

Il primo impatto sui diritti sociali dell'emergenza Covid-19 in Europa e la risposta delle istituzioni sovranazionali

di Bernardo Antonio Masso

Abstract: The early impact on social rights of the Covid-19 emergency in Europe and the response of supranational institutions – The paper aims to address the early, and harsher, impact of the Covid-19 virus emergency on specific social categories and the dramatic consequences on the welfare state in the European continent. As a matter of fact the growing social need for more welfare state corresponds to a major economic crisis which jeopardizes its actual sustainability. After a social analysis of the most vulnerable subjects, the paper focuses on the response to the virus outbreak of the supranational institutions, notably the European Union, which has taken measures that might lead to an essential change in the EU economic governance and monetary policy.

Keywords: Social rights; Europe; Covid-19; Economic and social crisis; EU economic governance.

2643

1. Introduzione

L'emergenza provocata dal virus Covid-19 ha investito aspramente ogni ambito della società costringendo, in diversa misura, ogni singolo paese europeo a fronteggiare analoghe problematiche e mettendo alla luce problemi strutturali che spaziano dalla tutela della salute dei singoli alla tenuta finanziaria globale. È infatti evidente che la grave emergenza sanitaria e la crescente crisi economica che ne segue portino in primo piano il tema della tutela dei diritti sociali. Tali diritti sono stati messi alla prova sia dalla stessa diffusione della patologia e dalle svariate misure adottate dai diversi ordinamenti per contrastarla, sia dalla palese incertezza di poter garantire risorse finanziarie sufficienti alla loro sostanziale garanzia in un periodo di crescente bisogno.

È essenziale considerare che l'insieme dei fattori summenzionati, se da una parte riguarda l'intera società europea, dall'altra non lo fa omogeneamente: alcune categorie di persone si trovano maggiormente colpite e penalizzate sia dalla emergenza sanitaria in senso stretto che dalla progressiva congiuntura economica. Una politica economica d'intervento volta alla ripresa non può non tenere conto di ciò nella delicata operazione di allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, in particolare nel bilanciamento

tra l'equilibrio dei conti pubblici e la garanzia dello stato sociale, pena l'aumento delle disuguaglianze a scapito delle categorie sociali più sensibili.

Una prospettiva di analisi europea pare la più corretta alla luce della diffusione del virus e dell'evidente connessione socioeconomica tra i paesi del Continente. In proposito, a fronte di un quadro di estrema incertezza, le prime risposte delle istituzioni sovranazionali europee, sia in ambito eurounitario che in quello relativo al Consiglio d'Europa, sembrano attente alla tutela delle categorie sociali maggiormente colpite dall'emergenza, ma ciò potrebbe non essere abbastanza se non accompagnato da concrete e sostanziali azioni. All'interno dell'Unione Europea, in particolare, si prospetta un momento cruciale, emergendo, non senza un acceso confronto dialettico tra gli stati membri, l'esigenza di un cambio di rotta rispetto ai principi che hanno tradizionalmente guidato la politica finanziaria comune.

2. L'impatto dell'emergenza su determinate categorie sociali e su determinati diritti

Quanto al non omogeneo impatto dell'emergenza Covid-19 sulla società è la *European Union Agency for Fundamental Rights*, con il bollettino n. 1 pubblicato in data 7 aprile¹, a rimarcare le maggiori difficoltà incontrate da determinate categorie di persone.

Una di queste sono sicuramente i malati, anche cronici, per diversa patologia. È facilmente riscontrabile, infatti, come l'emergenza sanitaria dovuta al virus Covid-19 abbia portato a grosse difficoltà nell'erogare servizi sanitari a malati per diversa patologia determinando un sostanziale svilimento del diritto ad un eguale accesso all'assistenza sanitaria, di cui all'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²: il bollettino in questione (p. 26) fa presente come, in diversi stati europei, il trattamento di gravi casi clinici, anche critici, abbia subito una perdita di priorità alla luce della limitatezza delle risorse strumentali e umane a disposizione degli ospedali.

Altrettanto chiara è la penalizzazione sofferta dagli anziani, non solo quali soggetti più fragili di fronte alla patologia in questione, ma spesso penalizzati dalla stessa insufficienza delle risorse. L'età e la comorbilità, ben più frequente in tali soggetti, sono infatti fattori determinanti nelle linee guida destinate al personale medico con riferimento alla decisione di quali pazienti privilegiare in caso di limitate risorse per trattamenti salva vita (ne sono esempio le linee guida italiane SIAARTI, *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, del 6 marzo 2020 e di tenore del tutto analogo ad omologhe linee guida in altri paesi europei). È poi tristemente

¹ Consultabile in <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

² O Carta di Nizza (2000/C 364/01).

noto come la diffusione del virus presso case di cura abbia colpito per la maggior parte pazienti anziani o come, soprattutto in un contesto urbano, questi siano ancora di più vittima di un rilevante isolamento sociale e di conseguenza incontrino maggiori difficoltà anche in termini di accesso ai servizi (ne danno testimonianza al riguardo le linee guida della Organizzazione mondiale della sanità del 12 marzo 2020, *Infection Prevention and Control guidance for Long-Term Care Facilities in the context of COVID-19*, nonché il report del 1 aprile 2020 *COVID-19 and human rights concerns for older persons*, della AGE platform³).

Il medesimo bollettino sottolinea analoghe difficoltà per le persone con disabilità (p. 30), anch'esse penalizzate dal più difficile accesso ai servizi, dall'interruzione delle prestazioni di sostegno nonché da un potenziale e pericoloso isolamento sociale. Un esempio lampante di ciò è fornito dalle problematiche sorte nell'ambito dell'istruzione nel periodo di quarantena: onde garantire un eguale accesso ai servizi d'istruzione a distanza è difatti necessario tenere conto delle speciali esigenze degli studenti disabili⁴.

L'agenzia europea sottolinea anche la particolare situazione di tutti gli individui occupanti strutture il cui sovraffollamento non consente di rispettare le necessarie misure di distanziamento sociale e dove pertanto il rischio dello sviluppo di possibili focolai si innalza (pp.27 e ss.). Emblematico è l'esempio dei centri accoglienza greci, in particolare delle cinque isole del Mar Egeo orientale adibite a *hotspot*, che a fronte di una capacità pari a 6.178 posti, ospitano circa 37.524 richiedenti asilo in condizioni igieniche precarie. Al riguardo è *Médecins Sans Frontières* a sottolineare come il contenimento di un potenziale focolaio in tali luoghi, con la naturale messa in pericolo anche della popolazione locale, sarebbe del tutto impossibile a fronte della mancanza di servizi sanitari di base: per esempio in alcune parti del campo di Moria, sull'isola di Mitilene, è presente un solo rubinetto con acqua corrente per 1.300 persone e non è disponibile alcun tipo di sapone⁵. Un'ulteriore situazione molto delicata è quella delle carceri, ne è un valido esempio la situazione in Italia, già teatro di rivolte da parte dei detenuti a fronte delle misure adottate per il contenimento del virus. Anche nelle carceri il sovraffollamento e la difficoltà di attuare le misure di distanziamento precauzionale rende tali

³ Disponibile in <https://www.age-platform.eu/coronavirus-covid-19>.

⁴ Tali esigenze sono state richiamate nella normativa d'urgenza di alcuni paesi come l'Italia: vedasi il DPCM del 4.3.2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, GU n. 55 del 4.3.2020, all'art. 1 lett. g; h; i; nonché il DPCM del 26.4.2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, GU n. 27 del 27.4.2020, all'art. 1 lett. m; n; o.

⁵ *Médecins Sans Frontières, COVID-19: Evacuation of squalid Greek camps more urgent than ever in light of coronavirus pandemic*, 13 marzo 2020, in <https://www.msf.org/article/covid-19-evacuation-squalid-greek-camps-more-urgent-ever-light-coronavirus-pandemic>

strutture particolarmente rischiose per i detenuti e per i membri del personale della polizia penitenziaria.

Analoghi rilievi sono stati mossi anche al di fuori dell'ambito eurounitario dal Consiglio d'Europa, che, in data 7 aprile 2020, ha pubblicato un documento informativo al fine di tutelare i diritti e i principi fondamentali degli ordinamenti degli stati membri durante l'emergenza sanitaria, dal titolo *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*⁶. Anche tale documento (p. 5) richiama la speciale tutela da garantire agli anziani, ai malati e ai disabili, in armonia con l'obbligo di carattere positivo degli stati di tutelare la vita e di impedire trattamenti inumani o degradanti di cui agli artt. 2 e 3 della CEDU. Tale obbligo positivo è confermato anche dall'art. 11 della Carta sociale europea, che statuisce il diritto agli standard più alti possibile di assistenza sanitaria nonché dall'art. 3 della Convenzione di Oviedo che garantisce un eguale accesso ai servizi di assistenza sanitaria. Il Consiglio d'Europa sottolinea altresì (pp. 7-8) che la garanzia di questi diritti per i soggetti più vulnerabili della società acquista una primaria importanza in una emergenza pandemica come quella del Covid-19: il non adottare misure per venire incontro alle speciali esigenze di tali persone risulterebbe in una discriminazione in violazione dell'art. 14 della CEDU, dell'art. 1 del Protocollo n. 12 alla stessa Convenzione e dell'art. E della Carta sociale europea⁷. Analogamente si esprime anche lo *European Committee of Social Rights*, sempre in ambito del Consiglio d'Europa, che con una dichiarazione adottata in data 21 aprile 2020, dal titolo *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, esorta gli stati membri ad adottare misure concrete per la tutela della salute e degli altri diritti compresi nella CEDU come pure nella Carta sociale europea, tenendo sempre in primaria considerazione, per l'appunto, i soggetti appartenenti ai gruppi più vulnerabili. In proposito è opportuno richiamare l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, come chiarito da rilevanti decisioni come quella relativa al *Belgian linguistic case*⁸ e *Osman c. Regno Unito*⁹, riconosce a carico degli stati membri un obbligo di carattere positivo per la tutela dei diritti fondamentali, non limitandosi solo alla garanzia dei diritti civili e politici, ma estendendosi anche a quella dei diritti sociali ed economici come segnatamente espresso dalla nota sentenza *Airey c. Irlanda*¹⁰. Difatti, pur

⁶ SG/Inf(2020)11.

⁷ Come già affermato dallo European Committee of Social Rights nelle decisioni di merito: ECSR, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy*, 91/2013, 12-10-2015, p.to 237; ECSR, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) v. France*, 50/2008, 9-9-2009, p.ti 39 e 41.

⁸ ECHR, *Belgian linguistic*, 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, 23-7-1968.

⁹ ECHR, *Osman v. United Kingdom*, 23452/94, 28-10-1998.

¹⁰ ECHR, *Airey v. Ireland*, 6289/73, 9-10-1979, p.to 26; in materia di assistenza sanitaria cfr. ECHR, *Cyprus v. Turkey*, 25781/94, 10-5-2001, p.to 219. In materia di pensioni sociali cfr. ECHR, *Larioshina v. Russia*, 56869/00, 24-4-2002; ECHR, *Moskal v. Poland*,

non contenendo la CEDU un'elencazione di diritti sociali paragonabile alle Costituzioni continentali europee, l'interpretazione estensiva datane dalla Corte di Strasburgo ha più volte portato la medesima alla trattazione di questioni relative a tali diritti¹¹.

Fin qui si è parlato di specifici soggetti, nondimeno un'interessante prospettiva è quella relativa più propriamente ai diritti sociali ed economici maggiormente colpiti dalla diffusione del virus. Oltre infatti alle evidenti ripercussioni sul diritto alla salute, l'emergenza ha avuto un impatto devastante su altri diritti sociali, come quello all'istruzione e al lavoro.

Per quanto riguarda l'istruzione il già richiamato bollettino della *European Union Agency for Fundamental Rights* ha sottolineato (p. 18) come gli stati membri, salvo la Svezia, abbiano provveduto alla chiusura delle scuole e si sia generalmente proceduto a predisporre un sistema di didattica a distanza. Tuttavia nella maggior parte dei casi – solo infatti Austria, Francia e Slovenia hanno provveduto a predisporre via web una piattaforma governativa per l'istruzione – l'organizzazione della didattica a distanza è stata affidata alle singole scuole usando piattaforme *online* già esistenti nel mercato, lasciando pertanto qualche dubbio sull'omogeneità dei servizi offerti da remoto. Nondimeno il più grande problema della didattica a distanza è senz'altro quello che non tutte le famiglie hanno i mezzi necessari per garantire la frequenza *online* delle lezioni e questa è una questione comune a tutti gli stati membri: i dati dell'Eurostat¹² mostrano che nel 2019 la percentuale delle famiglie prive di accesso internet all'interno dei 27 stati membri sia stata pari al 10%. Dai suddetti dati è deducibile il concreto pericolo di un'inaccettabile discriminazione sociale che rischia di avere preoccupanti ripercussioni nel tempo: a farne le spese sono gli alunni provenienti da famiglie con reddito più basso, ovvero quei nuclei familiari che trovano maggiori difficoltà nell'affrontare i costi per garantire ai propri figli gli strumenti necessari per frequentare la scuola da remoto. La sostanziale interruzione dell'istruzione rischia di avere serie ripercussioni sulla carriera scolastica degli alunni più svantaggiati, in particolare per quanto riguarda i bambini delle scuole

10373/05, 15-9-2009; ECHR, *Stec and Others v. United Kingdom*, 65731/01 et 65900/01, 12-4-2006.

¹¹ Benché sia da tener presente che proprio la mancanza di un preciso catalogo di diritti sociali nella CEDU determini un impianto di tutela a disposizione della Corte EDU ben meno diretto ed efficace rispetto a quello della maggior parte delle Corti costituzionali continentali europee, sul punto vedasi A. Guazzarotti, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2012. Per contro lo stesso non può dirsi di un documento esaustivo come la Carte Sociale Europea: sulla completezza offerta dall'impianto normativo di tale documento vedasi B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001, 158 ss.

¹²

elementari vista la crucialità dell'apprendimento nella fase iniziale¹³. In una prospettiva europea di emergenza non solo il diritto all'istruzione dovrebbe essere reputato tra le priorità da tutelare fornendo adeguate risorse finanziarie, ma dovrebbe essere anche considerato quale strumento di maggiore coesione sociale e di maggior integrazione europea in un momento di estremo cambiamento, come più volte espresso dalle istituzioni eurounitarie¹⁴.

È facilmente immaginabile come la crisi abbia poi duramente colpito il diritto al lavoro in tutta Europa, con conseguenze devastanti già nei primi tempi dell'emergenza e destinate purtroppo a crescere: l'agenzia dell'Unione Europea Eurofound, con bollettino pubblicato in data 2 aprile 2020¹⁵, fa presente come nel solo mese di marzo sia stata annunciata la perdita di 16.000 posti di lavoro esplicitamente per difficoltà economiche legate alla diffusione della pandemia, in particolare da parte di operatori del settore dei trasporti, alberghiero e della ristorazione. È lo stesso documento ad affermare come questa sia solo una piccolissima parte delle conseguenze ben più gravi dal punto di vista occupazionale, tenuto conto dell'inserimento di numerosi lavoratori in regime di disoccupazione temporanea. A tal riguardo l'agenzia riporta l'esempio tedesco, che è peraltro un'economia strutturalmente solida: l'Ufficio federale del lavoro tedesco, infatti, prevede che per effetto della crisi economica determinata dall'emergenza pandemica saranno 2.35 milioni di lavoratori in Germania ad avere diritto alle indennità di breve durata, le cosiddette *Kurzarbeitergeld*, ben più degli 1.4 milioni della crisi economica del 2008/2009.

Al riguardo pare opportuno richiamare quanto affermato nella nota pubblicata in data 18 marzo 2020 dalla International Labour Organization, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*¹⁶, ovvero che la crisi determinata dalla diffusione del virus non potrà avere che conseguenze in termini di crescente disoccupazione, sulla stessa qualità del lavoro e un impatto più aspro su specifici gruppi più vulnerabili agli stravolgimenti del mercato del lavoro. Con riferimento all'ultimo rilievo l'ILO puntualizza (p. 6) che particolarmente penalizzati nel campo del lavoro saranno i lavoratori precari, spesso i più giovani, le donne, la cui percentuale di occupazione in settori a rischio, in particolare quello dei servizi, è maggiore rispetto a quella

¹³ Sul punto vedasi l'articolo del *The Economist*, pubblicato in data 30 aprile 2020, *Closing schools for covid-19 does lifelong harm and widens inequality*, consultabile in <https://www.economist.com/international/2020/04/30/closing-schools-for-covid-19-does-lifelong-harm-and-widens-inequality>

¹⁴ Si veda S. Nicodemo, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19* n.1, 2020, 12 ss.

¹⁵ *Coronavirus: A labour market earthquake*, consultabile in <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/coronavirus-a-labour-market-earthquake>

¹⁶ Consultabile in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

degli uomini, i lavoratori autonomi privi delle garanzie di malattia tipiche dei dipendenti, nonché tutti i lavoratori provenienti da un paese straniero impossibilitati a raggiungere la propria sede occupazionale o il paese di origine. Si può poi facilmente dedurre come le difficoltà lavorative si ripercuotano più duramente sui nuclei familiari a reddito più basso e sulle famiglie con un solo genitore¹⁷.

La nota della ILO (pp. 7 e ss.) propone anche misure *ad hoc* per il sostegno dei lavoratori, raccomandazioni che corrispondono in gran parte alle misure adottate in diversa misura dagli stati europei per fronteggiare sin dall'inizio l'emergenza. Tali misure devono seguire principalmente tre direttrici: la protezione dei lavoratori dai rischi sanitari sul posto di lavoro (tramite l'adozione, ove possibile, di sistemi di lavoro da remoto, con un'espansione dei permessi per malattia e permessi mirati per i lavoratori con figli), un intervento pubblico di sostegno al mercato del lavoro (con l'adozione di politiche fiscali espansive, una politica monetaria accomodante e il finanziamento mirato di specifici settori) e il supporto dei redditi dei lavoratori (per esempio tramite il pagamento di indennità di disoccupazione, di indennità a fronte delle ore di mancato lavoro e maggiori tutele in ambito giuslaburistico in termini di garanzia del posto di lavoro in caso di malattia). È significativo constatare come la ILO prenda a sostegno delle proprie proposte quella che definisce la "lezione" della passata crisi finanziaria cominciata nel 2008, sulla base della quale afferma che sono gli interventi macroeconomici di sostegno strutturale piuttosto che interventi frammentari di assistenza a meglio garantire gli standard di vita della società e a stimolare una domanda di ripresa nel mercato. Anche la ILO fa inoltre presente come si debba tenere specifico conto di determinati soggetti nelle politiche a favore del lavoro: la passata crisi ha infatti dimostrato come soprattutto i giovani e le persone con più di 55 anni incontrassero maggiori difficoltà a reinserirsi nel mondo del lavoro (p. 14).

3. La necessità di garantire risorse finanziarie sufficienti in prospettiva di una recessione

Quanto espresso sinora mostra come l'emergenza Covid-19 nel suo complesso, colpendo particolarmente alcune categorie della società e specialmente alcuni diritti sociali, determini un maggiore bisogno di risorse finanziarie da destinare al *welfare*, ovvero al sistema che dovrebbe compensare questi gravi squilibri e prevenire una tragica disuguaglianza. È difatti superfluo sottolineare l'essenziale nesso che lega l'impianto costituzionale dei diritti sociali ed economici con le risorse finanziarie pubbliche necessarie per garantirli. Pur consapevoli, infatti, dell'autorevole posizione dottrinale che contesta la convenzionale definizione dei diritti sociali quali quei diritti che

¹⁷ European Union agency for fundamental rights, *Coronavirus pandemic in EU – Fundamental rights implications*, bulletin n. 1, 7 aprile 2020, 19.

richiedono un intervento finanziario pubblico per il loro soddisfacimento, a fronte del fatto che tutti i diritti, anche quelli di libertà, presuppongono un costo¹⁸, è d'altra parte innegabile che per tali diritti – e ne sono un chiaro esempio i summenzionati diritti maggiormente colpiti dall'emergenza quali salute, istruzione e lavoro – ben più immediatamente percepibile e diretto sia il confronto dialettico tra esigenze di bilancio e gradualità della loro garanzia¹⁹. Da tale naturale legame emerge la drammaticità di un maggior bisogno di tali risorse in un contesto di seria e crescente crisi economica che ne determina la scarsità, rendendo pertanto necessario trattare delle misure adottate dalle istituzioni per fronteggiare la forte congiuntura economica dovuta all'espansione del virus. Al riguardo la temperie politica europea e globale sembra, per la maggior parte e quanto meno nell'immediato, convenire sulla necessità di un intervento pubblico nell'economia, in particolare per garantire quei diritti fondamentali in un contesto appunto di estrema incertezza.

Concentrandosi sulla prima risposta data dall'Unione Europea, con riferimento ai paesi euro la BCE, al fine di attuare una politica monetaria espansiva, ha comunicato di aumentare progressivamente il suo programma di acquisto di titoli pubblici e privati - ovvero il cosiddetto *quantitative easing* - per 120 miliardi di euro in data 12 marzo 2020, per poi, in data 18 marzo 2020 annunciare l'avvio di un nuovo programma, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), che prevede, tra gli altri, acquisti dei suddetti titoli per 750 miliardi, incrementati di ulteriori 600 miliardi (per un totale di 1.350 miliardi) come annunciato in data 4 giugno 2020²⁰. Tali interventi monetari non sono esenti da un acceso scontro dialettico tra stati membri e istituzioni europee: è opportuno richiamare al riguardo la sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020²¹ che, seppur relativa ad un altro programma di *quantitative easing*, ovvero il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) intrapreso nel 2014, lascia comunque presagire la concreta ipotesi che i giudici di Karlsruhe possano mettere in discussione anche il più recente PEPP, soprattutto alla luce della più profonda deroga alla regola che impone l'acquisto di titoli pubblici di un paese in quantità proporzionale alla

¹⁸ Vedasi su tutti S. Holmes e C. Sunstein, *Il Costo dei diritti, perché la libertà dipende dalle tasse*, New York, 1999; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in Studi Mazziotti, Padova, 1995, Vol. II, 121.

¹⁹ Sul punto M. Luciani, *Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche nei Sessant'anni della Corte Costituzionale*, Rivista AIC, n.3/2016; cfr. C. Crocetta, *Diritti sociali al tempo dell'emergenza coronavirus: una prima analisi in chiave antropologico-giuridica*, in *BioLaw Journal Instant Forum*, 16.3.2020.

²⁰ Vedasi i comunicati consultabili in <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200312~8d3aec3ff2.it.html> ; https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html ; <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.it.html>

²¹ BVerfG, 2 BvR 859/15.

quota detenuta del capitale della BCE - detta *capital key* - nonché a fronte della facoltà di acquistare anche titoli cosiddetti “spazzatura”. Non si può infatti ignorare il fatto che una pronuncia di tal fatta, per quanto in apparenza concentri la sua critica solo sulle modalità con cui hanno operato le istituzioni europee, sembri in realtà nascondere una critica al merito della decisione di politica monetaria espansiva²².

È inoltre necessario ricordare l'attivazione della clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita²³ proposta dalla Commissione europea e condivisa dai ministri delle finanze UE in data 23 marzo 2020²⁴, che in concerto, attraverso l'adozione di una disciplina più flessibile in materia di aiuti di stato dovrebbe fornire agli stati maggiori strumenti per fronteggiare lo shock economico²⁵.

Al fine poi di sostenere l'occupazione, le imprese e in generale l'economia, l'Unione sta adottando un pacchetto di 540 miliardi comprensivo di diversi strumenti. In particolare, su proposta della Commissione europea, l'Unione ha istituito in data 19 maggio 2020 un “sistema volto a sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza” (nell'acronimo inglese: “SURE”), il quale si propone di offrire agli stati membri prestiti fino a 100 miliardi per coprire parte dei costi connessi alla creazione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo. All'interno del pacchetto rientrano anche i 200 miliardi destinati alle imprese del fondo di garanzia paneuropeo istituito dal gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), che ha già mobilitato 40 miliardi per il finanziamento a breve termine delle piccole e medie imprese. Inoltre un accordo definitivo all'interno dell'Eurogruppo relativo al meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato trovato in data 8 maggio 2020, per il quale ciascuno stato membro della zona euro potrà ricevere prestiti, a tassi agevolati con durata fino a 10 anni, sino al 2% del rispettivo PIL, per un valore di 240 miliardi, senza condizionalità se non quella di destinare le risorse a fronteggiare spese sanitarie. È altresì opportuno fare presente l'attuale discussione in seno alla Commissione

²² Sul punto vedasi F. Bruni e A. Villafranca, *Dopo la sentenza tedesca sulla BCE: i rischi per l'Italia*, ISPI, 6.5.2020, consultabile in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/dopo-la-sentenza-tesca-sulla-bce-i-rischi-litalia-25982>; T. Marzal, *Is the BVerfG PSPP decision “simply not comprehensible”? A critique of the judgment's reasoning on proportionality*, VerfBlog, 9.5.2020, consultabile in <https://verfassungsblog.de/is-the-bverfg-pspp-decision-simply-not-comprehensible/>

²³ Di cui agli artt. 5, par. 1; 6, par. 3; 9, par. 1; 10, par. 3 del reg. CE 1466/97 come modificato reg. UE n. 1177/2011.

²⁴ Vedasi la *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

²⁵ Di cui alla comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01.

sull'istituzione di un fondo per la ripresa in bilancio dell'Unione, il cosiddetto *Recovery Fund*, le cui dimensioni e funzionamento sono ancora da stabilire²⁶.

Al fine di meglio intendere la situazione di crisi economica e valutare l'insieme delle manovre d'intervento decise dalle istituzioni eurounitarie è utile richiamare anche il punto di vista del Fondo Monetario Internazionale, che fornisce dati tanto chiari quanto preoccupanti, specialmente per l'Europa. Secondo le attuali proiezioni del *report* del FMI, *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*²⁷, la crescita globale è destinata a subire una contrazione del 3% (p. 5), in particolare poi l'economia dell'eurozona è destinata a subire una perdita in termini di percentuale del Pil pari al 7.5% (ben 9.1 % per l'Italia, il paese con la perdita più ingente secondo solo alla Grecia che subirebbe una contrazione del 10%, secondo la tabella a p. 21).

Al riguardo è interessante menzionare la dichiarazione scritta del Direttore esecutivo pubblicata in data 17 aprile 2020 e indirizzata al *Development Committee* del FMI²⁸: tale documento, adottando un approccio globale del problema, sottolinea il rilevante fatto che l'emergenza Covid-19, che di per sé, come appena visto dai dati richiamati, prospetta una grave recessione in un contesto globale che già prima della diffusione del virus si presentava abbastanza fiacco principalmente a causa di tensioni commerciali e politiche, rischia altresì di protrarre per un tempo indeterminato l'insicurezza dovuta ad un'improvvisa ripresa dei contagi con conseguenze fosche per i mercati finanziari (p. 2). Lo stesso documento sottolinea come, anche ipotizzando una ripresa economica nella seconda metà del 2020, la contrazione del Pil globale rispetto all'anno passato sarebbe di gran lunga peggiore di quella subita con la crisi finanziaria del 2009 (p. 2). In un contesto del genere le scelte macroeconomiche hanno un ruolo cruciale per fronteggiare le conseguenze economico-sociali della crisi: in particolare il FMI esorta i governi e le banche centrali ad accrescere la propria spesa, partendo ovviamente da quella sanitaria, e a mettere in pratica programmi d'aiuto mirati per i soggetti maggiormente colpiti (*"Governments should [...] provide targeted income support to the most affected people and firms—including through cash transfers, wage subsidies, tax relief, and loan maturity extensions—so as to limit bankruptcies and layoffs. Central banks should stand ready to combat disorderly market movements and ensure ample liquidity provision. To the extent that policy space and administrative capacities allow, they may also support activity by lowering borrowing costs for households and firms"*, p. 3). Quanto fatto dall'Unione per

²⁶ Per un quadro d'insieme degli interventi finanziari appena richiamati vedasi la pagina *Covid-19: pandemia di coronavirus e risposta dell'UE*, pubblicata sul sito ufficiale del Consiglio Europeo e consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/>

²⁷ Consultabile in <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

²⁸ *Policy Paper* No. 20/023, consultabile in <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/04/17/IMF-Managing-Director-s-Statement-to-the-Development-Committee-April-2020-49344>

fronteggiare nell'immediato la crisi pare del tutto concorde con le misure consigliate dal FMI, tuttavia da queste stesse parole non è improprio pensare che possa non essere abbastanza soprattutto nel medio e lungo periodo.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto riportato sinora si può dedurre che gli interventi economici espansivi adottati dall'Unione anche, e soprattutto, per garantire diritti sociali fondamentali come la sanità, l'istruzione e il lavoro, siano stati necessari. L'interrogativo che permane è tuttavia se tali interventi possano dirsi sufficienti.

Sono stati gli stessi documenti menzionati in precedenza ad esortare un pronto intervento finanziario da parte delle istituzioni ed è significativo che lo facciano citando l'ultima grande crisi finanziaria del 2008/2009²⁹. Il più delle volte tale riferimento è accompagnato dalla previsione di una crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria Covid-19 che rischia con ogni probabilità di essere peggiore della precedente. Anche alla luce della passata crisi economica si fa sempre più convincente l'opinione di chi sostiene che quanto sinora fatto dalla UE non sia sufficiente, ma richieda, soprattutto alla luce di una emergenza che ha colpito senza distinzione la quasi totalità del continente, un'azione europea coordinata nelle politiche fiscali con una centralizzazione degli interventi di assistenza economica per la ripartenza piuttosto che procedere in ordine sparso concedendo finanziamenti, seppur agevolati, agli stati membri richiedenti³⁰. In questo senso non è azzardato ipotizzare che le regole volte al rigore finanziario intraprese nel 2012 possano rivelarsi non adeguate, prospettando un processo di ripensamento della *governance* economica eurounitaria che determini una riforma delle regole di vincolo di bilancio di matrice europea alla luce dell'evidente, e diffusa nella maggior parte degli stati membri, esigenza di scostarsi dai parametri di bilancio per fronteggiare nuove e crescenti spese³¹.

È bene ricordare infatti che l'attuale emergenza presenta delle differenze essenziali rispetto alla passata crisi economica, quest'ultima infatti trovava la sua origine nel settore finanziario, si estendeva in seguito ai debiti sovrani e quindi al resto dell'economia, mentre l'attuale emergenza ha avuto inizio come sanitaria, andando a colpire da subito l'intera economia e non solo pertanto il settore finanziario³². È logico dedurre pertanto che anche l'impatto in termini di crisi sociale e di garanzia del *welfare*, come descritto sub §2, assuma un

²⁹ Vedasi infatti *supra* quanto affermato dall'agenzia Eurofound, dal FMI o dalla ILO.

³⁰ Sul punto vedasi R. Realfonzo, *Crisi sistemica, serve un paradigma nuovo*, pubblicato sul Sole 24 ore del 24.3.2020.

³¹ Come ipotizzato da C. Buzzacchi, *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *LaCostituzione.info*, 13.3.2020.

³² Come puntualizzato da D. Busch, *Is the European Union Going to Help Us Overcome the COVID-19 Crisis?*, European Banking Institute Working Paper Series, n. 64/2020, 6.

carattere più devastante, o quanto meno più diretto, di quello che ha avuto la precedente crisi economica, mettendo alla prova peraltro la totalità dei paesi europei e rendendo chiara la necessità di un cambiamento radicale di un sistema che è sì fortemente interconnesso, soprattutto dal punto di vista monetario, ma che non ha ancora una *governance* economica e sociale centralizzata che consentirebbe di fronteggiare al meglio un'emergenza come quella odierna³³.

La sensazione pertanto è che l'Unione Europea si trovi di fronte ad un bivio, come testimoniato dalle nuove misure di sostegno finanziario da una parte e l'acceso confronto dialettico tra alcuni stati membri e le stesse istituzioni europee dall'altra. Ciò che è certo è che il diffuso e comune dovere di ciascun ordinamento europeo di garantire diritti sociali ed economici fondamentali per tutelare le persone più deboli dovrebbe giocare un ruolo cruciale nella scelta che l'Europa è chiamata a compiere.

Bernardo Antonio Masso
Università degli Studi di Padova
bernardoantonio.mass@phd.unipd.it

³³ Sul punto è bene ricordare come sia auspicabile da parte di diversi autori una maggiore integrazione europea proprio attraverso la tutela dei diritti sociali tipici degli ordinamenti degli stati membri, cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018; A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.