



l'Europa ci aiuta?

**LE POLITICHE DELL'EUROPA NELLA CRISI
COVID19**

l'autore



Paolo BOSI - Nato a Modena il 3 ottobre 1942

Posizione Accademica attuale:

Professore emerito di Scienza delle finanze dell'Università di Modena e Reggio Emilia

Aree di ricerca:

Finanza pubblica: Sistemi di welfare, spesa sociale; distribuzione del reddito; analisi dei sistemi tributari; effetti macro e microeconomici delle decisioni di finanza pubblica; previsioni economiche.

Altre attività:

Membro del Consiglio e fondatore del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) del Dipartimento di economia M. Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia

Membro del Comitato scientifico e socio fondatore dell'Associazione per le ricerche econometriche Prometeia di Bologna.

Membro del Comitato editoriale della società Il Mulino, Bologna

Membro del Comitato scientifico della Fondazione Ermanno Gorrieri, Modena (dal 2005)

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

Il contesto

- ❖ necessità di Governare **l'emergenza** con politiche monetarie e fiscali straordinarie
- ❖ sul fronte **patrimoniale**: concessione di crediti e liquidità alle imprese, che hanno visto azzerare i ricavi
- ❖ sul fronte dei **redditi**: sostegno ai lavoratori, anche di quelli che non godevano di adeguati ammortizzatori sociali
- ❖ altre forme di **«ristoro»** immediato per particolari categorie

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

- la pandemia ha modificato la strategia europea ?
- l'Europa ci aiuta?
- in misura e modalità adeguate?
- le sue regole saranno modificate?
- quale sarà il futuro dell'Ue e dell'Unione Monetaria?

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

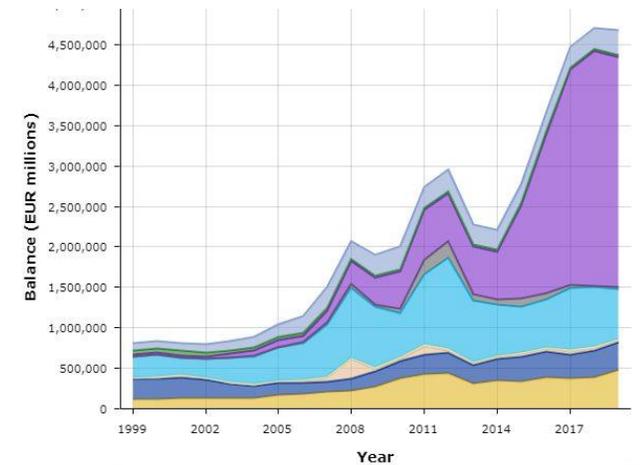
i tempi della crisi...

- ✓ **fine 2019:** la pandemia si manifesta a Wuhan in Cina e si diffonde in tutto il mondo con l'inizio 2020, con particolare violenza nel Nord Italia.
- ✓ **dal secondo trimestre del 2020:** misure di *lock down* e blocco delle attività produttive non essenziali

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

... e la risposta dell'Europa

- all'inizio dominano gli **interventi della Bce** (ampliamento del Quantitative Easing)
- più **lente le istituzioni europee** (Commissione e Consiglio) che tuttavia allentano alcuni **vincoli** in tema di deficit e **aiuti di stato**



le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

i primi interventi della Commissione e Consiglio europeo

23 marzo 2020

viene attivata la

Clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita

che consente uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso.

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

i primi interventi della Commissione e Consiglio europeo

23 marzo 2020

viene accordata la

massima flessibilità

in materia di **aiuti di Stato**, al fine di consentire agli Stati membri di fornire un sostegno diretto a cittadini e imprese, in particolare PMI.

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

i primi interventi della Commissione e Consiglio europeo

30 marzo 2020

Coronavirus Response Investment Initiative, CRII.

La Commissione consente maggiore flessibilità nell'impiego dei fondi strutturali europei e ha mobilitato il Fondo di solidarietà per fornire assistenza finanziaria ai paesi più colpiti dall'emergenza sanitaria.

Coronavirus Response Investment Initiative Plus, CRII

rende più flessibili i trasferimenti tra programmi e regioni e a consentire agli Stati membri di richiedere che, per l'esercizio di bilancio 2020-21, i progetti legati all'emergenza Covid-19 vengano finanziati interamente dall'Unione europea.

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

i primi interventi della Commissione e Consiglio europeo

Gli interventi del marzo 2020 sospendono regole esistenti (particolarmente importante la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita)

Non prevedono però espliciti impegni finanziari delle istituzioni europee. (In un vertice dei leader dell'UE il 26 marzo 2020, la Germania e i c.d. paesi frugali (Danimarca, Paesi Bassi, Austria, Svezia), hanno rifiutato un'iniziativa europea congiunta per arginare la crisi sanitaria ed economica)

In aprile 2020 si prospettano altre misure, che possono comportare impegni di spesa, sotto forma di prestiti utilizzando strumenti o istituzioni già esistenti, come il Meccanismo europeo di stabilità (MES), la Banca europea degli investimenti (Bei)...

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

le misure di aprile 2020

Il 17 aprile, il **Parlamento europeo** invita la Commissione europea a proporre un massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione a sostegno dell'economia europea, che vada al di là di ciò che stanno già facendo il Mes, Bei e Bce e che si inserisca nel nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP);

Un pacchetto: in vigore per tutta la durata della crisi;

con investimenti finanziati attraverso un Quadro Finanziario Pluriennale ampliato, i fondi e gli strumenti finanziari dell'UE esistenti e obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio dell'UE;

che **non** dovrebbe però comportare la mutualizzazione del debito esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri;

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

le misure di aprile 2020

Il 23 aprile, il **Consiglio europeo** approva un accordo su tre interventi:

- una nuova **linea di credito precauzionale di sostegno per la gestione della crisi pandemica** (*Pandemic Crisis Support*) all'interno del Meccanismo europeo di stabilità (**MES**) per le spese pubbliche direttamente o indirettamente connesse con il contrasto della pandemia.
- un **fondo di garanzia della BEI** per i finanziamenti alle imprese;
- uno strumento di finanziamento temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione legati all'emergenza (**Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, SURE**);

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

verso il Next Generation EU

CRONOLOGIA

23 aprile 2020: Il Consiglio Europeo raggiunge un accordo sulla costituzione di un **Recovery fund** rivolto ai settori e alle parti geografiche europee più colpite dalla crisi.

Dà il compito alla Commissione di analizzare urgentemente I bisogni emergenti .

27 maggio 2020, la Commissione europea propone lo **Strumento temporaneo per la ripresa: il Next generation EU**, con dotazione di 750 mld di euro, oltre a un rafforzamento mirato del Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027.

21 luglio 2020: i capi di stato e di governo dell'UE raggiungono un accordo politico sul pacchetto

10 novembre 2020: il Parlamento e il Consiglio raggiungono un accordo sul pacchetto

10 dicembre 2020: Nel Consiglio europeo gli Stati membri dell'UE convengono di completare l'adozione del regolamento su QFP e assumono impegni sulle risorse.

17 dicembre 2020: Il Consiglio adotta il QFP per il periodo 2021-2027

18 dicembre 2020: il Parlamento europeo e il Consiglio raggiungono un accordo sul **Dispositivo per la ripresa e resilienza**, lo strumento chiave su cui poggia NGEU

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027

la crisi si sovrappone alla **discussione** per la predisposizione del **nuovo bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027** messo a punto nel **dicembre 2020** con la definizione di un **nuovo assetto di interventi**

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

Il QFP 2021-27 e il NGEU per aree di intervento

	QFP 2021-27	NGEU	
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	133	11	143
2. Coesione, resilienza e valori	378	722	1100
3. Risorse naturali e ambiente	356	18	374
4. Migrazione e gestione delle frontiere	23		23
5. Sicurezza e difesa	13		13
6. Vicinato e resto del mondo	98		98
7. Pubblica amministrazione europea	73	-	73
TOTALE QFP	1074	750	1824

Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

Il pacchetto complessivo da 2364 miliardi

La risposta dell'Europa alla crisi Covid19

	Fondi (mld)	Durata del programma	Allocazione all'Italia
Sostegno per la gestione della crisi pandemica del MES	240	maggio 2020-fine 2022	fino a 36 mld
Fondo di garanzia paneuropeo BEI	200	sett.2020- ott.2021	
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	100	sett.2020-fine 2022	approvati 24.7 mld
Next Generation EU	750	15feb2021-fine2026	fino a 209 mld
Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27	1074	2021-2027	99 mld
Totale	2364		

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

una cifra imponente?



attenzione

- la tabella mette insieme istituti diversi, con vincoli diversi, che avranno durata ed effetti su tempi diversi.
- si tratta in gran parte di **prestiti** e solo in misura molto modesta **trasferimenti** veri e propri.
- il NGEU - il programma più rilevante e innovativo - nei prossimi 5 anni mette disposizione somme dell'ordine dell'1% del Pil dei Paesi eu27 dello stesso periodo.

per memoria: Il Pil dei paesi euro27 del 2020 è pari a 13306 mld di euro
Il Pil italiano è circa il 12% del Pil europeo

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

Il NGEU è lo strumento chiave del Piano europeo con una dotazione di 750 mld Articolato in 7 sotto programmi

(miliardi a prezzi 2018)

1. Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (DRR)	672
- <i>Trasferimenti</i>	312
- <i>Prestiti</i>	360
2. React EU	47.5
3. Fondo per una transizione giusta	10
4. Sviluppo agricolo	7.5
5. Invest EU	5.6
6. Orizzonte Europa	5
7. Resc EU	1.9
Totale NGEU	750

**Il Dispositivo per Ripresa e resilienza e il React EU sono finanziati integralmente dal NGEU.
Gli altri sono in parte finanziati anche dal QF 21-27**

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

finanziamento del NGEU

il NGEU è un programma transitorio che ha come orizzonte il 2026

- ✓ per realizzarlo la Commissione contrarrà prestiti sui mercati finanziari a condizioni favorevoli grazie al miglio rating di cui la Commissione gode rispetto ai singoli stati membri
- ✓ la Commissione utilizza il ricavato di questi prestiti per concedere a sua volta prestiti ai singoli Stati per la realizzazione dei loro PNRR, che a partire dal 2027 dovranno essere rimborsati e comunque entro il 2058

con questo meccanismo i paesi che hanno aderito al NFEU **potranno beneficiare** di

- ✓ minori costi di interesse
- ✓ di un'ampia dilazione temporale della restituzione

Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

finanziamento del NGEU

Il meccanismo finanziario descritto comporta in ogni caso la emissione di titoli di debito pubblico che hanno come titolare la Commissione stessa.

Ciò rappresenta una novità nel panorama istituzionale dell'UM. In qualche modo sono così creati degli *Eurobond*, anche se all'interno di un programma considerato transitorio.

La presenza di un debito della Commissione comporta, per il finanziamento della componente di sovvenzione presente nel programma NGEU, un onere aggiuntivo di interessi, che deve, per le rigide regole di bilancio della stessa, trovare una compensazione in corrispondenti maggiori entrate. Per questo nel settembre 2020 il Consiglio dell'UE

- ha preso la decisione di **aumentare l'importo massimo delle risorse che possono essere richieste agli Stati membri** in un dato anno per finanziare la spesa dell'UE (il cosiddetto massimale delle risorse proprie) dall'1,20% all'1,40% del totale del reddito nazionale lordo dell'UE-27^o

- ha introdotto **nuove fonti di entrata** (Plastic Tax).

Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

REACT -EU

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe

Opera con modalità coordinate con Dispositivo RR (che ha orizzonte fino al 2026), anche se in **un'ottica di più breve periodo** : i finanziamenti aggiuntivi saranno erogati tra il **2021-2022**

Mette a disposizione fondi che saranno ripartiti tra:

- il [Fondo europeo di sviluppo regionale \(FESR\)](#)
- il [Fondo sociale europeo \(FSE\)](#)
- il [Fondo di aiuti europei agli indigenti \(FEAD\)](#)

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

altri programmi

Fondo per una transizione giusta. Sovvenzioni alle regioni per sostenere i lavoratori , le PMI, le start-up e gli incubatori impegnati a creare nuove opportunità economiche in queste regioni. Sostiene gli investimenti a favore della transizione all'energia pulita, tra cui quelli nell'efficienza energetica.

Sviluppo rurale. Programmi nazionali e regionali di sviluppo rurale (PSR) cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dai bilanci nazionali

Invest EU. Ricomponete tutti gli strumenti finanziari del bilancio dell'UE, a partire dall'EFSD o il piano Juncker, che ha ispirato la creazione di InvestEU. Si propone di mobilitare 650 miliardi di euro in investimenti per il periodo.

Orizzonte 2020. E' il più grande programma dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione.

Resc EU. E' il meccanismo di protezione civile che crea una riserva europea di capacità (include aerei ed elicotteri per interventi antincendio, e migliora la prevenzione delle catastrofi e le misure di preparazione e anche per far fronte ad emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari).

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR)

è il programma più importante del NGEU: obiettivo generale
ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione,
incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo
alla crisi della Covid-19, promuovere una crescita sostenibile.

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR)

ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE

Trasferimenti (312 mld)

Il 70% delle sovvenzioni (**218,7 mld**) sarà impegnato nel **2021 e nel 2022**. Criteri di assegnazione predeterminati (popolazione, proporzione inversa del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019),

il 30% verrebbe impegnato nel **2023**, tenendo conto del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021, inverso del Pil procapite, popolazione.

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR)

ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE

Prestiti (360 mld)

Il **volume massimo dei prestiti** per ciascuno Stato membro non dovrebbe superare il **6,8% del suo Reddito Nazionale Lordo**, ma tale limite potrebbe essere aumentato in circostanze eccezionali da valutare caso per caso.

L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026.

Il rimborso dei prestiti inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058.

L'ammontare massimo di capitale annuo, potenzialmente restituibile, è stato fissato a 29,25 miliardi di euro (il 7,5% della parte sovvenzioni di Next Generation EU).

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR)

Il **17 settembre 2020** la **Commissione europea**

ha definito gli **orientamenti strategici** e un **modello standard** per la presentazione dei

Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza

Il **10 febbraio 2021** è stato emanato il

Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)

devono essere articolati in 6 missioni e più numerosi e dettagliati sotto programmi

1. digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
2. rivoluzione verde e transizione ecologica
3. infrastrutture per la mobilità
4. istruzione, formazione, ricerca e cultura
5. equità sociale, di genere e territoriale
6. salute

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

il PNRR dell'Italia

Il 25 Aprile 2021 il Governo italiano ha trasmesso al Parlamento il testo del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. Il Piano italiano prevede investimenti per **191,5 mld di euro** per realizzare i quali fa domanda di

- ✓ **68,9 mld di euro, a prezzi correnti, in sovvenzioni**
- ✓ **122,6 mld di euro in prestiti** attraverso il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (DRR)**.
- ✓ altri investimenti per **13 mld** dovrebbero esser finanziati nell'ambito del **programma React EU**
- ✓ **Oltre ai finanziamenti derivanti dai programmi europei, l'Italia ha comunque previsto altri investimenti per 30.6 mld, che attingono ad un Fondo complementare**, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile.

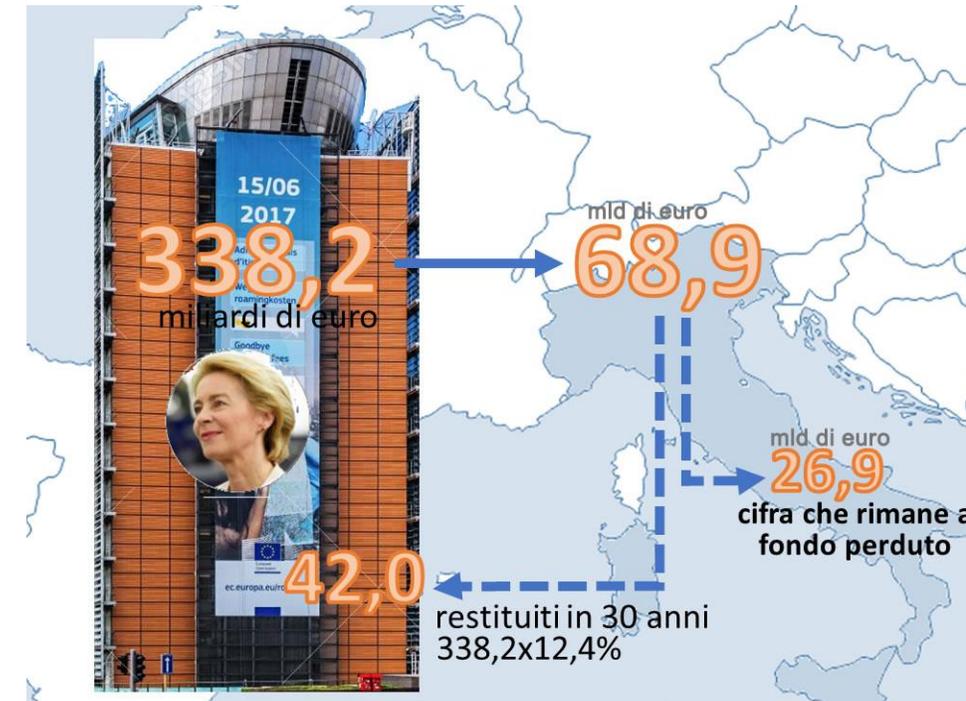
Il totale degli investimenti previsti è pertanto di **235 miliardi di euro**.

Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19 trasferimenti

Nel NGEU, e in particolare nel DRR sono previsti trasferimenti per 338 mld, **a prezzi correnti**, che dovranno prima o poi essere coperti da maggiori contribuzioni degli stati, sostanzialmente proporzionali al peso del Pil di ciascuno stato.

Il PNRR Italia conta di ottenere 69 mld a prezzi correnti di sovvenzioni. Poiché la quota del Pil europeo dell'Italia è circa il 12,4% si può stimare che circa 42 saranno sostenuti nel tempo dall'Italia. Il trasferimento netto del DRR a favore dell'Italia si può stimare in 27 mld.

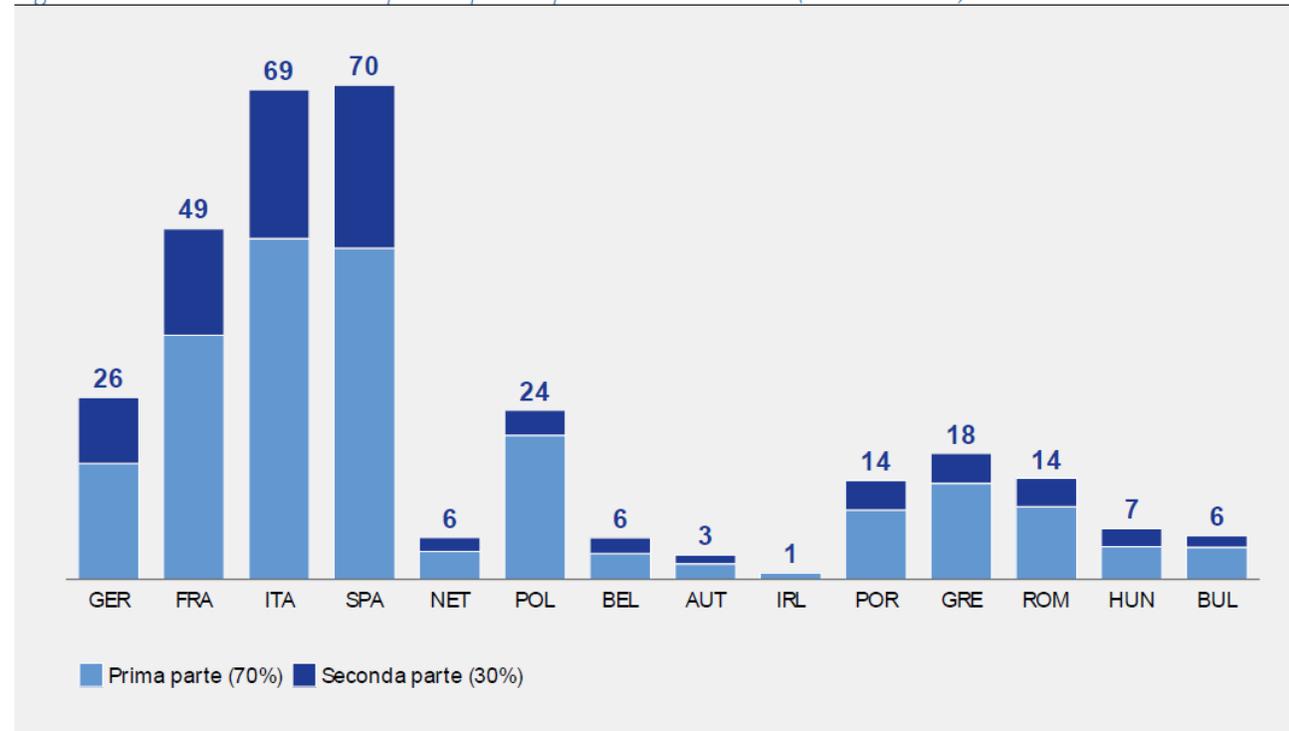
Una somma non indifferente, ma lontana dalle cifre più citate dai media «L'Europa ci dà oltre oltre 200 mld...»



Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

L'Italia è tra i maggiori beneficiari, in valore assoluto, delle risorse del DRR

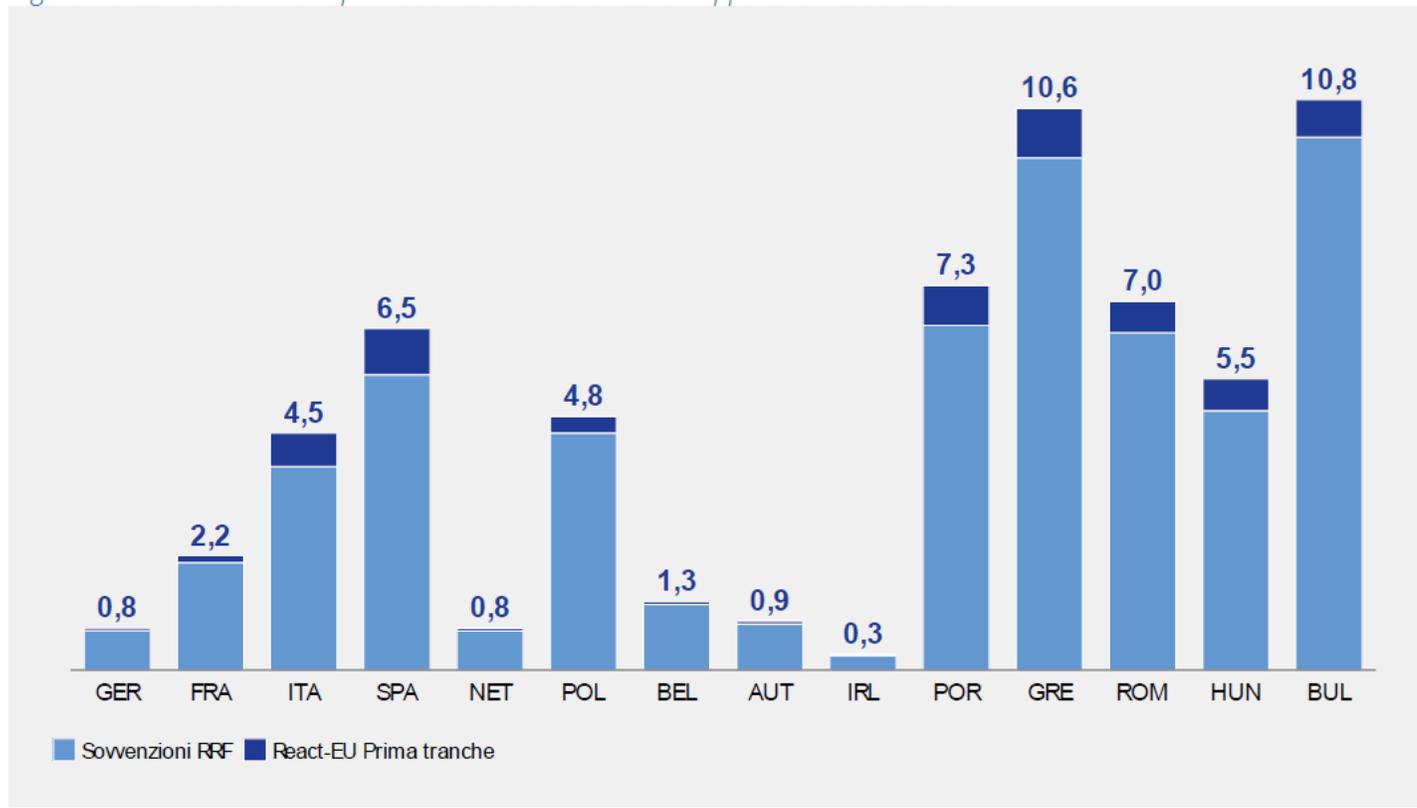
Figura 1.2: Allocations risorse del dispositivo per la Ripresa e Resilienza – RRF (miliardi di euro)



Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

...ma non lo è se le risorse assegnabili sono rapportate al Pil

Figura 1.3: Sovvenzioni RRF e prima tranche del REACT-EU in rapporto al PIL del 2019



le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

il PNRR dell'Italia

missione	dispositivo RR	React EU	Fondo compl.re	Totale	in %
1 Digitalizzazione, innovazione e competitività	40,7	0,8	8,5	50,0	21,3%
2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,3	1,3	9,3	69,9	29,7%
3 Infrastrutture per la mobilità	25,1		6,3	31,4	13,4%
4 Istruzione, formazione, ricerca e cultura	30,9	1,9	1,0	33,8	14,4%
5 Equità sociale, di genere e territoriale	19,8	7,3	2,6	29,7	12,6%
6 Salute	15,6	1,7	2,9	20,2	8,6%
Totale	191,4	13,0	30,6	235,0	100,0%

le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

concludendo

- ✓ nella crisi Covid l'Europa si è posta una pluralità di obiettivi e quindi di strumenti di sostegno: è **normale che sia così**
- ✓ l'impegno finanziario sotto forma di trasferimenti **non è stato eccezionale**
- ✓ prevale la forma dei **prestiti**
- ✓ importanza del **tempismo degli interventi** per alcuni degli obiettivi

Le politiche dell'Europa nella crisi Covid19

- ✓ in un quadro non del tutto roseo, con il NGEU vi è tuttavia stata una **svolta eccezionale**
- ✓ per il futuro saranno decisivi gli aspetti legali relativi al **ripristino delle regole pre-esistenti** alla crisi e le difficoltà a trovare soluzioni compatibili con i trattati
- ✓ si può sperare che alcuni germi di solidarietà e prime sperimentazioni di debito comune, seppure *in un contesto definito transitorio*, possano tradursi in un futuro, non troppo lontano, in istituti permanenti che prefigurino un **unione più avanzata**
- ✓ il vero dilemma è politico: **quanta solidarietà i paesi del nord sono disposti ad accettare**