

La pandemia da Covid-19 nell'Unione Europea: l'impatto e la risposta di politica economica

di Vittorio Daniele e Francesco Samà

1. Introduzione

Nei primi mesi del 2020, il mondo si è trovato a fronteggiare una pandemia causata da una nuova forma di coronavirus. Al 18 febbraio 2021, la pandemia da Covid-19 (la malattia causata dal virus SARS-CoV-2) ha provocato 2,4 milioni di morti nel mondo (lo 0,31 per mille della popolazione mondiale), mentre i casi di contagio accertati sono 110 milioni 400 mila¹. Per la sua entità, ma anche per il fluire continuo e spesso incontrollato delle notizie, la pandemia ha rappresentato una sorta di *shock* collettivo²; uno *shock* accentuato dal fatto che nei paesi più avanzati, le epidemie erano percepite come eventi appartenenti al passato e, in ogni caso, controllabili, sebbene il rischio del loro verificarsi fosse presente agli scienziati.

Nella storia, l'umanità ha affrontato pandemie le cui conseguenze in termini di vite umane sono state di gran lunga maggiori di quella da Covid-19, specie se il numero di vittime è rapportato alla popolazione degli anni in cui avvennero. Tra il 1347 e il 1351, la peste falciò un terzo della popolazione europea. In Italia, la pestilenza del 1629-31 causò, presumibilmente, 1 milione di vittime. Forse 12 milioni furono quelle mietute dalla terza pestilenza del 1885 in Cina e India. Oltre 1 milione, invece, i decessi dell'influenza "russa" (causata dal virus H2N2) tra il 1889-90.

Nel Novecento, il mondo ha conosciuto quattro grandi epidemie: l'influenza "spagnola" del 1918-19 che, secondo le stime, ha causato circa 50 milioni di morti; l'influenza asiatica del 1957-58, con 1,1 milioni di vittime; l'influenza di Hong Kong del 1968-70, con 1 milione di morti; quella

¹ John Hopkins University, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (18 febbraio 2021).

² Antonia Bendau, Moritz Bruno Petzold, Lena Pyrkosch, Lea Mascarell Maricic, Felix Betzler, Janina Rogoll, Julia Große, Andreas Ströhle, Jens Plag, *Associations between COVID-19 related media consumption and symptoms of anxiety, depression and COVID-19 related fear in the general population in Germany*, «European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience», 2020, pp. 1-9.

di Hiv/Aids con 25-35 milioni di decessi dal 1981 a oggi. Negli anni Duemila, si sono verificate altre quattro pandemie prima dell'attuale: quella di Sars (2002); l'influenza suina (2009-10); l'Ebola (2014-16); la Mers (2015)³.

Per il suo impatto economico, la pandemia da Covid-19 è, però, diversa da quelle avvenute negli ultimi cento anni sia perché ha particolarmente colpito le più grandi economie al mondo, sia perché la sua diffusione è stata molto più rapida⁴. L'interconnessione globale, ha permesso al virus di diffondersi in tutto il pianeta in poco tempo, ma ha anche favorito la trasmissione degli effetti economici tra le nazioni.

Nei primi sei mesi del 2020, in tutti i paesi avanzati, la produzione ha avuto un crollo senza precedenti. Nei paesi della Unione Europea (UE), il Pil reale è diminuito di quasi 15 punti percentuali. L'impatto economico e sociale della pandemia è stato certamente eccezionale, ma per molti aspetti eccezionale è stata anche la risposta di politica economica. Nella UE, i governi degli Stati membri hanno accresciuto i disavanzi di bilancio per finanziare misure di sostegno ai redditi e agli investimenti. Anche le istituzioni europee hanno adottato misure straordinarie: la Banca Centrale Europea (BCE) ha avviato un programma di acquisto di titoli del settore pubblico e privato per 1.350 miliardi di euro, mentre la Commissione ha presentato un articolato piano (*Next-Generation EU*) per la ripresa economica degli Stati membri.

Obiettivo del presente lavoro è quello di esaminare l'andamento della pandemia nei paesi della UE, con particolare riferimento all'Italia, e di offrire, inoltre, una sintetica rassegna delle politiche adottate per fronteggiarne le conseguenze economiche.

2. *La diffusione della pandemia in Europa*

Nel mese di dicembre 2019, a Wuhan, nella provincia cinese dell'Hubei, ad alcuni pazienti viene diagnosticata una forma sconosciuta di polmonite, la cui origine sembra inizialmente collegata a uno dei mercati alimentari della città⁵.

³ Per le stime dei decessi, la fonte è World Economic Forum, *A visual history of pandemics*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/a-visual-history-of-pandemics/> (15 marzo 2020); per l'influenza spagnola le stime vanno dai 50 ai 100 milioni di morti: cfr. Jeffery K. Taubenberger, David M. Morens. *1918 Influenza: the mother of all pandemics*, «Emerging Infectious Diseases», 2006, vol. 12, 1, pp. 15-22.

⁴ Santiago Mas-Coma, Malcolm K. Jones, Aileen M. Marty, *COVID-19 and globalization*, «One Health», 2020, 9, 100132; Masahisa Fujita, Nobuaki Hamaguchi, *Globalisation and the COVID-19 pandemic: A spatial economics perspective*, «VoxEU.org», <https://voxeu.org/article/globalisation-and-covid-19-pandemic> (16 agosto 2020).

⁵ Na Zhu, Dingyu Zhang, Wenling Wang et al., *A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019*, «The New England Journal of Medicine», 2020, 382(8), pp. 727-733.

Il 31 dicembre, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) raccoglie informazioni sui casi di Wuhan. Il 9 gennaio 2020, la polmonite è attribuita a una nuova forma di coronavirus denominato SARS-CoV-2. Due giorni dopo, la Cina annuncia il primo decesso per Covid-19.

Nei giorni successivi, casi di Covid-19 vengono diagnosticati in Tailandia, Sud Corea e Australia. Il 24 gennaio è il turno della Francia e, qualche giorno dopo, della Germania. Da allora, il numero dei paesi con casi accertati aumenta. In Italia, il primo caso viene riconosciuto il 21 febbraio in Lombardia; ma solo dopo poche ore la positività è accertata per altri 14 pazienti⁶. Studi successivi confermeranno, comunque, come il virus fosse presente in alcune aree del Nord già dalla fine di dicembre⁷. La diffusione del virus nell'Italia settentrionale appare presto in tutta la sua gravità, per cui alcuni paesi (tra cui l'Italia), adottano le prime misure per contrastare l'epidemia. L'11 marzo, quando ormai si registrano oltre 118 mila casi e 4.292 decessi in 114 paesi e territori, l'OMS dichiara la pandemia⁸.

La figura 1 mostra l'andamento dei decessi giornalieri per Covid-19 nei paesi dell'Unione Europea a 28 Stati (Regno Unito incluso), tra il 24 gennaio 2020 e il 18 febbraio 2021. Come accennato, il 24 gennaio segna il punto d'inizio della pandemia in Europa con i primi casi accertati in Francia. In un mese il numero dei contagi diagnosticati cresce lentamente, raggiungendo 86 casi il 22 febbraio. In quest'arco temporale l'indice di mortalità è prossimo allo zero: dal 14 al 23 febbraio vengono accertati, infatti, solo quattro decessi. Il 23 febbraio i casi accertati balzano da 86 a 149 unità.

Dalla fine di febbraio, la curva dei contagi si impenna. Il primo aprile, la curva epidemica raggiunge il primo picco con ben 35.985 nuovi contagi in un solo giorno. Il picco dei decessi giornalieri nella prima ondata pandemica viene, invece, raggiunto il 4 aprile, quando si contano 5.126 morti.

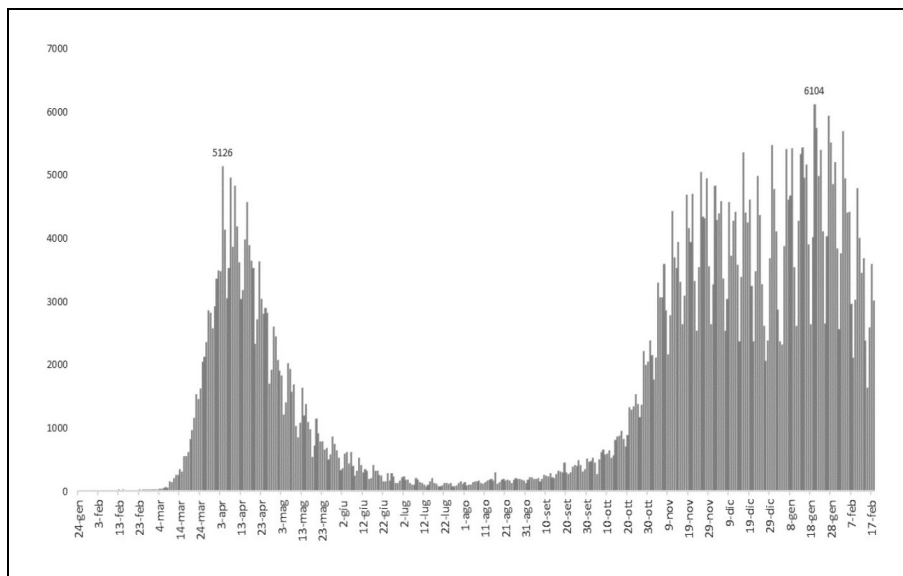
Secondo alcune fonti, in realtà il primo caso di Covid-19 si sarebbe verificato il 17 novembre, sempre nella provincia dell'Hubei. Josephine Ma, *Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17*, "South China Morning Post", 13 marzo 2020, <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>.

⁶ European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), *Timeline of ECDC's response to COVID-19*, <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response> (18 febbraio 2021).

⁷ Giuseppina La Rosa, Pamela Mancini, Giusy Bonanno Ferraro, Carolina Veneri, Marcello Iaconelli, Lucia Bonadonna, Luca Lucentini, Elisabetta Suffredini, *SARS-CoV-2 has been circulating in northern Italy since December 2019: evidence from environmental monitoring*, «Science of the Total Environment», 2020, 750, 141711.

⁸ WHO, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020; WHO, *World Health Organization Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), Situation Report 51*, 11 marzo 2020.

Figura 1 – Covid-19: numero dei decessi giornalieri nella UE-28, 24 gennaio 2020-18 febbraio 2021.



Fonte: Elaborazione su dati World Health Organization (WHO), (<https://covid19.who.int/>).

A marzo, il governo italiano, seguito da quelli di altre nazioni, inasprisce le misure di contenimento della pandemia: i voli aerei vengono sospesi, la mobilità delle persone fortemente limitata, le attività economiche non essenziali bloccate, le scuole vengono chiuse insieme a molti uffici pubblici.

Queste misure producono i primi effetti. Già ad aprile il numero di casi registrati giornalmente nei paesi dell'Unione inizia a diminuire. Il calo continua anche a maggio. Nel mese di giugno si registrano circa 4.700 casi d'infezione al giorno in media; a luglio poco più di 6.000. Ad agosto e settembre, anche a causa dell'allentamento generalizzato delle misure di contenimento del virus, nella UE i numeri ritornano ad aumentare rapidamente. Nel solo mese di agosto i nuovi contagi raggiungono le 500 mila unità, con un incremento medio giornaliero di oltre 16 mila casi, mentre a settembre il numero di contagi supera 1 milione, sebbene il numero di decessi sia ancora nettamente inferiore rispetto a quello registrato nei primi mesi della pandemia.

A ottobre comincia la seconda ondata della pandemia. Nella prima metà del mese si verifica una crescita consistente dei contagi (in media circa 76.000 casi al giorno), che aumentano notevolmente nelle settimane successive (in media circa 175.000). I governi iniziano a riproporre misure restrittive, gradualmente più severe, al fine di contenere la seconda ondata pandemica. La curva dei contagi nella UE continua a impennarsi e, l'8 novembre si registra un nuovo picco con oltre 286 mila nuovi casi in un solo giorno. Nel

solo mese di novembre il numero dei contagiati sfiora i 6 milioni, con un incremento medio giornaliero di 196 mila casi. A dicembre s'intravede un calo dei contagi dovuto, secondo gli esperti, soprattutto alle misure restrittive messe in atto a partire da ottobre; il numero totale di nuovi casi scende a circa 4,5 milioni per poi risalire lievemente e raggiungere i 5,4 milioni nel mese di gennaio. Nelle prime due settimane di febbraio si registrano poco più di 1,5 milioni di nuovi contagi.

Nel mese di aprile, la media giornaliera dei decessi nella UE era di 3.403; scendeva a 1.119 a maggio, per passare a 305 a giugno. A luglio e ad agosto, la media giornaliera dei decessi era di 136, mentre a settembre 283. Dopo il periodo estivo, segue un aumento consistente del numero dei decessi: circa 1.000 giornalieri in media nel mese di ottobre, 3.431 a novembre, 3.796 a dicembre. Ma è a gennaio che, nella UE, si registra il record di decessi della seconda ondata di Covid-19, con un picco di 6.104 morti il 20 gennaio e una media giornaliera di circa 4.300. Da fine gennaio l'andamento è chiaramente decrescente. Il 18 febbraio, i decessi totali sono 641 mila.

La tabella 1 riporta il numero totale dei casi confermati di positività al Covid-19, quello dei decessi e la mortalità (decessi per centomila abitanti) per paese nella UE 28 (incluso Regno Unito), al 18 febbraio 2021.

Tabella 1 – Covid-19 - Totale dei casi e dei decessi e mortalità (decessi per 100.000 abitanti) al 18 febbraio 2021 nella UE 28.

Paese	Casi	Decessi	Mortalità	Paese	Casi	Decessi	Mortalità
Regno Unito	4.071.189	118.933	177.4	Slovacchia	285.419	6.271	114.9
Francia	3.453.645	82.692	123.2	Croazia	238.866	5.399	133
Spagna	3.107.172	66.316	140.1	Bulgaria	233.242	9.744	140.2
Italia	2.751.657	94.540	156.9	Irlanda	211.751	4.036	81.3
Germania	2.360.606	66.698	80.2	Danimarca	205.597	2.316	39.8
Polonia	1.614.446	41.582	109.5	Lituania	192.193	3.129	112
Repubblica Ceca	1.123.252	18.739	175.2	Slovenia	181.606	3.971	189.5
Olanda	1.038.156	15.017	86.3	Grecia	174.659	6.194	57.8
Portogallo	790.885	15.649	152	Lettonia	78.643	1.508	79
Romania	768.785	19.588	101.4	Estonia	55.295	514	38.7
Belgio	743.882	21.793	188.7	Lussemburgo	53.329	616	98.4
Svezia	622.102	12.569	121.7	Finlandia	51.595	723	13.1
Austria	434.117	8.184	91.9	Cipro	32.828	227	25.6
Ungheria	391.170	13.931	142.6	Malta	20.246	298	57.9

Fonte: Elaborazione su dati World Health Organization (WHO), (<https://covid19.who.int/>).

Il confronto mostra come, alla data considerata, il Regno Unito sia al primo posto per numero di casi (4.071.189) e di vittime da Covid-19, con ben 118.933 decessi al 18 febbraio 2021. Per numero di decessi seguono Italia (94.540), Francia (82.692), Germania (66.698) e Spagna (66.316).

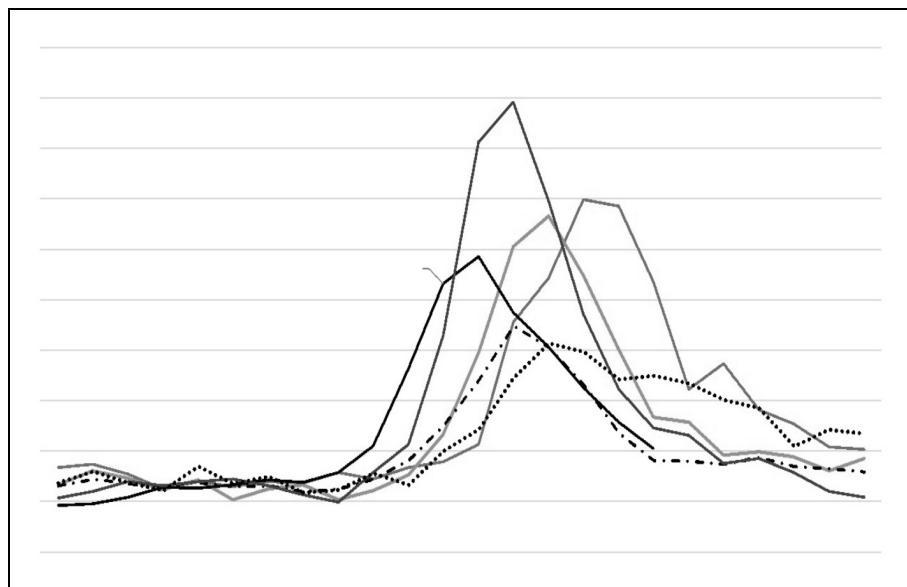
I dati mostrano come la Slovenia sia il paese dell'Unione con il più alto tasso di mortalità per Covid-19 (190 decessi per 100 mila abitanti), seguita da Belgio (189), Regno Unito (177), Repubblica Ceca (175), Italia (157) e Portogallo (152), tutti con valori nettamente superiori alla media dell'Unione Europea (125 per 100 mila). In Ungheria, il tasso di mortalità si attesta intorno a 143 decessi ogni 100 mila residenti, mentre in Bulgaria e Spagna a 140. Con valori più prossimi alla media comunitaria troviamo, invece, Croazia (133), Francia (123) e Svezia (122). Significativo il caso della Germania che alla data da noi considerata (18 febbraio 2021), ha registrato, nel complesso, 66.698 morti con un'incidenza di 80 decessi ogni 100 mila abitanti. Danimarca, Grecia, Finlandia e Cipro sono, invece, alcuni dei paesi con tassi di mortalità inferiori ai 60 decessi ogni 100 mila abitanti.

Il numero dei casi accertati di Covid-19 dipende dal numero dei test diagnostici effettuati, mentre quello dei decessi può essere influenzato dalle modalità di rilevazione adottate, oltre al fatto che decessi per Covid-19, avvenuti al di fuori delle strutture sanitarie, soprattutto durante il periodo di picco, possono essere sfuggiti alla rilevazione. Un efficace indicatore per valutare l'andamento dell'epidemia da Coronavirus è l'*eccesso di mortalità*.

Con eccesso di mortalità si fa riferimento ad un aumento della mortalità, per tutte le cause, avvenuto in un dato territorio in un certo lasso temporale, rispetto alla media dei decessi avvenuti, nello stesso periodo, negli anni precedenti. È da sottolineare che l'eccesso di mortalità fornisce un'indicazione dell'impatto *complessivo* della pandemia, cioè non solo dei decessi attribuiti direttamente al Covid-19 ma anche di quelli non rilevati o ad esso indirettamente collegati, come i decessi causati da un trattamento terapeutico ritardato o mancato, o dovuti al sovraccarico del sistema sanitario.

La figura 2 riporta l'andamento dell'eccesso di mortalità in alcune nazioni dal 15 gennaio al 15 giugno 2020, cioè durante il periodo di maggiore intensità della prima ondata pandemica⁹.

⁹ Precisamente ci si riferisce ai tassi di mortalità standardizzati per l'età della popolazione. Fonte: Office for National Statistics (ONS), *Comparisons of all-cause mortality between European countries and regions: January to June 2020*, Release, 2020, <https://www.ons.gov.uk> (30 giugno 2020).

Figura 2 – *Eccesso di mortalità in alcuni paesi europei 15 gennaio-15 giugno 2020.*

Nota: il grafico riporta i tassi di mortalità della popolazione, standardizzati per l'età, rispetto alle medie quinquennali.

Fonte: Elaborazione su dati ONS (*UK Office for National Statistics*), (<https://www.ons.gov.uk/>).

I tassi di mortalità sono espressi in termini percentuali, quindi un valore del 100% indica che la mortalità è doppia rispetto alla media dei cinque anni precedenti in una determinata settimana, mentre un valore negativo che è inferiore. In tutti i paesi europei presi in esame si assiste, a partire dal 15 marzo, a un aumento sostenuto del tasso di mortalità rispetto alla media dei cinque anni precedenti (2015-19). Tra quelli in esame, è la Spagna a registrare, nella settimana 30 marzo-5 aprile, il livello più alto di mortalità in eccesso, con un valore prossimo al 140%, con picchi elevatissimi in alcune aree come quella di Segovia (600%) e di Ciudad Real (532%)¹⁰. A seguire troviamo il Regno Unito e il Belgio con una differenza del 100% e del 95%.

L'Italia fa registrare il suo valore più alto, prossimo all'80 per cento, nella tredicesima settimana (alla fine di marzo) dallo scoppio dell'epidemia. In alcune province del Nord i tassi di mortalità in eccesso raggiungono valori tra i più alti dell'intera UE: è il caso di Bergamo (850%), con un tasso quasi nove volte la media registrata nella stessa settimana negli anni 2015-19, di Cremona (618%) e di Brescia (474%). Francia e Svezia hanno registrato, di contro, tassi di mortalità in eccesso decisamente inferiori, prossimi al 50 per

¹⁰ Ci si riferisce a regioni di livello NUTS 3.

cento, nonostante in alcune regioni si siano raggiunti, rispettivamente, valori prossimi al 275 (Dipartimento della Senna-Saint-Denis) e al 150 per cento (Contea di Stoccolma).

3. *L'impatto del Covid-19 sull'economia della UE*

Lo *shock* originato dalla pandemia ha colpito l'economia globale sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta. Ciò si spiega immediatamente col fatto che tra i paesi più colpiti, vi sono le principali economie al mondo: Stati Uniti, Cina, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia e Italia. Queste rappresentano il 60% del Pil, il 65% della manifattura e il 41% delle esportazioni mondiali. Inoltre, queste economie – in particolare Stati Uniti e Cina – hanno un peso fondamentale nelle catene globali del valore, per cui disfunzioni nel loro sistema di produzione si ripercuotono inevitabilmente su altre economie¹¹. È da sottolineare che, nei paesi citati, l'impatto della pandemia sui livelli di produzione e di occupazione è stato maggiore rispetto a quello verificatosi in seguito alla crisi economica del 2007-2009¹².

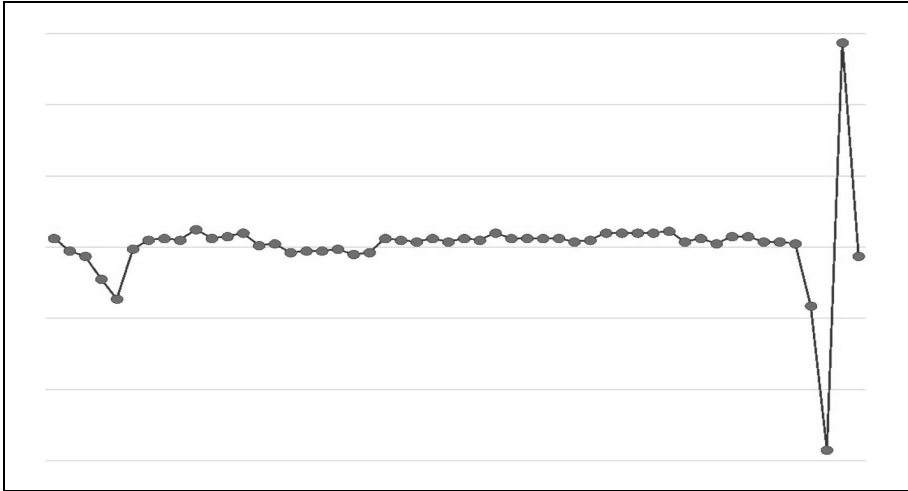
Le misure di contenimento della pandemia, adottate con tempi e intensità differenti a seconda dei paesi, determinando l'interruzione parziale e, successivamente, totale di parte delle attività economiche e limitando gli spostamenti delle persone, hanno avuto impatti negativi sul sistema produttivo, sull'occupazione e sui redditi. Impatti amplificati dall'integrazione internazionale dei sistemi economici.

La figura 3 mostra il tasso di crescita trimestrale del Pil dell'Unione Europea (UE 27) nel periodo 2008-20. Si può notare come il Pil abbia subito una forte caduta nei primi due trimestri del 2020: nel primo trimestre, la diminuzione è stata del 3,3%; nel secondo, per effetto delle misure di contenimento, il calo è stato del 12%. L'allentamento generalizzato delle misure di contenimento, con la graduale ripresa delle attività economiche, ha, invece, contribuito a spingere il Pil nel terzo trimestre (11,5%). Nel quarto trimestre del 2020, con il rapido aumento dei contagi e le conseguenti restrizioni, si verifica una nuova battuta d'arresto per l'economia europea.

¹¹ Richard Baldwin, Beatrice Weder di Mauro, *Economics in the Time of COVID-19*, "VoxEU.org", <https://voxeu.org/content/economics-time-covid-19> (6 marzo 2020).

¹² Luca Bianchi, Salvatore Parlato, Carmelo Petraglia, Stefano Prezioso, *L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 2020, 34(1-2), pp. 15-48. Paul De Grauwe, Yuemei Ji, *A tale of three depressions*, "VoxEU.org", <https://voxeu.org/article/tale-three-depressions> (24 settembre 2020).

Figura 3 – Tassi di variazione trimestrali del Pil reale nella UE 27 - 2008(T1)-2020(T4).



Nota: dati concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario; variazione percentuale sul periodo precedente.

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data>).

Si tratta senza dubbio della maggiore contrazione del Pil mai osservata per la UE. Si consideri che, durante la recessione del 2009, la maggiore riduzione congiunturale del Pil fu del -2,9% nel primo trimestre di quell'anno.

Il blocco delle catene globali di approvvigionamento delle imprese e, successivamente, la chiusura delle fabbriche, ha determinato una caduta della produzione in tutti i paesi¹³. Nei mesi di aprile e maggio, nella UE, l'indice di produzione industriale è sceso di oltre il 20-25% rispetto ai valori di inizio 2020. Nondimeno, il rallentamento della crescita economica europea, e più in generale mondiale, è da attribuirsi, alla diminuzione della domanda aggregata, oltre che al clima d'incertezza che, con la pandemia, si diffonde tra famiglie e imprese¹⁴.

Nella UE, nei primi due trimestri del 2020, la spesa per consumi finali delle famiglie, è calata, rispettivamente, del 4,2% e del 12%, mentre gli investimenti fissi lordi del 4,6% e del 15,4%. Il calo delle esportazioni è stato del 3,2% e successivamente del 18,8%. Le misure di blocco sui vari settori industriali hanno determinato, soprattutto per quei settori in cui non è stato possi-

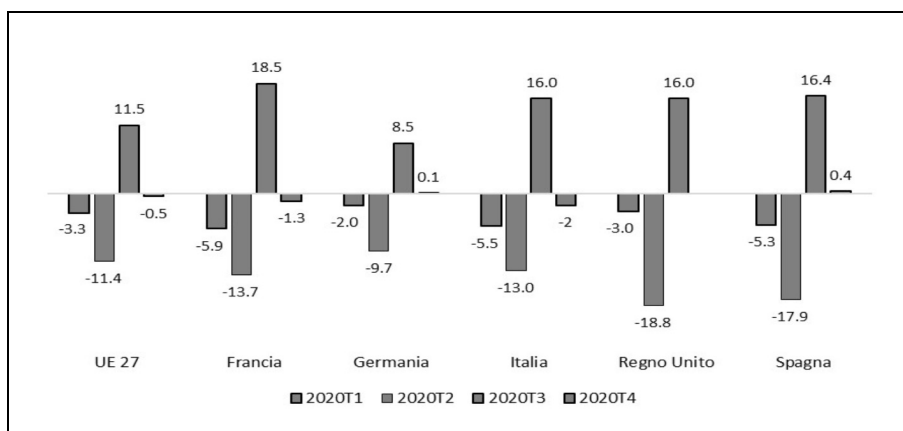
¹³ Carla Gulotta, *Le fragilità delle catene di fornitura globali di fronte all'emergenza da covid-19*, in Pia Acconci, Elisa Baroncini (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Bologna, 2020, pp. 103-121.

¹⁴ R. Baldwin, B. Weder di Mauro, *Economics in the Time of COVID-19*, cit.; Scott Baker, Nicholas Bloom, Steven Davis, Stephen Terry, *COVID-induced economic uncertainty and its consequences*, "VoxEU.org", <https://voxeu.org/article/covid-induced-economic-uncertainty-and-its-consequences> (13 aprile 2020).

bile adottare modalità di lavoro flessibile, una significativa riduzione del numero di ore lavorate e un moderato calo del numero di occupati¹⁵.

La figura 4 mostra i tassi di variazione del Pil reale nella UE a 27 e in alcuni paesi nei quattro semestri del 2020. Si osserva come il reddito aggregato (e, conseguentemente, anche quello pro capite) si sia contratto in tutti i paesi considerati. Nel primo trimestre, Francia e Italia sono stati i paesi più colpiti, con cali del Pil prossimi al 6%. Nel secondo trimestre, la caduta più consistente è stata registrata nel Regno Unito (-18,8%) e in Spagna (-17,9%). Cumulativamente, il calo della produzione è stato del 14,7% nella UE, del 23,2% in Spagna e del 21,8% nel Regno Unito. In Italia, la riduzione del Pil reale è stata del 18,5% nei due trimestri. Comparativamente meno colpita la Germania. Nel terzo trimestre, invece, il Pil torna a crescere, soprattutto nei paesi in cui la flessione era stata più pronunciata nei primi due. I maggiori incrementi si osservano in Francia (18,5%), Spagna (16,4%), Italia e Regno Unito (16%). Minori quelli registrati in Germania (8,5%). Infine, nel quarto trimestre, la produzione diminuisce in Francia e in Italia.

Figura 4 - *Variazione del Pil reale nella UE 27 e in un campione di paesi nei primi trimestri del 2020 (%)*.



Nota: dati concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario; variazione percentuale sul periodo precedente.

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data>).

A differenza di quanto accaduto durante la crisi del 2007-09, per fronteggiare l'impatto economico della crisi pandemica, tutti gli Stati europei hanno adottato politiche fiscali espansive, rese possibili anche dall'applicazione delle clausole di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita. L'espansione fiscale si è

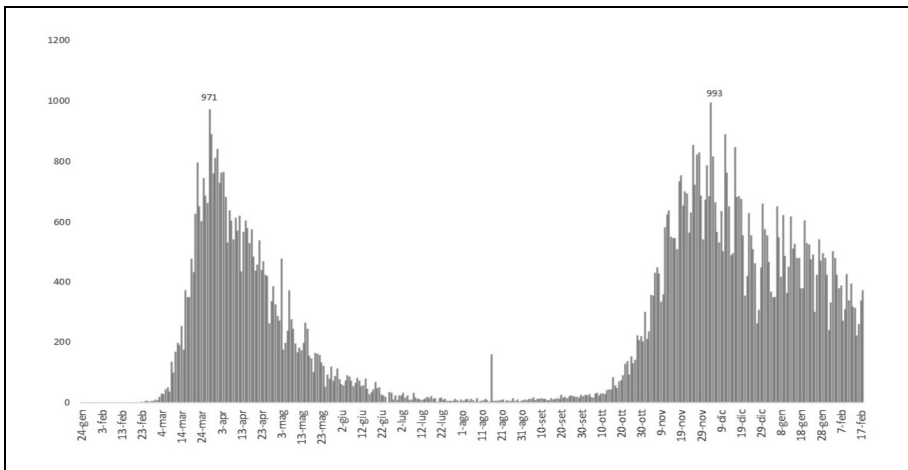
¹⁵ Eurostat, *GDP and employment flash estimates for the second quarter of 2020*, News Release, 2020, 125.

accompagnata con quella monetaria della BCE, che ha fornito liquidità al sistema bancario e, attraverso l'acquisto di titoli di debito pubblico, ha favorito indirettamente l'indebitamento statale a bassi tassi d'interesse. Nel complesso, politica fiscale e monetaria hanno sostenuto la domanda aggregata, mitigando le conseguenze economiche della crisi sanitaria.

4. L'impatto sull'economia italiana

L'Italia è tra i paesi europei più colpiti dalla pandemia in termini di contagi, vite umane e ricadute economiche. La figura 5 mostra l'andamento dei decessi giornalieri da Covid-19 fino al 18 febbraio 2021. Si osserva come la curva segua un andamento molto simile a quello della UE nel suo complesso: in Italia il picco epidemico durante la prima ondata si registra il 28 marzo, con 971 decessi, mentre nella seconda il picco si raggiunge il 4 dicembre, con 993 morti. Secondo i dati dell'Istituto Superiore di Sanità, al 18 febbraio, in Italia erano stati registrati circa 95 mila decessi da Covid-19. L'incidenza della pandemia è stata molto differenziata geograficamente; il 69,4% dei decessi totali è stato, infatti, registrato nelle regioni settentrionali; il 29% in Lombardia. Nelle otto regioni meridionali, in cui risiede circa il 34% della popolazione italiana, il numero dei morti era il 16,6% del totale.

Figura 5 – Covid-19: numero di decessi giornalieri in Italia, 24 gennaio 2020-18 febbraio 2021.



Fonte: Elaborazione su dati World Health Organization (WHO), (<https://covid19.who.int/>).

La tabella 2 riporta i decessi totali negli anni 2015-19 (media) e nel 2020 in Italia. Il confronto mostra come la mortalità in eccesso sia stata, nel 2020, di 100.526 persone (1'1,7 per mille della popolazione italiana). Nel complesso

l'incremento dei decessi è stato del 15,6% rispetto allo stesso periodo dei cinque anni precedenti ma, come visto in precedenza, le differenze regionali sono notevoli. Nel Nord, infatti, l'incremento nella mortalità è stato del 24,6%, a fronte del 7,5% del Centro e del 7,7% del Meridione, rispetto ai cinque anni precedenti.

Tabella 2 – *Mortalità in eccesso: decessi totali nel periodo gennaio-dicembre negli anni 2015-2019 (media) e nel 2020.*

	Media 2015-19	2020	In eccesso nel 2020	Variazione %
Nord	301.885	376.181	74.296	24,6
Centro	131.647	141.550	9.903	7,5
Mezzogiorno	212.087	228.415	16.328	7,7
Italia	645.620	746.146	100.526	15,6

Nota: Variazione dei decessi in percentuale rispetto alla media 2015-19.

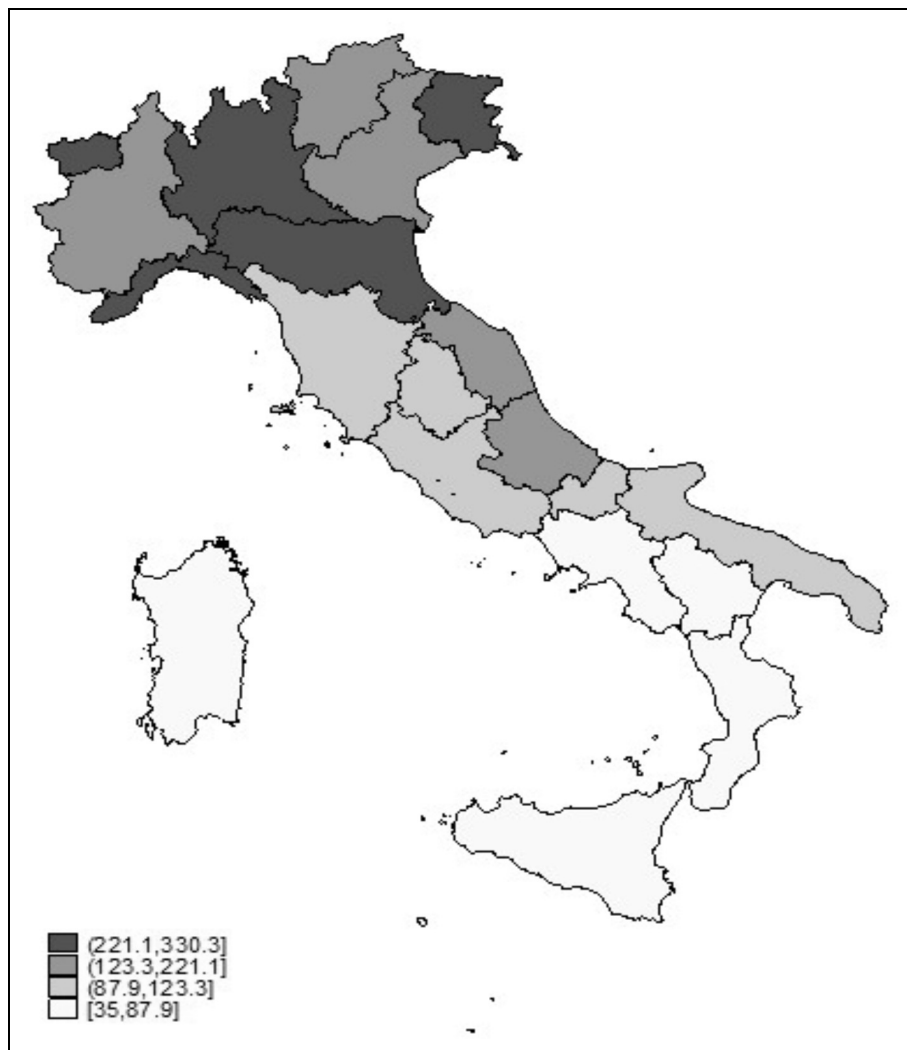
Fonte: Istat e Istituto Superiore di Sanità, *Impatto dell'epidemia covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente anno 2020* (5 marzo 2021).

Notevoli, poi, le differenze regionali nella mortalità e, in particolare, tra quelle settentrionali e meridionali (Fig. 6). Alla data da noi considerata, il tasso di mortalità più elevato è stato registrato in Valle d'Aosta (330 morti ogni 100.000 abitanti), seguita da Lombardia (circa 279), Liguria (233), Emilia-Romagna (230) e Friuli-Venezia Giulia (228). Mortalità alta anche in Piemonte (214), Trentino-Alto Adige (200) e Veneto (199). Calabria (35), Basilicata (65) e Sardegna (68) sono, invece, le regioni con il più basso rapporto tra decessi e abitanti, a cui si aggiungono Campania (72) e Sicilia (81).

In Italia, dopo la scoperta dei primi casi di Covid-19 a febbraio 2020, vengono adottati i primi provvedimenti per contenere l'epidemia. Il 9 marzo, le misure di contenimento vengono inasprite ed estese a tutto il territorio nazionale. Queste misure hanno previsto, tra l'altro, la chiusura delle attività commerciali al dettaglio, a eccezione di quelle legate alla vendita di generi alimentari e di prima necessità (DPCM 11 marzo). Successivamente (DPCM 22 marzo), sono state imposte limitazioni allo spostamento delle persone e bloccata la produzione in tutti i settori diversi da quelli connessi alla filiera dell'agroalimentare, alla fornitura dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali. Il blocco, imposto fino al 13 aprile (cui fanno seguito i primi allentamenti), ha riguardato il 57% delle unità locali delle imprese (escludendo l'agricoltura, le attività finanziarie e assicurative, e la pubblica amministrazione), traducendosi, secondo le stime, in una contrazione del 37% del valore aggiunto complessivamente prodotto dalle imprese¹⁶.

¹⁶ L. Bianchi, S. Parlato, C. Petraglia, S. Prezioso, *L'impatto economico e sociale del Covid-19*, cit.

Figura 6 – Mortalità per Covid-19 nelle regioni italiane (decessi per 100.000 abitanti) al 18 febbraio 2021.



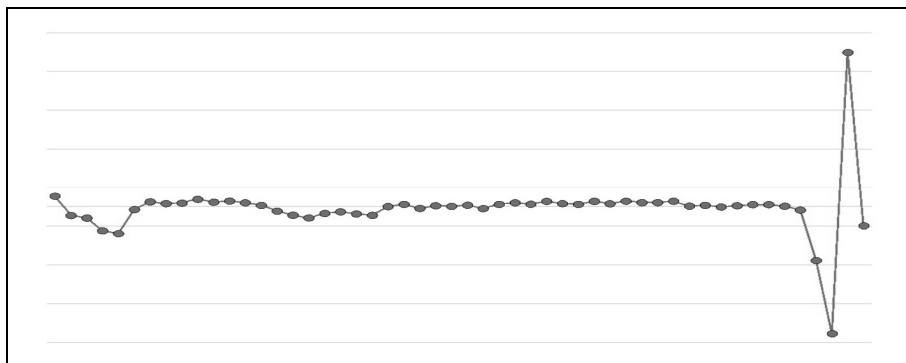
Fonte: Elaborazioni su dati Istituto Superiore di Sanità.

Lo *shock* negativo provocato dal Covid-19 ha colpito l'Italia in una fase congiunturale già debole e con evidenti segnali di stagnazione¹⁷. Nell'ultimo decennio, la crescita del Pil è stata molto contenuta; in media dello 0,2 per cento annuo (Fig. 7). Nel primo trimestre del 2020, la flessione del Pil reale è stata del 5,4% mentre nel secondo del 12,8%. La caduta del Pil è stata de-

¹⁷ Istat, *Le Prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*, comunicato stampa, 8 giugno 2020.

terminata soprattutto dalla riduzione della domanda interna, ovvero dei consumi privati e degli investimenti. Anche la domanda estera ha inciso, con una riduzione delle esportazioni maggiore di quella delle importazioni. Inoltre, la chiusura delle attività industriali definite “non essenziali” dalla normativa ha determinato una netta riduzione del numero di ore di lavoro.

Figura 7 – Tassi di variazione trimestrali del Pil in Italia (%) - 2008(T1)-2020(T4).



Nota: Dati concatenati, riferiti ai trimestri, destagionalizzati (anno di riferimento 2015).

Fonte: Elaborazione su dati Istat, (<http://dati.istat.it/#>).

Più in dettaglio, la caduta della domanda, nel secondo semestre, è stata determinata dall’accentuata riduzione degli investimenti (-14,9%), dei consumi (-8,7%) e delle esportazioni nette (-5,9%)¹⁸. Dal lato dell’offerta, l’indice della produzione industriale, al netto delle costruzioni, ha fatto segnare una flessione negativa nel secondo semestre del 17,5% in termini congiunturali¹⁹. Contenuto, invece, anche grazie ai provvedimenti del governo, l’impatto sui livelli occupazionali.

L’andamento favorevole dei molteplici indicatori epidemiologici segna l’avvio della cosiddetta “fase due”, con il progressivo allentamento delle misure restrittive. Dopo la forte contrazione registrata nei primi sei mesi dell’anno, nel terzo trimestre, il prodotto interno lordo italiano torna a crescere di circa il 16%. Un recupero dovuto alla piena ripresa delle attività economiche e degli scambi commerciali, sia nazionali che esteri, che si è accompagnato con l’aumento dell’occupazione, sia in termini di unità di lavoro (Ula) (18,3%) che di ore lavorate (21%)²⁰.

La risalita dei contagi, a partire da metà settembre, spinge il governo italiano ad adottare nuove misure di contenimento che, di fatto, hanno frenato la ripresa economica registrata nel periodo estivo, determinando una nuova contrazione della produzione. Nel quarto trimestre, il Pil è diminuito del 2%

¹⁸ Istat, *Conti Economici Trimestrali*, II trimestre 2020, 31 agosto 2020.

¹⁹ Istat, *Nota mensile sull’andamento dell’economia italiana*, n. 7, luglio 2020.

²⁰ Istat, *Conti Economici Trimestrali*, III trimestre 2020, 1° dicembre 2020.

rispetto al trimestre precedente²¹. Complessivamente, nel 2020, la caduta del Pil in Italia si è attestata a circa il 9%, un valore significativo ma non dissimile da quello dei principali paesi europei.

5. La risposta di politica economica

La situazione eccezionale, determinata dalla pandemia, ha reso necessaria una risposta per molti aspetti “eccezionale” di politica economica. Nella UE, tutti i paesi europei hanno attuato misure emergenziali per fronteggiare la crisi sanitaria e per mitigarne gli effetti economici. L’aumento della spesa è stato reso possibile dall’attivazione della clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita, con sospensione dei vincoli sul deficit di bilancio. In molti paesi, le misure fiscali di emergenza sono state di notevole entità e attuate attraverso diversi strumenti: sostegno finanziario diretto alle imprese e ai lavoratori autonomi, rinvio di scadenze fiscali, copertura con garanzie statali sui prestiti bancari alle imprese²². A queste voci di spesa, si sono aggiunte quelle dirette a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile. Considerando solo le misure che hanno determinato aumenti di spesa o cancellazione di entrate, secondo gli ultimi dati disponibili, gli interventi hanno rappresentato il 3,4% del Pil in Italia, il 4,7% in Francia, l’8,3% in Germania e il 9% del Pil negli Stati Uniti (Tab. 3).

Tabella 3 – Misure fiscali discrezionali adottate da alcuni paesi in risposta alla pandemia di Covid-19 in % del Pil 2019.

	Interventi fiscali immediati	Differimento di entrate	Fornitura di garanzie e liquidità	Data (2020)
Belgio	1,4	4,8	21,9	22/10
Francia	5,1	8,7	14,2	05/11
Germania	8,3	7,3	24,3	04/08
Grecia	3,1	1,2	2,1	05/06
Italia	3,4	13,2	32,1	22/06
Portogallo	2,5	11,1	5,5	04/05
Spagna	4,3	0,4	12,2	18/11
Regno Unito	8,3	2,0	15,4	18/11
Stati Uniti	9,1	2,6	2,6	27/04

Nota: Aggiornamento al 18 novembre 2020.

Fonte: (<https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>)²³.

²¹ Istat, *Stima preliminare del Pil*, Flash IV trimestre 2020, 2 febbraio 2021.

²² Stephan Haroutunian, Steffen Osterloh, Kamila Sławińska, *The Initial Fiscal Policy Responses of Euro Area Countries to the COVID-19 Crisis*, «ECB Economic Bulletin», 2021, 1.

²³ Julia Anderson, Enrico Bergamini, Sybrand Brekelmans, Aliénor Cameron, Zsolt Darvas, Marta Domínguez Jiménez, Klaas Lenaerts, Catarina Midões, *The Fiscal Response to the Economic Fallout from The Coronavirus*, «Bruegel Datasets», 2020.

A differenza di quanto accaduto durante la crisi del 2007-09, anche le istituzioni della UE hanno adottato politiche economiche straordinarie. Il 12 marzo 2020, la BCE ha deliberato i primi interventi: aumento della liquidità per le banche attraverso un allentamento sulle operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (TLTROs); nuove operazioni a lungo termine (LTROs); rifinanziamento per 120 miliardi del programma principale di acquisti. Il 18 marzo, dopo una riunione di emergenza a seguito di un aumento significativo dei rendimenti sui titoli di stato di alcuni paesi, il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato un nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore pubblico e privato, il Programma di emergenza pandemico (PEPP), per 750 miliardi di euro da attuarsi in tutto il 2020²⁴. Il 4 giugno, la dotazione del PEPP è stata incrementata di 600 miliardi, raggiungendo, così 1.350 miliardi di euro, mentre la sua durata è stata estesa a giugno 2021²⁵. A differenza del programma di acquisto di titoli varato nel 2015, il PEPP presenta alcune differenze. Gli acquisti non sono, infatti, vincolati al limite del 33% del valore della singola emissione (o del 50% nel caso di emissioni di istituzioni europee); inoltre, sebbene il criterio per la ripartizione degli acquisti di titoli tra i paesi rimanga quello della *capital key* (quota del capitale della BCE detenuta da ciascuna banca centrale nazionale), il regolamento del PEPP prevede che gli acquisti di titoli «saranno condotti in maniera flessibile, consentendo fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisto nel corso del tempo, tra classi di attività e tra giurisdizioni»²⁶.

Dopo una fase di discussione, anche la Commissione Europea ha delineato una strategia di politica economica approvata nel Consiglio Europeo straordinario del 21 luglio 2020 con un programma complessivo d'interventi di 1.824 miliardi di euro. Tale programma ha ristrutturato il QFP (quadro finanziario pluriennale) per il periodo 2021-27, rafforzandolo con nuovi strumenti: il *Next Generation EU* e il *SURE*.

Attraverso il programma *Next Generation EU (NG-EU)*, la Commissione è stata autorizzata a contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati finanziari fino a 750 miliardi di euro²⁷. Questo nuovo programma si articola su tre pilastri, a loro volta suddivisi in altri programmi d'azione: a) aiuti alla ripresa degli Stati membri dell'Unione Europea; b) rilancio economico e fondi a sostegno degli investimenti privati; c) strumenti atti a prevenire ulteriori crisi.

Per dimensione economica, il più importante strumento previsto nell'ambito del primo pilastro d'intervento del NG-EU è il *Recovery and Resilience*

²⁴ ECB, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Press Release, 2020; Grégory Claeys, *The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate*, «Bruegel Policy Contribution», 2020, 09.

²⁵ ECB, *Monetary policy decisions*, Press Release, 4 giugno 2020.

²⁶ Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17).

²⁷ European Council, *Conclusions special meeting of the European Council 17-21 July 2020*, 2020.

Facility (dispositivo per la ripresa), con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi di euro, di cui 360 sotto forma di prestito e 312,5 come sovvenzioni. Obiettivo è quello di rafforzare il potenziale di crescita dei paesi della UE attraverso interventi che favoriscano la transizione verso un'economia eco-sostenibile e digitale.

Un altro strumento previsto nel primo pilastro è il REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), con un impegno di 47,5 miliardi di euro, che si vanno ad aggiungere alla politica di coesione 2014-2020. Nell'ambito della *Next Generation* trova spazio anche la PAC (politica agricola comune), la cui dotazione è stata incrementata di 15 miliardi di euro. L'ultimo strumento è il Fondo per una transizione giusta (JFT). Si tratta di uno strumento già individuato dalla Commissione nel gennaio 2020 con lo scopo di sostenere le economie più deboli favorendo la riqualificazione professionale dei lavoratori e incentivando gli investimenti delle imprese²⁸. Il secondo (*Supporting the Private Sector*) e il terzo pilastro (*Lessons from the Crisis*) di NG-EU hanno una dotazione finanziaria nettamente inferiore.

Un'altra misura adottata dall'UE a sostegno degli Stati membri è lo strumento *SURE*, con una dotazione finanziaria pari a 81,4 miliardi di euro messa a disposizione per la protezione dei lavoratori²⁹. La modalità attraverso cui sarà concesso il finanziamento è quella del prestito a condizioni agevolate. Il *SURE* è diretto a coprire i costi degli ammortizzatori sociali, come la cassa integrazione, e a sostenere il reddito dei lavoratori.

L'Unione Europea ha, nelle sue disponibilità, un ulteriore strumento finanziario già utilizzato in passato per fronteggiare la grave crisi economica della Grecia, il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità). Si tratta di un organo intergovernativo, istituito nell'ottobre 2012 in sostituzione dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF). Lo strumento, che nasce per far fronte ai limiti imposti alla BCE che non può erogare finanziamenti diretti ai paesi dell'Eurozona, con la sua dotazione di circa 700 miliardi, offre prestiti condizionati ai governi che ne facciano ricorso. Ad aprile 2020, l'Eurogruppo ha chiesto di introdurre negli strumenti già presenti nel MES una nuova linea di credito per i paesi particolarmente colpiti dal Coronavirus: il *Pandemic Crisis Support* (PCS). Il PCS può concedere prestiti pari al 2% del prodotto interno lordo delle nazioni richiedenti (all'Italia spetterebbero circa 36 miliardi); i fondi così ottenuti dovranno però essere impegnati esclusivamente per sostenere il finanziamento dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta e i costi relativi alla cura e alla prevenzione del Covid-19, questi fondi potranno esse-

²⁸ European Commission, *The Just Transition Fund*, 28 May 2020.

²⁹ European Council, *Coronavirus: Commission proposes to provide €81.4 billion in financial support for 15 Member States under SURE*, Press Release, 24 August 2020.

re restituiti in più anni ad un interesse dello 0,76%. Anche per le condizionalità previste dal MES, al momento, nessuno Stato ha fatto ricorso a tale strumento di finanziamento³⁰.

6. Osservazioni conclusive

Mentre scriviamo queste pagine, nonostante l'inizio della campagna vaccinale, l'andamento della pandemia è ancora incerto; da esso, inevitabilmente, dipendono le prospettive di ripresa economica. Nella UE, come nel resto del mondo, la pandemia da coronavirus ha avuto notevoli conseguenze economiche e sociali. A differenza di quanto accaduto durante la crisi del 2007-09, nell'UE la risposta di politica economica è stata immediata. Tutti i paesi hanno aumentato la spesa pubblica, finanziandola attraverso disavanzi di bilancio, per sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile e per mitigare le ricadute economiche e occupazionali dell'emergenza sanitaria. La BCE, attraverso il Programma di emergenza pandemico (PEPP), ha effettuato massicci acquisti di titoli di debito dei paesi dell'Eurozona. Tali acquisti, mantenendo bassi i tassi d'interesse, hanno favorito il finanziamento sui mercati dei paesi europei, in particolare di quelli come l'Italia con elevati livelli del rapporto debito/Pil. Inoltre, per la prima volta, gli Stati membri della UE hanno avviato un'azione coordinata di politica fiscale attraverso il programma *Next Generation EU*. Con l'emissione di titoli europei di debito, per 750 miliardi, la UE è intervenuta per la prima volta con una politica di sostegno agli Stati. Ciò implicherà, ai fini del rimborso del debito, una revisione del bilancio della UE dal lato delle entrate proprie.

Anche se le misure di politica economica adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria hanno carattere straordinario, rappresentano un cambiamento nella gestione macroeconomica della UE, finora fortemente orientata alla "sorveglianza verticale" delle politiche attuate dai singoli Stati.

La crisi pandemica ha mostrato come il governo dell'economia non possa essere unicamente affidato a un rigido sistema di regole, come quelle che disciplinano le politiche monetarie o di bilancio. La risposta alle crisi richiede scelte politiche – che, in quanto tali, presuppongono uno spazio di discrezionalità – e l'adattamento delle regole alle condizioni economiche e sociali³¹.

³⁰ Le condizionalità e la sorveglianza rafforzata per gli Stati che facciano ricorso al MES sono previste dalla Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 (art. 1), dalle Linee guida sull'assistenza finanziaria precauzionale del MES e dal Regolamento UE n. 472/2013 (art. 2.3). In Italia, l'applicazione delle condizionalità alla linea del MES destinata alla sanità (PCS) ha sollevato un acceso dibattito di carattere giuridico e politico.

³¹ Si veda, per esempio, Jessica C. Lawrence, *The EU in Crisis: Crisis Discourse as a Technique of Government*, «Netherlands Yearbook of International Law», 2014, 44, pp. 187-202;

Nell'ultimo quindicennio, la UE ha attraversato tre importanti crisi: quella del 2007-09, da cui è originata la successiva crisi dei debiti pubblici e, infine, l'attuale crisi pandemica. Queste crisi – e in particolare l'ultima – hanno indotto dei cambiamenti nella politica economica e spinto verso l'adozione di nuovi strumenti d'intervento come il *Recovery fund*. Come, profeticamente, aveva scritto Jean Monnet: «L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»³².

La crisi pandemica ha anche altre implicazioni per la politica economica. Per esempio, per le regole del Patto di stabilità e crescita (PSC) sui disavanzi di bilancio. Secondo tali regole, gli Stati membri definiscono gli obiettivi di medio termine di politica fiscale, dal lato della spesa, sulla base del tasso di crescita potenziale del Pil. Poiché la crisi pandemica ha comportato una forte contrazione della produzione, con possibili effetti di isteresi sul Pil potenziale, il ripristino, senza alcuna modifica, delle regole del PSC potrebbe portare alla riduzione degli spazi fiscali a disposizione dei governi. L'adozione di restrizioni fiscali si ripercuoterebbe, così, negativamente sulla ripresa economica³³.

Un altro rilevante aspetto riguarda la gestione dei debiti pubblici, notevolmente aumentati durante la crisi pandemica. La riduzione del debito, specie in un contesto di bassa crescita del Pil nominale, diverrà un obiettivo fondamentale per quei paesi, come l'Italia, con elevato livello d'indebitamento. Il conseguimento di tale obiettivo non riguarderà solo le politiche fiscali. Considerato che una quota consistente del debito pubblico è detenuta dalla BCE, le scelte di politica monetaria avranno notevoli implicazioni per quelle fiscali nazionali.

Antoine Camous, Grégory Claeys, *The evolution of European economic institutions during the COVID19 crisis*, «EPA. European Policy Analysis». 2020, 6, pp. 328-341.

³² Jean Monnet, *Mémoire*, Librairie Arthème Fayard, Paris 1976, p. 488.

³³ Philipp Heimberger, *Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock*, «Intereconomics», 2020, Vol. 55, 3, pp. 167-174.