogni limite alle esportazioni verso i Paesi membri doveva essere abolita entro quattro anni, mentre l'abolizione dei dazi, l'eliminazione delle restrizioni di quantità degli scambi interni alla comunità e l'imposizione di tariffe uniche per le importazioni erano previste entro dodici anni. Infine, era prevista una politica agricola comune per i prodotti agricoli da creare entro quattro anni, oltre a semplificazioni di trasporto per i lavoratori e per le aperture di attività di un cittadino in Paesi diversi dal proprio all'interno della CEE. Ibid., p. 27.

politiche economiche degli Stati membri”.³² La cooperazione economica risultava quindi di fondamentale importanza nei legami tra gli Stati coinvolti nel progetto di unificazione europea. In secondo luogo, il trattato della Comunità creava un Fondo sociale europeo (FSE), la Banca Europea di Investimenti (BEI) e un Fondo Europeo di Sviluppo. Il Fondo sociale diventava a tutti gli effetti il primo fondo comunitario, con l’obiettivo di finanziare la realizzazione del mercato unico e, allo stesso tempo, rispettare gli impegni comuni della Comunità europea quali l’eliminazione delle disuguaglianze ed un’adeguata protezione sociale³³. Ancora oggi attivo, è ritenuto il padre di tutti i fondi comunitari attualmente in vigore, e ha resistito ai diversi cambiamenti avvenuti negli anni successivi alla sua creazione, venendo poi affiancato da una serie di fondi volti a diversi settori come pesca, agricoltura e fondi di coesione. A conferma dello spirito integrativo con cui nacque il fondo, esso si pose come pilastro per lo sviluppo del campo sociale (il 20% del capitale assegnato ad ogni Stato viene oggi usato per scopi solidali)³⁴, toccando nel recente passato problemi come l’immigrazione e le richieste di asilo. La Banca Europea fu invece creata con lo scopo di sostenere economicamente gli obiettivi giudicati necessari nella comunità, come trasporti, telecomunicazioni e ambiente.³⁵ Infine, il Fondo Europeo di Sviluppo nacque con il preciso scopo di sostenere nei settori dello sviluppo sociale, economico e umano Paesi extracomunitari, come i quelli africani e del Pacifico.³⁶ Accolti con entusiasmo da federalisti e politici e considerati un punto cardine per i programmi futuri della comunità, i trattati non ebbero grande considerazione da parte della popolazione, per lo più ancora indifferente rispetto al tema dell’integrazione comunitaria, questo probabilmente anche a causa del linguaggio complesso e articolato usato nei trattati stessi che non facilitava la diffusione tra i cittadini.

Ciò nonostante il fatto che uno dei settori che avrebbero tratto beneficio da un’azione comune a livello europeo fosse il settore primario che per ricchezza prodotta ed occupazione era all’epoca di rilevanza fondamentale per ogni Paese europeo. A causa di

³² Ibid., p. 26.

³³ Emanuele Bonini, *Con i Trattati di Roma compie 60 anni anche il Fondo Sociale Europeo*, eunews, data di accesso: 5 novembre 2020, <<https://www.eunews.it/2017/03/22/con-i-trattati-di-roma-compie-60-anni-anche-il-fondo-sociale-europeo/81019>>.

³⁴ Ibid.

³⁵ S. Cantone, *Cos’è e come funziona la Banca europea per gli investimenti*, euronews, data di accesso: 6 novembre 2020, <<https://it.euronews.com/2020/03/31/banca-europea-per-gli-investimenti-istruzioni-per-l-uso>>.

³⁶ FASI, *Funding Aid Strategies Investments, Fondo Europeo di Sviluppo*, data di accesso: 6 novembre 2020 <<https://www.fasi.biz/it/programmi/program/100-11-fondo-europeo-di-sviluppo.html>>.

prezzi eterogenei all'interno della comunità e protezioni ancora attive per favorire i propri prodotti nazionali, le negoziazioni volte al raggiungimento dell'integrazione dei mercati furono molte. Gli interessi in campo erano discordanti: la Francia, ad esempio, sperava di mantenere il proprio status di esportatore a prezzi elevati anche verso i Paesi europei, mentre la Germania, da importatore, aveva interesse ad accedere a prodotti a prezzi contenuti. La politica nazionale pesava dunque ancora nelle decisioni da prendere riguardo allo scambio dei prodotti agricoli tra gli Stati. A ciò si aggiungeva il fatto che nell'ottica di un mercato agricolo unico europeo, gli scambi tra i Membri coinvolti dovessero essere favoriti rispetto a quelli con Paesi extracomunitari.³⁷

Un accordo venne raggiunto solo nel 1962, esso comportava una graduale eliminazione delle limitazioni al commercio tra gli Stati della Comunità fino alla totale libera circolazione dei prodotti agricoli. La nuova politica agricola comune (PAC) prevedeva inoltre tariffe per i prodotti importati da Paesi extracomunitari, se il loro prezzo era inferiore a quello del corrispondente prodotto comunitario, e dei sussidi in caso di esportazione verso Paesi extracomunitari se fuori dalla CEE il prodotto comunitario non sarebbe risultato competitivo.³⁸ Da questo accordo fu possibile capire come, nonostante le volontà nazionali fossero comunque importanti nelle scelte finali della Comunità, e che le sue funzioni fossero subordinate alle loro necessità, all'interno della CEE tutto ciò che veniva deciso doveva svolgersi nel rispetto delle regole previste dal suo trattato. Essa, quindi, non avendo una vera e propria autorità, né la forza per potersi ergere al di sopra dei voleri nazionali, si pose come metodo per la riduzione omogenea del potere di ogni Stato solo al momento degli accordi intergovernativi. Allo stesso tempo, i governi statali si resero protagonisti in prima persona di disposizioni che a loro volta portarono alla riduzione del loro potere all'interno dei confini nazionali, creando una maggiore integrazione tra di essi e nei rapporti tra Stato e cittadini.

In seguito ai progressi interni alla CEE, all'inizio degli anni '70 si registrò anche un allargamento della Comunità agli Stati che si erano dimostrati interessati ad entrare a far parte di un progetto economico che stava ottenendo ottimi risultati. Dopo due veti francesi alla domanda di annessione del Regno Unito, rispettivamente nel 1963 e nel 1967, con il vertice di Bruxelles, anche Danimarca e Irlanda entrarono a far parte dell'Unione.³⁹ I

³⁷ L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, pp. 34-35.

³⁸ Ibid.

³⁹ S. Bianchi, *La storia dietro il primo allargamento dell'UE: quando l'Europa disse no al Regno Unito*,

motivi che spinsero il governo britannico a cambiare idea riguardo il progetto europeo, dopo aver formato, in risposta alla CECA, l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) il 4 gennaio 1960⁴⁰, furono i numeri riguardanti l'intensità degli scambi di molto inferiori a quelli registrati tra i Sei. Le crescita delle esportazioni britanniche verso gli altri Paesi dell'EFTA (Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera)⁴¹ non erano infatti paragonabili a quelle verso i Paesi della Comunità Europea, che avevano tra l'altro registrato tutti registrato una crescita economica durante quegli anni sotto tutti i punti di vista.⁴²

Il governo francese di De Gaulle era però contrario all'allargamento della neonata Comunità, temendo che la contemporanea apertura agli scambi extracomunitari verso la concorrenza dei mercati americani e del Commonwealth avrebbe comportato una sfida troppo ardua da sostenere per i mercati della CEE.⁴³ Le preoccupazioni francesi derivavano anche dai buoni rapporti anglo-americani, temendo che dietro la mossa britannica ci fosse una strategia americana volta ad avvicinarsi al commercio comunitario e imporre le proprie volontà nel processo di integrazione europea.⁴⁴ La successiva elezione di Pompidou come Presidente francese, più disposto di De Gaulle ad includere la Gran Bretagna nella Comunità⁴⁵, permise la ripresa dei negoziati, che portarono il 22 gennaio 1972 alla firma del trattato di Bruxelles ed all'ingresso della Gran Bretagna.⁴⁶ Tre anni prima il Presidente francese aveva proposto in una Conferenza dell'Aia, oltre all'apertura verso i Paesi dell'EFTA, la necessità di una riserva monetaria comune. Il primo punto si concretizzò nel luglio del 1972 con l'apertura ad una zona di libero scambio tra i Paesi della Comunità europea e quelli dell'EFTA, volta ad evitare traumatiche ripercussioni per il passaggio di un'economia come quella britannica da

data di accesso: 10 novembre 2020, <<https://lospiegone.com/2018/11/24/la-storia-dietro-il-prim-allargamento-dellue-quando-leuropa-disse-di-no-al-regno-unito/#:~:text=Il%2022%20gennaio%201972%20veniva,ufficialmente%20membri%20dell'Unione%20E uropea>>.

⁴⁰ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 44.

⁴¹ Unione Europea, *La storia dell'Unione Europea-1960*, data di accesso: 15 novembre 2020 <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1960_it>.

⁴² Vedi nota 16.

⁴³ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 18.

⁴⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 38.

⁴⁵ Ida Libera Valicenti, "The first break in the wall": la visita del presidente Richard Nixon a Bucarest nel 1969 e gli accordi che cambiarono la geometria della guerra fredda, *Eunomia*, Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali, anno V, n.2 (2016), p. 795 <<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia/article/view/16951/14551>>.

⁴⁶ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 71.

un'organizzazione all'altra, ma anche in virtù degli ultimi trenta anni di protezionismo che l'Europa in primis stava cercando di eliminare. In secondo luogo, per quanto riguardava la riserva comune, obiettivo molto più difficile da raggiungere, il 19 ottobre 1972 si tenne il Vertice di Parigi⁴⁷, nel quale fu ribadita la necessità di creare un Fondo europeo di cooperazione monetaria per favorire la realizzazione di un'Unione economica e monetaria (UEM) entro la fine del decennio e facilitare il coordinamento tra politiche economiche.⁴⁸ Un'accelerazione al processo fu data dalla difficile situazione emersa in seguito alla crisi petrolifera dovuta alla guerra del Kippur nell'autunno del 1973, che aveva di fatto quadruplicato i prezzi del petrolio, aggravando la situazione già precaria dei Paesi della Comunità.⁴⁹ L'Italia, in particolare, aveva risentito più degli altri Paesi l'embargo petrolifero, e mettendo a rischio il livello di integrazione.⁵⁰ Giunse infatti ad applicare misure di riduzione delle importazioni a causa della propria situazione finanziaria e, dopo aver rischiato il default, venne aiutata grazie a prestiti a breve e medio termine provenienti dalla Comunità Economica Europea.⁵¹ A partire dalla crisi petrolifera l'Italia comincerà un processo di riduzione della competitività che non si fermerà neppure con l'arrivo dell'Euro. Al contrario, l'introduzione della moneta unica europea porterà il Paese a staccarsi ulteriormente dai propri principali partner europei e senza risolvere i problemi iniziati con gli anni '70.

Oltre ad essa, sulle economie degli Stati della Comunità gravava da qualche anno la fine imminente del sistema monetario utilizzato dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ed istituito con gli accordi di Bretton Woods, un sistema che prevedeva cambi fissi tra le monete rispetto al dollaro, valuta a sua volta ancorata all'oro. Il 15 agosto 1971, per volere del presidente Nixon l'era dei cambi fissi, venne introdotto nella CEE nel marzo del 1972 un sistema di tassi di cambio con oscillazioni massime dell'1,125 %, oscillazioni ben più ristrette rispetto a quelle previste dall'accordo firmato a Washington, che prevedeva

⁴⁷ Unione Europea, *La storia dell'Unione Europea-1972*, <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1972_it>.

⁴⁸ Per la prima volta nella storia venne nominato il progetto che avrebbe portato alla nascita dell'Unione Europea. Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, pp. 74-75.

⁴⁹ La crisi petrolifera del 1973 non fu, per la Comunità Economica Europea, solo una crisi prettamente economica. Oltre ai disagi provenienti dall'aumento del costo del petrolio, infatti, la crisi portò ad un raffreddamento dei rapporti con gli Stati Uniti. Infine, la crisi si fece sentire anche a livello interno. Da un lato, non era stata programmata nessuna politica energetica comune, all'altro, il mancato sostegno all'iniziativa americana in Israele aveva evidenziato i limiti dell'Alleanza Atlantica. Ibid., pp. 76 e 81.

⁵⁰ Ibid, p. 86.

⁵¹ Ibid.

oscillazioni del 2,25%.⁵² Il progetto, però, si arenò subito a causa delle politiche diverse adottate a seconda delle necessità da ogni Stato membro della Comunità. Il piano Werner, dal nome del premier lussemburghese che diede il via al processo di Unione monetaria ed economica, venne definitivamente abbandonato con la svalutazione del dollaro del 1973 e l'inizio dell'epoca dei cambi flessibili che portò le monete europee a gravitare attorno al marco tedesco.

Ad aggravare ulteriormente una situazione di instabilità e smarrimento, il sopracitato aumento dei prezzi petroliferi indetto dall'OPEC nell'ottobre del 1973 che portò ad ulteriori discussioni all'interno della Comunità su come gestire la crisi, in primo luogo a causa dell'impatto che la crisi ebbe sulle economie di ogni Paese, e, in maniera anche più importante, perché ognuno di essi dimostrò una diversa capacità di adattamento e resistenza al problema. Il fatto di non poter agire seguendo una comune politica economica portò ad ulteriori tensioni:

*“Mentre in passato la prosperità aveva favorito l'avvicinamento e l'armonizzazione dei sistemi economici nazionali, la crisi portò in primo piano le differenze strutturali e le discordanze nella politica economica tra i Paesi della CEE, mettendo a rischio gli stessi livelli di integrazione già raggiunti.”*⁵³

Di fronte ad un prezzo al barile di circa 80 dollari attuali⁵⁴, i Paesi che più risentirono della crisi come l'Italia adottarono politiche economiche restrittive, mentre altri come la Germania riuscirono a contenerne gli effetti. La stagnazione economica fu comunque percepita in ogni Paese della Comunità, ed in risposta allo shock si implementarono specifiche politiche regionali per le aree del commercio più colpite attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Tra il 1977 e il 1978 riemerse, viste le persistenti difficoltà del dollaro, la necessità di creare un progetto che portasse all'integrazione monetaria, basata sulla forza del marco. All'interno del nuovo Sistema Monetario Europeo, entrato in vigore nel marzo del 1979 su proposta di un'asse franco-tedesca, aderirono tutti gli Stati della CEE, con la sola

⁵² Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 62.

⁵³ Ibid., p. 64.

⁵⁴ Marzio Galeotti, *Petrolio: le cose non dette*, lavoce.info, data di accesso: 20 novembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/22577/petrolio-le-cose-non-dette/>>.

eccezione dell'Inghilterra.⁵⁵ I tassi di cambio stabili vennero definiti sulla base di un tasso centrale, stabilito in base alla media ponderata delle monete coinvolte, chiamato European Currency Unit, con oscillazioni permesse del 2,25%.⁵⁶ Venne creato in secondo luogo un Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria, incaricato di svolgere tutti i compiti legati a creazione e utilizzo della ECU stesso⁵⁷, al quale ogni Stato doveva versare il 20% delle proprie riserve in dollari o oro, e che doveva prestare supporto in caso di necessità per i Paesi con valuta più debole. È possibile quindi affermare che

“Lo SME consentì alla CEE di giungere alla scadenza del 1980 con un importante risultato all’attivo in campo monetario, sebbene di livello inferiore all’unione monetaria progettata all’inizio degli anni settanta.”⁵⁸

con un sostanziale miglioramento rispetto al passato. Infatti, a fronte delle instabilità interne dei Paesi membri e a quelle esterne alla Comunità, grazie soprattutto all’asse franco-tedesca, la Comunità seppe soddisfare le diverse esigenze degli Stati, divisi dalla crisi degli anni ’70 e proiettati verso uno scenario più fluido e globale, ma per questo anche più complesso e incerto. Tale incertezza derivava in primis dal fatto che le economie dei Paesi stessi del Sistema Monetario Internazionale presentavano diverse incongruenze tra di loro. Su tutte, la preferenza della Germania a controllare l’inflazione, al contrario di altri Stati che privilegiavano invece l’occupazione.⁵⁹

Nonostante le difficoltà comuni, la Comunità Europea, ora capace di risolvere con maggiore efficacia e in maniera autonoma i problemi dei propri Stati, e consapevole del peso acquisito all’interno dello scenario internazionale, era ormai passata per gli Stati Uniti da alleato da sostenere economicamente a concorrente nel mercato globale. Gli sforzi realizzati fino ad allora avevano iniziato a mostrare i primi risultati dopo circa 30 anni in cui si era passati da economie divise e lacerate dalla guerra ad un contesto

⁵⁵ SME (Sistema Monetario Europeo), <<https://www.sapere.it/enciclopedia/SME+%28Sistema+Monetario+Europeo%29.html>>.

⁵⁶ Per l’Italia fu concessa un’oscillazione fino al 6%, viste le difficoltà in cui versava l’economia del Paese. Rapone, *Storia dell’integrazione europea*, p. 66.

⁵⁷ Banca Centrale Europea, *Fondo europeo di cooperazione monetaria (1973-1993)* <https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emcf/html/index.it.html>.

⁵⁸ Rapone, *Storia dell’integrazione europea*, p. 68.

⁵⁹ Mario Sarcinelli, *Lo SME e il sistema monetario internazionale: verso una maggiore stabilità. (The EMS and the international monetary system: towards greater stability)*, *Moneta e Credito*, Vol. 38, n. 152, 1 dicembre 2013, p. 378, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaecredito/article/view/11330/11201>>.

maggiormente fluido e di fiducia. A dimostrazione di ciò, negli anni successivi alla creazione del Sistema Monetario, la Comunità ricevette diverse richieste di adesione, a partire dalla Grecia, entrata a farne parte nel 1981, e successivamente Portogallo e Spagna entrate nel 1986.⁶⁰ Il successo di tale operazione si può identificare nel fatto che l'allargamento definiva in maniera chiara lo spirito del progetto europeo, ovvero accogliere democraticamente anche i Paesi del Sud Europa, storicamente meno stabili. Tuttavia, non mancarono le perplessità dovute all'adesione di due Paesi profondamente diversi rispetto a quelli del nucleo fondatore della Comunità.

All'allargamento della Comunità verso Sud seguì un ulteriore passo in avanti, dopo il fallimento del progetto Spinelli, intenzionato a creare un organismo che ricalcasse il modello americano attraverso la formazione degli Stati Uniti d'Europa, con forti limitazioni ai poteri nazionali, e per questo aspramente criticato dai rappresentanti degli altri Stati Membri.⁶¹ Da parte degli Stati, lo sviluppo della costruzione comunitaria in quegli anni venne quindi perseguito seguendo altre vie. In particolare, l'abbattimento degli ultimi ostacoli alla libera circolazione degli scambi venne individuato come principale obiettivo da raggiungere. I negoziati portarono il 17 febbraio 1986 alla firma dell'Atto Unico Europeo, così chiamato perché, oltre alle disposizioni sui mercati dei Paesi membri, esso racchiudeva anche le regole sulla cooperazione in ambito di politica estera.⁶² Volto ad includere il quadro d'insieme della cooperazione politica e dell'integrazione economica, da un lato l'Atto poneva il 1992 come termine ultimo per l'apertura totale alla circolazione di merci, persone e capitali, mentre non ci furono segnali importanti di iniziative politiche congiunte o in ambito di difesa comune.⁶³ I settori su cui vennero svolte gran parte delle liberalizzazioni furono invece i trasporti, il riconoscimento di titoli di studio e le assicurazioni.

Ciò favorì di molto anche una novità rispetto a quanto accaduto per i precedenti provvedimenti verso l'integrazione europea: grazie anche all'uso di una forte campagna

⁶⁰ Parlamento Europeo, 1986 – *L'Europa passa a 12 con l'adesione di Spagna e Portogallo*, <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060111STO04190+0+DOC+XML+V0//IT>>.

⁶¹ Lucio Levi, Richard Corbett, Ortensio Zecchino, Roland Bieber, John Pinder, Paolo Ponzano, Jean-Louis Quermonne, Philippe de Schoutheete, *Altiero Spinelli-federalista europeo*, p. 12 <<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090316ATT51977/20090316ATT51977IT.pdf>>.

⁶² Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 88.

⁶³ Ibid.

pubblicitaria, l'opinione pubblica si interessò davvero per la prima volta a dei provvedimenti che, riguardando dapprima le economie nazionali, e di conseguenza in modo indiretto la popolazione, stavano modificando in primo luogo le abitudini tra i cittadini degli Stati. Ciò fu anche una diretta conseguenza del principio che gli accordi fatti fino ad allora non avessero riguardato da vicino la maggioranza dei cittadini, che vivevano all'interno degli Stati protagonisti del progetto comunitario, senza però esserne partecipi.

1.4 Il trattato di Maastricht e l'Unione Europea

La conferma dell'Atto Unico Europeo non fu solo il tassello finale per la creazione del mercato unico, ma fece anche da volano nel processo di creazione dell'unione monetaria che era stato bruscamente interrotta dalla crisi petrolifera e dalle tensioni derivanti dalla fine del sistema di Bretton Woods. Infatti, dopo il passaggio allo Sistema Monetario Europeo, la questione venne nuovamente affrontata negli anni '80, anche se i problemi da affrontare, elencati nel rapporto Delors del giugno del 1989⁶⁴, erano molti.

Occorreva i) creare una convertibilità totale delle valute, obiettivo su cui c'era già consolidata convergenza, ii) arrivare all'eliminazione dei margini di fluttuazione e a fissare irrevocabilmente i tassi di cambio, ipotesi percorribile attraverso una politica monetaria comune, e iii) completare la liberalizzazione dei capitali, da raggiungere tramite la realizzazione del mercato comune.⁶⁵ Gli obiettivi dovevano essere raggiunti a tappe, con l'introduzione di una moneta unica come ultimo passo⁶⁶.

Due ulteriori cambiamenti politici che avrebbe modificato la geopolitica dell'Europa e del mondo si concretizzarono in quello stesso anno. Il primo fu la caduta del muro di Berlino il 9 novembre 1989, evento che sancì la fine della guerra fredda e la successiva riunificazione della Germania. La riunificazione della Germania fu accompagnata dalle incertezze sul ruolo che il neo Stato tedesco, nato ufficialmente il 3 ottobre 1990, avrebbe ricoperto, data la sua importanza economica.⁶⁷ A togliere ogni dubbio sulla posizione germanica fu il Cancelliere Kohl, deciso a perseguire gli obiettivi già abbracciati della CEE, e anzi a favorire, col supporto economico della stessa, l'apertura verso l'ex Germania dell'Est delle disposizioni adottate nella Comunità.

Terminata la fase di unificazione tedesca, i nuovi obiettivi comunitari vennero fissati in due conferenze tenute nel dicembre del 1990. I negoziati durarono diversi mesi e si concentrarono su tre principali punti, ovvero "l'unione economica e monetaria, la politica estera e la difesa, la natura e l'assetto dell'UE".⁶⁸ Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992⁶⁹

⁶⁴ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 96.

⁶⁵ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 157.

⁶⁶ Banca Centrale Europea, *L'unione economica e monetaria*, data di accesso: 5 dicembre 2020 <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>>.

⁶⁷ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 166.

⁶⁸ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 102.

⁶⁹ Ibid.

da 12 Paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna), il Trattato avviò una cooperazione in molti settori fino ad allora sconosciuta in Europa, gettando ad esempio le basi per l'adozione, con data prevista al 1 gennaio 1999, dell'Euro.⁷⁰

Consapevole delle diverse problematiche economiche di ogni Paese e di come il loro comportamento avrebbe potuto rovinare quanto di buono realizzato fino ad allora, il Consiglio Europeo stabilì cinque criteri economici di convergenza che i Paesi eventualmente interessati a far parte dell'Unione Economica e Monetaria avrebbero dovuto rispettare. Per l'adozione della moneta unica, su forte enfasi posta da Germania ed Olanda, ogni Paese avrebbe dovuto soddisfare specifici requisiti riguardanti l'inflazione, il debito pubblico, i tassi di interesse ed i tassi di cambio. Inoltre veniva richiesta, attraverso una valutazione, una stabilità del proprio tasso di cambio nell'arco degli ultimi due anni secondo le norme previste dal Sistema Monetario Europeo. Più nello specifico, la soglia identificata fu un tasso d'inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi dell'Unione, mentre il valore del tasso d'interesse a lungo termine non doveva superare il 2% rispetto a quello dei tre Stati che avrebbero presentato i migliori risultati. In entrambi i casi la valutazione avrebbe riguardato l'ultimo anno.⁷¹ Per quanto riguardava il rapporto tra deficit pubblico e PIL, la percentuale non doveva essere superiore al 3%, con il rapporto tra debito pubblico e PIL da mantenere entro il 60%.⁷²

In secondo luogo, il Trattato portò ad un accordo per la Politica estera e della sicurezza comune (PESC) che, pur volendo dare rilievo alle politiche di ognuno dei singoli Stati, facesse valere il diritto di veto da parte di uno di essi in caso di mancato accordo per azioni comuni. Oltre a ciò, vennero introdotte forme di cooperazione sul piano della lotta al terrorismo e, al fine di fronteggiare con efficacia il fenomeno dell'immigrazione, sul piano dell'attraversamento delle frontiere esterne da parte di cittadini di Paesi terzi.⁷³

I cambiamenti introdotti dal Trattato non si fermarono all'ambito internazionale ma interessarono fortemente anche e soprattutto in modo diretto la popolazione, con

⁷⁰ Banca Centrale Europea, *Cinque cose da sapere sul Trattato di Maastricht*, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html>.

⁷¹ Michele Marco Merola, *Il processo di entrata della Grecia nell'Euro*, data di accesso: 10 dicembre 2020, <<https://www.startingfinance.com/approfondimenti/processo-entrata-della-grecia-nelleuro/>>.

⁷² Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 190.

⁷³ *Ibid.*, p. 194.

l'introduzione della cittadinanza europea e riforme in settori quali lo sviluppo di zone in evidente ritardo, la parità tra donne e uomini, l'integrazione delle categorie maggiormente escluse dal lavoro, l'informazione dei lavoratori, il miglioramento della sicurezza e degli ambienti in ambito lavorativo. Ad essi si aggiunsero politiche ad impatto economico, come lo sviluppo dei trasporti e delle reti di collegamento tra Paesi, da perseguire attraverso la salvaguardia dell'ambiente, e lo sviluppo tecnologico e della ricerca.⁷⁴

Nonostante i buoni propositi, gli anni successivi alla firma del trattato videro un gran ritardo delle ratifiche, causato anche da un tasso di disoccupazione europeo in preoccupante ascesa (dal 1995, rispetto al 1991, circa 4 milioni di persone avevano perso il loro lavoro)⁷⁵ e dalle crisi monetarie del 1993, che suscitavano perplessità riguardo al prospetto della moneta unica.⁷⁶ Determinate fasce della popolazione risentivano particolarmente delle ripercussioni della disoccupazione, quella giovanile arrivava infatti al 20%, mentre quella femminile era registrata al 12,5%, e risultava più alta di quella maschile di due punti. Mancavano ancora infatti strumenti e politiche adatte a contrastare da un lato la rigidità dei mercati, senza trascurare l'aspetto sociale e solidale, pilastro dell'Unione. Il clima portato dalle crisi negli Stati fu causa di una tempesta valutaria che portò valute deboli come la sterlina e la lira ad uscire dal Sistema Monetario Europeo; inoltre, "Nell'agosto 1993, di fronte a una nuova ondata di attacchi, il margine di oscillazione in seno allo SME fu portato al 15% e il concetto di cambio fisso tra le valute della CEE divenne puramente nominale."⁷⁷ Il progetto elaborato a Maastricht apparve dunque oscurato da una crisi monetaria che non era ancora arrivata al suo massimo al momento della firma del Trattato sull'Unione Europea, che doveva di conseguenza interessarsi ulteriormente a settori quali la crescita e l'occupazione.

Dall'altro lato, il completamento del mercato unico il 31 dicembre 1992 con l'abbattimento delle frontiere fisiche e l'inizio della libera circolazione di merci, capitali e servizi aveva riscosso un profondo impatto nell'opinione pubblica, seguita nell'ottobre del 1993 dall'entrata ufficiale in vigore del trattato e la nascita dell'Unione Europea il 1

⁷⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 196.

⁷⁵ Commissioni delle Comunità Europee, *L'occupazione in Europa*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0485&from=EN>>.

⁷⁶ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 108.

⁷⁷ Ibid.

novembre⁷⁸, accompagnata dal Libro bianco, che spiegava il piano Delors.⁷⁹ Esso si proponeva, attraverso una serie di politiche, di far fronte alla crisi in corso per mezzo di un piano basato sullo sviluppo di crescita, competitività e occupazione, non solo sul breve periodo, e che gettasse le basi per un miglioramento del benessere sociale ed economico.⁸⁰

⁷⁸ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 220.

⁷⁹ Il documento venne intitolato *Crescita, competitività e occupazione: le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo*. Esso si basava su 3 pilastri: solidarietà, responsabilità e libertà; il principale obiettivo del Libro era quello di svincolare il modello europeo dalle deviazioni che erano state subite soprattutto negli ultimi due decenni. Ibid., p. 221.

⁸⁰ Gianni Paramithiotti, *Il libro bianco di Delors per la crescita economica, la competitività e l'occupazione in Europa*, *Il Politico*, Vol. 60, n. 2 (1995), p. 297, <<https://www.jstor.org/stable/43101565?seq=1>>.

1.5 Trattato di Amsterdam e l'EURO

A metà degli anni '90 la possibilità di introdurre una moneta unica nel 1997, come concordato a Maastricht, appariva quantomeno problematica. Posticipato l'inizio dell'introduzione dell'euro al 1 gennaio 1999, il 2 ottobre 1997 ad Amsterdam venne firmato un trattato che riesaminava alcuni dei punti del Trattato di Maastricht, tra cui la PESC e "l'ampliamento delle competenze comunitarie in materia di energia, turismo, e protezione civile".⁸¹ Le decisioni più significative riguardarono però altre tematiche, di immediato interesse per la popolazione, come i diritti politici attribuiti ai cittadini europei. Venne infatti attribuita alla Corte di Giustizia la competenza per verificare il rispetto dei diritti elencati nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo. In secondo luogo fu posto un accento particolare su uno sviluppo equilibrato e sostenibile e un elevato livello di occupazione. Venne creato inoltre un meccanismo di coordinamento delle politiche in materia di occupazione adottate dagli Stati membri e fu prevista la possibilità di intervento con misure comunitarie in tale settore.⁸² Un'altra novità riguardava la "comunitarizzazione" di ogni meccanismo di cooperazione riguardo il libero transito all'interno dell'Unione Europea, istituito dal trattato Schengen.⁸³

Il trattato di Amsterdam riguardò dunque da vicino la vita e i diritti dei cittadini, mentre sul fronte degli Stati ebbe minore impatto. Le proposte per ridurre la complessità del trattato di Maastricht non portarono a decisioni rilevanti, e lo stesso avvenne per settori come la difesa, la politica commerciale e le riforme istituzionali. Una delle poche note di rilievo fu l'istituzione delle "cooperazioni rafforzate" per tentare di risolvere la questione dell'Europa a più velocità emersa a Maastricht. In vista dell'imminente allargamento dell'Unione verso Est, si notava infatti che solo un numero ristretto di Stati era in grado di rispettare i criteri richiesti per accedere all'euro, data anche dall'imminente allargamento dell'Unione verso Est. Ne derivò un accordo che consentiva ai Paesi più avanzati di poter perseguire delle politiche integrative supplementari a quelle istituite per

⁸¹ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, pp. 244-245.

⁸² Parlamento Europeo, *I trattati di Maastricht e Amsterdam*, data di accesso: 10 dicembre 2020, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>>.

⁸³ Istituito nel 1995, divenne uno dei pilastri dell'Unione Europea garantendo la libera circolazione all'interno dell'UE con l'eliminazione presso le frontiere ogni controllo.

tutta la comunità, per evitare di essere rallentati da Paesi ancora arretrati. Dal 1998 infatti erano stati avviati i negoziati per l'adesione all'Unione di Estonia, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia e Cipro. Oltre ad essi, le candidature di Lettonia, Lituania, Slovacchia, Romania, Bulgaria e Malta venivano prese in considerazione in attesa di poter essere considerati eleggibili.⁸⁴ In entrambi i casi l'Unione, benché sempre disposta ad allargare il proprio nucleo, in questo caso fu molto più cauta. Oltre al gran numero di richieste di adesione, la novità riguardava anche la diversità di situazioni economiche, culturali e storiche presenti nei Paesi che avevano richiesto di entrare nella Comunità Europea.

Le richieste per l'allargamento dell'Unione, inoltre, arrivarono in un periodo prossimo all'avvento dell'introduzione della moneta unica, che iniziava la sua campagna nei mercati il 1 gennaio 1999 e che avrebbe iniziato a circolare fisicamente nel 2002.⁸⁵ Come indicato allora da Delli Gatti, "Si tratterà di un cambiamento di regime sotto diversi profili -politico ed economico in primo luogo - soprattutto (ma non solo) per i Paesi chiamati a farne parte".⁸⁶ Si trattava dunque di un nuovo inizio non solo per gli undici Paesi allora aderenti al nuovo corso dell'euro, ma anche per il resto del mercato mondiale. Il giorno precedente, le monete di ogni nazione erano state convertite con un tasso di cambio in euro, deciso sulla base del Sistema Monetario Europeo e dei suoi tassi bilaterali.⁸⁷ Ad esso si aggiunse la verifica dello stato di salute dei criteri di convergenza di ogni Stato da parte del Consiglio europeo, dopo la quale, esclusa la Grecia non in regola, solo Svezia, Gran Bretagna e Danimarca non aderirono per volontà propria. L'inclusione della Grecia fu comunque solo posticipato al 2001, rendendo di fatto il numero di Paesi coinvolti nel progetto euro di molto maggiore a quanto previsto dopo Maastricht: questo fu dovuto alla decisione di lasciare aderire anche i Paesi non perfettamente in linea con i cinque requisiti, a patto però che avessero parametri convergenti verso le soglie stabilite a Maastricht.⁸⁸ Ad entrare da subito a far parte del sistema euro furono quindi 11 Paesi, ovvero Austria,

⁸⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 254.

⁸⁵ Il giorno precedente erano stati svelati i valori delle undici monete nazionali aderenti. Nonostante la grande importanza dell'evento, a livello popolare l'arrivo dell'euro venne percepito molto meno, anche a causa del fatto che ci sarebbero voluti più di tre anni per eliminare le monete nazionali. Ibid., pp. 263-264.

⁸⁶ D. Delli Gatti, *Rivista Internazionale di scienze Sociali, Il processo di convergenza come vincolo alla politica economica: il quadro macroeconomico in Italia alla vigilia dell'Unione Monetaria Economica*, anno 106, n. 2 (aprile-giugno 1998), p. 139, <https://www.jstor.org/stable/41623978?seq=1#metadata_info_tab_contents>.

⁸⁷ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 262

⁸⁸ Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, p. 118.

Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.⁸⁹ Ciò che facilitò tale passaggio fu la creazione della Banca Centrale Europea il 1 giugno 1998. Questa limitava l'impatto di incertezza dovuta, ad esempio, all'asimmetria che avrebbe potuto caratterizzare le politiche contro la disoccupazione e l'inflazione in seguito all'aumento dei tassi d'interesse. Allo stesso modo le conseguenze sulle politiche monetarie e fiscali, provocate dall'adeguamento ai criteri di emergenza, sarebbero state assorbite in modo diverso. La consapevolezza che il cambio dalle monete nazionali ad una moneta unica per tutti avrebbe portato inevitabilmente a svantaggi e vantaggi per i Paesi coinvolti era già diffusa allora, per il fatto che portare undici Paesi con storia, culture e istituzioni molto diverse verso un percorso di crescita e sviluppo comune sarebbe stato un compito arduo. Come riportato da Buti e Gaspar, l'economista tedesco Otmar Issing descriveva così il periodo di avvicinamento a quella che doveva essere nelle intenzioni di tutti la moneta dell'integrazione, ma che portava con sé interrogativi e incertezze per tutti: "(...) non ho mai sentito così forte il senso di incertezza come nelle settimane che precedettero e seguirono l'introduzione dell'euro e la nascita della politica monetaria unica".⁹⁰

Oltre a ciò vigeva la paura della "perdita" della sovranità monetaria, tema molto ricorrente nelle politiche sovraniste ed antieuropee. Secondo queste tesi, non potendo adottare una politica monetaria propria e la conseguente impossibilità di svalutare la propria moneta con l'arrivo dell'euro al fine di favorire le esportazioni, stimolando così le proprie imprese, sarebbero stati motivi di svantaggio per ogni Paese. Inoltre, in Paesi come Spagna e Italia, che dovettero adottare una politica di moderazione salariale per rispettare e condizioni di Maastricht, si avvertì una diminuzione immediata del potere d'acquisto in favore di un taglio alla forte inflazione di allora.⁹¹ L'opinione pubblica, inoltre, viveva in modo scettico o con indifferenza le vicende che riguardavano l'Euro.

Dall'altro lato, una moneta unica per tutti i Paesi avrebbe favorito la trasparenza degli scambi, accompagnata dalla liberalizzazione dei mercati e di servizi e aziende, avvenuta anni prima, che portò ad un aumento della competitività delle imprese domestiche,

⁸⁹ Unione Europea, *La storia dell'Unione Europea-1999*, data di accesso: 15 dicembre 2020, <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_it>.

⁹⁰ Marco Buti, Vito Gaspar, *I primi dieci anni dell'euro*, lavoce.info, data di accesso: 12 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/25432/i-primi-dieci-anni-delleuro/>>.

⁹¹ Vincenzo Galasso, *Riforme incompiute, l'Euro non c'entra*, lavoce.info, data di accesso: 12 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/19646/riforme-incompiute-leuro-non-centra/>>.

indispensabile per poter rimanere al passo con il resto dei mercati mondiali.⁹² Il vantaggio di poter perseguire delle riforme strutturali comuni in Europa concesse inoltre di allargare a Paesi dell'Europa centromeridionale come Italia e Germania, dove prima vigevano delle politiche rigide e regolamentari, un tipo di economia più libera e meno regolarizzata, già adottata dai Paesi nordici. Inoltre, le tesi sovraniste vennero confutate sulla base di non considerare tutte le condizioni necessarie a identificare l'euro una moneta svantaggiosa per la sovranità monetaria, un concetto già inesistente prima del suo arrivo, data la dipendenza di ogni moneta europea al marco tedesco, che divenne l'unica valuta a rinunciare veramente al proprio ruolo di leader. Tutti valori delle monete europee, e i loro tassi di cambio di conseguenza, venivano decisi sia da forze di mercato esterne sia, come detto, dal marco tedesco, considerata la moneta più stabile all'interno dell'unione economica.⁹³

⁹² Ibid.

⁹³ L. B. Smaghi, *L'euro, la lira e il falso mito della sovranità*, data di accesso: 10 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/19322/euro-lira-falso-mito-della-sovranita/>>.

1.6 I due trattati di Lisbona e la nascita dell'Unione Europea

Nonostante i buoni risultati iniziali, che permisero di limitare l'impatto della crisi finanziaria del 1998 scoppiata in Asia, sull'Unione Europea gravava ancora un tasso di disoccupazione elevato. Pur avendo superato la fase più difficile della crisi avvenuto nella seconda metà degli anni novanta, la questione occupazionale rappresentava uno dei problemi su cui il Consiglio europeo decise di intervenire con più decisione.

Già nella prima metà del 2000 una serie di riunioni riguardanti le impostazioni di progetti comuni e il coordinamento delle politiche economiche per creare maggiore occupazione portarono al consiglio di Lisbona nel marzo del 2000.⁹⁴ In un clima di profonda incertezza e pessimismo, in cui le riforme e le grandi proposte si scontravano con alti livelli di tassazione e un ruolo dello Stato nella regolazione di mercati e lavoro. Su iniziativa della presidenza portoghese, venne stilato il documento per l'Occupazione, riforma economica e coesione sociale - per un'Europa dell'innovazione e della crescita⁹⁵, che individuò, tra le altre, tre questioni rilevanti: occorre promuovere in primo luogo un'Unione Europea con meno disoccupazione e più qualità nel lavoro; promuovere inoltre il mercato europeo nel mondo per favorirne la competitività e aumentare l'integrazione con i mercati extraeuropei.⁹⁶

La sfida maggiore riguardò non tanto l'individuare i temi su cui concentrarsi, quanto il programma da seguire: adottare una politica comune in un'organizzazione composta da un gran numero di Stati, seppur per risolvere problemi simili, significava creare un modello che non avrebbe portato a risultati omogenei. Inoltre, creare un modello su scala europea per fronteggiare la disoccupazione non avrebbe portato con certezza assoluta alla creazione della soluzione più efficace, o meno costosa, per abbassare il tasso di disoccupazione nel lungo periodo. Ciò che emerse dal consiglio di Lisbona fu la necessità di promuovere comunque un modello sociale comune e fondato sulla solidarietà, in un contesto potenzialmente florido e dove le new economy potevano essere sfruttate, a

⁹⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 275.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Vito Tanzi, *Strategia di Lisbona e modelli di welfare*, lavoce.info, data di accesso: 15 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/24665/strategia-di-lisbona-e-modelli-di-welfare/>>.

partire dall'utilizzo della moneta elettronica e del commercio elettronico. Lo sviluppo dell'occupazione e della protezione dei lavoratori, e in particolare delle categorie maggiormente a rischio, venne quindi per la prima volta affiancato alla società dell'informazione, all'innovazione tecnologica e alla ricerca scientifica, rese necessarie in un mondo sempre più in trasformazione, e che richiedeva un'organizzazione diversa da sistemi antiquati e che poco si adattavano sia ad un'economia che ad una competizione ormai globalizzate.⁹⁷

Nel frattempo veniva ultimato il processo di allargamento dell'Unione Europea a 25 Stati con l'adesione, il 1 maggio 2004, di Cipro, Malta, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.⁹⁸ Il segnale di cooperazione e apertura della Comunità si fece sentire, pur richiedendo in primo luogo sia garanzie politiche, a partire dal rispetto dei diritti umani e delle minoranze alla democrazia come forma di governo, sia, in secondo luogo, certezze economiche, rispettando sia i criteri per poter accedere all'Unione stessa, sia dimostrando

*“l'esistenza di un'economia di mercato vitale e funzionante in grado di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione e altresì la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e di sottoscrivere gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria”.*⁹⁹

La preoccupazione per l'apertura dell'unione verso Paesi dell'Est Europa con economie ancora arretate era fondata, tenendo in considerazione la loro provenienza dal blocco sovietico. Tale preoccupazione era basata sul fatto che l'arretratezza del blocco di Paesi entranti avrebbe comportato profonde conseguenze anche per i Paesi facenti parte del blocco storico della Comunità europea. In primo luogo, un'esplosione dell'immigrazione, tanto necessaria da un lato quanto però aspramente criticata dall'altro. Se da un lato persiste tutt'ora il mito secondo cui un Paese presenta un numero stabilito di posti di lavoro, la diretta conseguenza che ne deriva portò e porta tutt'ora a identificare ogni

⁹⁷ Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000, data di accesso: 23 dicembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm>.

⁹⁸ Veniva quindi concluso il processo di allargamento dell'Unione Europea. Uno dei fattori che più di ogni altro influenzarono l'accelerazione di questo processo fu la fine dell'Unione Sovietica e la fine della guerra fredda tra i due blocchi. Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 299.

⁹⁹ Ibid.

assunzione di cittadini stranieri come un potenziale aumento della disoccupazione del proprio Paese, sovrastimando così il numero effettivo di immigrati e ignorando l'effettivo beneficio dell'immigrazione legale e qualificata.¹⁰⁰ In secondo luogo, vi fu l'aumento dell'attribuzione al fenomeno migratorio, che spesso porta all'incoraggiamento dell'utilizzo dell'economia sommersa, fattore già presente nell'Unione Europea, la causa dei problemi già presenti, legati all'alta tassazione e ad una conseguente disoccupazione "storica" di alcune zone europee. In determinate aree, come il Sud Italia o la Germania orientale, dove rispetto a regioni più avanzate degli stessi Stati le divergenze aumentarono, ciò rese ancora più forte il sentimento di paura verso l'apertura all'Europa orientale. L'annessione dei Paesi facenti parte del blocco sovietico all'Unione Europea venne completata nel 2007 da Bulgaria e Romania¹⁰¹ e nel 2013 dalla Croazia¹⁰², portando il numero di Paesi nell'Unione europea a 28. Oltre ad esse, in precedenza erano state accettate le candidature nell'eurozona di Slovenia, Cipro, Malta, Slovacchia, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia e Lituania nel 2004.¹⁰³ Nel frattempo, l'Unione Europea vedeva completarsi il suo ciclo con il trattato di Lisbona del 2007, che sanciva la nascita ufficiale dell'organizzazione.¹⁰⁴ Esso si proponeva l'obiettivo di

“...rivedere, aggiornare, ed emendare la vasta normativa comunitaria accumulatasi nel tempo attraverso una serie di trattati non ben coordinati e appesantiti da disposizioni complesse e talvolta contraddittorie, unificandola in due trattati, il trattato dell'Unione europea (Tue), che ne definisce le istituzioni, e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), che ne definisce i campi e i limiti d'azione.”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Tito Boeri, Herbert Brucker, Richard Portes, *Non date la colpa agli immigrati dell'Est*, lavoce.info, data di accesso: 20 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/23009/non-date-la-colpa-agli-immigrati-dellest/>>.

¹⁰¹ Enrico Di Paquale, Andrea Stuppini, Chiara Tronchin, *Quali sono gli stranieri sgraditi agli inglesi e quali no*, lavoce.info, data di accesso: 22 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/57806/quali-sono-gli-stranieri-sgraditi-agli-inglesi-e-quali-no/>>.

¹⁰² Gianni De Fraja, *Come sarà l'Europa nel 2026 se vince Brexit*, lavoce.info, data di accesso: 22 dicembre 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/41523/come-sara-leuropa-nel-2026-se-vince-brexit/>>.

¹⁰³ Agenzia Nazionale di Stampa Associata, *Le tappe dell'Euro, dai trattati di Roma all'Eurozona a 19 stati*, data di accesso: 23 dicembre 2020, <<https://www.ednh.news/it/le-tappe-delleuro-dai-trattati-di-roma-alleurozona-a-19-stati/>>.

¹⁰⁴ Olivi e Santaniello, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri*, p. 305

¹⁰⁵ Massimo Castaldo, *L'Europa e le verità di Lisbona*, Rivista politica di studi internazionali, Vol. 80, n. 2 (aprile-giugno 2013), p. 179, <<https://www.jstor.org/stable/42741239?seq=1>>.

Si trattava quindi di un trattato che poco riguardava questioni economiche e finanziarie, concentrandosi piuttosto sull'integrazione, sull'impianto giuridico e sulle politiche estere e di difesa.¹⁰⁶ Tuttavia, proprio i settori economici e finanziari furono quelli colpiti in seguito alla crisi nata negli Stati Uniti nel 2007, e che avrebbero costituito per l'euro e l'Unione Europea la sfida maggiore dalla loro nascita. Per opporsi a questa crisi, gli Stati europei costituirono una linea di difesa rappresentata da meccanismi finanziari temporanei. Essi si sarebbero rivelati cruciali nell'intervenire in cinque dei 19 Paesi dell'Eurozona. Contemporaneamente, vennero stabilite misure espansive per contenere al meglio gli effetti della peggiore crisi dagli anni '30, che costrinse i governi ad una riduzione delle entrate fiscali ed ad un aumento della spesa per il mantenimento del benessere sociale.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Pietro Calamia, *Il trattato di Lisbona. Uno sguardo retrospettivo*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 78, n.2, (aprile-giugno 2011), p. 196, <https://www.jstor.org/stable/42741025?seq=2#metadata_info_tab_contents>.

¹⁰⁷ ESM, *Safeguarding the Euro in times of crisis. The inside story of the ESM*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019), p. 14, <<https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/defending-symbol-euro-here-stay>>.

1.7 Il MES e il Recovery Fund

L'insorgere di nuovi problemi nei primi anni del nuovo millennio portò il Consiglio europeo a operare ulteriormente per garantire la stabilità delle economie dei propri membri e per prevenire la nascita di ulteriori crisi simili a quella greca. "Already struggling from financial turmoil that had washed up on its shores from the U.S. 2008-09 subprime mortgage collapse, a new home-grown crisis erupted in Europe in 2010"¹⁰⁸. Dopo la crisi immobiliare del 2008 scoppiata negli Stati Uniti, una delle più rilevanti storicamente, ed i cui effetti si fanno sentire ancora oggi, l'Europa si trovò in difficoltà nel mantenere la propria stabilità finanziaria, ed alcuni Paesi membri iniziarono a perdere competitività ed accesso ai mercati.

La Grecia fu la prima a richiedere aiuto finanziario, ricevendo un totale di 248 miliardi di euro divisi tra Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), Banca Centrale Europea e prestiti bilaterali da altri Paesi.¹⁰⁹ Il FESF venne istituito a scopo temporaneo il 9 maggio 2010 proprio in seguito alla crisi economica, con il preciso scopo di mantenere la stabilità finanziaria all'interno degli Stati che adottano l'euro e non solo.¹¹⁰ Oltre ad esso venne creato il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), anch'esso nato per fronteggiare la crisi greca. Anche in questo caso si trattava di uno strumento di intervento temporaneo. Nel caso del FESF la capacità di prestito venne stabilita a 440 miliardi di euro, mentre il MESF poteva prestare al massimo 60 miliardi di euro ai Paesi che avessero chiesto l'intervento, per un totale di 500 miliardi.¹¹¹ All'interno del documento redatto dal Consiglio dell'Unione Europea del 9 maggio 2010, era già presente un paragrafo dedicato alla decisione di istituire un "European Stability Mechanism", con prestiti dettati da condizioni stringenti.¹¹² Oltre alla Grecia, negli stessi anni anche Portogallo e Irlanda

¹⁰⁸ ESM, *European Stability Mechanism, The context*, data di accesso: 10 gennaio 2021, <<https://www.esm.europa.eu/about-us/history>>.

¹⁰⁹ Lavoce.info, *Grecia: domande e risposte*, data di accesso: 12 gennaio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/32706/grecia-domande-risposte/>>.

¹¹⁰ Ilsole24ore, *Fondo Salva Stati*, data di accesso: 15 gennaio 2021, <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fondo-salva-stati.html>>.

¹¹¹ Marianna Ronchini, Chiara Oldani, *European Stability Mechanism*, data di accesso: 15 gennaio 2021 <https://www.bankpedia.org/termine.php?lingua=it&c_id=23675-meccanismo-europeo-di-stabilizzazione-mes>.

¹¹² Council of the European Union, *European Stability Mechanism to preserve financial stability*, data di

faranno ricorso ai fondi, portando ulteriormente alla luce la necessità di istituire nuovi organismi in grado di far fronte a situazioni come la crisi in corso e, in maniera più recente, ai problemi causati dalla pandemia di SARS-CoV-2 scoppiata a Wuhan nel novembre del 2019, e che ha messo in ginocchio le economie dei Paesi più colpiti. La maggiore novità doveva riguardare l'istituzione di un meccanismo che, sostituendo quelli pensati come temporanei (entrambi i meccanismi del FESF e del MESF erano stati pensati per durare al massimo tre anni), avrebbe garantito liquidità a tutti i Paesi dell'Eurozona, rimanendo all'interno delle regole di supervisione e adottandone di nuove per completare la struttura esistente al fine di garantire la stabilità economica nella zona stessa:

“Further to the report of the Task Force, and in order to ensure balanced and sustainable growth, Heads of State or Government agree on the need for Member States to establish a permanent crisis mechanism to safeguard the financial stability of the euro area as a whole”¹¹³.

Si arrivò quindi alla definizione, nella riunione del Consiglio d'Europa tra il 28 e il 29 ottobre del 2010, della necessità di preservare la stabilità all'interno della zona Euro, allora composta da 17 Stati, di fondamentale importanza sia per il resto dell'Unione che per l'economia globale. In risposta alla crisi del febbraio del 2010 del debito sovrano, iniziata per via della situazione greca, che ha poi coinvolto soprattutto anche le economie di Portogallo, Irlanda e Italia, nel documento del Consiglio europeo emerse come “tutti i 27 membri sono pienamente convinti che la stabilità della zona euro sia al centro degli interessi dell'intera Unione. Le decisioni da noi adottate, specialmente a maggio, ottobre e dicembre, costituiscono la più grande riforma dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) dalla nascita dell'euro.”¹¹⁴ Il protrarsi della crisi fino a maggio fece emergere l'impossibilità di attivare un piano specifico per ogni Paese, richiedendo piuttosto dei sistemi atti a fermare dei problemi che interessavano solo in un primo momento un Paese, coinvolgendo invece poi un'intera area e infine successivamente l'intero globo. La data

accesso: 15 gennaio 2021,
<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf#page=2>.

¹¹³ European Council, Conclusions, data di accesso: 15 gennaio 2021,
<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf#page=3>.

¹¹⁴ Consilium, *Il consiglio europeo nel 2010*, data di accesso: 16 gennaio 2021,
<<https://www.consilium.europa.eu/media/21358/qc3010507itc.pdf>>.

prevista per l'arrivo del nuovo meccanismo incaricato di fornire assistenza agli Stati venne individuata al più tardi nella metà del 2013: *“taking the final decision both on the outline of a crisis mechanism and on a limited treaty amendment so that any change can be ratified at the latest by mid-2013.”*¹¹⁵. Esprimendo la propria soddisfazione in seguito all'esito della riunione, i capi di Stato concordarono in maniera unanime riguardo la creazione di un meccanismo per un totale di 750 miliardi di euro attraverso prestiti condizionali, “per evitare una crisi come quella (della Grecia), sia per rafforzare la nostra capacità di gestirla.”¹¹⁶ Oltre ad esso, i ministri si proponevano controlli più immediati e sanzioni maggiori per vigilare sulle economie degli Stati, soprattutto quelle più a rischio, il tutto per evitare che possano emergere situazioni che mettano in discussione il cammino dell'unione e gli sforzi fatti negli ultimi decenni. Si arrivò quindi alla istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) nel luglio del 2012, anticipando di un anno i programmi del 2010.

Nonostante gli sforzi fatti nel periodo precedente per contrastare le crisi in corso ed evitarne di nuove, la pandemia scoppiata nel novembre del 2019 e che ha prodotto i suoi effetti sulle economie europee da marzo in poi ha reso necessario un ulteriore sforzo all'interno dell'Unione. Venne quindi individuato nel Recovery Fund lo strumento per rilanciare le economie degli Stati membri in risposta alla necessità di adottare un piano specifico per la loro ripresa, adattandolo con caratteristiche diverse da quelle del MES.

¹¹⁵ European Council, Conclusions, 30 novembre 2010, data di accesso: 16 gennaio 2021 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf#page=3>.

¹¹⁶ Consilium, *Il consiglio europeo nel 2010*, data di accesso: 16 gennaio 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21358/qc3010507itc.pdf>>.

CAPITOLO II: IL MES

2.1 Origini, storia e firma

L'arrivo della moneta unica in Europa nel 1999 comportò un cambiamento radicale per la vita milioni di persone, non limitandosi tuttavia a modificare le abitudini dei soli Paesi aderenti all'euro. Nello specifico, la costituzione della Eurozona facilitò gli spostamenti finanziari all'interno dell'area, a partire dagli investimenti e dagli acquisti che comportavano il superamento dei confini nazionali. Dopo le incertezze iniziali, in breve tempo l'euro diede i buoni risultati attesi sotto diversi punti di vista. In primo luogo, all'interno dell'area l'inflazione media venne registrata di poco al di sotto del 2%¹¹⁷, come da obiettivo dichiarato dalle Banche Centrali e dalla Banca Centrale Europea sotto le direttive del Consiglio dei Governatori, istituito nel 1964 per organizzare le politiche monetarie tra le banche centrali stesse.¹¹⁸ Inoltre, influenzato in maniera più o meno diretta dall'euro, il crollo del deficit pubblico passò da una media del 4% del PIL degli ultimi vent'anni prima del passaggio alla moneta unica ad una dello 0,6% nel 2007. Il contesto macroeconomico di maggiore stabilità fu inoltre uno degli elementi che contribuì a creare, nel corso dei primi dieci anni di vita dell'euro, 18 milioni di posti di lavoro in più in Europa.¹¹⁹

Il trattato di Maastricht stabilì i parametri di convergenza per poter rientrare all'interno dell'Unione Economica e Monetaria e su esplicita richiesta da parte della Germania includeva l'inserimento della clausola del non salvataggio (la *no bail-out clause*), che impedisce agli Stati membri la possibilità di assumersi i debiti dei loro partner. Il ragionamento tedesco era quello di creare una unione monetaria di Stati sovrani in cui i

¹¹⁷ Buti e Gaspar, *I primi dieci anni dell'Euro*, lavoce.info.

¹¹⁸ Banca Centrale Europea, *Comitato dei governatori delle banche centrali degli Stati membri della Comunità economica europea (1964-1993)*, data di accesso: 20 gennaio 2021, <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/cog/html/index.it.html#:~:text=Il%20Comitato%20dei%20governatori%20\(Committee,al%20credito%20e%20ai%20mercati](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/cog/html/index.it.html#:~:text=Il%20Comitato%20dei%20governatori%20(Committee,al%20credito%20e%20ai%20mercati)>.

¹¹⁹ Ibid.

singoli governi avrebbero avuto il compito di mantenere la casa in ordine per garantire la stabilità della valuta comune.¹²⁰ Si trattava di un provvedimento che, pur volendo tenere divise le singole economie dei governi coinvolti, mirava a responsabilizzare i Paesi stessi per la salvaguardia della stabilità della moneta comune, evitando di dare incentivi all'indebitamento sconsiderato da parte di uno Stato membro. La realtà si rivelò diversa fin dall'inizio, a partire dall'accesso all'Eurozona consentito a Paesi non in linea con i parametri stabiliti, seguito, negli anni successivi, da 97 casi in 24 diversi Paesi europei in cui si superò la soglia del 3% del proprio deficit, 68 dei quali non giustificati dall'unica condizione ammessa, ovvero un'importante recessione interna.¹²¹ Allo stesso modo il rapporto tra debito pubblico e PIL di diversi Paesi europei, ed in particolare dell'Italia, già a partire dagli anni '80 e '90 superava la soglia concessa del 60%, stabilita nel Trattato.¹²²

Se da un lato gli Stati Membri furono di fatto i primi a reinterpretare i pilastri del Patto di Stabilità e Crescita, dall'altra parte, gli organi stessi che avrebbero dovuto vigilare e applicare le sanzioni stabilite non furono pronti a contrastare tali comportamenti, le cui ripercussioni emersero definitivamente con la crisi del 2008. Essa si rivelò in seguito un evento spartiacque nella storia globale, ma in modo particolare per il futuro dell'Unione Europea e dell'euro. Nonostante entrambi fossero stati creati con il preciso scopo di garantire benefici e stabilità, obiettivi in parte conseguiti, la crisi scoppiata in America scosse infatti in breve tempo anche i mercati europei, mettendo alla prova la nuova moneta e la sua capacità di sopperire a un contesto caratterizzato da banche in difficoltà e debiti sempre più elevati.¹²³ La crisi si fece sentire dapprima negli Stati Uniti e nel mercato anglosassone, "dove le banche maggiori, in specie quelle inglesi e scozzesi, avevano utilizzato strumenti di attivo molto rischiosi, simili a quelli degli istituti di credito

¹²⁰ IlSole24Ore, *A vent'anni da Maastricht, di nuovo divisi come allora*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 22 gennaio 2021, <https://st.ilssole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-12-09/ventanni-maastricht-nuovo-divisi-072735_PRN.shtml>.

¹²¹ Hans-Werner Sinn, Gilles Saint-Paul, Xavier Vives, Giancarlo Corsetti, Jan Egbert-Sturm e John Hassler, *Un meccanismo anticrisi per l'Euro*, lavoce.info, data di accesso: 17 gennaio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/26819/un-mechanismo-anti-crisi-per-leuro/>>.

¹²² Sinn, Saint-Paul, Vives, Corsetti, Egbert-Sturm e Hassler, *Un meccanismo anticrisi per l'Euro*, lavoce.info.

¹²³ ESM, *European Stability Mechanism, Safeguarding the Euro in times of crisis*, p. 13, <<https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/safeguarding-euro-times-crisis-inside-story-esm.pdf>>.

statunitensi”¹²⁴. In un’economia globale fortemente integrata, l’Europa fu colpita dalla crisi, ed anzi risentì dei suoi effetti più del mercato americano, dapprima a livello di sistema bancario ed in un secondo momento a livello di debito sovrano. Il rapporto tra il debito pubblico e PIL nell’Eurozona raggiunse valori impensabili al momento della stesura dei parametri di Maastricht, con una crescita improvvisa dal 2009, e finanziato dall’emissione di titoli di stato, che nello stesso anno raggiunsero i 932 miliardi di euro.¹²⁵ Tra la fine del 2009 e l’inizio del 2010 nell’ordine Grecia, Irlanda e Portogallo, impossibilitati a rifinanziare il debito, chiesero aiuto all’Unione Europea e soprattutto al Fondo Monetario Internazionale per un totale di rispettivamente 110, 85 e 78 miliardi di euro, dato l’innalzarsi dei tassi d’interesse sui buoni offerti dai Paesi stessi, vista l’offerta sempre maggiore.¹²⁶

Nel frattempo la crisi aveva contagiato altri Paesi come Spagna e Italia, portando la comunità internazionale finanziaria a reagire, istituendo prontamente dapprima il Consiglio per la Stabilità Finanziaria per sostituire il Financial Stability Forum (FSF) e poi il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF). Questi interventi rappresentarono un ponte temporaneo in vista della creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) nel 2012¹²⁷, che intervenne in Grecia, Irlanda e Portogallo con 142 miliardi dei 440 messi a disposizione.¹²⁸

*“Si è trattato di una quantità di risorse che nessun altro investitore, operando secondo le ordinarie leggi di mercato, avrebbe messo a disposizione di coloro che ne hanno usufruito, in particolare alla luce dei tassi di interessi contenuti con cui sono state remunerate. D'altra parte, l'erogazione dei fondi è stata subordinata a clausole di "condizionalità" riguardanti le politiche economiche intraprese dagli Stati finanziati, che si sono impegnati a realizzare programmi di risanamento delle loro finanze per ristabilire il loro equilibrio finanziario.”*¹²⁹

¹²⁴ Francesco Carlucci, *La Grande Crisi e i suoi effetti sull’Europa*, Rivista di Studi Politici Internazionali, n. 4, (ottobre-dicembre 2011), p. 506, <https://www.jstor.org/stable/42741075?seq=18#metadata_info_tab_contents>.

¹²⁵ Ibid., p. 510.

¹²⁶ Ibid., p. 513.

¹²⁷ ESM, *European Stability Mechanism, Safeguarding the Euro in times of crisis*, p. 18 <<https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/safeguarding-euro-times-crisis-inside-story-esm.pdf>>

¹²⁸ Carlucci, *La Grande Crisi e i suoi effetti sull’Europa*, p. 517, <<https://www.jstor.org/stable/42741075?seq=1>>.

¹²⁹ Servizio studi del Senato, *La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità*, data di accesso: 21 gennaio 2021, p. 12, <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01132368.pdf>>.

Come si evince dal documento citato, gli aiuti economici offerti dal FESF non sarebbero stati assicurati da altri strumenti viste le situazioni dei Paesi membri, poste le condizioni economiche da rispettare categoricamente per cercare di evitare ulteriori crisi nei Paesi membri.

Il FESF, rispetto ai prestiti che arrivano dai mercati finanziari, avrebbe garantito prestiti a tassi di interesse più bassi grazie alle garanzie fornite dai Paesi più solidi, in particolare quelli del Nord Europa.¹³⁰ La crisi aveva di fatto segnato l'inizio di una nuova fase della cooperazione e dello sviluppo in Europa, che paradossalmente avrebbe fornito in alcuni casi diversi incentivi per il mercato del lavoro e l'impiego di riforme in un'area ancora giovane come l'Eurozona per settori già in crisi e che erano stati maggiormente colpiti dalla crisi. Una su tutte, infatti, fu la creazione di un meccanismo non più temporaneo, il MES, che avrebbe dovuto rappresentare una istituzione permanente, creata in un periodo di crisi e in un contesto già di emergenza, ma che si sarebbe rivelata utile anche per quelle future. La preoccupazione che si diffuse prima della sua creazione, ed il principale motivo che portò ad essa, era il possibile contagio di un numero elevato di Paesi, con una particolare attenzione per i Paesi più vulnerabili, che avrebbero potuto portare alla minaccia della fine dell'esistenza stessa dell'euro. Da qui la decisione di aggirare l'articolo 123 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che vieta ogni

“concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri”¹³¹.

Seppure istituito con il preciso intento di non incentivare l'eccessivo indebitamento degli Stati membri nella speranza che altri Paesi o che la Banca Centrale Europea corresse in loro soccorso in caso di debito insostenibile, il suo scopo non aveva contemplato lo

¹³⁰ Antonio Villafranca, Fabio Parola, *Fondo Salva-Stati: what a MES!*, data di accesso: 22 gennaio 2021, <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fondo-salva-stati-what-mes-24538>>.

¹³¹ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 123 par. 1.

scoppio di una crisi globale, e in seguito di una pandemia, che avrebbe potuto mettere a rischio l'esistenza stessa dell'euro. Entrambi i meccanismi, quindi, furono fin da subito "strumenti cruciali per affrontare la crisi del debito sovrano nell'Eurozona"¹³² come spiegato da Mario Draghi, e rappresentarono un'importante sfida per lo sviluppo della solidarietà europea, soprattutto nei confronti di Paesi già in evidenti difficoltà sul piano del rapporto tra debito pubblico e PIL, come l'Italia stessa.

Il primo passo avvenne tra il 9 e il 10 maggio 2010 durante una riunione dell'ECOFIN, quando l'Unione Europea discusse l'istituzione di un piano per salvare l'euro, che prevedeva "prestiti bilaterali dagli Stati dell'Eurozona per 440 miliardi, 60 di fondi del bilancio UE e fino a 250 miliardi di contributi «sostanziali» del FMI"¹³³, portando alla conclusione un accordo che avrebbe significato per l'Unione Economica e Monetaria l'attivazione della più grande operazione finanziaria della storia.

La conseguenza dell'accordo faceva riflettere la necessità di rivedere e modificare uno degli aspetti più importanti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ovvero la *no bail-out clause*, con l'aggiunta nell'articolo 136 di un paragrafo che preparava la strada alla nascita del MES:

*"Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità."*¹³⁴

L'aggiunta dell'articolo venne eseguita con la ratifica del 25 marzo 2011 dal Consiglio europeo¹³⁵, mettendo in luce la capacità dell'unione di adattarsi rapidamente al contesto di crisi in cui versavano l'Europa e l'Eurozona in modo ancora più evidente. L'articolo specificava però anche che l'utilizzo del meccanismo sarebbe stato possibile solo in casi

¹³² ESM, *European Stability Mechanism, Safeguarding the Euro in times of crisis*, p. 19 <<https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/safeguarding-euro-times-crisis-inside-story-esm.pdf>>.

¹³³ IlSole24Ore.com, *Nella notte l'accordo dell'Ecofin. Maxi piano per stabilizzare l'Eurozona*, Il Sole 24 ore, data di accesso: 25 gennaio 2021, <<https://st.ilssole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2010/05/vertice-europeo-bruxelles.shtml?uuid=d9bdb908-5b6a-11df-b160-dce348480905&DocRulesView=Libero#>>>.

¹³⁴ *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, art 136 par. 3.

¹³⁵ Giovanni Caccavello, *Un po' di chiarezza sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)*, data di accesso: 23 gennaio 2021, <<https://forbes.it/2020/04/13/mes-cose-e-come-nasce-meccanismo-europeo-di-stabilita/>>.

di estrema necessità, e poste delle condizioni specifiche sulla restituzione dei prestiti ricevuti. Fu necessario attendere il 2 febbraio 2012 per arrivare alla firma del Trattato del MES, che sarebbe stato attivato dopo la ratifica dei 17 membri dell'Eurozona, arrivata nel luglio del 2012.¹³⁶ Il nuovo meccanismo sostituiva quindi i precedenti, nati in forma temporanea, e facilitando le condizioni esistenti di assistenza finanziaria. Le maggiori novità del Trattato, rispetto al Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, riguardavano l'aggiunta di nuovi strumenti finanziari per aumentare l'efficienza del MES, e in secondo luogo una maggiore flessibilità nella disponibilità ai prestiti, sempre concessi sotto una stretta sorveglianza di norme, accettate al momento della ratifica del Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSGC), entrato in vigore il 1 gennaio 2013.¹³⁷ Veniva inoltre istituito un nuovo sistema decisionale per sovvenzionare un prestito ad un Paese richiedente aiuti finanziari, attraverso il Consiglio dei Governatori e la regola di comune accordo, che prevede la concessione di prestiti solo in caso di unanimità. Alla regola generale ne venne affiancata una che prevede la votazione a maggioranza qualificata dell'85% dei voti nei casi di decisioni urgenti, a conferma della parziale flessibilità di cui si è sempre fatta promotrice l'Unione Europea. In tale caso, il numero di diritti voto di ogni singolo Stato viene determinato in base alla quota di capitale versato dai Paesi stessi, concedendo a Germania, Italia e Francia di determinare l'esito delle votazioni.¹³⁸ È possibile constatare come il principale obiettivo del modello scelto per la votazione è quello di garantire e fornire agli Stati membri la certezza di un meccanismo veloce ed efficiente. Oltre a ciò, nel Trattato veniva sottolineata l'importanza della stretta collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), sia per fornire maggiore supporto finanziario, sia per la decisione di coinvolgere, in caso di necessità, l'utilizzo del settore privato. Infine, il Trattato richiedeva agli Stati coinvolti il versamento della somma prevista al momento della firma entro 5 anni.

¹³⁶ *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, data di accesso: 26 gennaio 2021, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/127788.pdf>.

¹³⁷ *Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria*, art. 14 par. 2.

¹³⁸ Con 125,3 miliardi di euro sottoscritti (di cui 14,3 effettivamente versati), l'Italia è il terzo Paese per numero di quote del capitale del MES (17,7%), dopo la Germania, che ha sottoscritto quote per 190 miliardi di euro, di cui 21,7 effettivamente versati (26,9% del totale), e la Francia, che ha sottoscritto quote per 142 miliardi di euro, di cui 16,3 effettivamente versati (20,2% del totale).

Nonostante i risultati ottenuti negli anni e gli aiuti forniti ai Paesi in difficoltà, dal 2017, e in maniera più vigorosa in seguito all'epidemia di SARS-CoV-2 diffusasi in Europa nel 2020, fu necessario rivedere diversi aspetti del Trattato, facendo emergere ancora una volta la capacità dei membri dell'Eurozona di intervenire per rimediare ai problemi causati dalle necessarie restrizioni decise dai governi. L'ingente impatto economico avuto in seguito alle chiusure totali di interi Paesi, in particolare, si è fatto sentire soprattutto su Paesi già ampiamente indebitati, come l'Italia. Negli anni precedenti, inoltre, i rari interventi effettuati per salvaguardare le economie di Grecia, Irlanda e Portogallo non avevano portato il Meccanismo a ottenere riscontri positivi per via delle condizioni a cui venivano prestati i soldi richiesti e alle conseguenze in ambito di politiche economiche dei Paesi, che sarebbero state influenzate dai debiti verso l'Unione Europea.

2.2 Obiettivi e funzione

Come già menzionato, il Meccanismo Europeo di Stabilità nacque nel 2012 per sostituire i due strumenti, il FESF ed il MESF, creati in via temporanea in seguito all'estensione della crisi che aveva colpito la Grecia. Si trattava quindi di una risposta ad un tassello mancante della governance finanziaria europea.¹³⁹ Esso veniva creato infatti con il preciso scopo di fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'Eurozona in casi di grave necessità. Infatti, come riportato nella prima versione del Trattato stesso che lo istituiva, esso ricorda agli Stati aderenti come

“Il rigoroso rispetto del quadro giuridico dell’Unione europea, del quadro integrato di sorveglianza fiscale e macroeconomica, con particolare riguardo al patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici e delle regole di governance economica dell’Unione europea, dovrebbe costituire la prima linea di difesa alle crisi di fiducia che possano compromettere la stabilità della zona euro.”¹⁴⁰

Pur essendo creato in seguito alla crisi del 2008 per contrastare le evidenti difficoltà di Paesi come Grecia, Portogallo e Irlanda, il Trattato fa esplicitamente riferimento ai pilastri voluti in primo luogo dal Trattato di Maastricht del 1992, e in seguito dal Patto di stabilità e crescita del 1997, voluto per evitare che gli Stati finanziassero i propri deficit grazie all'abbassamento dei costi di indebitamento portati dall'ingresso nella zona euro. Senza controlli o vincoli a tali finanziamenti, infatti, la stabilità e l'esistenza stessa dell'euro sarebbero state messe in discussione. Gli accordi portarono quindi alla istituzione di due soglie, ovvero il rapporto tra deficit e PIL sotto il 3% e il rapporto tra debito pubblico e PIL sotto il 60%, con pesanti sanzioni da parte della Commissione Europea per gli Stati

¹³⁹ Ignazio Visco, *Audizione sul funzionamento del Meccanismo Europeo di Stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, (Roma, 4 dicembre 2019), data di accesso: 24 gennaio 2021, <<https://www.startmag.it/wp-content/uploads/visco-audizione-4122019.pdf>>.

¹⁴⁰ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, Preambolo, art. 4.

non in linea.¹⁴¹

Tuttavia, entrambi i trattati istituiti in vista dell'arrivo dell'euro presentavano diverse lacune in materia di prevenzione e scarsa efficacia nel gestire situazioni aggravate dalla crisi proveniente da oltreoceano, che aveva intaccato la stabilità finanziaria delle banche, come nel caso irlandese. Inoltre, le medesime mancanze avevano portato a situazioni in cui i Paesi avevano già superato i limiti per le richieste di prestiti, causando ulteriori squilibri nella bilancia dei pagamenti, come accaduto nel caso portoghese. A causa di ciò, già all'interno del Trattato istituito nel 2012 gli Stati membri avevano ritenuto indispensabile introdurre un nuovo sistema di prevenzione e rafforzamento della disciplina in materia di bilancio dei governi presenti nell'Eurozona. La normativa prevede quindi di affiancare al Meccanismo di Stabilità un

“nuovo patto di bilancio e un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche da attuare attraverso un accordo internazionale, il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria ("TSCG").”¹⁴².

Stipulato nel marzo del 2012 e firmato da tutti i Paesi dell'Unione Europea, ad eccezione di Repubblica Ceca e Gran Bretagna, esso conteneva tra gli obiettivi principali il pareggio o l'eccedenza dei bilanci nazionali, l'affinamento del coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'aumento dell'effetto delle direttive formulate dalla Commissione Europea in seguito all'innalzamento del deficit dei Paesi.¹⁴³ All'istituzione di tali controlli, nella revisione del Meccanismo Europeo di Stabilità venne inserito uno specifico potenziamento dell'efficacia riguardante l'assistenza finanziaria, posto che “(...)la condizionalità rimane uno dei principi di fondo del presente Trattato e di tutti gli strumenti del MES”.¹⁴⁴ È quindi possibile notare chiaramente come da un lato venga sottolineata la flessibilità da parte delle istituzioni europee nell'avvicinarsi alle necessità dei Paesi emerse da situazioni considerate fuori dalla loro portata, a partire dalla crisi del

¹⁴¹ A. Atte, *Patto di stabilità: cos'è e cosa prevede? Ecco come funziona il PSC* <<https://www.money.it/Patto-di-stabilita-cosa-e-cosa-prevede>>.

¹⁴² *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, Preambolo, art. 5.

¹⁴³ Dipartimento per le Politiche Europee, *Fiscal Compact*, data di accesso: 26 gennaio 2021, <<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euoparole/fiscal-compact/>>.

¹⁴⁴ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, Preambolo, art. 5A.

2008, e dall'altro vi sia la richiesta di una ferrea linea di controlli, clausole e condizioni che lo Stato debitore è chiamato a rispettare, in base allo strumento utilizzato.

Ciò significa che il Trattato conferiva al MES un ruolo sul controllo della sostenibilità del debito. In caso di debito sostenibile, gli investitori sarebbero stati incoraggiati a mantenere la loro posizione. Al contrario, in caso di un Paese che avrebbe presentato un debito non sostenibile, sarebbe stato richiesto un programma credibile per la ristrutturazione del debito e la volontà di investire nel settore privato. Tali progressi sarebbero stati monitorati per giungere alla decisione finale riguardante i pagamenti.¹⁴⁵

A partire dal dicembre del 2018, e in maniera più intensa a seguito dell'aggravarsi della situazione finanziaria di un numero elevato di Paesi conseguentemente agli effetti dell'epidemia di SARS-CoV-2, venne deciso di riformare alcuni dei punti del precedente Meccanismo Europeo di Stabilità, pur senza venire meno ai principi fondanti del Trattato del 2012.

¹⁴⁵ ESM, *European Stability Mechanism, Safeguarding the Euro in times of crisis*, pp. 138-139, <<https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/safeguarding-euro-times-crisis-inside-story-esm.pdf>>.

2.3 La riforma del 2020

“La riforma del Trattato del MES è un passo cruciale nel nostro percorso di rafforzamento dell’Unione economica e monetaria e un complemento importante ai nostri sforzi per supportare la ripresa economica. Aumenterà la fiducia nella capacità dell’Eurozona di affrontare le crisi prima che diventino incontrollabili”¹⁴⁶

Con queste parole il presidente dell’Eurogruppo Paschal Donohoe ha annunciato la firma che pone le basi per stabilire i nuovi compiti del fondo salva-stati. L’accordo è stato firmato il 30 novembre 2020, e “amplierà il mandato del MES con nuovi compiti e responsabilità, dotandolo di una linea di credito precauzionale più accessibile e attribuendogli un ruolo più incisivo nei programmi di assistenza finanziaria e nella prevenzione delle crisi.”¹⁴⁷

Nel caso del Meccanismo Europeo di Stabilità, l’obiettivo è quello di fornire assistenza finanziaria a Paesi dell’Eurozona in difficoltà nel caso in cui tale intervento venga considerato indispensabile per salvaguardare la stabilità di tutti gli Stati membri.¹⁴⁸ Tale aiuto viene accordato in seguito alla valutazione della situazione dello Stato in difficoltà, che si pone in ogni caso come attività da svolgere in via preventiva dal MES e dalla Commissione Europea. Questo monitoraggio, che deve quindi avvenire a prescindere dalla presenza o meno di richieste di sostegno, sarebbe la soluzione per consentire al MES di rispondere tempestivamente all’eventuale presentazione di tali richieste.¹⁴⁹ La necessità di introdurre il procedimento di monitoraggio istituito con la riforma è emersa dopo i casi di Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna e Grecia, e in maniera ancora più netta

¹⁴⁶ Alessandro Follis, *Riforma del Mes, firmato l’accordo per la revisione del trattato*, Corriere della Sera, data di accesso: 27 gennaio 2021, <<https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/riforma-del-mes-firmato-laccordo-per-la-revisione-del-trattato/>>.

¹⁴⁷ *Dichiarazione del Presidente dell’Eurogruppo Paschal Donohoe sulla firma dell’accordo che modifica il trattato del MES e dell’accordo modificativo relativo al Fondo di risoluzione unico*, <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/01/27/statement-by-the-eurogroup-president-paschal-donohoe-on-the-signature-of-esm-treaty-and-the-single-resolution-fund-amending-agreements/>>.

¹⁴⁸ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, art. 14(6).

¹⁴⁹ *Ibid.*

dopo i devastanti effetti della diffusione del Covid-19, che ha portato in un breve lasso di tempo la media dei rapporti tra debito pubblico e PIL dei Paesi più avanzati a toccare i massimi storici registrati dall'ultimo dopoguerra, superando il 105%.¹⁵⁰

Proprio per far fronte ai numerosi casi, e alle diverse tipologie di intervento necessarie nei diversi Paesi Membri dell'Unione a seconda della difficoltà in cui essi versavano, la riforma del MES si concentra particolarmente su un aumento della varietà di prestiti che garantiscono una scelta più ampia su un pacchetto di interventi che possono essere messi a disposizione per i governi che presentino richiesta di sostegno.

La prima linea di credito che consente agli Stati di ricevere aiuti dal MES è rappresentata dalla linea di credito condizionale precauzionale (PCCL), riformata per consentire un accesso semplificato ai Paesi che sono in grado di soddisfare una serie di criteri attraverso la firma di una lettera di intenti, la cui verifica da parte della Commissione avverrebbe ogni sei mesi. Venendo incontro alla situazione di molti Paesi, ma rimanendo un Meccanismo dalla forte condizionalità, la proposta ha aggiornato i parametri per accedere alla PCCL, richiedendo allo Stato di rispettare, nei due anni precedenti la domanda di aiuto, i seguenti parametri: i) disavanzo pubblico non superiore al 3% del PIL; ii) saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche pari o superiore al parametro di riferimento minimo specifico al Paese; iii) rapporto tra debito e PIL non superiore al 60% o vicino a questo parametro.¹⁵¹ Oltre ad essi, ai Paesi viene richiesta un'assenza di squilibri eccessivi e di vulnerabilità che possano mettere a rischio la sua stabilità finanziaria ed un accesso ai mercati dei capitali a condizioni ragionevoli. D'altro canto, viene eliminata la precedente legislazione che prevedeva la firma di un Memorandum of Understanding, che imponeva al Paese coinvolto condizioni riguardanti l'aggiustamento fiscale e macroeconomico per ottenere i prestiti.¹⁵²

In alternativa alla prima linea di credito, nel caso in cui un Paese non soddisfi i criteri richiesti dalla linea di credito semplificata, la riforma del MES del 2020 ha aggiunto una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (ECCL).¹⁵³ Come per il caso dell'Italia,

¹⁵⁰ Andrea Hamai, Rony Hamai, *Debito pubblico in crescita, come gestirlo*, lavoce.info, data di accesso: 26 gennaio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/66013/debito-pubblico-in-crescita-come-gestirlo/>>

¹⁵¹ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, allegato III.

¹⁵² Angelo Baglioni, Massimo Bordignon, *Fondo Salva-Stati, cosa c'è e cosa no nella riforma*, lavoce.info, data di accesso: 27 gennaio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/62313/fondo-salva-stati-cosa-ce-e-cosa-no-nella-riforma/>>.

¹⁵³ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, art. 13, art. 14.

essa si occupa di fornire assistenza finanziaria ai Membri che, pur non soddisfacendo i criteri di ammissibilità alla PCCL, presentano un debito pubblico considerato sostenibile e disposti a firmare un Memorandum of Understanding. Tale accordo, firmato dalla Commissione Europea e dal Direttore Generale del MES, deve precisare le condizioni, proporzionate alla gravità della situazione dello Stato, cui vanno associate le risorse messe a disposizione dal Meccanismo.

La sostanziale differenza tra le due linee di credito attuate dal MES risiede quindi nel fatto che la PCCL si basa sulla concessione allo Stato richiedente della scelta della tipologia di interventi da attuare per la risoluzione della crisi; nel caso della ECCL e degli altri strumenti proposti dal Trattato per porre fine alla crisi in atto, invece, essi si basano sulla negoziazione della condizionalità e sulla partecipazione di Commissione Europea, MES e Banca Centrale Europea per la scelta degli interventi per risolvere le problematiche finanziarie del Paese richiedente.

Un ulteriore nodo cruciale su cui è intervenuta in maniera vigorosa la riforma del Trattato del 2020 sono le Clausole di Azione Collettiva (CACs), che riguardano i titoli di debito futuri dello Stato.¹⁵⁴ Prima della riforma, infatti, alla maggioranza qualificata dei creditori di un debito era consentito il potere decisionale sulla ristrutturazione del debito a tutti i creditori. Con le nuove linee guida si andrebbe quindi ad evitare di conferire a dei fondi di investitori detentori alcuni dei titoli di uno Stato di bloccare o rallentare la ristrutturazione del debito, garantendo tale obiettivo al raggiungimento della maggioranza singola. In altre parole, servirebbe un solo voto favorevole da parte della maggioranza dei detentori dei debiti statali invece che uno per ogni tipo di obbligazione. Come confermato dalla Banca d'Italia, nel caso italiano, ma non solo, “rendere più ordinata un’eventuale ristrutturazione del debito, riducendo i costi connessi con l’incertezza sulle modalità e sui tempi della sua realizzazione”¹⁵⁵ sarebbe l’effetto più immediato della riforma delle clausole di azione collettiva, oltre a ridurre l’incertezza relativa all’esito dell’insolvenza. Infine, la riforma voluta fortemente dalla Commissione Europea per migliorare e rendere più efficiente il Meccanismo Europeo di Stabilità riguarda il backstop¹⁵⁶, ovvero la garanzia di ultima istanza per le banche che si trovano in difficoltà, che entrerebbe in

¹⁵⁴ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, art. 12(4).

¹⁵⁵ Banca d'Italia, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES-European Stability Mechanism, ESM) e la sua riforma: domande frequenti e risposte*, data di accesso: 30 gennaio 2021, <https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html>.

¹⁵⁶ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, art. 18A.

vigore due anni prima del previsto, ovvero nel 2022, proprio per far fronte agli eventi recenti che hanno finito per intaccare anche il sistema bancario europeo e non solo. Il backstop fungerebbe da paracadute, fino ad un massimo di 68 miliardi di euro¹⁵⁷, per il Fondo di Risoluzione Unico (FRU) per le banche, potendo quindi attingere proprio dai fondi del MES solo in caso in cui la banca in questione abbia già esaurito tutte le risorse a propria disposizione per evitare il tracollo, e il Credito di Risoluzione Unico, che controlla il FRU¹⁵⁸, non sia riuscito a raccogliere i fondi necessari a coprire il debito creatosi. Dalla proposta presentata nella riforma si evince come la Commissione punti in maniera vigorosa alla prevenzione di eventuali crisi per il sistema bancario, cercando di tutelarsi in un momento in cui le banche europee godono di buona salute, ma mantenendo alta l'attenzione su specifiche aree dell'Unione Europea, su tutte il Sud Europa.

L'attenzione sulla riforma del MES è emersa definitivamente durante i mesi di lockdown stabiliti dai governi per arginare il diffondersi dell'epidemia di SARS-CoV-2, che ha messo i Paesi membri dell'Unione, su tutti l'Italia di fronte al bivio tra chiedere i prestiti con le condizionalità espresse nel Trattato o cercare risorse, possibilmente in tempi brevi, altrove.

¹⁵⁷ Follis, *Riforma del Mes, firmato l'accordo per la revisione del trattato*, lavoce.info.

¹⁵⁸ Federico Fubini, *Mes, cosa prevede la riforma? Le modifiche e il significato per l'Italia*, l'Economia, data di accesso: 1 febbraio 2021, <https://www.corriere.it/economia/finanza/20_dicembre_03/mes-cosa-prevede-riforma-modifiche-significato-l-italia-34487b72-34b5-11eb-b1bc-a76a672bf85e.shtml>.

2.4 Storia recente, perché in Italia non è stato firmato

Nonostante gli sforzi realizzati dall'Eurogruppo per eliminare molte delle condizionalità previste per attivare il Meccanismo Europeo di Stabilità nei Paesi firmatari del Trattato, l'Italia non ha ritenuto opportuno attivarlo per far fronte alle problematiche conseguenze della pandemia da SARS-CoV-2, questo a dispetto del fatto che ci si sarebbe garantiti liquidità immediata ad un basso tasso di interesse. Inoltre, a ciò sono subentrate le ragioni e le strumentalizzazioni politiche per valutare se e come accettare i finanziamenti europei. Seppur con diverse motivazioni, il rifiuto di adottare tale meccanismo è emerso sia da parte della maggioranza parlamentare, guidata dal premier Conte, sia dall'opposizione, in particolare da Matteo Salvini e Giorgia Meloni.

2.4.1 Il rifiuto del governo Conte

“L'Italia non ha bisogno del MES”

In una conferenza stampa del 9 aprile 2020, con i contagi da SARS-CoV-2 in temporanea diminuzione, oltre a prorogare le misure restrittive fino al 3 maggio, seppur annunciando una contenuta riapertura di determinate attività, il Premier italiano Giuseppe Conte annuncia la ferma intenzione da parte del governo di non attivare i ristori provenienti dal MES. Nello stesso giorno, l'Eurogruppo si riuniva per proporre di utilizzare i fondi del MES attraverso la creazione di un nuovo strumento, che fornisse aiuto ai Paesi maggiormente colpiti dalla catastrofe della pandemia per sostenere il settore sanitario.¹⁵⁹ La decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri non verrà revocata nonostante lo sforzo prodotto dall'Eurogruppo, che l'8 maggio voterà a favore della concessione di una nuova linea di credito, chiamata Pandemic Crisis Support. La proposta votata dalla

¹⁵⁹ Angelo Bordignon, *Mes sì o Mes no?*, lavoce.info, data di accesso: 2 febbraio 2021

Gli sforzi prodotti negli anni per riformare il MES e l'attivazione da maggio 2020 della Pandemic Crisis Support non hanno tuttavia avuto riscontro positivo all'interno dei governi europei, tantomeno in quello italiano.

Sia per quanto concerne il Meccanismo Europeo di Stabilità che la Pandemic Crisis Support, una delle ragioni che hanno portato l'Italia alla decisione di non avvalersi di questi strumenti risiede nell'effetto stigma. Secondo alcuni critici, infatti, il bisogno impellente di ricorrere da subito ad un meccanismo come il MES o ad un aiuto creato da poco rischierebbe di dare al mercato internazionale un segnale di debolezza, dimostrandosi incapaci di autofinanziarsi con le aste per i titoli di Stato sui mercati ordinari. Tale considerazione, in secondo luogo, potrebbe fungere da spauracchio per gli investitori che, preoccupati da tale richiesta, alzerebbero i loro tassi di interesse, vanificando così ogni vantaggio ottenuto dai risparmi provenienti dai meccanismi europei. A ciò si aggiunge il fatto che i meccanismi europei godono di una posizione di creditori privilegiati: *“(...) i capi di Stato o di governo hanno concordato che i prestiti del MES fruiranno dello status di creditore privilegiato in modo analogo a quelli del FMI(...).”*¹⁶³ Questo ulteriore problema eliminerebbe i vantaggi provenienti dai fondi europei, portando allo stesso risultato dell'effetto stigma: la mancata precedenza sulla restituzione dei prestiti indurrebbe altri creditori ad alzare i propri tassi di interesse, essendo consci del fatto che tali investimenti verrebbero subordinati a quelli del MES e quindi ripagati solo in seguito a quelli da restituire ai meccanismi europei. Il dibattito sul fatto che questi prestiti possano o meno giovare all'Italia è alimentato dal fatto che una richiesta fatta da un Paese importante ma pur sempre “periferico” non verrebbe vista positivamente; lo scenario cambierebbe se, ancora una volta, più Paesi si allineassero con l'Italia e formulassero una richiesta comune, che farebbe apparire il singolo Paese come una nazione in grado di influenzare il comportamento degli altri Membri. Ciò azzererebbe il rischio stigma, facendo anzi intravedere agli investitori internazionali come il Paese sarebbe in grado di portare a compimento delle operazioni a tassi di interesse vantaggiosi e di attrarre il favore degli altri Stati.

Inoltre, considerando che i prestiti del MES sono disponibili fino al 2022, e che tale

¹⁶³ *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità*, Preambolo, art. 12.

prestito, come detto, viene concesso solo in seguito ad una valutazione positiva del debito, che deve quantomeno essere ritenuto sostenibile, il tempo per richiedere tali fondi non è illimitato. I 36 miliardi di euro sarebbero quindi un aiuto da chiedere in tempi brevi, e tenendo presente che la valutazione espressa dagli organi che si occupano di monitorare il debito pubblico dei governi possono cambiare opinione. Ciò potrebbe significare rinunciare temporaneamente al Meccanismo Europeo di Stabilità, ma doverne richiedere i benefici quando potrebbe essere troppo tardi, o non potrebbe non essere affatto possibile farlo.

Infine, l'eccessivo prolungarsi della pandemia e dei conseguenti lockdown, uniti al ritardo nel chiedere aiuti dall'Unione Europea, simbolo di una volontà per una ripresa verso la coesione sociale, potrebbero significare una ripetizione del collasso della sanità e dell'economia avvenuto in Italia nel marzo del 2020.

CAPITOLO III: IL RECOVERY FUND

In seguito allo scoppio della pandemia di SARS-CoV-2, parallelamente alla riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità, la Commissione Europea aveva avviato le negoziazioni per uno strumento alternativo, creato appositamente per finanziare gli Stati membri impegnati a fronteggiare la crisi pandemica.

Da un lato vi erano state le grandi difficoltà nell'arrivare ad un accordo per modificare il MES e dall'altro la consapevolezza che tale meccanismo, se attivato dai governi europei, non sarebbe stato sufficiente per aiutare le economie colpite a partire da marzo 2020. La Commissione Europea aveva iniziato quindi a vagliare l'ipotesi di uno strumento più potente e allo stesso tempo più adatto a rispondere alla più grande recessione dal dopoguerra. Nel caso del Meccanismo Europeo di Stabilità, infatti, i dubbi più ricorrenti riguardavano, in primo luogo, nonostante le dichiarazioni e le rassicurazioni da parte delle istituzioni europee, la presenza di rigorose condizionalità per i prestiti. In secondo luogo, la quantità di fondi garantita da tali sovvenzioni era ritenuta insufficiente, se confrontata ai danni provocati all'interno dell'Unione Europea dalla crisi pandemica.

Lo strumento venne quindi individuato nel Recovery Fund, in seguito chiamato Recovery and Resilience Facility (RRF) o Recovery Plan, a sottolineare come, nonostante gran parte dei finanziamenti che sarebbero arrivati ai governi sarebbero stati a fondo perduto, essi avrebbero avuto il nulla osta solo in presenza di un piano presentato dagli Stati stessi per raggiungere determinati obiettivi. Ciò avrebbe garantito non solo una ripresa ma anche una crescita dell'Unione Europea, attraverso degli investimenti che la avrebbero resa più resiliente nell'eventualità di crisi future.

Come accaduto dopo la Seconda Guerra Mondiale, alle origini del processo che ha portato alla costruzione dell'integrazione europea, la consapevolezza che da un periodo di difficoltà comune sarebbe stato necessario anteporre gli interessi comuni a quelli dei singoli Paesi ha portato in tempi rapidi alla proposta, e in seguito alla sua approvazione, della Commissione. Tale progetto intende dare una precisa direzione all'azione dell'Unione, un'azione che privilegia il salvataggio economie più fragili, specialmente quelle del Sud Europa, a dispetto delle richieste dei Paesi storicamente più attenti ai propri

bilanci, particolarmente critici riguardo l'eccessivo finanziamento di Paesi più in difficoltà o colpiti maggiormente dalla crisi. Come negli anni Quaranta, dunque, le critiche e per un progetto così ambizioso sono state molte, ma la linea che si è voluto seguire è quella di un'Unione Europea e di un'Eurozona che possono crescere solo se ogni Stato al loro interno cresce a sua volta. La convinzione è quella di creare dunque un'Unione Europea che non ripeta gli errori fatti nel recente passato, e che con la diffusione della crisi pandemica rischiano di aggravarsi.

3.1 Origini, storia e firma

Oltre alla riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità, dunque, la Commissione Europea, incaricata dai leader dell'Unione Europea di intervenire per contrastare gli effetti provocati dalla diffusione del SARS-CoV-2, a partire da aprile 2020 iniziò a disegnare un nuovo progetto che avrebbe dovuto portare alla proposta per un'operazione da 750 miliardi di euro. Fin da subito fu deciso di dividere tale cifra tra sussidi a prestiti, destinati a finanziare e far ripartire l'Unione Europea, colpita dai lockdown imposti dalla pandemia. Le negoziazioni tra i governi dei 27 Paesi dell'Unione, divisi come detto dagli interessi nazionali anche a causa delle differenti intensità con cui la crisi si era fatta sentire su ognuno di loro, si concentrarono in particolare su come tali fondi avrebbero dovuto essere finanziati.

Il 28 maggio venne ufficialmente proposta dalla Commissione Europea l'utilizzo di un pacchetto di sostegno economico per gli Stati membri dell'Unione Europea del valore di 1824,3 miliardi di euro, la più grande manovra economica mai finanziata a bilancio dall'ente europeo fino ad oggi. Il fulcro dell'intervento proposto dall'Unione Europea, chiamato Next Generation EU (NGEU), per sottolineare l'obiettivo finale, ovvero quello di trasformare l'Unione Europea e renderla più solida e unita, in un momento centrale nella storia dell'Europa, avrebbe messo a disposizione 750 miliardi di euro¹⁶⁴, destinati a riparare i danni causati dalla pandemia. Dei 750 miliardi, 672,5 vennero stanziati per finanziare il Recovery and Resilience Facility, il dispositivo che avrebbe finanziato le riforme e gli investimenti degli Stati per favorirne la ripresa.¹⁶⁵ Oltre a costituire il più grande piano di finanziamento mai messo in atto, esso è anche il primo meccanismo destinato a rafforzare nello stesso momento le economie di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea contemporaneamente, tenute conto delle proporzioni globali della crisi. Secondo le prime stime del Fondo Monetario Internazionale, infatti, gli effetti della pandemia avrebbero comportato a livello globale una contrazione del PIL del 3%,

¹⁶⁴ I restanti 1074,3 miliardi di euro, a prezzi del 2018, vengono inseriti nel bilancio a lungo termine dell'UE nell'ambito del tradizionale quadro futuro pluriennale (QFP). Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, data di accesso: 15 febbraio 2021, <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#figures>.

¹⁶⁵ Ibid.

superiore a quella registrata in seguito alla crisi del 2008, che aveva comportato solo una recessione dello 0,1% del PIL. Per quanto riguarda l'Unione Europea, invece, il crollo del PIL venne stimato intorno al 7,5%, il più drammatico registrato dal dopoguerra.¹⁶⁶ La sostanziale differenza con la crisi del 2008 consisterebbe in due elementi: nel caso dell'epidemia, in primo luogo, il blocco di vaste aree ha intaccato in modo diretto l'economia globale e, in secondo luogo, essa ha colpito in maniera indistinta tutti i Paesi, da quelli avanzati a quelli emergenti. Lo stesso è avvenuto in Europa dove, a conferma di quanto l'Unione Europea volesse tutelare maggiormente determinate aree, colpite in maniera più dura dalla pandemia, le operazioni per il Recovery Plan subirono una notevole accelerazione. Ciò avvenne soprattutto in seguito ai dati riportati riguardanti Italia e Grecia, che denunciavano una contrazione del PIL rispettivamente del 9,1 e del 10%.¹⁶⁷ Nel frattempo, l'impatto avuto dalla pandemia scoppiata a Wuhan avrebbe avuto, in secondo luogo, degli effetti più negativi del previsto sull'economia, con una contrazione mondiale fino al 5,2%¹⁶⁸ e, allo stesso tempo, avrebbe reso la rinascita più lenta e difficile. Infatti, solo nell'anno successivo si sarebbe vista una parziale ripresa economica, ma di gran lunga inferiore alla caduta avuta nei mesi di chiusura. Proprio in queste circostanze l'Unione Europea ha deciso di reagire con dei provvedimenti senza precedenti contro la crisi e l'aumento del debito pubblico, per rendere l'Europa più verde, digitale e al contempo resiliente.

L'accordo sul Recovery Plan, storica dal punto di vista della portata e della durata dei negoziati¹⁶⁹, è arrivato il 21 luglio 2020, ma le opposizioni su determinati aspetti arriveranno a rimandare l'accordo definitivo fino al 10 dicembre.¹⁷⁰ Il compromesso elaborato dalla Commissione Europea riassume le capacità di trovare un accordo in grado di mettere d'accordo la Commissione stessa e le diverse volontà nazionali che, pur volendo trovare l'accordo migliore le proprie necessità, hanno accettato il piano proposto.

¹⁶⁶ Giovanni Di Donfrancesco, *Fmi: recessione globale nel 2020 (3%) e per l'Italia Pil in calo del 9%*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 20 febbraio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-recessione-globale-2020-3percento-e-l-italia-pil-calo-9percento-ADWExyJ>>.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Di Donfrancesco, *Fmi: Pil globale in calo del 4,9%, Italia -12,8%. Impatto "catastrofico" sull'occupazione e povertà in aumento*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 1 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-pil-globale-calo-49percento-impatto-catastrofico-sull-occupazione-e-poverta-aumento-ADzSs4Z>>.

¹⁶⁹ Le negoziazioni sono durate dal 17 al 21 luglio 2020, mai così tanto nella storia dell'Unione Europea.

¹⁷⁰ Alberto Magnani, *UE: raggiunto l'accordo su bilancio e Recovery Fund. Michel: ora può partire l'attuazione*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 4 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/ue-raggiunto-l-accordo-bilancio-e-recovery-fund-michel-ora-puo-partire-l-attuazione-ADceyZ7>>.

Quanto emesso dal vertice di Bruxelles è l'ennesima conferma di come al di fuori dei confini nazionali, pur essendoci interessi diversi, è possibile trovare dei punti comuni, impossibili da raggiungere se perseguiti da volontà singole o limitate al volere di un solo Paese.

Un programma senza dubbio ambizioso che prevedeva di mettere d'accordo le necessità e le volontà, finanziarie e non, dei 27 Paesi dell'Unione Europea, e raggiungere l'obiettivo concordato fin dall'inizio dei negoziati, bilanciando le differenti richieste provenienti da Governi in situazioni finanziarie diverse, e che avevano risentito in maniera diversa della pandemia.

Tra le prime opposizioni, infatti, vi fu quella relativa alla ripartizione dei fondi del Next Generation EU: 750 miliardi di euro¹⁷¹, divisi tra sussidi, ovvero finanziamenti a fondo perduto, e prestiti, sui quali la Commissione impone lo 0,6% del Reddito Nazionale Lordo degli Stati membri.¹⁷² Nelle proposte originali, infatti, le richieste dei Paesi come Olanda, Austria, Danimarca e Svezia, storicamente attente alle loro spese e alla sostenibilità del debito pubblico, avevano contestato l'ingente quantità di risorse a fondo perduto, la gran parte delle quali sarebbe stata destinata a Paesi meno in salute finanziariamente quali l'Italia, rispetto a quella dei prestiti (circa 500 miliardi contro 250).¹⁷³ A tale proposta il blocco di Paesi definiti "frugali" ha risposto con una richiesta, poi accettata, di dividere i sussidi e i prestiti in 390 e 360 miliardi di euro.¹⁷⁴ La richiesta era stata formulata per voce del Primo Ministro olandese Rutte, che aveva proposto una diminuzione dei sussidi per i Paesi che, pur essendo stati colpiti duramente dalla pandemia, negli anni recenti avevano dimostrato di essere incapaci di autofinanziarsi. Tra gli argomenti presentati dal premier olandese spiccava la differenza tra il rapporto tra debito pubblico e PIL olandese e quello italiano, rispettivamente del 50 e del 160%.¹⁷⁵ In secondo luogo, la presenza di

¹⁷¹ Oltre al Resilience and Recovery Facility (672,5 miliardi di euro) vengono stanziati il REACT-EU (47,5), Orizzonte Europa (5), il Fondo InvestEU (5,6), Sviluppo rurale (7,5), il Fondo per una transizione giusta (10) e il Resc-EU (1,9). Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.5.

¹⁷² Magnani, *Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 6 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>>.

¹⁷³ Francesco Daveri, *L'UE non più matrigna prova a scacciare l'incubo sovranista*, lavoce.info, data di accesso: 7 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/68610/leuropa-non-piu-matrigna-prova-a-scacciare-lincubo-sovranaista/>>.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Diana Cavalcoli, *Recovery Fund, perché Olanda e paesi frugali ce l'hanno con l'Italia? Da quota 100 alle tasse, i nodi della discordia*, l'Economia, data di accesso: 7 marzo 2021, <<https://www.corriere.it/economia/pensioni/cards/recovery-fund-perche-olanda-paesi-frugali-ce-l-hanno>>.

aliquote alte presente nei Paesi “frugali” erano state contrapposte all’alta evasione presente in Italia.¹⁷⁶

Da un lato veniva quindi ritenuta inaccettabile la proposta di nuove esenzioni fiscali in Italia proprio grazie ai finanziamenti del Recovery Fund e, dall’altro, veniva richiesta di conseguenza una ferrea sorveglianza sull’utilizzo dei finanziamenti stessi.

Il dibattito sulla quantità di finanziamenti erogati tramite sussidi, o a fondo perduto, in particolare quelli provenienti dal Recovery and Resilience Facility, ovvero 312,5 miliardi di euro¹⁷⁷, ha riguardato quindi gran parte delle negoziazioni. Proprio per distinguersi dal MES, però, il Recovery Plan concede i propri sussidi, ottenuti tramite la Commissione dai mercati finanziari, ma che dovranno essere in ogni caso restituiti tramite aumenti di bilancio. Essi verrebbero finanziati tramite un aumento di contributi da parte degli Stati stessi nel bilancio comunitario in base al loro Reddito Nazionale Lordo¹⁷⁸ o, in alternativa, con nuove tasse, la maggior parte delle quali ricadrebbe sui cittadini.¹⁷⁹ Nel primo caso, l’Italia, nonostante le critiche e i dubbi espressi dai Paesi “frugali” possano risultare fondati, sarebbe comunque l’unico Paese a beneficiare delle sovvenzioni al netto del proprio bilancio europeo, dovendo contribuire per 50 miliardi ma ricevendone 81,4 in sovvenzioni.¹⁸⁰ Tale decisione è stata presa soprattutto tenendo in considerazione il fatto che l’Italia sia stato il primo Paese dell’Unione Europea ad essere colpito dalla crisi pandemica e sicuramente quello colpito in maniera più rilevante.

Per quanto riguarda la seconda critica, fin da subito la Commissione Europea si è dimostrata consapevole del fatto che l’allocazione dei fondi da destinare agli Stati sotto forma di sussidi del Recovery and Resilience Facility, sarebbe stata una questione delicata all’interno delle negoziazioni. A differenza di quanto avvenuto per il Meccanismo

[l-italia-quota-100-tasse-nodi-discordia/taglio-tasse-promesso-gualtieri.shtml](#)>.

¹⁷⁶ Si fa riferimento in particolare ad un possibile taglio delle tasse proposto dal Ministro dell’Economia italiana Gualtieri proprio grazie ai fondi del Recovery Plan. Diana Cavalcoli, *Perché Olanda e paesi frugali ce l’hanno con l’Italia? Da quota 100 alle tasse, i nodi della discordia*, L’Economia, data di accesso: 7 marzo 2021, <<https://www.corriere.it/economia/pensioni/cards/recovery-fund-perche-olanda-paesi-frugali-ce-l-hanno-l-italia-quota-100-tasse-nodi-discordia/taglio-tasse-promesso-gualtieri.shtml>>.

¹⁷⁷ Commissione Europea, *Piano per la ripresa dell’Europa*, data di accesso: 7 marzo 2021, <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#figures>.

¹⁷⁸ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.4.

¹⁷⁹ Tommaso Monacelli, *Recovery Plan, un piano con precise condizioni*, la voce.info, data di accesso: 8 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71435/recovery-plan-un-prestito-con-precise-condizioni/>>.

¹⁸⁰ Silvia Meler, *Next Generation, chi ci guadagna e chi ci perde*, la voce.info, data di accesso: 10 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/>>.

Europeo di Stabilità, quindi, la Commissione ha richiesto agli Stati membri un progetto che illustrasse come essi intendessero spendere i fondi ricevuti specificando come, attraverso tale scelta, intendevano raggiungere determinati obiettivi e finalità. Tale richiesta avrebbe portato ad un duplice obiettivo: da un lato sarebbe stata utile per rassicurare i Paesi come l'Olanda sulle modalità di spesa dei fondi. Dall'altra è servita alla Commissione stessa per assicurarsi che i sussidi verranno utilizzati esclusivamente per incentivare la crescita economica dei Paesi richiedenti. Infatti, come stabilito dal Consiglio di Bruxelles, tali piani verranno valutati nell'arco di due mesi dalla Commissione. Ciò garantisce una rapida decisione in un momento critico, e rimanendo fedeli alle date stabilite per la concessione dei fondi. La valutazione verrà eseguita secondo specifici criteri, a partire dalla coerenza con le raccomandazioni elencate per il singolo Paese. Come detto, altri criteri per l'assegnazione dei fondi riguardano le prospettive di crescita, la creazione di maggiori posti di lavoro e una struttura che renda il Paese più resiliente.

L'obiettivo dichiarato è quello di evitare quanto accaduto in Grecia, con il fallimento dell'operazione che grazie al MES avrebbe dovuto mitigare il rischio del debito sovrano attraverso delle riforme e dei Memorandum. Dopo l'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità, invece, vi era stato un aumento delle disparità nel Paese e, inoltre, i fondi erogati non avevano portato alla creazione di un programma direzionato alla crescita del Paese. La Commissione Europea ha inoltre specificato come la valutazione dei piani presentati dai governi "deve essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione".¹⁸¹ Inoltre, per ottenere un ulteriore riscontro su tale valutazione, la Commissione si avvale del parere di un comitato tecnico e scientifico, al fine di giudicare al meglio le proposte dei Governi riguardo ai programmi di spesa relativi ai finanziamenti. L'accordo relativo alle critiche espresse dai Paesi "frugali" venne raggiunto tramite un compromesso. Da un lato la loro proposta è stata accettata solo in parte: l'inserimento del diritto di veto per bloccare i finanziamenti verso uno Stato è stata rifiutata, se non in via eccezionale ed in presenza di gravi scostamenti dal raggiungimento degli obiettivi prefissati nei piani presentati da un Paese. Inoltre, tale contestazione ritarderebbe l'arrivo dei finanziamenti di tre mesi, ma senza bloccarla completamente, poiché in ultima istanza

¹⁸¹ Ibid.

sarà la valutazione della Commissione a prevalere.¹⁸² Dall'altro, lo spirito di equilibrio della Commissione e dell'Unione Europea, rafforzatisi in questo periodo di crisi, hanno prodotto un accordo relativo all'aumento dei rebates, ovvero le risorse da destinare al bilancio europeo nei prossimi sette anni, richiesto dal gruppo di Paesi guidati da Rutte. Per bilanciare le richieste del blocco dei Paesi, tra cui l'Italia, che chiedevano maggiori sussidi, la Commissione è venuta incontro alle richieste dei Paesi "frugali", che auspicavano uno sconto sulle restituzioni di parte dei loro versamenti nazionali all'Unione¹⁸³, e spostando parzialmente tali pagamenti su Spagna, Francia e l'Italia stessa, riducendo il loro l'effettivo guadagno netto.¹⁸⁴

Un ulteriore nodo che emerse dalle negoziazioni fu l'opposizione di Polonia e Ungheria. All'interno delle due minacce portate dai Paesi del gruppo Visegrád, si può capire come il processo di integrazione e cooperazione europea sia ben lontano dalla fine. Ogni Paese all'interno dell'Unione detiene una storia e delle tradizioni profondamente diversi dagli altri, e questo non può che andare ad influire inevitabilmente sulle scelte economiche effettuate al momento delle riunioni in Parlamento. La minaccia di veto da parte dei leader dei due Paesi, Viktor Orban e Mateus Morawieki, era motivata in primis dall'intenzione di condizionare la concessione dei fondi al rispetto delle regole democratiche e dello stato di diritto.

I due Paesi, infatti, erano da anni sotto il mirino delle accuse del Parlamento Europeo per la violazione di legislazioni, su cui l'Unione Europea stessa pone i suoi pilastri. Accettando tali verdetti, i due Paesi del gruppo Visegrád si sarebbero visti quindi costretti ad accettare le richieste di modifica delle leggi che regolano i diritti sulla libertà di espressione, l'indipendenza dei magistrati e sui richiedenti asilo, in contrasto con il nazionalismo delle "democrazie illiberali" proclamate nei due Stati. Oltre alle denunce per le violazioni dell'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea¹⁸⁵ e le condanne per

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ La riduzione lorda al contributo annuo sul bilancio è pari a: Danimarca, 377 milioni di euro, Germania, 3671 milioni di euro, Paesi Bassi, 1921 milioni di euro, Austria 565 milioni di euro, Svezia, 1069 milioni di euro. Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.65.

¹⁸⁴ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.8.

¹⁸⁵ L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. *Trattato sull'Unione Europea*, art.2.

violazioni delle leggi comunitarie, ai due Paesi era stato segnalato che tali comportamenti sarebbero stati sanzionati con la possibile sospensione del voto in Parlamento.¹⁸⁶

Ancora una volta, come accaduto per le negoziazioni che avevano portato ai primi segnali della costruzione di un'Europa unita, le questioni economiche si sono legate in primis alla politica, oltre che alle diverse ideologie, alla tradizione e alla necessità degli Stati membri di trovare un accordo. Tale compromesso, in una situazione di emergenza sanitaria ed economica, doveva servire, oltre che per aiutare gli Stati, anche per evitare una inutile quanto dispendiosa guerra culturale per entrambe le posizioni.

L'Unione Europea, infatti, nasce soprattutto proprio per evitare il ripetersi degli errori delle dittature del passato e dalle ceneri di una guerra nata per via del diffondersi dei nazionalismi autoritari. Nonostante ciò, la presa di posizione nei confronti di Polonia e Ungheria da parte della Commissione è stata quantomeno moderata. Essa ha infatti cercato di trovare un compromesso per non bloccare le procedure verso l'attivazione del Recovery and Resilience Facility, ma senza al contempo venire meno ad uno dei pilastri su cui si base l'Unione Europea stessa. Essendosi trovata di fronte alla dura opposizione di due Paesi, le cui condizioni sanitarie ed economiche erano state fortemente indebolite dalla pandemia, e i cui bilanci negli anni sono stati sostenuti proprio dai fondi comunitari, l'Unione Europea ha comunque deciso di accettare un ritardo nella valutazione delle violazioni dei due Paesi coinvolti. È possibile notare in tale decisione un chiaro scostamento da uno dei principi cardine del progetto comunitario europeo, peraltro ribadito anche nel documento emesso dal consiglio di Bruxelles:

“Gli interessi finanziari dell'Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai trattati dell'Unione, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE.(...) Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto.”¹⁸⁷

¹⁸⁶ L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea prevede la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione europea (ad esempio il diritto di voto in sede di Consiglio) in caso di violazione grave e persistente da parte di un Paese membro dei principi sui quali poggia l'Unione (libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto).

¹⁸⁷ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.7.

In secondo luogo, oltre alle questioni ideologiche, nel veto minacciato da Ungheria e Polonia vi erano anche delle necessità economiche, ovvero la preoccupazione di vedere parte dei fondi europei, dei quali il gruppo Visegrád è tra i principali beneficiari, venire spostato verso i Paesi più colpiti dalla pandemia, su tutti Italia e Spagna. Inoltre, come già menzionato, tra i principali obiettivi dell'Unione Europea, e del Next Generation EU, la transizione energetica dell'Europa in un continente sempre più attento alle risorse sostenibili è un punto centrale. Tale decisione era nata dunque anche dalla paura di vedere svanire gran parte delle proprie industrie, basate principalmente sui combustibili fossili.¹⁸⁸

La necessità di trovare un compromesso finale, data da un lato dalla quantità di risorse, stimate in circa 160 miliardi di euro¹⁸⁹, che dovrebbe supportare Polonia e Ungheria nel fronteggiare la crisi pandemica, e dall'altro dalla volontà dell'Unione Europea di non rovinare quanto ottenuto nel consiglio di Bruxelles di luglio, ha di fatto portato infine allo sblocco della trattativa.

È evidente quindi come l'Unione Europea abbia dovuto alleggerire le proprie richieste nei confronti dei due Stati, che proprio durante i mesi più difficili della pandemia si erano resi partecipi, in particolare la Polonia di Orban, di un inasprimento delle proprie condotte. Infatti, il primo ministro ungherese aveva decretato l'approvazione di una legge che concede al primo ministro poteri di decretazione esclusivi, potendo oltrepassare il Parlamento, oltre a poter sospendere leggi precedenti e a infliggere pene alla stampa che diffondesse notizie giudicate non appropriate dalla maggioranza. In secondo luogo, e, ancor più rilevante, il primo ministro polacco non aveva posto un limite a tale provvedimento. Tali comportamenti si trovavano in totale contrapposizione con le misure prese nel resto dell'Unione per arginare il diffondersi della pandemia. Nel resto dell'Unione Europea, infatti, le precauzioni prese, pur facendo venire meno alcuni dei diritti inalienabili e la privacy dei cittadini europei, sono sempre state destinate a durare

¹⁸⁸ Gabriele Crescente, *La trattativa europea sul Recovery Fund entra nel vivo*, l'Internazionale, data di accesso: 11 marzo 2021, <<https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/06/19/trattativa-europa-recovery-fund>>.

¹⁸⁹ Dino Pesole, *I rischi per l'Europa dopo il veto di Polonia e Ucraina che blocca il bilancio UE*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 10 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/i-rischi-l-europa-il-veto-polonia-e-ungheria-che-blocca-bilancio-ue-ADastF4>>.

un lasso di tempo determinato, e ad essere sempre vagliate solo dopo il consenso ottenuto da parte dei parlamenti nazionali.¹⁹⁰

Nonostante le problematiche e le questioni sollevate per le diverse esigenze dei Paesi, il 21 febbraio 2021 la firma sul Next Generation EU di ha permesso di dare il via all'operazione finanziaria più grande della storia.

¹⁹⁰ Gianni Bonvicini, *Orban e il contagio delle democrazie*, Affari Internazionali, data di accesso: 11 marzo 2021, <<https://www.affarinternazionali.it/2020/04/orban-e-il-contagio-delle-democrazie/>>.

3.2 Next Generation EU e implementazione in Italia

Da molti anni in Europa si era parlato della necessità di attuare una transizione che portasse a obiettivi diversi, ma collegati tra di loro. Tra i principali vi erano: la transizione verso un continente più verde e tecnologico, la diminuzione delle enormi differenze tra le zone, in particolare di quella tra Nord e Sud Europa, un progetto che dopo la crisi del 2008 ridesse a milioni di giovani la possibilità di trovare un lavoro e, infine, un continente in cui le disparità, prima su tutte quella tra genere, venissero annullate. La crisi pandemica del marzo 2020 ha reso alcune di queste problematiche ancora più evidenti. In particolare, le disparità economiche sono aumentate per i Paesi maggiormente colpite dalla pandemia, e allo stesso modo la povertà. Next Generation EU, e soprattutto il pacchetto di maggior rilevanza al suo interno, il Resilience and Recovery Facility, sono stati creati come gli strumenti in grado non solo di far ripartire l'Unione Europea, ma anche di proiettarla verso una dimensione più ecologica e resistente alle prossime crisi.

3.2.1 Obiettivi di Next Generation EU

Tale missione, che comprende da un lato uscire dalla crisi causata dalla pandemia e dall'altro, al contempo, rimediare agli effetti ancora evidenti di quella del 2008, ha rappresentato una sfida mai vista per l'Unione Europea, per via della quale una quantità di risorse eccezionali sono state mobilitate. Come menzionato precedentemente, la cifra stanziata per stimolare la ripresa europea è di 1800 miliardi di euro, divisi tra il Recovery and Resilience Facility (750 miliardi di euro), che dovrà fornire agli Stati i fondi tra sussidi e prestiti, e il quadro finanziario pluriennale (QFP), un bilancio per il periodo 2021-2027 che prevede lo stanziamento di 1074,3 miliardi di euro.¹⁹¹ Vista, come detto,

¹⁹¹ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19,

l'eccezionalità della situazione, il programma per i rimborsi delle cifre stanziare ai Paesi membri è stata fissata al 2058.¹⁹² Tale data concede agli Stati di poter ottenere, nel frattempo, i risultati grazie ai propri investimenti e, al contempo, di restituire comodamente i prestiti ottenuti dalla Commissione Europea.

Da un lato, come menzionato, vi sono i sussidi e i prestiti che ogni Paese avrà, distribuiti in base alla proposta della Commissione per il biennio 2021-2022; per quanto riguarda l'anno successivo essi verranno distribuiti in base a quanto rilevato *“dalla perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e dalla perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021, che sarà calcolata entro il 30 giugno 2022.”*¹⁹³ Essi, inoltre, verranno assegnati solo a seguito della presentazione di un programma e della sua valutazione positiva da parte della Commissione Europea stessa e dal comitato tecnico scientifico.¹⁹⁴ Dall'altro, gli investimenti provenienti dal bilancio a lungo termine approvato per aiutare i settori inseriti tradizionalmente nel proprio programma e, come ulteriore obiettivo, completare la transizione europea verso un modello più verde e digitale.

Nel piano presentato da ogni Paese, infatti, almeno il 30% degli investimenti di tutti i programmi dovrà essere indirizzato verso l'obiettivo climatico¹⁹⁵, ovvero portare l'Europa, entro il 2050, il primo continente a impatto zero.¹⁹⁶ Oltre a ciò, il 20% del Resilience and Recovery Facility dovrà essere utilizzato per sviluppare il settore digitale, che avrà la priorità in tutti i programmi presenti. Il programma stilato dalla Commissione prevede di stanziare i fondi per sette diversi settori, le cui economie verranno stimolate in parte dal quadro finanziario pluriennale, e in parte dal pacchetto del Next Generation EU. Nello specifico i settori che verranno stimolati dal doppio pacchetto europeo sono: il mercato unico, l'innovazione e l'agenda (143.381 miliardi di euro); la coesione, la resilienza e i valori (1.099.688 miliardi di euro); le risorse naturali e l'ambiente (373.874 miliardi di euro); le migrazioni e la gestione delle frontiere (22.671 miliardi di euro); la

20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, Allegato dell'allegato, p.67.

¹⁹² Ibid., p.3.

¹⁹³ Ibid., p.5.

¹⁹⁴ I programmi Nazionali vengono valutati sulla base di 11 criteri suddivisi nei quattro pilastri di efficacia, pertinenza, efficienza e coerenza. Magnani, *Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 14 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>>.

¹⁹⁵ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, p.7.

¹⁹⁶ Commissione Europea, Bruxelles, 11 dicembre 2019, Green Deal Europeo, p.1.

sicurezza e la difesa (13.185 miliardi di euro); il vicinato e il resto del mondo (98.419 miliardi di euro); la pubblica amministrazione europea (73.102 miliardi di euro).¹⁹⁷

Alla luce della rapida evoluzione della situazione di emergenza in cui si trovano i Membri dell'Unione, la situazione ha imposto l'utilizzo di un numero ridotto di programmi di intervento, che permettessero di rispondere in tempi brevi a circostanze eccezionali e in continuo cambiamento. Tale decisione permetterà una flessibilità massima degli interventi accordati. Inoltre essa favorirà l'accorciamento dei tempi di sviluppo, oltre a ridurre sensibilmente i tempi della burocrazia, i cui beneficiari saranno in primis gli Stati stessi.

La riduzione del numero dei programmi non ha impedito di toccare una gran vastità di settori, che riguardassero sia l'interno dell'Unione sia Paesi terzi. Nello specifico, per quanto riguarda i finanziamenti rivolti al mercato unico, l'innovazione e l'agenda digitale essi coprono gli investimenti che verranno stanziati nella promozione della ricerca, nel favorire la crescita delle piccole e medie imprese, nel migliorare i trasporti e l'investimento nell'alta tecnologia. Gli obiettivi della rubrica riguardante la coesione, la resilienza e i valori, il più consistente, mirano a creare posti di lavoro e al contempo a ridurre le disparità. In questo settore gli investimenti sono stati suddivisi in base alle necessità di ogni zona, assegnando la maggior quantità di fondi alle regioni meno sviluppate. Tale parametro viene calcolato sulla base di una serie di dati, comparati con le medie dell'Unione Europea. Un ruolo essenziale viene conferito al quarto programma, responsabile dell'ambiente e delle risorse naturali, che deve promuovere le attività agricola, pesca e marittima promuovendo la tutela dell'ambiente e la biodiversità. L'aumento della povertà causato dalla pandemia ha causato inoltre un aumento dei flussi migratori: per tale ragione la gestione e il controllo delle frontiere sono diventati aspetti di cruciale rilevanza, al fine di garantire una gestione più efficiente delle migrazioni e al contempo rispetta il principio di libera circolazione delle persone. La tematica ambientale viene inoltre ripresa nel programma di sicurezza a difesa, in cui la disattivazione del nucleare e la competitività delle aziende sostenendo l'ambiente e migliorandone la tecnologia.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Per i primi tre settori indicati, le cifre stanziati dal Next Generation EU sono rispettivamente: 10.600; 721.900; 17.500. Cifre in miliardi di euro.

¹⁹⁸ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) - Conclusioni, PARTE I: SPESE.

Come già menzionato, le risorse stanziare da Next Generation EU per gli Stati provengono dal Recovery and Resilience Facility. I finanziamenti da esso erogati sostengono gli Stati membri in base alla gravità delle perdite subite e ne consentirà la ripresa. Nel caso dell'Italia, le difficoltà a trovare un accordo sulla governance, ovvero le modalità di utilizzo di tali fondi, hanno portato alla caduta del governo Conte ed all'incarico di governo assegnato a Mario Draghi.

3.2.2 Utilizzo di Next Generation EU in Italia

Come accaduto a livello europeo nel corso delle riunioni per arrivare alla redazione del documento che ha sancito la nascita del Next Generation EU, anche sul fronte dei parlamenti nazionali tali fondi sono stati oggetto di discussione. Nonostante la crisi di governo scoppiata a causa delle divergenze di vedute sull'utilizzo dei fondi tra la maggioranza dell'ex premier Conte e il leader di Italia Viva Matteo Renzi, tuttavia, l'Italia aveva già presentato una proposta del proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il 16 settembre 2020. I regolamenti relativi a Next Generation EU sono stati però attivati solo a partire da gennaio 2021, forzando quindi il rinvio della presentazione di tali programmi. Il piano presentato nel precedente governo, inviato per la valutazione della Commissione il 12 gennaio non è stato sostanzialmente modificato dal nuovo governo, la cui ratifica è arrivata infine l'8 marzo.

Come menzionato in precedenza, l'Italia potrà usufruire di 209 miliardi di euro dei 750 totali provenienti da Next Generation EU, una cifra pari al 12% del proprio PIL del 2019, divisi tra 81,4 di sovvenzioni e in 127,4 di prestiti, non potendo superare per tale finanziamento il 6,8% del Reddito Lordo Nazionale del 2018, come stabilito dalla Commissione.¹⁹⁹ All'interno di tale cifra, la quota maggiore arriva dal Recovery and Resilience Facility, che contribuirà per 191,4 miliardi. I rimanenti vengono destinati a

¹⁹⁹ Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, 15 settembre 2020, p. 36.

finanziare il React-EU (13,5 miliardi) e il Just Transition Fund (1,2 miliardi). Contrariamente a quanto avverrebbe con il Meccanismo Europeo di Stabilità, i cui fondi sarebbero immediati, per le sovvenzioni del Recovery and Resilience Facility il 70% delle risorse verrà inviato dopo la metà del 2021, e dovrà essere necessariamente spesa nel biennio 2021-2022, mentre il restante 30% verrà speso entro il 2023.²⁰⁰ Proprio la differenza sulle tempistiche delle erogazioni dei fondi potrebbe aver rappresentato un ulteriore elemento a favore della decisione di affidarsi al Recovery Plan invece che al MES. I fondi stanziati per i Paesi europei, infatti, verranno distribuiti fino al 2023. Ciò potrebbe aver alleggerito la posizione dell'opposizione, in particolare quella del centro-destra, data la possibilità di usufruire di tali finanziamenti, pur dovendo seguire il Piano Nazionale già presentato. Per venire incontro alle immediate necessità dei Paesi l'Unione Europea ha inoltre accolto la richiesta di poter richiedere un anticipo del 10% sulla somma totale dei finanziamenti complessivi²⁰¹ ..

Proprio il continuo rifiuto di avvalersi dell'altro meccanismo europeo e, in secondo luogo, la seconda ondata di SARS-CoV-2 hanno portato ad una accelerazione, in particolare per l'Italia, per la definizione del Piano Nazionale da presentare alla Commissione Europea. Essendo stata presa in considerazione, per assegnare la quota di fondi per ogni Paese, lo specchio della situazione causato dalla fase della pandemia, oltre, per quanto riguarda le risorse spendibili nel 2023, la perdita del PIL reale avuta nell'arco del 2020 e la perdita cumulativa del PIL reale nel periodo 2020-2021, l'Italia risulta essere il maggior beneficiario delle sovvenzioni provenienti da Next Generation EU. L'Unione Europea e i suoi Membri quindi da un lato hanno valutato la situazione precedente alla pandemia, e dall'altro il grado di incidenza provocato dai mesi di chiusura su ogni Paese, per venire incontro nel migliore dei modi ai bisogni dell'intera Comunità Europea.

Occorre quindi fare in modo che, in seguito alla coesione europea che ha portato alla formalizzazione dei fondi vi sia una seconda coesione, quella nazionale. Tale elemento è imprescindibile per portare un Paese quale l'Italia non solo a risollevarsi dalla peggiore recessione dal dopoguerra, ma anche a invertire un trend che vede la propria condizione economica e sociale peggiorarsi negli ultimi venti anni. I fondi stanziati non sono dunque la semplice opportunità per venire incontro alle esigenze immediate per rimediare alla

²⁰⁰ Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020) – Conclusioni, p. 5.

²⁰¹ Ibid.

crisi dell'ultimo anno, ma anche per creare e sviluppare un sistema efficiente che attraverso la crescita economica consenta di ridurre il gap con le maggiori economie europee.

Per ottenere tale risultato, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono state individuate sei missioni. Esse sono: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale e infine salute.²⁰² Accanto ad esse vengono introdotte sei riforme, a sostegno di famiglie ed imprese: tali processi si occuperanno di investimenti pubblici, pubblica amministrazione, ricerca e sviluppo, riforma del fisco, riforma della giustizia e riforma del lavoro.²⁰³ In ottemperanza alle principali direttive europee riguardanti lo stanziamento dei fondi (utilizzo di almeno il 30% per progetti verdi e del 20% per il digitale), per la transizione digitale e la transizione green sono stati stanziati rispettivamente il 22% e il 41% del budget totale nelle sei missioni²⁰⁴, in modo da esaltare la relazione tra sostenibilità sociale, produttiva e nei confronti dell'ambiente.

Oltre alle direttive generali, nel caso italiano viene individuato dalla Commissione un secondo insieme di "Raccomandazioni Generali", le quali ostacolerebbero seriamente la crescita del Paese.²⁰⁵ Da un lato vi sarebbero le cause già presenti nel nostro Paese prima dell'arrivo della pandemia, ovvero, tra le più importanti, l'inefficienza della pubblica amministrazione, la lentezza della giustizia, la bassa qualità sia nell'offerta che nella domanda di lavoro. Dall'altro, invece, l'inevitabile impatto avuto da marzo 2020, e su cui si basano gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, viene fatto riferimento al miglioramento del sistema ospedaliero, il sostegno all'occupazione, alla transizione verde ed efficace e il miglioramento della pubblica amministrazione.²⁰⁶

²⁰² *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia*, p. 13.

²⁰³ *Ibid.*, pp. 25-34.

²⁰⁴ Irene Solmone, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza in cinque grafici*, lavoce.info, data di accesso: 17 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71172/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-in-cinque-grafici/>>.

²⁰⁵ Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza le Raccomandazioni Generali vengono suddivise tra Raccomandazioni 2019 e Raccomandazioni 2020 al fine di distinguere i punti critici tra quelli già esistenti prima della pandemia e quelli evidenziati a partire dalle chiusure di marzo 2020. *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia*.

²⁰⁶ Marcello Messori, *Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità*, Luiss Open, data di accesso: 17 marzo 2021, pp. 3-4, <<https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>>.

Le indicazioni fornite dalla Commissione fanno particolare riferimento al punto principale del Recovery Plan, ovvero la condizionalità sui fondi erogati. Trattandosi di un fondo diverso dal Meccanismo Europeo di Stabilità, esso, eccezion fatta per l'anticipo di cui si è parlato, che corrisponde ad un massimo di 26 miliardi di euro, fornisce i propri finanziamenti solo al raggiungimento dei risultati e dagli avanzamenti conseguiti.²⁰⁷

Si tratta di provvedimenti presi per l'intero gruppo di Paesi coinvolti, ma che nel caso dell'Italia vanno considerati davvero come un'occasione unica per rimediare agli errori commessi. Se da una parte l'Unione Europea aiuta a stimolare l'economia, è altrettanto fondamentale, quindi, capire come farlo. La stimolazione della domanda aggregata è di conseguenza la prerogativa per quanto riguarda l'investimento dei fondi del Recovery and Resilience Facility: in caso di utilizzo errato della spesa pubblica, infatti, pur avendo ricevuto un ingente finanziamento, si rischia, in primo luogo, di peggiorare a livello interno i problemi già esistenti o crearne di nuovi. In secondo luogo, un utilizzo errato dei fondi porterebbe, a livello europeo, ad un allargamento delle fratture che già hanno causato il vacillamento del percorso comunitario. Inoltre, il mancato sfruttamento di una tale quantità di risorse porterebbe ad un ripensamento di manovre simili in futuro, nel caso di nuove crisi.

È possibile quindi riscontrare come nella principale direttiva imposta dalla Commissione ci sia un modo per aiutare i Paesi a superare gli effetti della pandemia, ma anche a correggere gli errori passati, in parte dell'Unione Europea stessa, evidenziati in particolare dalla crisi del debito sovrano. Essa, infatti, non ha indotto l'Italia a cambiare il suo modello di attività economica e implementare le necessarie trasformazioni interne, al contrario di Spagna, Irlanda e Portogallo.²⁰⁸ Al contrario, tale crisi ha intensificato i problemi elencati nelle "Raccomandazioni Generali" del 2019, che rischiano di essere anteposte ai veri obiettivi raccomandati del Resilience and Recovery Plan, ovvero gli investimenti nel medio-lungo periodo. Essi, inoltre, devono essere attivati in breve tempo

²⁰⁷ La Commissione Europea ha valutato in maniera insufficiente i seguenti progetti: progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi UE e QFP 2021-27; infrastrutture che non hanno un livello di preparazione progettuale sufficiente; progetti "storici" che hanno noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine; progetti o misure che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione; progetti che non presentano stime attendibili sull'impatto economico atteso; progetti per i quali non è individuato il modo di monitorarne la realizzazione; progetti che non rispettino i criteri di sostenibilità.

Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, p. 22.

²⁰⁸ Buti e Messori, *Next Generation-EU: Italy must not miss this opportunity*, Louiss Open, data di accesso: 20 marzo 2021, p.3, <<https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/200483/108052/NG-EU.%20Italy%20must%20not%20miss%20this%20opportunity.pdf>>.

proprio per poter essere valutati dalla Commissione Europea sulla base dei risultati intermedi ottenuti.

Proprio la valutazione degli investimenti che dovranno stimolare l'economia italiana è uno dei punti più importanti su cui si basano le scelte e gli obiettivi elencati dal PNRR. Da un lato, come menzionato, vi sono le "Raccomandazioni Generali" elencate dalla Commissione. Dall'altro, le missioni, a cui si legano le sei riforme, che dovranno essere attuate per risolverli. Per le prime, il Governo ha stanziato una quantità stabilita di risorse per ognuna di esse: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,3 miliardi), rivoluzione verde e transizione ecologica (69,8 miliardi), infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,9 miliardi), istruzione e ricerca (28,4 miliardi), inclusione e sociale (27,6 miliardi), salute (19,7 miliardi).²⁰⁹

Tuttavia, malgrado la dettagliata proposta presentata dal Parlamento italiano, le fonti provenienti dall'Unione Europea difficilmente risolveranno ogni problema dell'Italia elencato nel PNRR senza il giusto utilizzo dei fondi. Innanzitutto, infatti, pur trattandosi di un documento che il governo italiano deve rispettare, posta la condizionalità dei fondi, solo accantonando la miope conflittualità politica e facendo sì che i governi che si susseguono non distruggano ciò che quelli precedenti hanno costruito, essi potranno essere utilizzati nel modo migliore. Per questo motivo l'obiettivo non dovrebbe essere finanziare ogni attività che sembra utile, ma stimolare settori come gli investimenti, i consumi e l'occupazione. Tali variabili, infatti, avrebbero il risultato di produrre un aumento del PIL che dovrebbe raggiungere il 2,5% nel 2026²¹⁰, ultimo anno in cui arriveranno i prestiti. Ecco perché è fondamentale anche agire senza subire ritardi. Non è un caso, infatti, che una delle riforme programmate riguardi la giustizia e la sua lentezza. Essa, per tale motivo, oltre a creare incertezza e a scoraggiare gli investimenti privati, è legata alla burocrazia e al sistema fiscale, altri settori toccati proprio dal PNRR. Insieme, questi problemi costituiscono un vincolo per l'economia, sia perché un eccessivo sistema fiscale danneggia le imprese, sia perché una tassazione eccessiva non consente una

²⁰⁹ Ce. Do., *Recovery Plan: Palazzo Chigi, è un piano epocale. Dall'istruzione alla rivoluzione verde, ecco tutte le voci del Pnrr*, IlSole24Ore, data di accesso: 22 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-palazzo-chigi-e-piano-epocale-dall-istruzione-rivoluzione-verde-ecco-tutte-voci-pnrr-AEV4akD>>.

²¹⁰ *Upb: con Recovery Plan 2,5 punti PIL in più a fine piano ma troppa frammentazione mina potenzialità*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 20 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-corte-conti-sara-arduo-rientrare-debito-160per cento-pil-ADQXDYIB>>.

corretta retribuzione, riducendo la competitività delle imprese in Italia. Essi, inoltre, costituiscono un ostacolo per le famiglie, contribuendo ulteriormente al recente crollo della natalità che, unito all'aumento dell'aspettativa di vita, è una delle principali cause che peggiorano sempre di più i conti pubblici dell'Italia. Tra le altre, proprio il tema della retribuzione è una delle tematiche affrontate nella riforma del lavoro, oltre a quella relativa alla lotta contro l'evasione, in cui l'Italia, all'interno dell'Eurozona, ha un rendimento migliore solo di Malta e Grecia.²¹¹

All'interno di tutte queste riforme, una delle prerogative principali è posta nella diminuzione delle disuguaglianze tra il Nord e il Sud²¹² e, in parte, il Centro del Paese, aumentate durante la pandemia, e che sembrano essere un problema che viene ereditato dalla fine del XIX secolo, senza che venga trovata una soluzione efficace.²¹³ Tali disuguaglianze toccano gran parte dei settori delle riforme programmate, dal divario demografico a quello dell'evasione fiscale²¹⁴ fino ad arrivare a settori quali il reddito, la pubblica amministrazione e l'istruzione. Ma, come detto, tale disuguaglianza è un problema "storico" presente nell'Italia, e il nodo sembra porsi sulla possibilità di poter mettere il Sud in grado di attuare delle politiche, attraverso i fondi del Next Generation EU, che riducano le distanze con il Nord e che comprendano un miglioramento della qualità della vita e dell'accesso a servizi pubblici, oltre alla diminuzione del gap di strutture e quello occupazionale.

È possibile quindi sottolineare come, se da un lato l'Italia avesse dei problemi "storici" risalenti a prima dell'arrivo dell'euro, ampliati a causa della pandemia di SARS-CoV-2, e ai quali se ne sono aggiunti di nuovi, dall'altro il Sud in tali settori ne ha di molto più evidenti. Come auspicato dalla Commissione Europea, il pacchetto fondi stanziato con Next Generation EU è volto quindi non solo a sostenere in generale i Paesi membri ma anche a ridurre sia i divari che si sono creati tra di loro sia, al contempo, quelli all'interno dei Paesi stessi. Se da un lato è dunque chiaro come vi sia una forte cautela riguardo l'utilizzo dei fondi e le loro modalità di spesa, dall'altro una tale possibilità, definita da molti un piano per salvare l'Italia, non può e non deve essere sprecata.

²¹¹ Carlo Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, (Feltrinelli, 2018), p. 9.

²¹² *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, #NextGenerationItalia, p.5.

²¹³ Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, p. 48.

²¹⁴ Circa 10 miliardi del React-EU verranno utilizzati per finanziare la fiscalità nel Sud Italia.

Bordignon, *Next Generation EU: ecco il piano per l'Italia*, lavoce.info, data di accesso: 20 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71166/next-generation-eu-ecco-il-piano-dellitalia/>>.

Gli aiuti provenienti dall'Europa non devono quindi essere visti come una trappola che andrà ad indebitare le generazioni future. Piuttosto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza deve essere il primo passo per utilizzare al meglio tali risorse e rimediare ad alcuni dei problemi storici presenti in Italia. Nel prossimo capitolo verrà presentata un'analisi di come l'Italia stessa tragga più vantaggi, e tra questi la possibilità stessa di accedere a fondi come quelli del Recovery Fund, che costi rimanendo all'interno del progetto europeo piuttosto che uscendo dai suoi confini.

CAPITOLO IV: I VANTAGGI ECONOMICI ASSOCIATI ALL'UNIONE EUROPEA ED ALL'USO DELLA MONETA UNICA

Lo sforzo compiuto dalla Commissione Europea per giungere ad un accordo in grado di portare, attraverso il Recovery Plan, un effettivo contributo ai Paesi dell'Eurozona colpiti dalla crisi pandemica è stato senza precedenti. Nello specifico, due misure, prese durante la pandemia sono state, infatti, senza precedenti. In primis, per la prima volta nella sua storia, il Consiglio Europeo aveva accettato di creare uno strumento di debito europeo attraverso l'emissione di titoli dalla Commissione sulla garanzia dei contributi che gli Stati versano al bilancio comunitario. In secondo luogo, veniva finanziato il bilancio comunitario in funzione anticiclica. Questa misura era invece sempre stata usata per coprire spese strutturali, e mai in veste di stimolo per la domanda aggregata.²¹⁵ Tale funzione era stata fino ad allora assegnata alle politiche fiscali dei singoli Stati, vincolati comunque dalle regole comunitarie. Tali normative, introdotte dal Trattato di Maastricht, servirono al momento della sua firma, e servono tutt'ora, per bilanciare le economie dei Paesi aventi la medesima moneta. All'interno di tali paletti, la prerogativa era quella di costruire un'area, l'Unione Europea Monetaria (UEM), che portasse ai cittadini europei più benefici che costi, costituendo quindi un'area valutaria ottimale.²¹⁶ In particolare, l'obiettivo principale era quello di mantenere la stabilità dei prezzi all'interno dell'area stessa²¹⁷, implicando come le decisioni prese sarebbero state le conseguenze delle valutazioni relative all'intera area e non a quella di un singolo Stato. Ne conseguì che ogni Paese avrebbe comunque avuto la possibilità di adottare le politiche economiche e fiscali ritenute più adatte per adattarsi al meglio al nuovo contesto rimanendo competitivi. All'intero di questo nuovo sistema, però, la crescita economica per l'Italia è stata davvero limitata. Come menzionato, però, i problemi dell'Italia non sono tuttavia legati solo all'ultimo ventennio: già al momento della firma del trattato di Maastricht, infatti, il

²¹⁵ Silvia Meler, *La pecora nera. L'Italia di oggi e l'eurozona*, (Università Bocconi Editore, 2020).

²¹⁶ Oliver Blanchard, Alessia Amighini, Francesco Giavazzi, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, (Il Mulino, 2020), p. 649.

²¹⁷ La stabilità dei prezzi è definita come una situazione in cui l'incremento annuale dell'indice dei prezzi al consumo per l'area dell'euro sia inferiore al 2%. Ibid.

debito pubblico italiano era il più alto tra quello dei Paesi firmatari.²¹⁸

In seguito, l'incapacità dell'Italia di adeguarsi alla nuova moneta ha portato all'aggiunta di due ulteriori elementi che hanno ampliato il divario con le maggiori economie europee: il rallentamento della crescita del reddito pro capite, e l'aumento del costo del lavoro, che diminuiva i ricavi e rendeva più difficili gli investimenti, oltre ad aumentare i licenziamenti.²¹⁹ Per tali motivi negli ultimi anni in Italia, ma non solo, è emersa definitivamente una posizione antieuropeista ed anti euro da parte di diversi partiti politici. Se da un lato, almeno a prima vista, i problemi presenti all'interno del Paese possono essere la causa delle argomentazioni sovraniste, dall'altro proprio le gravi carenze presenti, come la fragilità dell'economia italiana e l'assenza di credibilità ed efficienza dell'impianto politico e istituzionale rappresenterebbero due ostacoli nel lungo periodo anche per chi vorrebbe tornare alla moneta sovrana.²²⁰

²¹⁸ Meler, *La pecora nera. L'Italia di oggi e l'eurozona*.

²¹⁹ Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, p. 55.

²²⁰ Salvatore Perri, *Moneta e credito*, *Moneta e credito*, Vol. 71, n. 283, (settembre 2018), pp.265-266, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaacredito/article/view/14309/pdf>>.

4.1 I problemi dell'Italia all'interno dell'Eurozona

Negli ultimi due decenni, la presenza e la permanenza all'interno dell'Unione Europea e l'uso della moneta sono state e sono questioni ampiamente dibattute in Italia. Di recente, facendo spesso leva sull'esagerazione delle "colpe" che avrebbero portato l'Italia ad impoverirsi in seguito all'adesione all'Euro, il sostegno all'ipotesi di un possibile ritorno alla moneta sovrana da parte di fazioni populiste ed euroscettiche non è mancato. Inoltre, le diverse sfide proposte da un mondo sempre più globalizzato sono state un terreno fertile per l'emersione di tentativi di reintroduzione di barriere che contrastino l'integrazione economica. Così facendo, l'ipotesi di un ritorno al passato vanificherebbe i progressi realizzati in oltre 70 anni di storia. Tali critiche, però, non sembrano riguardare effettivamente problemi riconducibili in modo diretto all'ingresso dell'Italia nell'Unione Europea o nell'Eurozona, ma piuttosto problemi di lungo termine del Paese. In aggiunta, il desiderato ritorno alla lira, potrebbe addirittura ingigantire la portata di alcuni dei problemi già esistenti.

In primo luogo, secondo i critici dell'integrazione europea, una delle misure prese che più di tutte avrebbero comportato l'indebolimento economico e finanziario dell'Italia sarebbe stata la politica di ferrea austerità imposta dai Trattati firmati per entrare nell'Eurozona. Uno su tutti, ovvero il Patto di Stabilità e Crescita e le sue riforme successive, avrebbe danneggiato particolarmente l'economia italiana.²²¹ In realtà, le colpe andrebbero ricercate da entrambe le parti: se l'Euro, infatti, era stato creato, da un lato, con la speranza che gli Stati non avrebbero violato la disciplina di bilancio e, dall'altro, proprio grazie al contributo proveniente dalla nuova moneta, le loro economie si sarebbero allineate, nessuna di queste ambizioni si rivelò esatta. Da una parte, infatti, non si è stati in grado di vigilare sulle diverse economie coinvolte. Inoltre, le gravose condizioni cui venivano sottoposti i Paesi in seguito alle manovre per entrare all'interno dei parametri di Maastricht non contemplavano il fatto che essi erano delle entità distinte, e non appartenenti ad un unico spazio monetario. Le scelte fatte da ogni governo, quindi, furono attuate senza la possibilità di avere compensazioni in caso di manovre che avrebbero

²²¹ Meler, *La pecora nera. L'Italia di oggi e l'eurozona*.

portato, come effettivamente accaduto negli anni successivi, a depressione economica e recessione.²²² Questo perché, dovendo correggere il proprio limite al di sopra del 3% del rapporto tra debito pubblico e PIL, molti Paesi, tra cui soprattutto l'Italia, si videro costretti ad applicare manovre restrittive, data l'impossibilità di attuare manovre espansive che avrebbero indebolita la moneta nazionale, venendo così meno all'impegno relativo alla stabilità del cambio.²²³ Una così forte recessione causò un netto calo delle importazioni per molti Paesi, portando a minori esportazioni per gli altri Stati dell'Unione e conseguente caduta della domanda aggregata. Dall'altra, le economie hanno continuato il loro processo di divergenza iniziato in realtà molto prima dell'Euro, e, una volta giunta la moneta unica, non sono state applicate, soprattutto in Paesi come l'Italia, le corrette riforme per migliorare la competitività interna.²²⁴

Ciononostante, il progetto iniziale doveva comportare un significativo miglioramento per le economie degli Stati. Considerando la perdita parziale della sovranità monetaria, infatti, i criteri riguardanti il deficit e il debito furono comunque stabiliti nell'interesse di ogni Paese aderente, in modo che tale perdita fosse comunque considerata di minore entità possibile.²²⁵ Inoltre, l'imposizione di determinate limitazioni alla spesa pubblica erano state rese necessarie anche dalla precedente esplosione del sistema welfaristico dovuto al boom economico entrato in crisi già negli anni '70. Esso infatti aveva reso improrogabile un consolidamento fiscale, vista l'insostenibile spesa richiesta da settori quali istruzione, sanità e previdenza.²²⁶ Tali misure, però, secondo i critici di questo tipo di imposizioni, avrebbero comportato una forte ed eccessiva direttiva riguardante la disciplina di bilancio, portando ad un taglio della spesa pubblica al fronte della dipendenza da importazioni di macchinari e materie prime, cui l'Italia è soggetta.²²⁷

Tuttavia, non deve essere trascurato il fatto che anche se non si fosse adottata la moneta

²²² Graziani Augusto, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, p. 171.

²²³ Ibid, p. 172.

²²⁴ Giovan Battista Verderame, *L'attualità del sogno e dell'integrazione europea e la crisi del consenso*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 81, n. 2, (aprile-giugno 2014), p. 199, <<https://www.jstor.org/stable/43580640?seq=1>>.

²²⁵ Paul R. Masson, *Lezioni dall'eurozona per l'Africa*, Moneta e Credito, Vol. 73, n. 289, p. 11, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaecredito/article/view/16614>>.

²²⁶ Daniele Schilirò, *Growth in Italy after euro: which reforms?*, MPRA, n. 39482, pp. 6-7 <<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39482/>>.

²²⁷ Guglielmo Forges Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, Itinerari di ricerca storica, n. 1, 2016, pp. 151-152, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

unica, l'Italia, avrebbe avuto comunque bisogno di ricorrere ai capitali provenienti dai mercati. Per accontentare le richieste imposte, quindi, la soluzione potrebbe risiedere nelle stesse misure di austerità adottate attualmente con le direttive provenienti da Bruxelles.²²⁸ Alcune delle disposizioni attuate, però, sarebbero arrivate in un periodo in cui, in particolare dopo la crisi del 2008, eventi totalmente esterni all'Unione Europea, come ad esempio le crisi finanziarie degli anni '90, avevano già prodotto dei cali della produzione.²²⁹ È quindi possibile sostenere che le misure generali imposte dall'impalcatura dell'Eurozona siano andate a contribuire in parte ad una crisi già esistente, come visto, dagli anni degli shock petroliferi. L'adesione alla moneta unica e l'incapacità di adattarsi ad essa hanno poi ampliato notevolmente i problemi già presenti, non solo in Italia, ma anche nel resto dei Paesi periferici, con l'aumento del debito pubblico, una maggiore deflazione e la recessione.²³⁰

L'Unione Economica e Monetaria dell'Unione Europea, però, non nasce e, per ora, non si instaura in un contesto di un sistema economico completamente integrato, poiché ogni Stato, a seconda delle proprie politiche, detiene un diverso peso nell'economia presente nel proprio territorio. Di conseguenza, le imprese, che operano in concorrenza tra di loro, risentono in primis delle diverse condizioni in cui vengono poste a causa delle politiche fiscali decise dai singoli Stati rispetto alle direttive europee.²³¹ Per tali ragioni, il rapporto tra debito pubblico e PIL sarebbe aumentato ugualmente, con o senza la moneta unica.

Al contrario, grazie all'integrazione del mercato, le imprese coinvolte nell'Eurozona sono state messe nelle condizioni di competere tra di loro in un mercato libero e sottoposte alle stesse regole. Tale concetto, comunemente noto come il "level playing field", ha quindi posto le basi per la creazione di un sistema in cui le imprese abbiano le medesime opportunità, senza togliere le possibilità di esprimersi nate con il diffondersi del liberalismo.²³² Le imprese, e con loro i consumatori appartenenti ad un medesimo Paese, risentono quindi di gran lunga maggiormente dei comportamenti degli Stati. Dovendo

²²⁸ Alb. Ma., *Italexit, cosa succederebbe se uscissimo dall'euro*, Il Sole 24 Ore, data di accesso: 16 aprile 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/italexit-cosa-succederebbe-se-uscissimo-dall-euro--AB0MXHTB>>.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, p. 151, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>

²³¹ Daniele Schilirò, *Growth in Italy after euro: which reforms?*, p. 3.

²³² Angelo Santagostino, *Il Mercato Unico Europeo. Una prospettiva liberale tra Einaudi e Hayek*, Il Politico, Vol. 77, n. 1, (gennaio-aprile 2012), p. 82, <https://www.jstor.org/stable/24006667?seq=2#metadata_info_tab_contents>.

solo ricercare una ricerca di un saldo di bilancio che porti vicino al pareggio, la tipologia di spesa ed il livello di tassazione sono rimasti due fattori in mano alle decisioni dei Paesi aderenti all'Euro. Sotto questi aspetti, se l'Unione Europea presenta già di per sé nel suo complesso un elevato grado di tassazione l'Italia, come detto, diverge ulteriormente in maniera negativa dalla media europea.

I motivi dell'aumento del debito pubblico italiano, quindi, sarebbero da ricercare piuttosto in primo luogo nella scarsa produttività ed efficienza delle imprese, che hanno portato a profitti inferiori rispetto a quelli dei maggiori partner europei dell'Italia, oltre alla diminuzione dei consumi e della domanda aggregata.²³³ In secondo luogo, tale problema avrebbe origini più lontane rispetto all'entrata dell'Italia e del resto dei Paesi nella moneta unica: il declino italiano sarebbe infatti iniziato circa dieci anni prima della nascita dell'Euro.²³⁴ Inoltre, come nel caso della crisi del 2008, gli interventi della BCE, atti a regolare le politiche monetarie comuni nell'interesse dell'Unione Europea, che a volte contrastano con le esigenze e le necessità dei singoli Governi, spesso risultano o tardivi o depotenziati dagli interessi interni di ogni Paese.²³⁵

Proprio la politica monetaria è un secondo elemento di critica portato da coloro che vorrebbero rinunciare alla moneta unica in Italia. Infatti, chi si oppone alla moneta unica spesso contesta l'impossibilità di definire una propria politica monetaria, che invece sarebbe possibile con la sovranità monetaria. Una sovranità, tutto sommato, relativa, considerato che prima dell'arrivo dell'euro le Banche Centrali dei Paesi europei che poi sarebbero entrati a far parte dell'Eurozona vedevano i propri tassi di cambio e quindi le proprie decisioni ancorate a quelli della Bundesbank tedesca. Era la Banca Centrale tedesca, quindi, a dettare il rapporto della propria valuta con le altre, e ad essere stata l'unica istituzione a perdere tale possibilità, gestendo in precedenza la propria moneta in maniera indipendente.²³⁶ In secondo luogo, l'influenza di ogni Paese, al momento dell'adesione al progetto della moneta unica sarebbe aumentata, avendo ognuno di essi la

²³³ Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, p. 154, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

²³⁴ Francesco Lippi, Fabiano Schivardi, *L'insostenibile pesantezza dell'Euro?*, lavoce.info, data di accesso: 16 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/18793/ritorno-alla-lira-svalutazione-crescita/>>.

²³⁵ Perri, *Moneta e Credito*, p. 266.

²³⁶ L. B. Smaghi, *L'euro la lira e il falso mito della sovranità*, lavoce.info, data di accesso: 27 marzo 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/19322/euro-lira-falso-mito-della-sovranita/>>.

possibilità di eleggere un membro del Comitato direttivo della BCE.²³⁷

Attribuire le difficoltà generali dell'economia italiana all'euro risulta ancora più grossolano se si considera che il reddito pro capite italiano dal 1999 al 2008 ha attraversato un periodo positivo, seppur vicino ad un tasso di crescita dello zero per cento, ma ad un ritmo inferiore sia rispetto a quello registrato negli anni precedenti, sia rispetto a quello degli altri Paesi europei.²³⁸ Nello stesso periodo, infatti, nel resto dell'Eurozona e nei paesi avanzati il reddito pro capite è cresciuto circa dell'1%.²³⁹ Allo stesso modo, nel medesimo periodo considerato, la variazione del PIL, stimata in media dell'1,4%, è stata di gran lunga inferiore alla media dell'Unione Europea (2,5%)²⁴⁰. Ma la colpa di questa contrazione non può essere attribuita all'Euro. Piuttosto, la causa di una crescita così bassa dovrebbe essere imputata al debito pubblico già elevato dei Paesi europei, e in particolare dell'Italia, che ha impedito un margine di manovra al fine di raggiungere una maggiore stabilità.²⁴¹ Da questo punto di vista, quindi, gli altri Paesi hanno saputo adattarsi maggiormente e con più velocità al nuovo contesto e alle nuove regole.

Tra queste, vi è l'impossibilità di svalutare la propria moneta al fine di rimanere competitivi nelle esportazioni, come accadeva negli anni '80, e trovare nuove soluzioni per adattarsi alla moneta comune. In primo luogo, la convinzione che il tasso di cambio venisse stabilito in completa autonomia dagli Stati è errato, se si considera che spesso sono le diverse forze del mercato a spingere i valori delle valute su livelli differenti da quelli stabiliti dai Governi. In secondo luogo, inoltre, attuando tale politica monetaria, le importazioni diventavano di conseguenza notevolmente più care, senza considerare che il sollievo ottenuto con tale manovra era sempre da considerarsi temporaneo, rinviando al futuro le soluzioni a problemi che invece erano strutturali.²⁴² Uno su tutti, la già citata scarsa produttività delle aziende in Italia, inferiore, tra il 2001 e il 2010, a tutte quelle degli altri Paesi europei e degli Stati Uniti, a conferma di un'incapacità di adattamento

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana* pp. 54-55.

²³⁹ Livio Stracca, *L'Euro, un imputato innocente*, lavoce.info, data di accesso: 23 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/8782/leuro-un-imputato-innocente/>>.

²⁴⁰ Vincenzo Russo, *È l'Euro il responsabile del ristagno dell'economia italiana?*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 75, n. 4, (ottobre-dicembre 2008), p. 618, <https://www.jstor.org/stable/42740761?seq=4#metadata_info_tab_contents>.

²⁴¹ Stracca, *L'Euro, un imputato innocente*, lavoce.info, data di accesso: 23 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/8782/leuro-un-imputato-innocente/>>.

²⁴² Russo, *È l'Euro il responsabile del ristagno dell'economia italiana?*, Rivista di Studi Politici Internazionali, <https://www.jstor.org/stable/42740761?seq=4#metadata_info_tab_contents>.

che ha generato una crisi all'interno di una crisi già esistente.²⁴³

In questo scenario, in un'ottica di un mondo sempre più globalizzato in cui l'Italia non è più tra le prime potenze mondiali, il primo rischio in caso di abbandono dell'euro e dell'Unione Europea sarebbe quello di vedersi consegnati in mano ai Paesi esportatori di materie prime, da cui l'Italia, come detto, dipende enormemente. Infatti, non avendo il potere negoziale di cui dispongono i Paesi con posizioni dominanti nei mercati, l'Italia fuori dall'Unione Europea si troverebbe a dover negoziare da una posizione svantaggiosa, in cui chi farebbe il prezzo sarebbero i venditori.²⁴⁴ Essendo storicamente un Paese abile nella trasformazione delle materie prime in prodotti venduti in altri Paesi, la nuova concorrenza, costituita da Stati emergenti che hanno conquistato grandi fette del mercato esportando prodotti proprio in Europa, si porrebbe nelle condizioni di negoziare da una posizione di vantaggio.

Bisogna inoltre considerare che, a dispetto di quanto accadeva prima della nascita dell'Eurozona, il commercio mondiale è radicalmente modificato. Lo sviluppo economico avvenuto in determinate aree è stato marcato. Tale processo è stato maggiore soprattutto nei paesi emergenti più che in quelli già sviluppati, contribuendo ad aumentare il numero di competitori. Ecco perché la nascita di un'area valutaria ha significato ed è stata concepita per portare maggiore sicurezza in un periodo di grandi cambiamenti: tra il 1990 e il 2017, infatti, si stima che il prodotto del commercio mondiale sia più che raddoppiato.²⁴⁵ Non è un caso, infatti, che tra il 1987 e il 2000 le imprese europee e i Paesi dell'Eurozona abbiano assistito a forti turbolenze della leadership di mercato, una su tutte in particolare con l'entrata della Cina, spesso in competizione con le esportazioni italiane, nel World Trade Organization.²⁴⁶ I Paesi reagirono di conseguenza a tale evento attraverso l'intensificazione della loro presenza nei mercati di altri Paesi europei.²⁴⁷ Passare a un mercato in cui le economie europee diventavano integrate tra di loro ha conferito un grande vantaggio ottenuto attraverso una maggiore crescita economica,

²⁴³ Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, p. 153, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

²⁴⁴ Peter Drahos, *When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the World Trade Organization*. International Negotiation, Vol. 8, n. 1, p. 82, 2003, <<https://ssrn.com/abstract=418480>>.

²⁴⁵ Ignazio Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, Moneta e Credito, Vol. 72, n. 285, (marzo 2019), p. 4 <<https://search.proquest.com/docview/2209845518/?pq-origsite=primo>>.

²⁴⁶ Francesco Daveri, *C'era una volta l'industria italiana*, lavoce.info, data di accesso: 1 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/63638/cera-una-volta-lindustria-italiana/>>.

²⁴⁷ Santagostino, *Il Mercato Unico Europeo. Una prospettiva liberale tra Einaudi e Hayek*, p. 101

favorendo la cooperazione e rendendo disponibili maggiori fondi per le aree meno sviluppate.²⁴⁸ Proprio la cooperazione economica tra gli Stati sarebbe infatti alla base del cambiamento avuto già alle origini del processo di formazione dell'Unione Europea, grazie ad un'ampiezza di mercato che avrebbe favorito l'innovazione tecnologica ed una maggiore qualità dei prodotti. Al contrario, in particolare negli Stati di piccole dimensioni come quelli europei, è più frequente, e soprattutto più facile, assistere alle richieste da parte degli imprenditori di piccole aziende di attuazione di politiche che portano alla restrizione della concorrenza interna e ad invocare misure protezionistiche che mettano al riparo da quella estera.²⁴⁹ Questo poiché è il piccolo Stato in primis, insieme alle sue imprese di dimensioni ridotte, presenti in gran numero proprio in Italia, a valutare negativamente l'arrivo di prodotti esteri che minacciano la produzione dell'industria nazionale.

Si tratterebbe quindi di un paradosso osservare che anche Stati di dimensioni maggiori, come quelli dell'America Latina, abbiano seguito il modello dell'Unione Europea, mentre i Paesi europei decidono di tornare indietro alla situazione precedente all'integrazione. A conferma dell'importanza del percorso europeo osservato dall'esterno in Europa, infatti, fin dagli anni '90, con la nascita del MERCOSUR (Mercado Común del Sur, 1991)²⁵⁰ e in seguito dell'UNASUR (Union of South American Nations, 2008)²⁵¹ gli Stati dell'America Latina cercarono di emulare tale progetto. Il MERCOSUR, in particolare, sembrava nascere con le medesime finalità, tanto commerciali quanto di creazione di una forte identità sudamericana: "la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social."²⁵² Da un lato, quindi, la necessità di trovare un accordo per rimanere competitivi nel mercato mondiale attraverso l'unione dei mercati nazionali. Dall'altro, la maturità politica degli Stati, che condusse, almeno fino al 1998, ad una crescita economica sostenuta grazie alla capacità di trovare degli equi

²⁴⁸ Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, p.4.

²⁴⁹ Santagostino, *Il Mercato Unico Europeo. Una prospettiva liberale tra Einaudi e Hayek*, p. 84.

²⁵⁰ Gian Luca Gardini, *Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration*, Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism, (New York: Palgrave MacMillan, 2011), pp. 236-237.

²⁵¹ Ibid. pp. 242-243.

²⁵² MERCOSUR, Tratado de Asunción, 24 marzo 1991, data di accesso: 8 aprile 2021, <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>.

compromessi.²⁵³

La decisione di svalutare la propria moneta, inoltre, comportava, e comporterebbe tutt'ora per l'Italia, la richiesta di un aumento dei salari dovuta al taglio del potere di acquisto, che però tendeva a diminuire il margine di profitto, costringendo le imprese ad aumentare le proprie richieste per i prodotti esportati o vedendosi costrette a diminuire di conseguenza gli investimenti successivi.²⁵⁴ Nel primo caso, se a tale richiesta si aggiunge la necessità di stampare moneta da parte della Banca Centrale italiana per sostenere il debito pubblico, la ripetizione di quanto avvenuto negli anni '70 con alti livelli di inflazione sarebbe inevitabile.²⁵⁵ Proprio gli anni '70, inoltre, rappresentano un punto di svolta negativo nell'economia italiana. I due shock petroliferi di quel periodo, infatti, avevano interrotto un modello di crescita basato sulle esportazioni, alla base del boom economico del precedente decennio.²⁵⁶ In una prospettiva odierna, con una concorrenza di livello mondiale, tali meccanismi potrebbero comunque non essere sufficientemente efficaci per competere nel mercato globale, composto da processi che portano a beni finiti dopo un percorso avvenuto in Paesi diversi, a seconda della convenienza.

Questo meccanismo non dipende quindi dalla decisione di fare parte o meno di un'unione monetaria, al contrario di quanto sostenuto da Alberto Bagnai, economista e responsabile del "dipartimento di economia" della Lega. Nella sua analisi, secondo cui i cittadini verrebbero condotti alla precarizzazione a causa della frantumazione di queste catene di creazione del valore, esse rappresenterebbero un fattore negativo.²⁵⁷ La ripartizione in diversi Paesi della produzione, piuttosto, è un meccanismo dettato dal libero mercato e al quale ogni Paese viene sottoposto. Ne consegue che, dopo la svalutazione, che favorirebbe le esportazioni, l'importazione di prodotti intermedi e materie prime diventerebbe in primo luogo molto più cara e la vendita, in seguito alla svalutazione, meno remunerativa.²⁵⁸ In secondo luogo, come detto, le materie esportate in un mercato

²⁵³ Giorgia Sanchi, *Sguardo a Sud Ovest*, (Aliberti Editore, 2010), p.75.

²⁵⁴ Paul De Grauwe, *Economia dell'Unione monetaria*, decima ed., (Roma: il Mulino), 2016, p. 56.

²⁵⁵ Enrico Marro, *Uscire dall'Euro? Cosa succederebbe a stipendi, pensioni, mutui e bollette*, *IlSole24Ore*, data di accesso: 12 aprile 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/uscire-dall-euro-cosa-succederebbe-stipendi-pensioni-mutui-e-bollette-AExLxGxE>>.

²⁵⁶ Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, p. 151, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

²⁵⁷ Alberto Bagnai, *Il tramonto dell'Euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe benessere e democrazia in Europa*, (Imprimatur editore, prima edizione, 2012), p. 188.

²⁵⁸ Alb. Ma., *Italexit, cosa succederebbe se uscissimo dall'euro*, *Il Sole 24 Ore*, data di accesso: 28 marzo 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/italexit-cosa-succederebbe-se-uscissimo-dall-euro--AB0MXHTB>>.

sempre più globalizzato, nella maggior parte dei casi, prima di essere trasformate in un prodotto finale, dovrebbero essere prima lavorate in Paesi diversi da quelli in cui vengono venduti alla fine. A quel punto, ciò che conterebbe davvero in una logica di mercato sarebbe la competitività del Paese venditore del prodotto finale rispetto alla domanda del Paese compratore, non rendendo sufficiente la svalutazione della lira per aumentare realmente le esportazioni. Invece, ciò che aumenterebbe sarebbe il costo delle materie prime per l'Italia in seguito alla svalutazione.²⁵⁹ Volendo inoltre considerare i ritardi strutturali delle piccole imprese presenti in grande quantità in Italia, tali problemi non verrebbero risolti con il passaggio alla moneta sovrana o con l'allontanamento dal progetto europeo. Esse, infatti, hanno piuttosto risentito maggiormente del declino della domanda interna per i motivi già elencati, che hanno portato ad un abbassamento di produttività, crescita ed innovazione.²⁶⁰

Come detto, quindi, ne consegue che in realtà un ritorno ad una lira svalutata, al fine di migliorare le esportazioni sarebbe possibile solo se accompagnata da un taglio dei salari reali, che verrebbero allineati a quelli dei Paesi meno sviluppati. Di conseguenza verrebbe tagliato anche il potere d'acquisto degli italiani, sui quali ci sarebbero contestazioni da parte dei lavoratori.²⁶¹ In caso contrario, l'inflazione porterebbe ad un annullamento di tale svalutazione. Inoltre, gli esempi provenienti da altre svalutazioni, come ad esempio il caso della Svezia o dell'Australia, dimostrano come non vi sia alcuna correlazione tra la svalutazione della propria moneta e l'aumento dell'occupazione, ipotizzata dalla critica. Infatti, poiché le esportazioni aumenterebbero, esse trainerebbero l'economia verso una maggiore ricchezza e quindi ad un aumento dell'offerta dei posti di lavoro, oltre a portare ad una stimolazione della crescita di determinati settori. Tuttavia, ciò causerebbe anche un aumento dei prezzi, stemperando così i vantaggi ottenuti dalle nuove esportazioni.²⁶²

Dalla scarsa produttività delle imprese italiane emerge un altro problema relativo al mancato adattamento dell'Italia all'Euro. A partire dall'ingresso della moneta unica, il

²⁵⁹ Carlo Altomonte, Tommaso Sonno, *Svalutare in un mondo globalizzato*, lavoce.info, data di accesso: 10 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/19695/uscita-dall-euro-svalutazione-esportazioni-importazioni-global-value-chain/>>.

²⁶⁰ Davanzati, *Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università*, p. 153, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

²⁶¹ Lippi, Schivardi, *L'insostenibile pesantezza dell'Euro?*, lavoce.info, data di accesso: 16 aprile 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/18793/ritorno-alla-lira-svalutazione-crescita/>>.

²⁶² Ibid.

reddito pro capite ha iniziato ad avere un andamento diverso da quello degli altri Paesi europei, ed è rimasto bloccato sui livelli di quello di venti anni fa. Questo in primis perché vi era la convinzione di poter dare aumenti di stipendio non compensati da un aumento della produttività anche con l'euro, cioè quando non si poteva svalutare, causando così una diminuzione della competitività. Ciò ha comportato un aumento del costo del lavoro, non compensato da un aumento della produttività stessa.²⁶³ Questo fattore ha inevitabilmente influito sull'andamento del PIL, su cui la crisi del 2008 ha avuto un impatto importante, e dalla quale l'Italia ha saputo rialzarsi solo grazie al contributo europeo, in particolare della BCE. In seguito alla crisi finanziaria, infatti, sono state prese misure di allentamento come l'abbassamento dei tassi di interesse per favorire l'immissione di liquidità nei mercati finanziari e optando inoltre per l'acquisto di titoli di stato italiani da parte della BCE stessa.²⁶⁴

Ancora una volta, come per l'avvento dell'Euro, le decisioni prese nell'interesse e nel bene comune sono state criticate per la tardività degli interventi, spesso non considerando come una decisione che comporti delle implicazioni per un'unione monetaria debba essere accettata da tutti. Risulta quindi molto più tortuoso raggiungere un consenso all'interno di un'area come l'Eurozona, soprattutto in condizioni nuove e mai sperimentate prima di allora. Ne consegue che alcuni errori commessi siano stati ingigantiti da coloro, sovranisti in primis, che da sempre contestano lo scenario intraeuropeo, come le citate forme di austerità imposte dalla Commissione Europea, che hanno finito per abbassare i livelli di produttività e competitività.²⁶⁵ Secondo tali accuse, infatti, le riforme, anziché raggiungere gli obiettivi stabiliti, avrebbero, come nel caso dell'Italia, portato ad un aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL.²⁶⁶

Proprio il debito pubblico italiano, però, rappresenta un ulteriore problema per chi sarebbe favorevole al ritorno alla moneta sovrana. Un passaggio alla lira, moneta che sarebbe più debole dell'euro in quanto l'intenzione primaria sarebbe ottenere la sua svalutazione, avrebbe tra le conseguenze la ridefinizione anche del debito pubblico in lire. Di

²⁶³ Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, p. 54.

²⁶⁴ Banca Centrale Europea, *Decisioni di politica monetaria*, data di accesso: 27 marzo 2021, <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr081008.it.html>>.

²⁶⁵ Salvatore Perri, *Italy's economic problems are not caused by the euro but by the country's chaotic political system*, Basic Income Network, data di accesso: 24 marzo 2021, <<https://www.bin-italia.org/italys-economic-problems-are-not-caused-by-the-euro-but-by-the-countrys-chaotic-political-system/>>.

²⁶⁶ Ibid.

conseguenza, i detentori del debito pubblico italiano chiederebbero una remunerazione superiore.²⁶⁷ Ciò implicherebbe di conseguenza, nuovamente, l'utilizzo di manovre fiscali restrittive in termini di tasse e di riduzione spesa.

Tra le varie critiche all'integrazione europea, le restrizioni e le regole imposte alle politiche economiche, atte a regolare le possibilità di spesa dei vari Paesi sono state in Italia oggetto di un inasprimento nel periodo successivo alla crisi del 2008 fino allo scoppio della pandemia da SARS-CoV-2. Per aiutare un'economia particolarmente in difficoltà, in cui la stagnazione e l'inflazione, contenuta, ma pur sempre maggiore rispetto a quella dei suoi partner europei²⁶⁸, l'Unione Europea ha proposto quindi una riforma del MES e raggiunto un accordo per arrivare alla firma del Recovery Plan in seguito alla rinuncia al MES stesso da parte degli Stati.

Neppure la nuova maggioranza parlamentare in Italia ha accolto i finanziamenti provenienti da MES per motivi prettamente finanziari, giudicando tali aiuti non così convenienti, a causa del rendimento dei Buoni del Tesoro Pluriennali (BTP)²⁶⁹. Tuttavia, le contestazioni riportate da chi, invocando il ritorno alla moneta unica, non accetterebbe di conseguenza gli aiuti europei, si basano soprattutto sul presunto fallimento dell'integrazione monetaria e sulle possibili trappole che tali interventi causerebbero a livello nazionale. In particolare, la rinuncia ai fondi europei verrebbe visto come un compromesso più che soddisfacente pur di sciogliere il vincolo monetario cui l'Italia sarebbe costretta all'interno dell'euro e dell'Unione Europea.

²⁶⁷ Perri, *Moneta e credito*, p. 267,

<<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaacredito/article/view/14309/pdf>>.

²⁶⁸ Carlo d'Ippoliti, Alessandro Roncaglia, *L'Italia: una crisi nella crisi*, *Moneta e credito*, Vol. 64, n. 255, (2011), p. 213, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaacredito/article/view/9488>>.

²⁶⁹ Andrea Franceschi, *Perché è difficile che anche Draghi, dopo Conte, attivi il Mes*, *Il Sole 24 Ore*, data di accesso: 28 marzo 2021, <<https://24plus.ilsole24ore.com/art/perche-e-difficile-che-anche-draghi-conte-attivi-mes-ADVmWdIB>>.

4.2 Le contestazioni al MES del centrodestra in Italia

Da sempre promotore di idee populiste, il centrodestra italiano, ed in particolare due esponenti come Giorgia Meloni, leader di Fratelli d'Italia, e Matteo Salvini, leader della Lega, sono stati, soprattutto nei mesi di maggiori polemiche riguardanti l'utilizzo o meno di strumenti finanziari europei, tra i principali critici di tali aiuti.

Le contestazioni più ricorrenti mosse verso l'utilizzo di presunte trappole quali il Meccanismo Europeo di Stabilità riguardano, non solo per l'Italia ma anche per gli altri Paesi, sia la potenziale perdita della sovranità, sia la possibilità che, in cambio degli aiuti ricevuti dall'Unione Europea, la conseguenza più catastrofica possa riguardare la richiesta, da parte di tale organo, di intervenire con delle riforme o una sorveglianza macroeconomica. La smentita a tali accuse, in realtà, viene espressamente indicata nel Regolamento del Consiglio Europeo e del Parlamento dove, però, tra le misure concordate, si fa riferimento a “missioni” e “valutazioni” redatte dalla Commissione Europea:

“3. The Commission shall conduct, in liaison with the ECB, regular review missions in the Member State under post-programme surveillance to assess its economic, fiscal and financial situation. Every six months, it shall communicate its assessment to the competent committee of the European Parliament, to the EFC and to the parliament of the Member State concerned and shall assess, in particular, whether corrective measures are needed.”²⁷⁰

Il principale “nemico” individuato dalla campagna del Centrodestra sarebbe quindi la portata degli interventi, potenzialmente elevata come quella della Grecia, che verrebbero

²⁷⁰ Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council, art. 14(3).

dall'Unione Europea in cambio degli aiuti finanziari. Tale revisione, però, è stata oggetto proprio della riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità che, proprio con la Pandemic Crisis Support ha di fatto eliminato ogni condizionalità sui prestiti, ad eccezione della sorveglianza su come i soldi verranno spesi. L'Unione Europea, dunque, si propone da un lato come ente che va incontro ai bisogni dei Paesi Membri, modificando e aggiornando in base alla situazione di emergenza la propria legislazione; dall'altro, memore di quanto accaduto a partire dal Trattato di Maastricht, tra cui, l'Italia stessa, quando numerosi Paesi vennero accettati nonostante non avessero alcuni dei parametri in linea con quelli prestabiliti, mira ad evitare nuove crisi che possano mettere in dubbio l'esistenza dell'euro, vanificando gli sforzi fatti. In particolare, in un periodo in cui la crisi del sub prime non è ancora del tutto alle spalle e in cui l'epidemia di SARS-CoV-2 ha messo in ginocchio le economie di diversi Paesi, chiedere maggiori garanzie e tutele a chi richiede interventi dall'esterno è la soluzione più sensata per entrambe le parti. In un periodo di profonda crisi e incertezza, infatti, poche sono le istituzioni o gli Stati che puntano ad indebitarsi o a porsi come garante per altri enti. La soluzione dovrebbe essere ricercata nel mezzo: troppo rigore da parte dell'Unione Europea sarebbe controproducente, così come una eccessiva richiesta di tutele da parte dell'Italia. Una linea in totale controtendenza con quella di Matteo Salvini, che affermò che: «*Preferisco indebitarmi mettendo a garanzia BCE piuttosto che risparmi, lavoro e ospedali per i nostri figli*». ²⁷¹ La controversa richiesta del leader del centrodestra avrebbe le sue radici nel timore che all'Italia possa essere riservato lo stesso trattamento della Grecia con l'arrivo della Troika e l'intervento di Commissione Europea, BCE e FMI. Tale critica è stata ampiamente smentita dalla lettera del 7 maggio 2020 della Commissione Europea stessa, in cui si fa chiaramente riferimento alla volontà di non intervenire con una sorveglianza rafforzata: “la Commissione non effettuerà missioni in loco ad hoc oltre a quelle standard che si svolgono regolarmente nell'ambito del semestre europeo”. ²⁷²

Inoltre, il fatto che il Meccanismo Europeo di Stabilità non sia da solo sufficiente a garantire la copertura delle perdite causate dalla pandemia non può e non deve essere visto come una completa mancanza di volontà da parte degli organi internazionali per la

²⁷¹ Matteo Salvini, Twitter, data di accesso: 25 marzo 2021, Twitter: @matteosalvini, <https://mobile.twitter.com/matteosalvinimi/status/1244996443884093440?fbclid=IwAR17L_PKXbudxvUpyNY-rZXxt1sSkr76ataa21wtLSUwjsQZzb-EXcbH4q8>.

²⁷² Bruxelles, European Commission, data di accesso: 27 marzo 2021, <<https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2020/05/Letter-to-PEG.pdf>>.

creazione di strumenti adatti a combattere la battaglia contro il SARS-CoV-2. Lo sforzo fatto per arrivare a tali meccanismi è da considerarsi positivamente, soprattutto considerate le alternative che attualmente in Italia scarseggiano: come già visto l'utilizzo degli Eurobond o dei buoni del tesoro (BTP) emessi a tassi di interesse superiore ai prestiti erogati dal MES, oltre a caricare un debito maggiore sulle spalle del Paese, comporterebbe un'ulteriore esacerbazione dei problemi che sono la causa della crisi. In secondo luogo, visto il prolungarsi dell'emergenza sanitaria e finanziaria, emettere buoni del tesoro esclusivamente per risparmiatori italiani, facendo leva sul sentimento nazionale, a tassi di interesse competitivi con i prestiti del Meccanismo Europeo di Stabilità sarebbe un rischio. A fronte di tale investimento, infatti, non vi sarebbe alcuna certezza che i BTP emessi sarebbero acquistati in un momento di chiara difficoltà per l'economia italiana e non solo, rischiando in questo modo di doverne alzare il rendimento fino a renderli invendibili. Il messaggio di chiusura dato dal nostro Paese sarebbe inoltre uno degli ulteriori problemi, rispetto ad un contesto in cui la collaborazione internazionale è fondamentale, dando nel contempo ai cittadini un segnale di un governo poco affidabile, che richiede un'enorme quantità di denaro improvvisamente.

Per quanto riguarda il timore relativo alla possibile ristrutturazione del debito sovrano, essa sarebbe limitata dalla riforma sulle clausole di azione collettiva: con la nuova politica adottata, nel caso in cui fosse il Paese a decidere per tale manovra, la modifica alle clausole ridurrebbe i costi relativi all'incertezza dei tempi per la ristrutturazione, che penalizzano sia creditori che debitori. La modifica dell'articolo 12 del Trattato²⁷³ non comporterebbe quindi alcuna incentivo o presupposto ad un futuro default, che viene invece deciso dal governo stesso, ed è l'ultima delle conseguenze di anni di politiche economiche errate.

Oltretutto, nelle critiche verso la possibile apertura al MES, non viene considerato che la discussione su un suo utilizzo è stata vagliata anche in altri Paesi, così come il rifinanziamento del debito pubblico è una pratica spesso utilizzata dagli Stati. L'effetto stigma, quindi, non sarebbe presente nel caso di una richiesta improvvisa di aiuti europei: se da un lato chiedere un prestito al mercato finanziario presenta condizionalità minori, è anche vero che si accederebbe a tale prestito solo a tassi di interesse più costosi di quelli

²⁷³ “A tutti i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore a un anno emessi a partire dal 10 gennaio 2022 si applicano clausole di azione collettiva con votazione a maggioranza singola.”. *Trattato che istituisce il MES*, capo 4, art. 12.

del MES. In secondo luogo, oltre a presentare un tasso di interesse vantaggioso, chiedere un prestito con forti condizionalità all'Unione Europea garantirebbe agli investitori internazionali delle garanzie sulla stabilità dell'Italia. Con le nuove condizioni, infatti, sarebbe necessario cambiare il proprio approccio alla spesa, e invertendo quindi determinate dinamiche che hanno portato il Paese a crescere in maniera ridotta negli ultimi vent'anni. Ciò fungerebbe da incentivo per chi presterebbe i soldi in futuro, essendo consapevole di concedere tali prestiti ad un Paese sia maggiormente capace di utilizzare le risorse assegnatigli sia finanziariamente più stabile.

È possibile quindi affermare che le critiche esposte nei confronti dell'Unione Europea, ed in particolare all'Euro, nel contesto italiano si rifacciano maggiormente ad un sentimento di rancore dovuto per lo più a causa di una valutazione errata e spesso superficiale dei problemi realmente presenti in Italia. Al contrario, con l'ingresso in un'area valutaria come l'Eurozona è stato possibile utilizzare strumenti come il Recovery Fund e vagliare l'ipotesi di utilizzo del nuovo MES, impossibili da ottenere in caso di utilizzo della moneta sovrana o no appartenendo all'Unione Europea. Tali problemi, inoltre, sono quasi sempre esistiti da molto prima dell'arrivo della moneta unica, che ha invece cercato di avvicinare i Paesi tra di loro e condurli verso un percorso comune, seppure con esiti altalenanti.

Conclusioni

Molti passi in avanti sono stati fatti da quando le potenze europee smisero di combattere tra di loro e programmarono un futuro maggiormente stabile per l'Europa, dal quale l'intero pianeta potesse beneficiarne. Il difficile compito delle istituzioni create da allora e che si sono evolute nel corso degli anni, ovvero trovare il giusto compromesso tra i Paesi e stabilizzare un'area che al momento conta 25 membri molto eterogenei tra di loro, non è stato facilitato dai forti cambiamenti avvenuti a livello interno e non solo.

Paradossalmente però, è altrettanto vero che proprio dalle macerie di uno dei periodi più bui della storia che il processo di costruzione europeo è stato avviato, facendo conoscere all'Europa quantomeno un primo periodo di stabilità. Allo stesso modo, in seguito agli shock petroliferi degli anni '70, e contemporaneamente alla fine dell'epoca basata sugli accordi di Bretton Woods, fu possibile capire come vi fosse stato un netto cambiamento di prospettive tra i Paesi europei. In seguito all'inasprimento delle relazioni con gli Stati Uniti, infatti, la reazione europea si manifestò nella continuazione maggiormente concreta del percorso verso l'unificazione monetaria. La creazione del Sistema Monetario Europeo fu il primo passo verso tale obiettivo, ma le differenze all'interno dei Paesi, già marcate fin da allora, vennero ancor più alla luce e “non erano pochi coloro che ritenevano che difficilmente l'area di stabilità monetaria avrebbe potuto funzionare a lungo”.²⁷⁴ L'esperienza dello SME ha invece portato i Paesi ad operare verso materie di coordinamento e cooperazione per quanto riguardava i propri cambi. Con la Germania come leader della nuova fase di integrazione monetaria, lo SME favorì una convergenza delle politiche economiche, sebbene tale sistema fosse stato inserito in un contesto eterogeneo, con particolari condizioni politiche. Ne consegue che nonostante le i dubbi

²⁷⁴ Sarcinelli, *Lo SME e il sistema monetario internazionale: verso una maggiore stabilità. (The EMS and the international monetary system: towards greater stability)*, p. 378.

iniziali, simili a quelli risalenti agli anni seguenti al secondo conflitto mondiale. Ma la creazione dello SME non fu solo un raggiungimento di accordi riguardanti un sistema monetario: esso fu anche e soprattutto il perseguimento della volontà di abbattimento delle frontiere per la creazione di un mercato unico interno e di una politica agraria comune.

Allo stesso modo, non è un caso che in seguito alle crisi finanziarie degli anni '90 e degli accordi raggiunti a Maastricht per evitare che più economie danneggiassero il progetto europeo, venne istituita la moneta unica nel 1999. Come per lo SME, anche l'euro destò molte critiche e preoccupazioni al momento del suo arrivo. I vantaggi elencati, ottenuti nei primi dieci anni, certificano che la moneta unica abbia portato più benefici che costi. Esso, infatti, ha portato maggiori garanzie e stabilità, semplificando i confronti tra Paesi e stimolando in tal modo la libera concorrenza, integrando maggiormente i mercati tra di loro e rendendoli più efficienti.²⁷⁵ Pensata come un'area in cui una gestione prudente, grazie soprattutto al Patto di Stabilità e Crescita, molto spesso queste stesse limitazioni sono state viste come un'imposizione in determinati Paesi. Con l'inclusione di un numero sempre più elevato di economie, l'euro e l'Unione Europea hanno inevitabilmente risentito delle disuguaglianze interne, dalle quali sono emersi sentimenti avversi e contrari alle politiche proposte. Come ultimo tassello in chiave storica, è stata analizzata la fondamentale importanza dei due meccanismi finanziari più importanti, il Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Recovery Fund in chiave di stimolatori per delle economie duramente colpite da crisi di origini diverse. Tali crisi, comunque, pur avendo indubbiamente avuto un'ampia influenza sull'economia dei Paesi, hanno portato alla luce dei problemi legati a cause molto più antiche, soprattutto nel Sud Europa. È possibile quindi osservare come accanto alla volontà di creare una solida base economica vi sia sempre stata l'attenzione, da parte degli organi europei, di una ricerca di completamento del percorso europeo sotto diversi punti di vista come integrazione, welfare e diritti umani. Tale ricerca è in continua evoluzione, anche alla luce dell'arrivo più recente dei Paesi dell'Est Europa.

La creazione dei due meccanismi negli ultimi anni è stata la conferma della volontà

²⁷⁵ Unione Europea, *I vantaggi dell'Euro*, data di accesso: 1 maggio 2021, <https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/benefits_it#:~:text=la%20moneta%20comune%20rende%20pi%C3%B9,maggiore%20influenza%20sull'economia%20globale>.

dell'Unione Europea di voler continuare il progetto di integrazione europeo. Il Recovery Fund, in particolare, è stato presentato come lo strumento pensato per rendere l'Unione più forte, resiliente e al contempo ecosostenibile. Allo stesso tempo, proprio la sua creazione ha creato, come visto, diverse tensioni che hanno fatto emergere la fragilità e il punto debole di un organismo come l'Unione Europea, in cui i diversi interessi nazionali possano far ritardare l'attuazione di determinate decisioni. Le negoziazioni hanno portato ad un piano finanziario che mettesse d'accordo le diverse esigenze e richieste. In particolare, sono state analizzate le modalità di prestito ai Paesi, mostrando come da un lato vi sia l'interesse non solo dell'Unione, ma anche di alcuni Stati, nel mantenere una linea finanziaria prudente, e dall'altro la volontà di intervenire per fronteggiare la crisi in corso.

Per quanto riguarda i problemi storici di determinati Paesi cui si è fatto riferimento, emblematico è il caso dell'Italia che, come menzionato, già alla firma del Trattato di Maastricht aveva il debito pubblico più elevato tra gli Stati firmatari. In secondo luogo, come spiega Carlo Cottarelli, è stata in primis l'incapacità dell'Italia ad adattarsi all'euro la causa che ha ampliato i problemi già esistenti, piuttosto che il contrario.²⁷⁶

Non è un caso, quindi, che gli esponenti euroscettici ed antieuropeisti abbiano spesso trovato un terreno favorevole per le proprie accuse. Proprio nei momenti di maggiore difficoltà del processo di integrazione e costruzione europea queste critiche risultano particolarmente efficaci. Provenienti per la maggior parte del Centrodestra e in particolare da "La Lega", le critiche mosse all'euro e all'Unione Europea sono state analizzate partendo dal punto di vista di chi propenderebbe per un abbandono del progetto europeo e confutando come, soprattutto in caso di abbandono alla moneta unica, i costi di tale mossa risulterebbero particolarmente alti, superando i pochi benefici. In secondo luogo, tali presunti vantaggi sono spesso associati ad una situazione risalente a prima dell'arrivo dell'euro stesso, trascurando come il mercato mondiale sia radicalmente cambiato. Non bisogna inoltre dimenticare che i benefici tratti negli ultimi anni proprio dai due meccanismi finanziari sono stati possibili solo grazie alla partecipazione dell'Italia ai presunti vincoli europei.

Gli ultimi 70 anni hanno quindi significato un netto cambio di prospettive nei rapporti tra

²⁷⁶ Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, p. 54.

i Paesi europei. Mentre in precedenza, infatti, dalle tensioni tra di loro non era possibile creare un legame ed un'identità europea, dopo la prima metà del secolo scorso, alle difficoltà si è cominciato a rispondere con degli accordi di tipo principalmente economico che dessero maggiori stabilità. All'interno di questi accordi, l'euro e l'Unione Europea rappresentano il punto più importante raggiunto fino a questo momento. La loro importanza è stata, più che sminuita, rafforzata dalle due principali crisi avvenute negli ultimi anni, avendo il Consiglio Europeo reagito prontamente ad entrambe con misure di aggiornamento come con la riforma del MES del 2020, e con l'introduzione del più grande strumento finanziario della storia con il Recovery Plan. Non va inoltre dimenticato che il MES stesso è stato creato in breve tempo con la sostituzione di due meccanismi temporanei proprio per superare la crisi del 2008. Va altrettanto ribadito come negli anni la linea europea non sia mai cambiata, puntando sull'attenta gestione delle proprie risorse e sulla loro modalità di spesa, soprattutto nel caso di finanziamenti a Paesi che già si trovavano in difficoltà.

Considerando quindi come l'euro abbia non solo apportato i benefici elencati ai Paesi coinvolti e al resto dell'economia, ma abbia garantito una maggiore stabilità nei periodi di crisi, superiore anche a quella dello SME, le critiche sulla sua utilità e sul suo funzionamento risultano essere eccessive. Tralasciando le volontà nazionali, e le posizioni spesso pretestuose di partiti alla mera ricerca di consenso popolare, il lavoro compiuto dagli organi europei può essere considerato senza dubbio come positivo.

Il problema risiede, piuttosto, come analizzato nell'ultimo capitolo, nella difficoltà di alcuni Paesi tra cui l'Italia ad adattarsi a determinate regole, confondendo spesso i problemi derivanti da una gestione errata delle politiche nel corso degli anni con le decisioni prese nell'interesse comune, che non possono ovviamente corrispondere sempre a quello del singolo Paese.

BIBLIOGRAFIA

Agenzia Nazionale di Stampa Associata, Le tappe dell'Euro, dai trattati di Roma all'Eurozona a 19 stati, 14 dicembre 2017, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ednh.news/it/le-tappe-delleuro-dai-trattati-di-roma-alleurozona-a-19-stati/>>.

Alb. Ma. Italexit, cosa succederebbe se uscissimo dall'euro, Il Sole 24 Ore, 13 febbraio 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/italexit-cosa-succederebbe-se-uscissimo-dall-euro--AB0MXHTB>>.

Altomonte, Carlo e Sonno, Tommaso. Svalutare in un mondo globalizzato, lavoce.info, 20 maggio 2014, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/19695/uscita-dall-euro-svalutazione-esportazioni-importazioni-global-value-chain/>>.

Atte, A. Patto di stabilità: cos'è e cosa prevede? Ecco come funziona il PSC, 4 marzo 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.money.it/Patto-di-stabilita-cosa-e-cosa-prevede>>.

Baglioni, Angelo e Bordignon, Massimo. Fondo Salva-Stati, cosa c'è e cosa no nella riforma, lavoce.info, 22 novembre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/62313/fondo-salva-stati-cosa-ce-e-cosa-no-nella-riforma/>>.

Bagnai, Alberto. Il tramonto dell'Euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe benessere e democrazia in Europa. Imprimatur editore, prima edizione, 2012.

Banca Centrale Europea, Cinque cose da sapere sul Trattato di Maastricht, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.it.html>

Banca Centrale Europea, Comitato dei governatori delle banche centrali degli Stati membri della Comunità economica europea (1964-1993), data di accesso: 10 maggio 2021, <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/cog/html/index.it.html#:~:text=Il%20Comitato%20dei%20governatori%20\(Committee,al%20credito%20e%20ai%20mercati](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/cog/html/index.it.html#:~:text=Il%20Comitato%20dei%20governatori%20(Committee,al%20credito%20e%20ai%20mercati)>.

Banca Centrale Europea, Decisioni di politica monetaria, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2008/html/pr081008.it.html>>.

Banca Centrale Europea, Fondo europeo di cooperazione monetaria (1973-1993), data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emcf/html/index.it.html>

Banca Centrale Europea, L'unione economica e monetaria, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>>.

Banca d'Italia, Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES-European Stability Mechanism, ESM) e la sua riforma: domande frequenti e risposte, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html>.

Bianchi, S. La storia dietro il primo allargamento dell'UE: quando l'Europa disse no al Regno Unito, 24 novembre 2018, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://lospiegone.com/2018/11/24/la-storia-dietro-il-primo-allargamento-dellue-quando-leuropa-disse-di-no-al-regno-unito/#:~:text=Il%202022%20gennaio%201972%20veniva,ufficialmente%20membri%20dell'Unione%20Europea>>.

Blanchard, Oliver, Amighini, Alessia e Giavazzi, Francesco. Macroeconomia. Una prospettiva europea. Il Mulino, 2020.

Boeri, Tito, Brucker, Herbert e Portes, Richard. Non date la colpa agli immigrati dell'Est, lavoce.info, 15 giugno 2005, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/23009/non-date-la-colpa-agli-immigrati-dellest/>>.

Bonini, Emanuele. Con i Trattati di Roma compie 60 anni anche il Fondo Sociale Europeo, eunews, 10 maggio 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.eunews.it/2017/03/22/con-i-trattati-di-roma-compie-60-anni-anche-il-fondo-sociale-europeo/81019>>.

Bonvicini, Gianni. Orban e il contagio delle democrazie, Affari Internazionali, 10 aprile 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.affarinternazionali.it/2020/04/orban-e-il-contagio-delle-democrazie/>>.

Bordignon, Next Generation EU: ecco il piano per l'Italia, lavoce.info, 8 dicembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71166/next-generation-eu-ecco-il-piano-dellitalia/>>.

Bruxelles, European Commission, 7 maggio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2020/05/Letter-to-PEG.pdf>>.

Buti, Marco e Gaspar, Vito. I primi dieci anni dell'euro, lavoce.info, 16 gennaio 2009, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/25432/i-primi-dieci-anni-delleuro/>>.

Buti e Messori, Next Generation-EU: Italy must not miss this opportunity, Louiss Open, 21 agosto 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/200483/108052/NG-EU.%20Italy%20must%20not%20miss%20this%20opportunity.pdf>>.

Bruxelles, European Commission, 7 maggio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2020/05/Letter-to-PEG.pdf>>.

Caccavello, Giovanni. Un po' di chiarezza sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), 13 aprile 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://forbes.it/2020/04/13/mes-cose-e-come-nasce-meccanismo-europeo-di-stabilita/>>.

Calamia, Pietro. Il trattato di Lisbona. Uno sguardo retrospettivo, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 78, n.2, (aprile-giugno 2011), p. 196, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.jstor.org/stable/42741025?seq=2#metadata_info_tab_contents>.

Campus, Mauro. La mitologia del Piano Marshall, *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/la-mitologia-piano-marshall-ADoFmII>>.

Cantone, S. Cos'è e come funziona la Banca europea per gli investimenti, *euronews*, 31 marzo 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://it.euronews.com/2020/03/31/banca-europea-per-gli-investimenti-istruzioni-per-l-uso>>.

Carlucci, Francesco. La Grande Crisi e i suoi effetti sull'Europa, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 78, n. 4, (ottobre-dicembre 2011), pp. 489-518, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.jstor.org/stable/42741075?seq=18#metadata_info_tab_contents>.

Castaldo, Massimo. L'Europa e le verità di Lisbona, *Rivista politica di studi internazionali*, Vol. 80, n. 2 (aprile-giugno 2013), p. 179, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.jstor.org/stable/42741239?seq=1>>.

Cavalcoli, Diana. Recovery Fund, perché Olanda e paesi frugali ce l'hanno con l'Italia? Da quota 100 alle tasse, i nodi della discordia, *l'Economia*, 20 luglio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.corriere.it/economia/pensioni/cards/recovery-fund-perche-olanda-paesi-frugali-ce-l-hanno-l-italia-quota-100-tasse-nodi-discordia/taglio-tasse-promesso-gualtieri.shtml>>.

Ce. Do., Recovery Plan: Palazzo Chigi, è un piano epocale. Dall'istruzione alla rivoluzione verde, ecco tutte le voci del Pnrr, *IlSole24Ore*, 25 aprile 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-plan-palazzo-chigi-e-piano-epocale-dall-istruzione-rivoluzione-verde-ecco-tutte-voci-pnrr-AEV4akD>>.

Commissione Europea, Piano per la ripresa dell'Europa, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#figures>.

Commissioni delle Comunità Europee, L'occupazione in Europa, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0485&from=EN>>.

Consiglio dell'Unione Europea, Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, 8 maggio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/?fbclid=IwAR2inbo8B9gPXepIiS0RMBZS9uZnm9WZED6FkAf6HYNL5xLteRnt1BX4SVU>>.

Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000, 2000, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm>.

Consilium, Il consiglio europeo nel 2010, 2010, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/media/21358/qc3010507itc.pdf>>.

Crescente, Gabriele. La trattativa europea sul Recovery Fund entra nel vivo, l'Internazionale, 19 giugno 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/06/19/trattativa-europa-recovery-fund>>.

Cottarelli, Carlo. I sette peccati dell'economia italiana. Feltrinelli, 2018.

Council of the European Union, European Stability Mechanism to preserve financial stability, 9 maggio 2010, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf#page=2>.

Daveri, Francesco. C'era una volta l'industria italiana, lavoce.info, data di accesso: 10 maggio 2021, 18 febbraio 2020, <<https://www.lavoce.info/archives/63638/cera-una-volta-lindustria-italiana/>>.

Daveri, Francesco. L'UE non più matrigna prova a scacciare l'incubo sovranista, lavoce.info, 21 luglio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/68610/leuropa-non-piu-matrigna-prova-a-scacciare-lincubo-sovranista/>>.

De Fraja, Gianni. Come sarà l'Europa nel 2026 se vince Brexit, lavoce.info, 14 giugno 2016, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/41523/come-sara-leuropa-nel-2026-se-vince-brexit/>>.

Delors, Jacques e Perulli, Angela "Dall'integrazione Economica All'unione Politica Dell'Europa. Lezioni Del Passato, Prospettive Del Futuro." Stato E Mercato, no. 52 (1) (1998): 11-20, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.jstor.org/stable/45276016?seq=1>>.

Di Donfrancesco, Giovanni. Fmi: recessione globale nel 2020 (3%) e per l'Italia Pil in calo del 9%, Il Sole 24 Ore, 14 aprile 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-recessione-globale-2020-3percento-e-l-italia-pil-calo-9percento-ADWExyJ>>.

Di Donfrancesco, Giovanni. Fmi: Pil globale in calo del 4,9%, Italia -12,8%. Impatto "catastrofico" sull'occupazione e povertà in aumento, Il Sole 24 Ore, 24 giugno 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-pil-globale-calo-49percento-impatto-catastrofico-sull-occupazione-e-poverta-aumento-ADzSs4Z>>.

Di Paquale, Enrico, Stuppini, Andrea e Tronchin, Chiara. Quali sono gli stranieri sgraditi agli inglesi e quali no, lavoce.info, 1 marzo 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/57806/quali-sono-gli-stranieri-sgraditi-agli-inglesi-e-quali-no/>>.

Dichiarazione del Presidente dell'Eurogruppo Paschal Donohoe sulla firma dell'accordo che modifica il trattato del MES e dell'accordo modificativo relativo al Fondo di risoluzione unico, 27 gennaio 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/01/27/statement-by-the-eurogroup-president-paschal-donohoe-on-the-signature-of-esm-treaty-and-the-single-resolution-fund-amending-agreements/>>.

<<https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/riforma-del-mes-firmato-laccordo-per-la-revisione-del-trattato/>>.

Forges Davanzati, Guglielmo. Alle origini del declino economico italiano. Domanda aggregata, dimensioni d'impresa e sottofinanziamento dell'Università, *Itinerari di ricerca storica*, n. 1, 2016, pp. 149-160, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://core.ac.uk/download/pdf/231343632.pdf>>.

Franceschi, Andrea. Perché è difficile che anche Draghi, dopo Conte, attivi il Mes, *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://24plus.ilsole24ore.com/art/perche-e-difficile-che-anche-draghi-conte-attivi-mes-ADVmWdIB>>.

Fubini, Federico. Mes, cosa prevede la riforma? Le modifiche e il significato per l'Italia, *l'Economia*, 3 dicembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.corriere.it/economia/finanza/20_dicembre_03/mes-cosa-prevede-riforma-modifiche-significato-l-italia-34487b72-34b5-11eb-b1bc-a76a672bf85e.shtml>.

Galasso, Vincenzo. Riforme incompiute, l'Euro non c'entra, *lavoce.info*, 16 maggio 2014, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/19646/riforme-incompiute-leuro-non-centra/>>.

Galeotti, Marzio. Petrolio: le cose non dette, *lavoce.info*, 23 agosto 2004, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/22577/petrolio-le-cose-non-dette/>>.

Gardini, Gian Luca. *Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration, Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave MacMillan, 2011.

Gatti, D. Delli. *Rivista Internazionale di scienze Sociali*, Il processo di convergenza come vincolo alla politica economica: il quadro macroeconomico in Italia alla vigilia dell'Unione Monetaria Economica, anno 106, n. 2 (aprile-giugno 1998), pp. 139-155, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.jstor.org/stable/41623978?seq=1#metadata_info_tab_contents>.

Graziani, Augusto. *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*. Torino: Bollati Boringhieri, 1998.

IlSole24Ore, A vent'anni da Maastricht, di nuovo divisi come allora, *Il Sole 24 Ore*, 9 dicembre 2011, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-12-09/ventanni-maastricht-nuovo-divisi-072735_PRN.shtml>.

Hamai, Andrea, Hamai, Rony. Debito pubblico in crescita, come gestirlo, *lavoce.info*, 24 aprile 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/66013/debito-pubblico-in-crescita-come-gestirlo/>>.

Ilsole24ore, Fondo Salva Stati, 2016, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fondo-salva-stati.html>>.

IlSole24Ore.com, Nella notte l'accordo dell'Ecofin. Maxi piano per stabilizzare l'Eurozona, *Il Sole 24 ore*, 9 maggio 2010, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2010/05/vertice->

europo-bruxelles.shtml?uuiid=d9bdb908-5b6a-11df-b160-dce348480905&DocRulesView=Liber0#>.

Lavoce.info, Grecia: domande e risposte, 30 gennaio 2015, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/32706/grecia-domande-risposte/>>.

Levi, Lucio, Corbett, Richard, Zecchino, Ortensio, Bieber, Roland Pinder, John Ponzano, Paolo Quermonne, Jean-Louis e de Schoutheete, Philippe. Altiero Spinelli-federalista europeo, 2009, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090316ATT51977/20090316ATT51977IT.pdf>>.

Lippi, Francesco e Schivardi, Fabiano. L'insostenibile pesantezza dell'Euro?, lavoce.info, 11 aprile 2014, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/18793/ritorno-alla-lira-svalutazione-crescita/>>.

Magnani, Alberto. UE: raggiunto l'accordo su bilancio e Recovery Fund. Michel: ora può partire l'attuazione, Il Sole 24 Ore, 10 dicembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/ue-raggiunto-l-accordo-bilancio-e-recovery-fund-michel-ora-puo-partire-l-attuazione-ADceyZ7>>.

Magnani. Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid, Il Sole 24 Ore, 4 marzo 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>>.

Marro, Enrico. Uscire dall'Euro? Cosa succederebbe a stipendi, pensioni, mutui e bollette, IlSole24Ore, 30 maggio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/uscire-dall-euro-cosa-succederebbe-stipendi-pensioni-mutui-e-bollette-AExLxGxE>>.

Masson, Paul R. Lezioni dall'eurozona per l'Africa, Moneta e Credito, Vol. 73, n. 289, pp. 11-33, 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaecredito/article/view/16614>>.

Matteo Salvini, Twitter, Twitter: @matteosalvini, data di accesso: 10 maggio 2021.

Meler, Silvia. La pecora nera. L'Italia di oggi e l'eurozona. Università Bocconi Editore, 2020.

Meler, Silvia. Next Generation, chi ci guadagna e chi ci perde, lavoce.info, 23 luglio 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/68692/next-generation-chi-ci-guadagna-e-chi-ci-perde/>>.

Messori, Marcello. Il piano italiano di ripresa e resilienza: come utilizzare una straordinaria opportunità, Luiss Open, 10 gennaio 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://open.luiss.it/2021/01/10/il-piano-italiano-di-ripresa-e-resilienza-come-utilizzare-una-straordinaria-opportunita/>>.

Monacelli, Tommaso. Recovery Plan, un piano con precise condizioni, la voce.info, 22 dicembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71435/recovery-plan-un-prestito-con-precise-condizioni/>>.

Olivi, Bino e Santaniello, Roberto. Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda ai giorni nostri. Urbino: Il Mulino, 2015.

Paramithiotti, Gianni. Il libro bianco di Delors per la crescita economica, la competitività e l'occupazione in Europa, *Il Politico*, Vol. 60, n. 2 (1995), pp. 293-311, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.jstor.org/stable/43101565?seq=1>>.

Parlamento Europeo, 1986 – L'Europa passa a 12 con l'adesione di Spagna e Portogallo, 11 gennaio 2006, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060111STO04190+0+DOC+XML+V0//IT>>.

Parlamento Europeo, I trattati di Maastricht e Amsterdam, marzo 2021, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/3/i-trattati-di-maastricht-e-di-amsterdam>>.

Perri, Salvatore. Italy's economic problems are not caused by the euro but by the country's chaotic political system, *Basic Income Network*, 3 giugno 2014, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.bin-italia.org/italys-economic-problems-are-not-caused-by-the-euro-but-by-the-countrys-chaotic-political-system/>>.

Perri, Salvatore. Moneta e credito, *Moneta e credito*, Vol. 71, n. 283, (settembre 2018), pp.265-270, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaecredito/article/view/14309/pdf>>.

Pesole, Dino. I rischi per l'Europa dopo il veto di Polonia e Ucraina che blocca il bilancio UE, *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ilsole24ore.com/art/i-rischi-l-europa-il-veto-polonia-e-ungheria-che-blocca-bilancio-ue-ADastF4>>.

Rapone, Leonardo. Storia dell'integrazione europea. Roma: Carocci editore, 2002.

Ronchini, Marianna e Oldani, Chiara. European Stability Mechanism, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.bankpedia.org/termine.php?lingua=it&c_id=23675-mecanismo-europeo-di-stabilizzazione-mes>.

Russo, Vincenzo. È l'Euro il responsabile del ristagno dell'economia italiana?, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 75, n. 4, (ottobre-dicembre 2008), pp. 614-619, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.jstor.org/stable/42740761?seq=4#metadata_info_tab_contents>.

Sanchi, Giorgia. Sguardo a Sud Ovest. Aliberti Editore, 2010.

Santagostino, Angelo. Il Mercato Unico Europeo. Una prospettiva liberale tra Einaudi e Hayek, *Il Politico*, Vol. 77, n. 1, (gennaio-aprile 2012), pp. 81-104, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://www.jstor.org/stable/24006667?seq=2#metadata_info_tab_contents>.

Sarcinelli, Mario. Lo SME e il sistema monetario internazionale: verso una maggiore stabilità. (The EMS and the international monetary system: towards greater stability), *Moneta e Credito*, Vol. 38, n. 152, pp. 371-403, 1985, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://ojs.uniroma1.it/index.php/monetaecredito/article/view/11330/11201>>.

Schilirò, Daniele. Growth in Italy after euro: which reforms?, MPRA, n. 39482, 3 ottobre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://mpr.aub.uni-muenchen.de/39482/>>.

Segretariato Generale del Consiglio, Un'Unione di Diritto, da Parigi a Lisbona: Panoramica storica dei trattati dell'Unione Europea, marzo 2012, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/media/30376/qc3111407itc.pdf>>.

Servizio studi del Senato, La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, novembre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01132368.pdf>>.

Sinn, Hans-Werner, Saint-Paul, Gilles, Vives, Xavier, Corsetti, Giancarlo, Egbert-Sturm, Jan e Hassler, John. Un meccanismo anticrisi per l'Euro, lavoce.info, 15 marzo 2011, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/26819/un-meccanismo-anti-crisi-per-leuro/>>.

Smaghi, L. B. L'euro, la lira e il falso mito della sovranità, 2 maggio 2014, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/19322/euro-lira-falso-mito-della-sovranita/>>.

SME (Sistema Monetario Europeo), data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.sapere.it/enciclopedia/SME+%28Sistema+Monetario+Europeo%29.html>>.

Solmone, Irene. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza in cinque grafici, lavoce.info, 9 dicembre 2020, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/71172/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-in-cinque-grafici/>>.

Stracca, Livio. L'Euro, un imputato innocente, lavoce.info, 24 marzo 2013, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/8782/leuro-un-imputato-innocente/>>.

Tanzi, Vito. Strategia di Lisbona e modelli di welfare, lavoce.info, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.lavoce.info/archives/24665/strategia-di-lisbona-e-modelli-di-welfare/>>.

Unione Europea, I vantaggi dell'Euro, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/benefits_it#:~:text=la%20moneta%20comune%20rende%20pi%C3%B9,maggiore%20influenza%20sull'economia%20globale>.

Unione Europea, La storia dell'Unione Europea-1960, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1960_it>.

Unione Europea, La storia dell'Unione Europea-1972, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1972_it>.

Unione Europea, La storia dell'Unione Europea-1999, data di accesso: 10 maggio 2021, <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_it>.

Upb: con Recovery Plan 2,5 punti PIL in più a fine piano ma troppa frammentazione mina potenzialità, Il Sole 24 Ore, 2 dicembre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021,

<<https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-corte-conti-sara-arduo-rientrare-debito-160percento-pil-ADQXDYIB>>.

Valicenti, Ida Libera. “The first break in the wall”: la visita del presidente Richard Nixon a Bucarest nel 1969 e gli accordi che cambiarono la geometria della guerra fredda, *Eunomia*, Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali, Anno V, n.2 (2016), pp. 793-814, data di accesso: 10 maggio 2021, <<http://sibaese.unisalento.it/index.php/eunomia/article/view/16951/14551>>.

Verderame, Gian Battista. L’attualità del sogno e dell’integrazione europea e la crisi del consenso, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 81, n. 2, (aprile-giugno 2014), p. 199, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.jstor.org/stable/43580640?seq=1>>.

Villafranca, Antonio e Parola, Fabio. Fondo Salva-Stati: what a MES!, 2 dicembre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fondo-salva-stati-what-mes-24538>>.

Visco, Ignazio. Audizione sul funzionamento del Meccanismo Europeo di Stabilità e sulle sue prospettive di riforma, 4 dicembre 2019, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://www.startmag.it/wp-content/uploads/visco-audizione-4122019.pdf>>.

Visco, Ignazio. Stabilità e sviluppo in un’economia globale, *Moneta e Credito*, Vol. 72, n. 285, (marzo 2019), pp. 3-13, data di accesso: 10 maggio 2021, <<https://search.proquest.com/docview/2209845518/?pq-origsite=primo>>.

FONTI GIURIDICHE

Consiglio Europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20, 21 luglio 2020),
<<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/07/17-21/>>

Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza,
#NextGenerationItalia,
<https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf>

MERCOSUR, Tratado de Asunción,
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf>

Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/472>>

Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3Axy0022>>

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>

Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria Trattato sull'Unione Europea,
<<https://leg16.camera.it/522?tema=744&Trattato+Fiscal+Compact#:~:text=Il%20trattato%20sulla%20stabilit%C3%A0%2C%20il,Regno%20Unito%20e%20Repubblica%20ceca.>>

Treaty Establishing the European Stability Mechanism,
<<https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty>>