

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 20

Le politiche economiche europee fra covid e guerra (2020-2024)

Lecture obbligatorie:

Saraceno, La riconquista

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

Prof. Gianfranco Viesti

Le politiche comuni europee fino al 2020

Politiche europee di diretto finanziamento

- Politiche di coesione (finanziano la maggior parte degli investimenti pubblici, allocate su base territoriale per regione)
- Politiche agricole (doppio pilastro, allocate per stato membro)
- Politiche della ricerca (allocate su base competitiva)

Politiche europee di regolazione

- Normative sui bilanci pubblici
 - Politiche di concorrenza
 - Normative sugli aiuti di stato
-

Dopo il 2020

- 1. La crisi covid e le risposte europee**
 - 2. Il Next generation EU**
 - 3. Il PNRR**
 - 4. L'invasione russa dell'Ucraina e le politiche energetiche**
 - 5. Il nuovo patto di stabilità**
-

1. La crisi covid e le risposte europee





Il Covid è uno *shock* senza precedenti

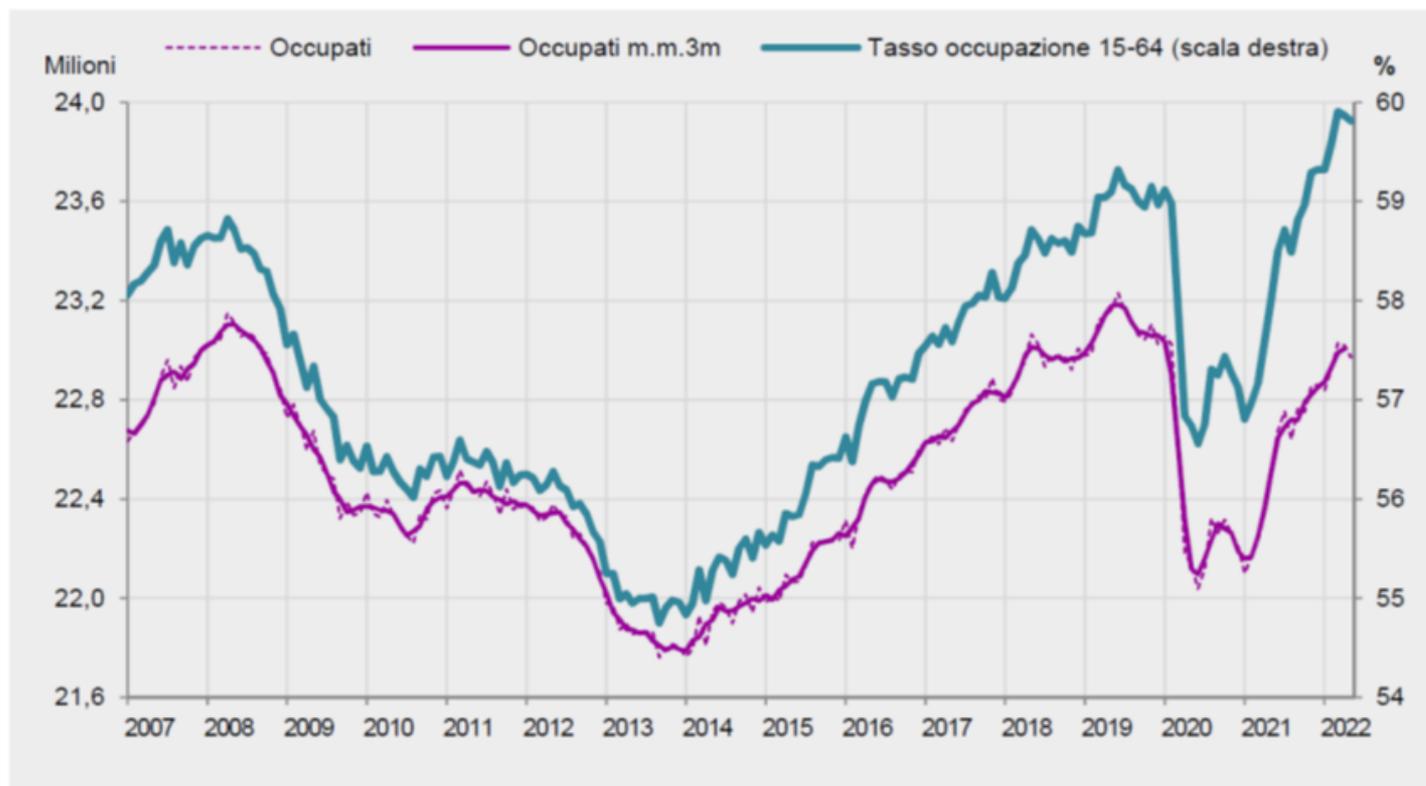
- **Crisi non dovuta ad errori nelle politiche o a comportamenti irrazionali dei mercati** (origini extra-economiche). Impossibile da contrastare solo con gli strumenti economici.
- **Contrazione economica molto più profonda di quella verificatasi durante la "grande recessione"** (2008-2012), con effetti cumulativi sull'offerta e sulla domanda, esacerbati dalla diversa tempistica della pandemia nei vari Paesi.
- In linea di principio uno "shock simmetrico", ma, in pratica, con **impatti asimmetrici dovuti alla diversa posizione fiscale e debitoria (e dunque alla capacità di risposta) dei diversi paesi.**



Quale ripresa economica?

- **Incertezza sui tempi e le caratteristiche della ripresa. Forte caduta nel 2020, ripresa molto vivace nel 2021**
- **Tutto è dipeso dall'evoluzione della pandemia e dai tempi di disponibilità del vaccino**
- **Effetti di lungo termine di approfondimento delle disuguaglianze?**

Figura 1.9 Andamento dell'occupazione in Italia. Occupati (milioni, scala sinistra) e tasso di occupazione (valori percentuali, scala destra). Gennaio 2010-maggio 2022



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro



L'emergere di una prospettiva comune

La “svolta” delle politiche UE della primavera del 2020, dovuta a:

- La crescente percezione della **gravità della situazione** e delle sue implicazioni economiche.
- La consapevolezza dei **rischi di una nuova ondata di instabilità finanziaria** simile a quella vissuta nel 2012, con rischi per la sopravvivenza dell'Euro.
- **Tensioni politiche e sociali** potenzialmente rischiose per la sopravvivenza dell'UE.



L'azione della BCE: il PEPP



Il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (**Pandemic Emergency Purchase Programme - PEPP**) della BCE, viene stato lanciato il 19.3.2020 con una dotazione pari a €750 miliardi fino alla fine dell'anno, in aggiunta ai €120 miliardi stabiliti il 12 marzo. Complessivamente si tratta del 7,3% del PIL dell'area Euro.

Questo intervento mette al riparo gli Stati Membri, soprattutto i più indebitati da possibili rischi speculativi sui propri titoli di stato e quindi sui propri tassi di interesse.

I tassi rimangono molto bassi in tutta Europa.



L'azione della Commissione e del Consiglio nel 2020

#coronavirus crisis EU economic response



€575 bn

Misure nazionali adottate in base alla flessibilità delle norme di bilancio dell'UE (clausola di salvaguardia generale)



€100 bn

SURE - Finanziamenti UE per regimi di lavoro a orario ridotto



€70 bn

Sostegno diretto al bilancio dell'UE



€3,045 bn

Misure nazionali di liquidità, inclusi i regimi approvati in base alle norme UE sugli aiuti di Stato temporanei e flessibili



€240 bn

Meccanismo europeo di stabilità Sostegno alla Crisi Pandemica per gli Stati Membri



€200 bn

BEI - Finanziamenti del Gruppo Banca Europea per gli Investimenti per le imprese

Total: €4.2 trillion

The ECB has launched the €1,350 bn Pandemic Emergency Purchase Programme





Le regole di finanza pubblica vengono sospese



€575 bn

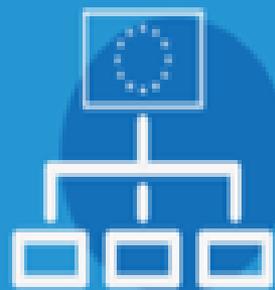
Misure nazionali adottate grazie alla flessibilità delle norme di bilancio dell'UE (clausola di salvaguardia generale)

Le norme dell'UEM stabiliscono precise limitazioni in materia di finanza pubblica: l'insieme di queste regole costituisce il **Patto di stabilità e crescita (PSC)**.

Tali norme sono sospese (poi per tutto il 2023) per la prima volta nella storia dell'UEM viene applicata la clausola che consente di derogare al criterio del deficit e del debito



Un nuovo strumento per l'assicurazione contro la disoccupazione



€100 bn

**SURE -
Finanziamenti UE
per regimi di
lavoro a orario
ridotto**

Secondo i Trattati, **la responsabilità in materia di occupazione e politica sociale è essenzialmente degli Stati membri.** I sistemi di welfare sono interamente nazionali.

Per decenni, l'idea di interventi europei in materia di welfare è stata fermamente respinta da diversi Stati membri. Le proposte per un'assicurazione UE contro la disoccupazione sono state avanzate in diverse occasioni, in particolare negli anni della "grande recessione", ma senza successo.

Il fondo SURE, finanziato tramite debito comune, introduce un meccanismo (temporaneo) di riassicurazione contro la disoccupazione per aiutare gli Stati membri a fornire un sostegno al reddito dei disoccupati.

Diventerà permanente l'assicurazione
contro la disoccupazione?

Potrebbe essere un importante
strumento fiscale europeo per fare fronte
agli shock asimmetrici.

Dubbi: gli shock asimmetrici possono
colpire tutti o sempre gli stessi?



Quadro di riferimento temporaneo (aiuti di stato)



€3,045 bn

Misure nazionali di liquidità, inclusi i regimi approvati in base alle norme UE sugli aiuti di Stato temporanei e flessibili

Secondo le norme UE, per garantire la libera concorrenza nel mercato interno, gli Stati membri **non possono concedere aiuti di Stato** alle imprese (esenzioni fiscali, accesso privilegiato al credito o agli appalti pubblici, ecc.).

Il 19.3.2020 la Commissione ha introdotto un **quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato**. Tale quadro è stato poi ulteriormente esteso ed il suo campo d'applicazione ampliato.

Ciò ha permesso agli Stati membri di sostenere le imprese e le attività colpite dalla crisi.



II MES



Meccanismo europeo
di stabilità
Sostegno alla Crisi
Pandemica per gli
Stati Membri

Il Meccanismo europeo di stabilità (MES) è stato creato durante la crisi finanziaria con la capacità di prestare denaro agli Stati che non potevano più contrarre prestiti sul mercato.

Il Meccanismo di Sostegno alla Crisi pandemica (Pandemic Crisis Support Mechanism) è un programma che consente di concedere prestiti agli Stati membri a condizioni favorevoli. L'unica condizione è che i prestiti del MES siano utilizzati per le spese destinate a sostegno dei sistemi sanitari.

Il MES ha suscitato grandissime polemiche, specie in Italia, ma non è stato poi utilizzato



Impegno fiscale a livello nazionale e comunitario

SOSTEGNO FISCALE NELL'UNIONE EUROPEA

Total: **€4.2 trillion**

INTERVENTI NAZIONALI

€ 3.6 trillion

CONTRIBUTO DELL'UE

€ 0.6 trillion

Si sviluppa un'iniziativa (primavera 2020) franco-tedesca, che precede una successiva proposta della Commissione, approvata poi dal Consiglio nel luglio 2020

Un intervento di rilancio dell'economia europea basato su un indebitamento comune a valere sulle risorse del bilancio UE

Nasce il Next Generation EU

2. Il Next Generation EU

Obiettivo: rilancio e trasformazione dell'economia e della società europea.

Indirizzi tematici: transizione digitale e verde

I criteri (politici) di riparto delle risorse: maggiori risorse per i paesi (Spagna, Italia) con maggiori problemi strutturali e più colpiti dal covid

L'iniziativa comunitaria

Ma con le risorse viene concordato con ciascun paese un ampio calendario di riforme sulla falsariga delle raccomandazioni UE

Le risorse sono rese disponibili progressivamente, al rispetto delle diverse scadenze concordate

Contributi a fondo perduto (grants)

Prestiti (loans) da restituire a scadenza lunga





Come si ripaga l'indebitamento UE? Nuove risorse

La Commissione presenterà proposte sulle **risorse proprie**, legate alle seguenti iniziative:

un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO₂ alle frontiere

un prelievo sul digitale

il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE.

Entro giugno 2024 la Commissione dovrà proporre nuove fonti di entrate, ad esempio:

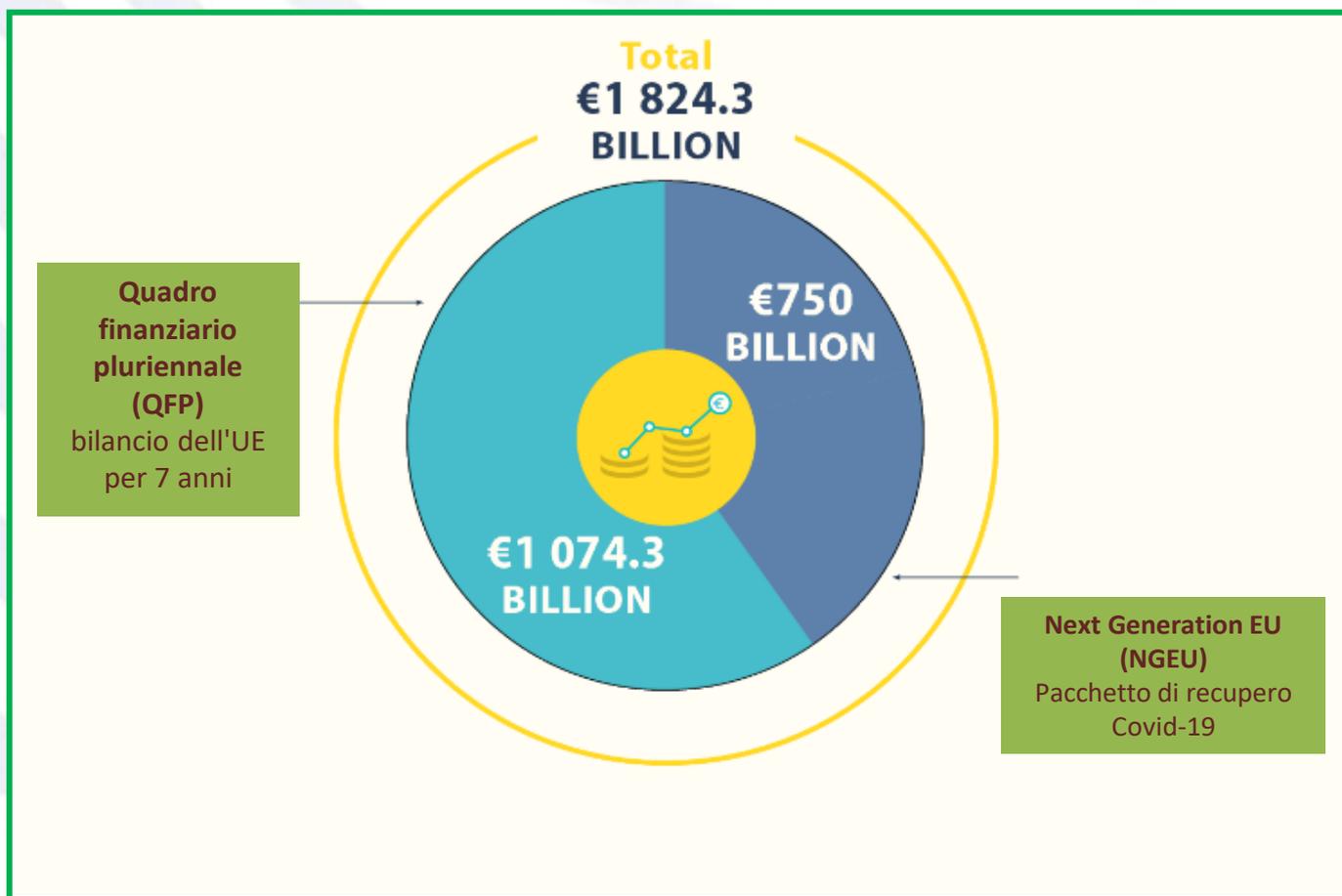
un'imposta sulle transazioni finanziarie

un contributo finanziario collegato al settore societario

una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.



Il NGEU si affianca al bilancio UE





Bilancio UE e NGEU

MFF 2021-2027 total allocations per heading

	MFF	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	10.6	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1 099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	-	22.7
5. Security and Defence	13.2	-	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	-	98.4
7. European Public Administration	73.1	-	73.1
TOTAL MFF	1 074.3	750.0	1 824.3

All amounts in EUR billion.
Source: European Commission.



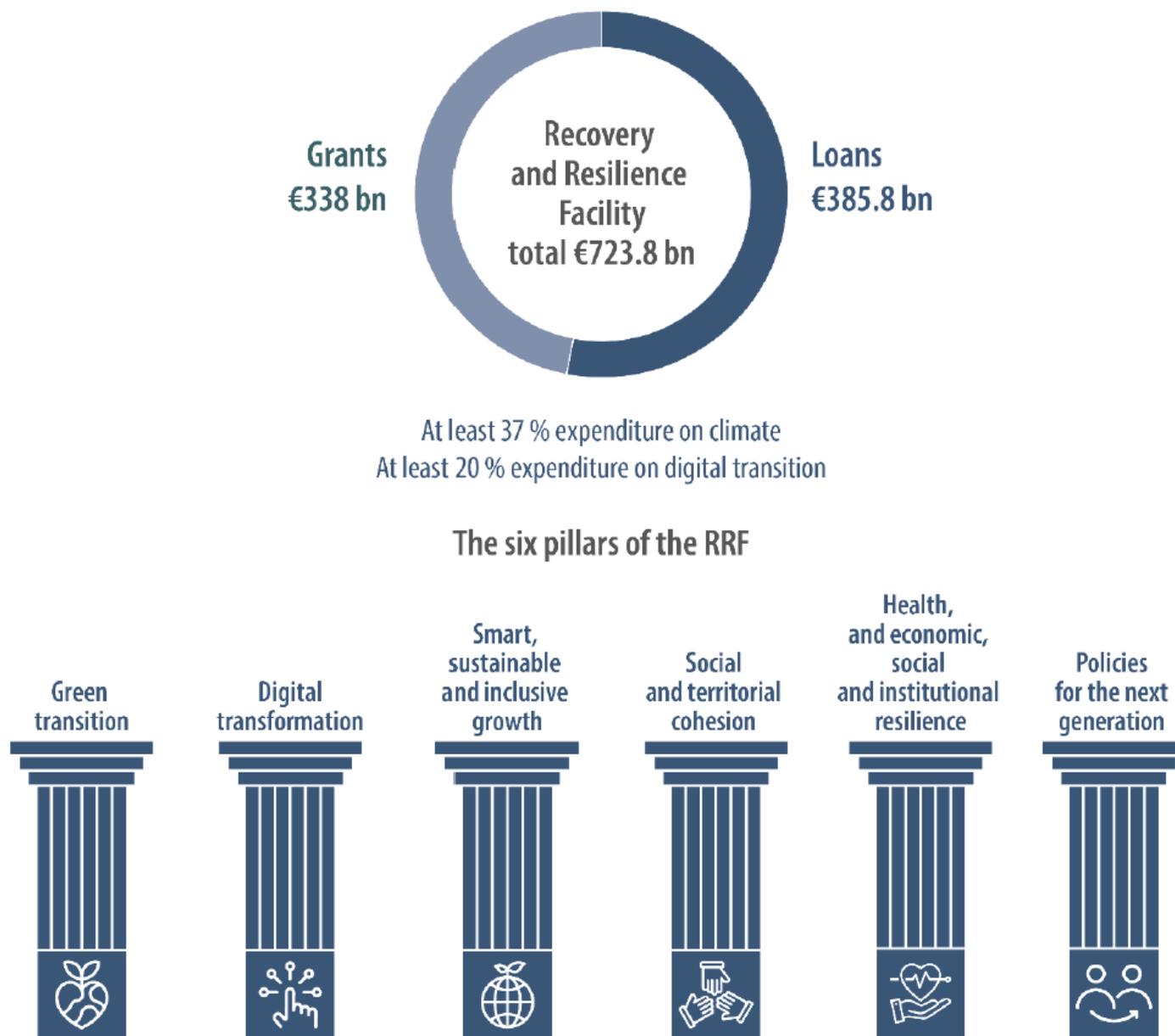
Le diverse componenti del NGEU

Investire in un'UE verde, digitale e resistente



- **Legal commitments:** by 31 December 2023
- **Payments:** by 31 December 2026

Figure 4 – Structure of the recovery and resilience facility (current prices)

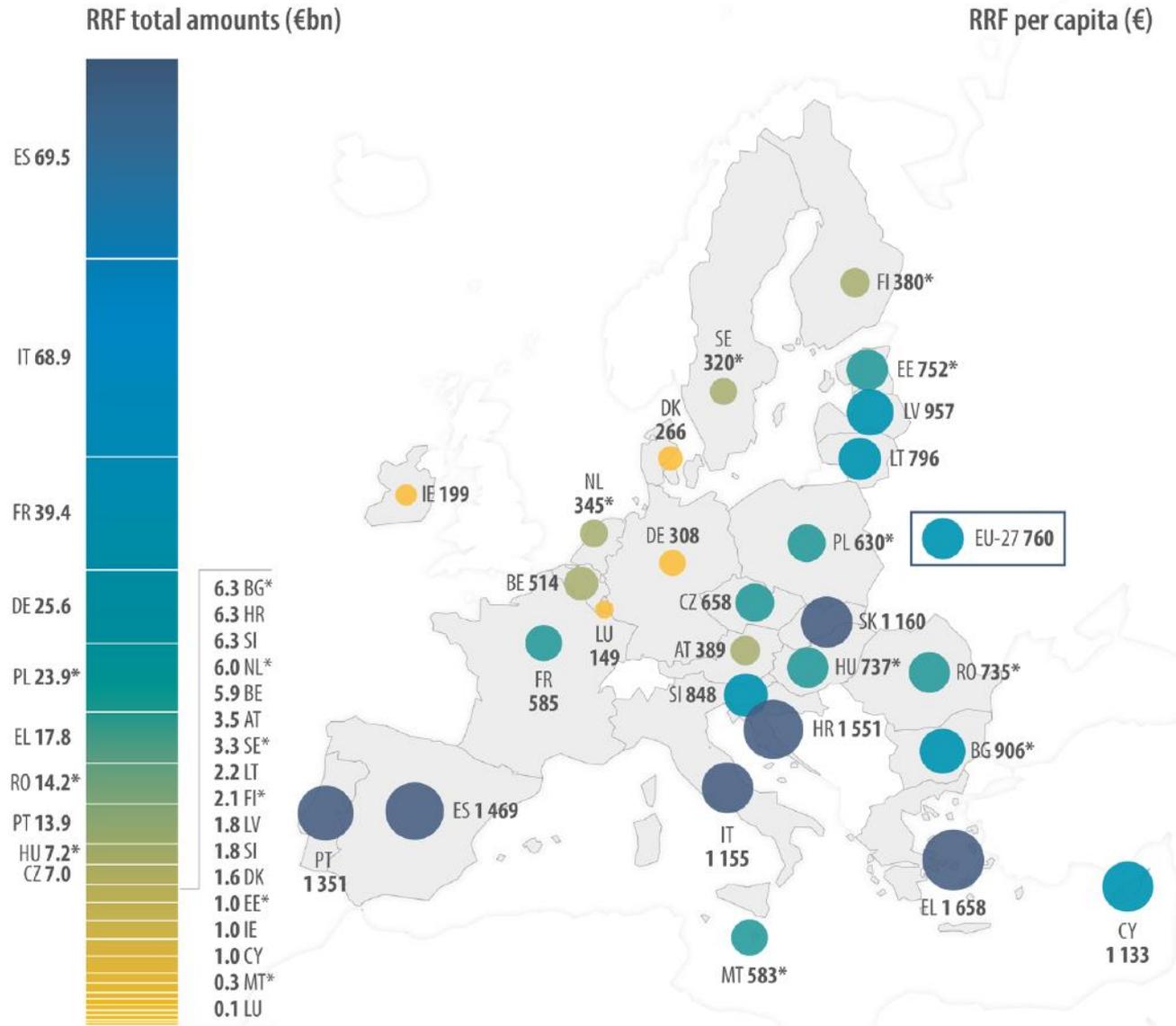


Data source: [European Commission](#).

Allocazioni Nazionali NGEU

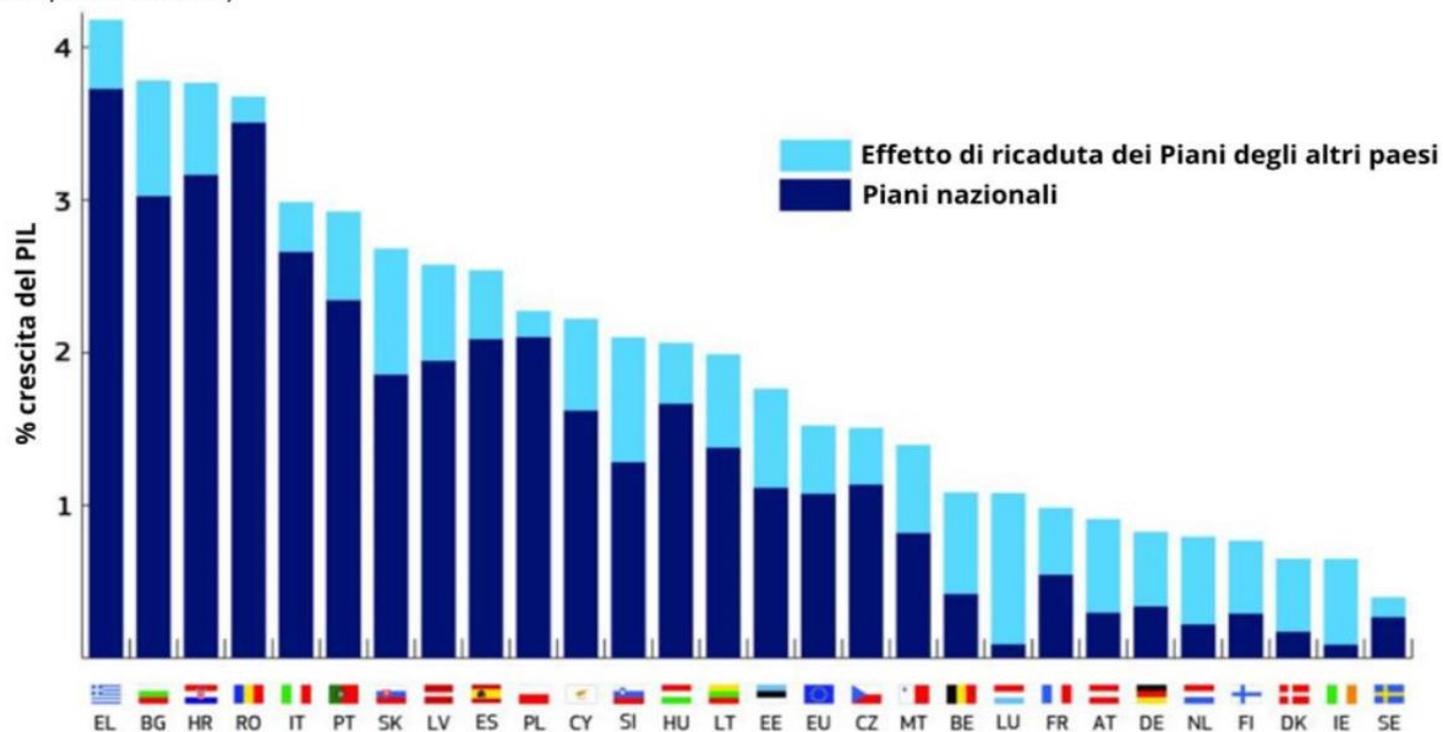


Figure 5 - Recovery and Resilience Facility (RRF) grants by Member State and per capita (current prices)



* Grant based on the Commission Implementing Decision or for member states where Implementing Decision is not yet adopted by the Commission based on the maximum pre-allocated grants available.

Figura 2.1 Gli effetti di NextGenerationEU sul PIL (GDP) reale dell'UE (fino al 2024 in uno scenario ad alta produttività)



Fonte: Commissione UE "Quantificare le ricadute degli investimenti dell'UE di prossima generazione, documento di discussione luglio 2021". https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it

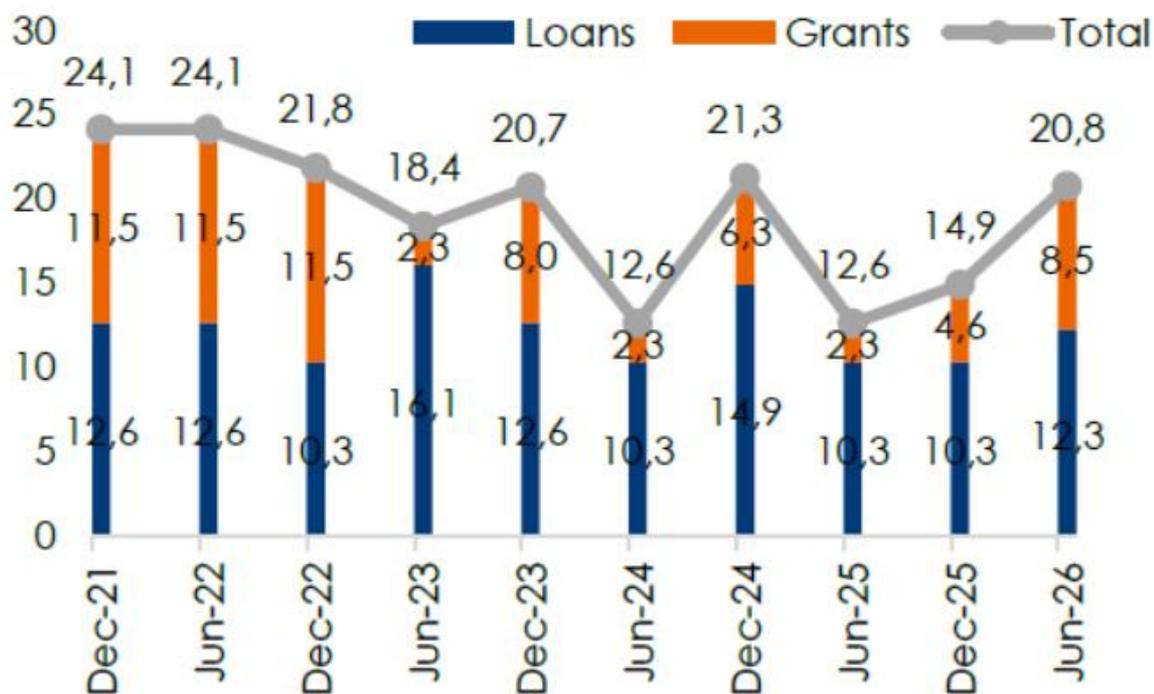
3. IL PNRR

Il più importante documento di politica economica del secolo, che influenzerà profondamente l'Italia per almeno un decennio

Di un testo che è parte di un «contratto» con la Commissione Europea, che chiede rispetto preciso impegni anche per attivare tranches successive di finanziamento



Fig. 1 – Le erogazioni previste per l'Italia nell'ambito del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (miliardi di euro)



Nota: la ripartizione non tiene conto dell'anticipo da 24,9 miliardi erogato all'Italia lo scorso agosto. Fonte: PNRR, elaborazioni Intesa Sanpaolo

Il Piano di Rilancio italiano

Grandissima importanza per le politiche pubbliche
Piano mastodontico, Italia unico grande paese che
attiva prestiti (e aggiunge risorse di bilancio «Fondo
Complementare)

Costruzione «additiva» delle misure

Disomogeneità fra le Missioni

Difficoltà di una visione d'insieme

Importanza dei dettagli

Le questioni di Governance



STRUTTURA DEL PIANO = RIFORME E INVESTIMENTI

ORGANIZZATI IN 6 MISSIONI

- 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
- 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
- 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- 4. Istruzione e ricerca
- 5. Inclusione e coesione
- 6. Salute

CHE AFFRONTANO IN MODO ORIZZONTALE E STRUTTURATO TRE PROBLEMI DI FONDO

Investimenti complessivi
€222,1 mld

RRF
€191,5 mld

Fondo Complementare
≈€30,6 mld

- Disuguaglianza di genere
- Inclusione giovanile
- Divari territoriali

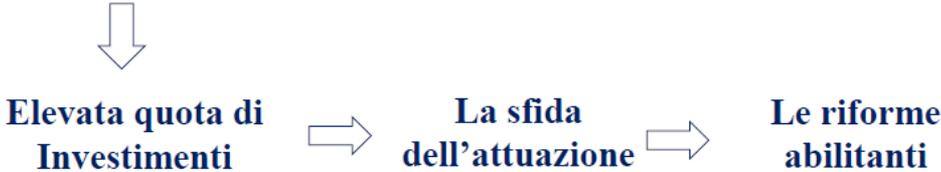


Tabella 1 – Risorse e obiettivi di spesa del PNRR

(miliardi di euro)

	RISORSE						TOTALE
	RRF	di cui Progetti in essere	di cui Nuovi progetti	di cui FSC	Fondo complementare	React EU	
NATURA DELLA SPESA	191,5	51,4	124,5	15,6	30,6	13,0	235,1
<i>Investimento</i>	185,9	51,4	119,0	15,5			
<i>Riforma</i>	5,57	0,00	5,48	0,10			
MISSIONI	191,5	51,4	124,5	15,6	30,6	13,0	235,1
<i>1.Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura</i>	40,3	4,3	34,8	1,2	8,7	0,8	49,8
<i>2.Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica</i>	59,5	21,7	35,1	2,7	9,1	1,3	69,9
<i>3.Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile</i>	25,4	11,2	10,9	3,3	6,1	0,0	31,5
<i>4.Istruzione e Ricerca</i>	30,9	6,9	20,8	3,2	1,0	1,9	33,8
<i>5.Inclusione e Coesione</i>	19,9	4,3	13,2	2,3	2,8	7,3	30,0
<i>6.Salute</i>	15,6	3,0	9,6	3,0	2,9	1,7	20,2

Fonte: Elaborazioni su dati PNRR aggiornato e DM 6 agosto 2021.

Servizi Studi Camere, nov 2021

GLI OBIETTIVI TRASVERSALI CHIAVE: MEZZOGIORNO, GIOVANI E DONNE

MEZZOGIORNO

Obiettivo complessivo: ridurre il divario di cittadinanza, facendo leva anche su complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e con il programma React-EU

I progetti

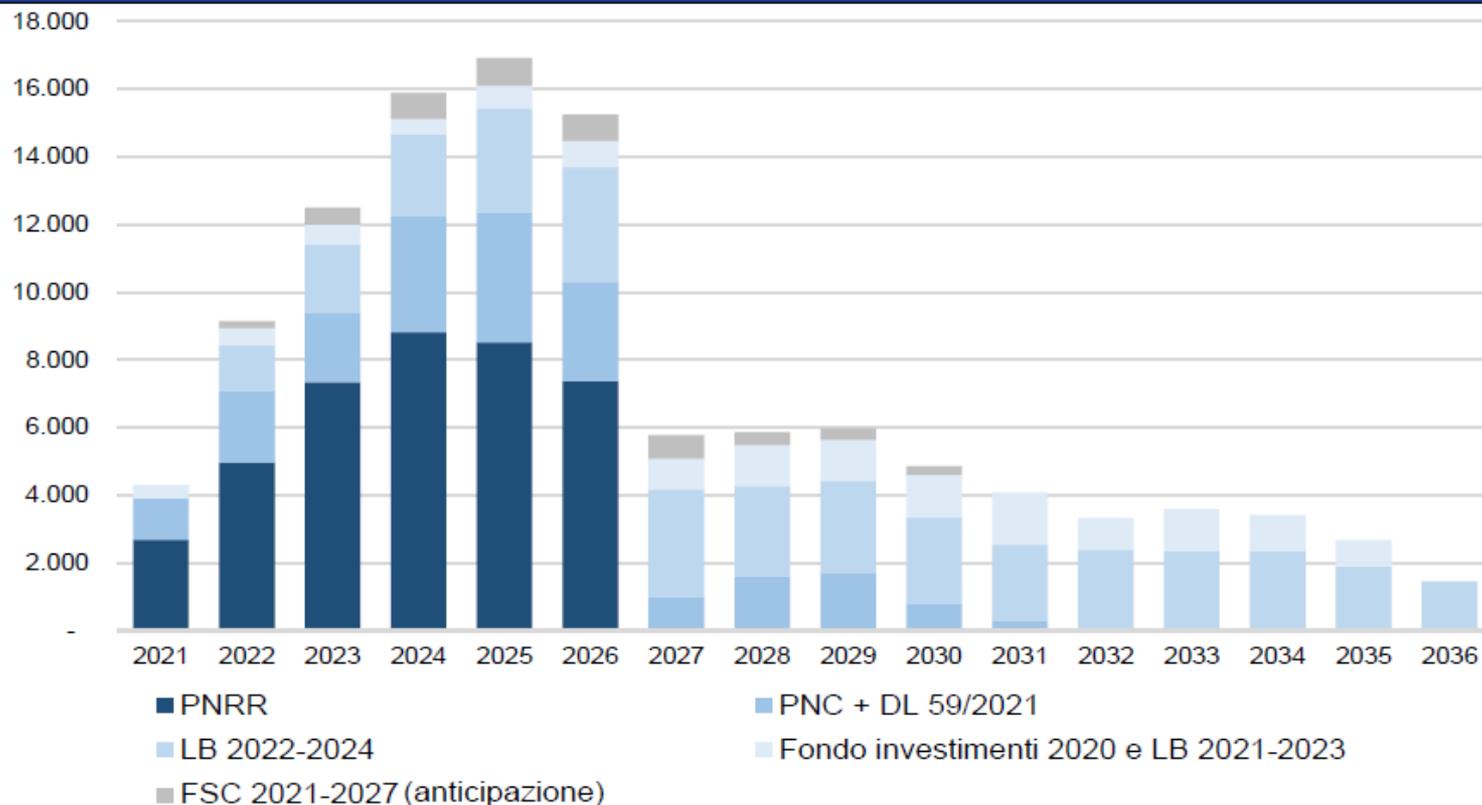
Un Sud più connesso e collegato Alta velocità e sistema portuale Digitalizzazione Viabilità nell'Italia interna	Un Sud che garantisce servizi sociali Piano asili e tempo pieno Incremento infrastrutture sociali Politiche per il lavoro
Un Sud che attrae investimenti Riforma delle Zes Ecosistemi dell'innovazione Hub energetico del Mediterraneo	Un Sud più sostenibile Economia circolare (rifiuti) Tutela territorio e acqua Transizione energetica e mobilità sostenibile

La quota Sud nelle 6 missioni

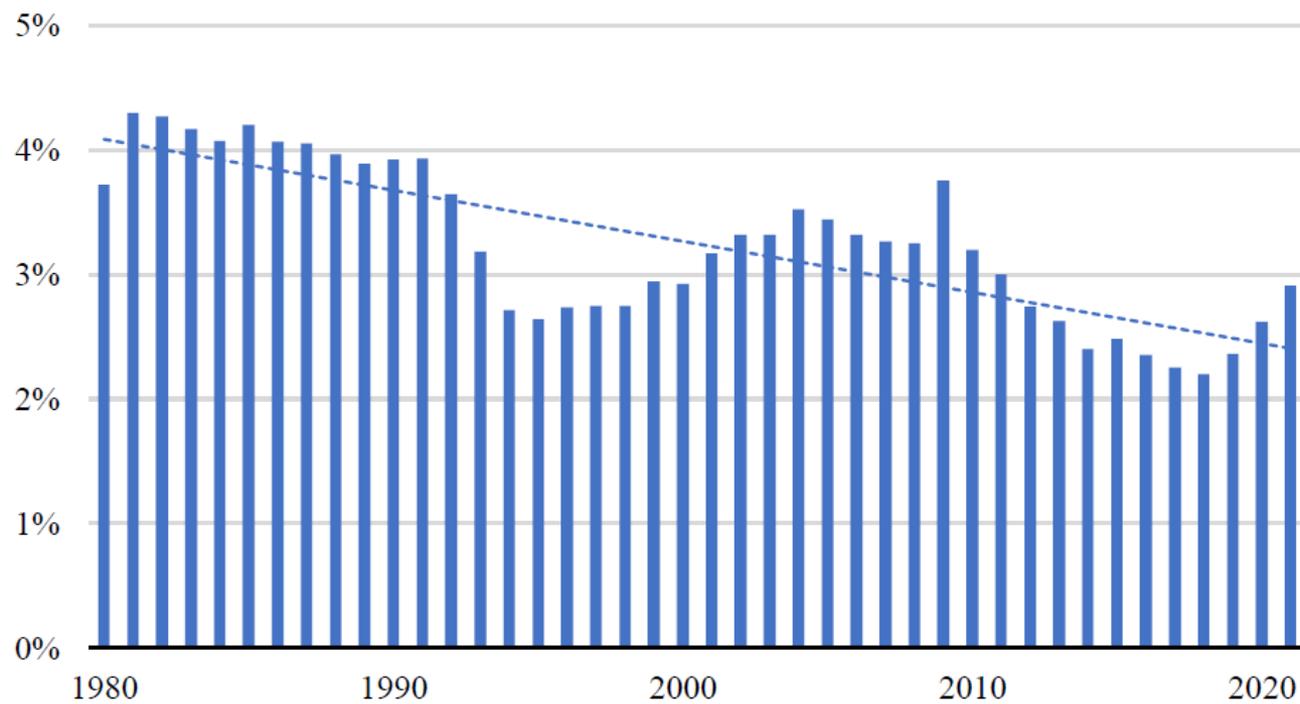
(incluso Fondo Complementare)

Tot. circa 82 miliardi (su 206 ripartibili secondo il criterio del territorio) \approx **40%**

FIGURA I.2.2: RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE E LA MOBILITÀ SOSTENIBILI IN CONTO CAPITALE DI COMPETENZA DEL MIMS PERIODO 2021-2036 (MLN EURO)

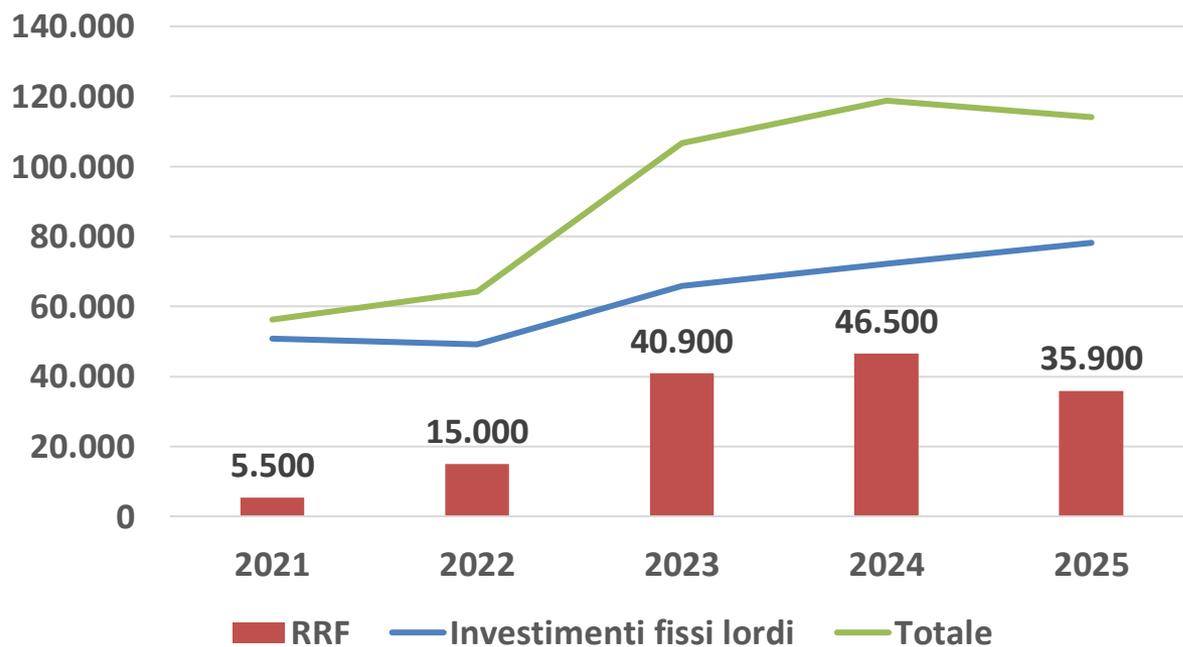


INVESTIMENTI PUBBLICI (IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Andamento degli investimenti pubblici nel periodo 2021-2025 (milioni €)



Fonte: elaborazione da dati NADEF 2022

4. L'invasione russa dell'Ucraina e le politiche energetiche

La guerra crea un grande shock sull'economia europea

Fortissimo aumento prezzi energia (in particolare gas)

Impatto più forte per i paesi più esposti (Italia e Germania)

E molto più forte in Europa che negli USA

Consequente, fortissimo aumento dell'inflazione,

Maggiore per le famiglie a minor reddito (per le quali pesa di più la spesa energetica)

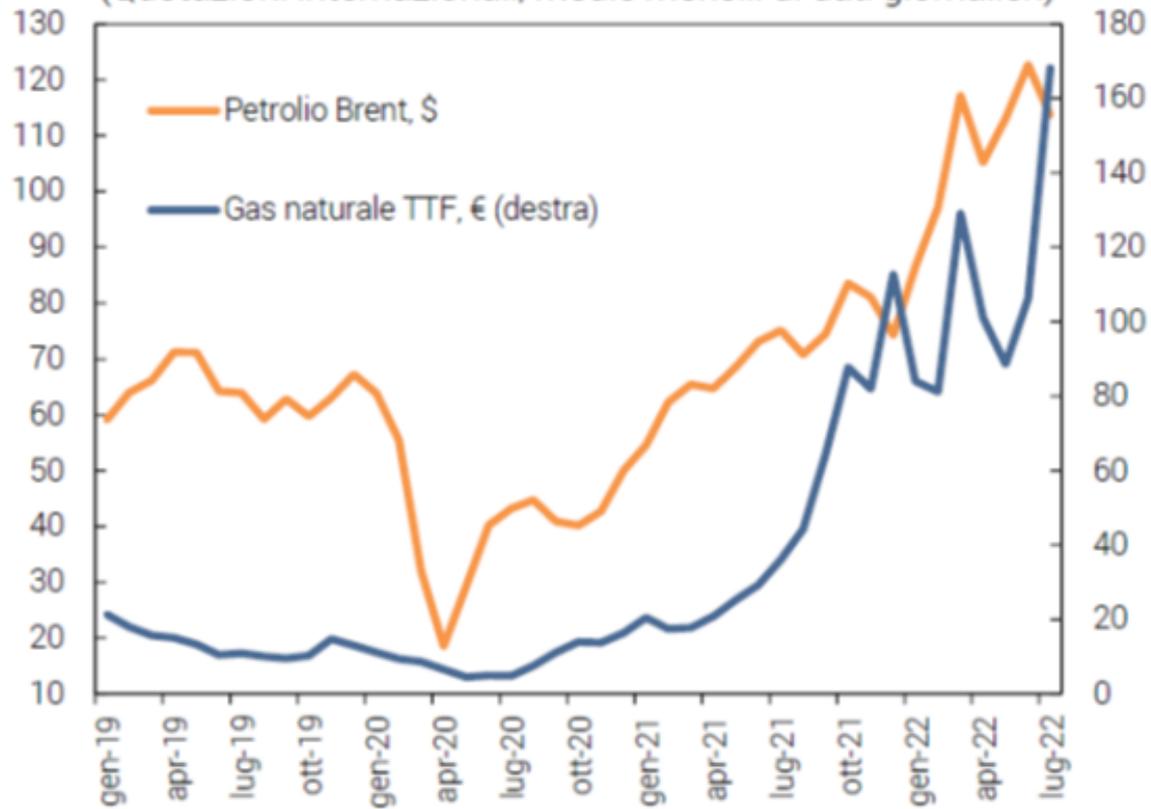
L'inflazione abbatte il potere d'acquisto dei lavoratori

Interventi «di mitigazione» di tutti i paesi europei a valere su risorse di bilancio, creano difficoltà a bilanci pubblici

La BCE adotta politiche monetarie restrittive e favorisce la recessione nei paesi europei

Gas e petrolio: prezzi ai massimi

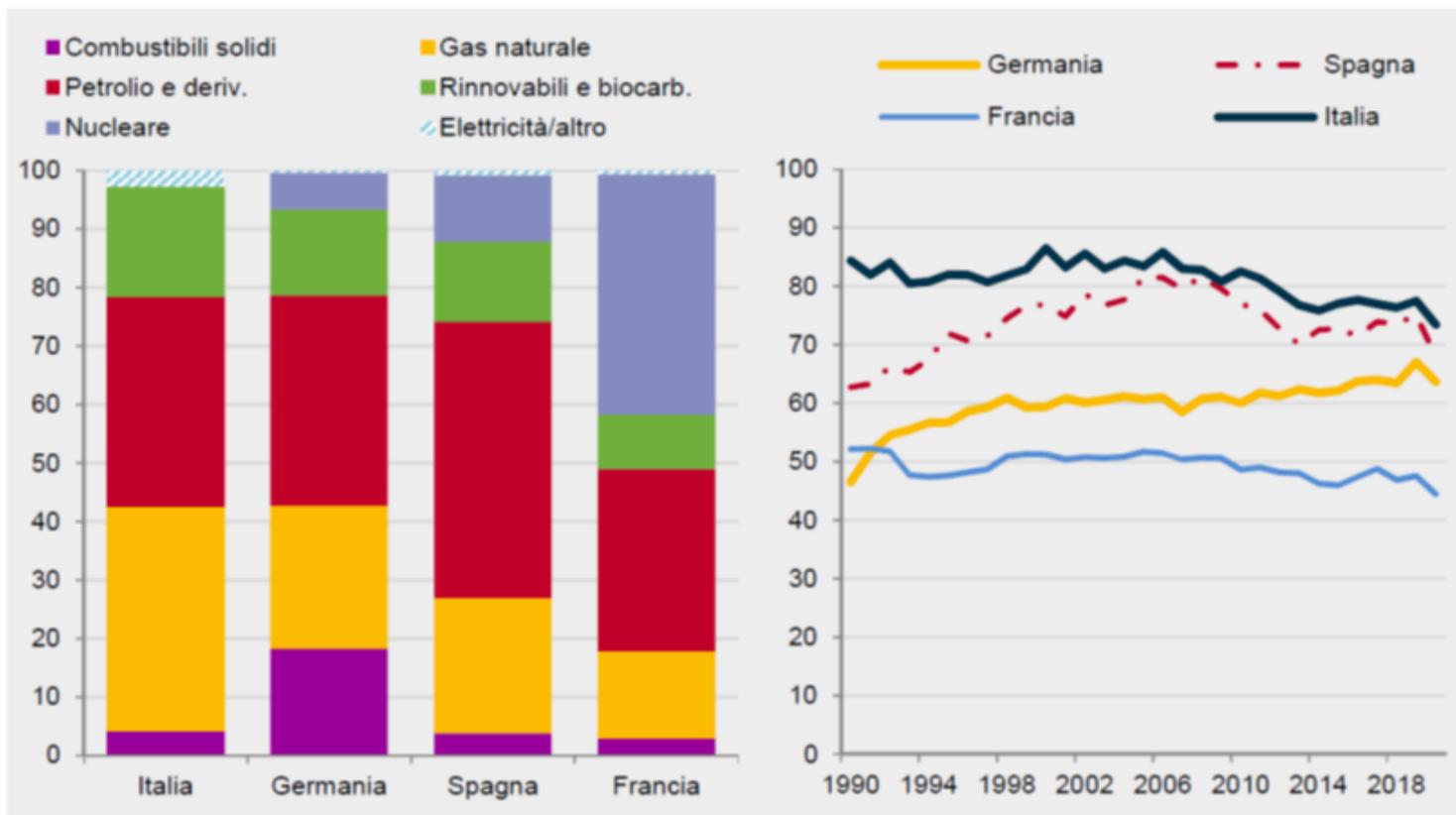
(Quotazioni internazionali, medie mensili di dati giornalieri)



Nota: dollari per barile, euro per megawattora.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

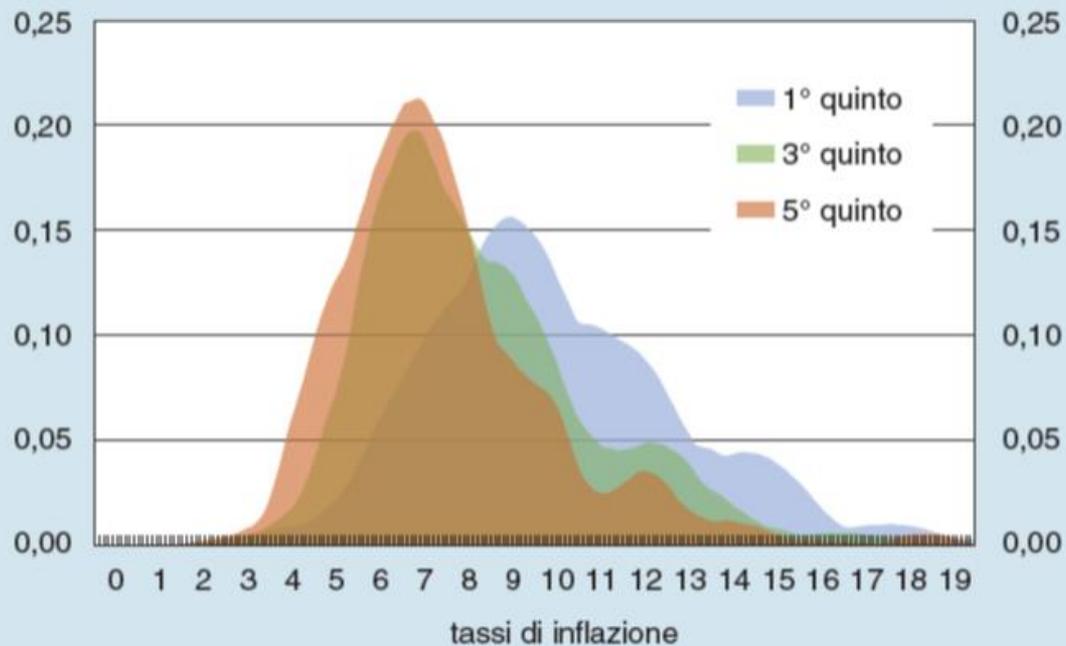
Figura 1.16 Disponibilità energetica lorda per fonte e paese. Anno 2019 (sinistra). Dipendenza dalle importazioni per paese. Anni 1990-2020 (destra) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Elaborazioni su dati Eurostat, Conti dei flussi di energia in termini fisici

Figura A

**Distribuzione dei tassi di inflazione
per quinti di reddito disponibile equivalente**
(densità di probabilità, stima kernel)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca d'Italia e BIMic.

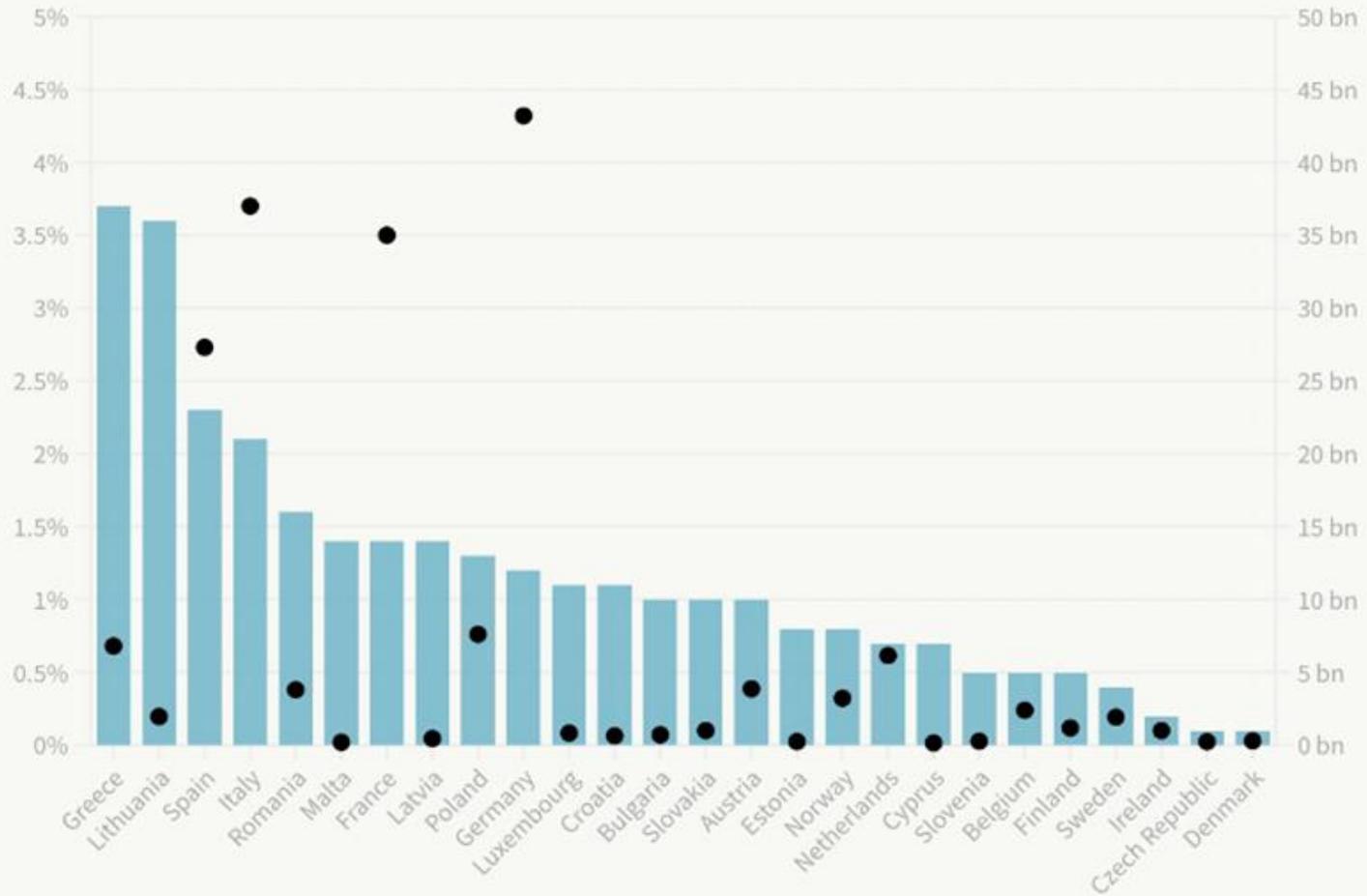


1 of 2

Governments allocated funding (Sep 2021 - Jun 2022) to shield households and businesses from the energy crisis

Last update: 09.06.2022

■ Allocated funding (bn) ■ Percentage of GDP



Source: Bruegel's computations

Please refer to the methodological note in PDF for a detailed breakdown of our estimates



Il RePowerEU nasce dalla crisi ucraina (COM (2022) 230 del 18.5.22)

Mira a «ridurre la dipendenza dalle energie fossili russe accelerando la transizione verde e riunendo le forze per realizzare un sistema energetico europeo più resiliente e una vera Unione dell'energia»

Promozione del risparmio energetico

Piattaforma europea comune per gli acquisti di gas per diversificare le fonti

Forte accelerazione nella realizzazione delle rinnovabili (aumento del target al 2030, puntando soprattutto su fotovoltaico e eolico offshore e accelerando le hydrogen valleys). Promozione della capacità produttiva (EU Solar Industry Alliance, aumento della produzione di elettrolizzatori). Direttiva sui permessi per le installazioni (le rinnovabili sono un «overriding public interest»)

Investimenti nelle reti transeuropee (TEN-E) specie per interconnessioni reti gas (10 miliardi) ed elettriche (29 miliardi)

Mapa europea delle infrastrutture per il gas — progetti d'interesse comune e ulteriori progetti individuati attraverso REPowerEU, compresi i corridoi dell'idrogeno



Mappa europea delle infrastrutture per l'energia elettrica



Finanziamento

Circa 300 miliardi di cui:

225 prestiti NGEU non richiesti dagli Stati Membri

Incassi (limitati) dall'emission trading

Possibilità di spostare fino al 12,5% delle risorse nazionali per la politica di coesione

Possibilità di spostare fino al 12,5% delle risorse per la politica agricola



In positivo:

Occasione per le aree più deboli (anche in Italia) per sviluppare nuove produzioni energetiche. Finora Mezzogiorno alto peso eolico, molto minore solare

Occasione per sviluppare nuove competenze tecnico-scientifiche e applicative e produzioni di impianti e strumentazioni per l'energia (mega-investimento Enel a Catania)

Possibilità di accrescere benefici per popolazioni coinvolte (comunità energetiche)

Le Hydrogen Valleys come progetti bandiera nel PNRR?

Perplessità:

Retorica dell'hub energetico

Passaggio gasdotti importante (ma solo nel breve termine!) e senza ricadute significative sul territorio



5. Il nuovo patto di stabilità

L'analisi di Francesco Saraceno (SciencePo, Parigi)

[Fiscal rules: a return to the past that condemns Europe to irrelevance. \(18.1.2024\)](#)

After three years of near-inaction, and a few months of frantic negotiations, European finance ministers have finally reached an agreement on the reform of the Stability and Growth Pact., that is [now being discussed with the European Parliament](#).

At first glance one might think, looking at the ballet of percentages, safeguard clauses, classifications, that this is a technical issue, for insiders. Nothing could be further from the truth.

What was at stake, in the discussion that ended with the December last-minute agreement, was the framework within which European countries will have to operate in the coming years to face the challenges that await them. Few things are more relevant today. And that's why it was a bad agreement. A return to the past that condemns the already battered Europe to irrelevance.

The old Pact now relegated to the attic faced widespread criticism: for its baroque complexity and reliance on numerous, at times arbitrary indicators; for its emphasis on one-size-fits-all yearly limits, fostering short-term discipline that, in effect often turned pro cyclical; for its bias against public investment.

Most importantly, the old Pact was consistent with a worldview where the state's role in the economy had to be limited among other things by imposing restrictive rules on fiscal policies.

That world no longer exists, and this explains the opening, in 2020, of the reform process of the Stability Pact. The 2008 Global Financial Crisis, the calamitous management of the euro crisis, the pandemic and finally inflation, have shown that there can be no stability and growth without stabilisation policies, without adequate levels of public goods such as health and education, without industrial policies and public investment for the ecological and digital transitions. In short, without an active role of the state in the economy.

For this reason, the discussion among academics and policy makers (largely ignored by governments, which woke up at the last minute) centered around the necessity for a philosophical shift. The new rule, it was widely believed, had to change this and put the protection of fiscal space for public policies at the centre of the stage (ensuring, of course sustainability of public finances).

A change in philosophy that was to be found in the reform proposal [put forward in 2022 by the European Commission](#).

Albeit imperfect, the proposal abandoned the one-size-fits-all annual targets in favor of medium-term plans designed by countries in agreement with the Commission, in a framework that would guarantee debt sustainability and try to achieve an (excessively) moderate protection of public investment.

That framework is still there, but it has been transformed in an empty shell.

On paper, multi-annual plans and investment protection still exist. But Germany, reverting to its old obsession with austerity, has imposed a plethora of complex (and as baroque as those of the old Pact) safeguard clauses that will be triggered in the event of excessive debt or deficits (i.e., almost always for almost everyone) and which, overruling the plans agreed with the Commission, go back to imposing one-size-fits-all annual numerical constraints, sometimes even more restrictive than the old rule.

Like in the widely criticized old Stability Pact, debt reduction is still the alpha and omega, and it is no coincidence that all frugal countries rejoice that the new rule will be more effective in forcing fiscal discipline than the old one.

The Italian and French governments, the only ones that could have turned the board over, settled for a bare minimum, some short-term flexibility, in order to arrive at their respective elections with some money to spend.

A short-sighted and depressing strategy: the elections, and these governments, will pass, but the rule will remain and tie our hands, while China and the United States make colossal investments in the future. It's all right, as long that those celebrating victory today do not to come and tear their clothes in a few years' time, when Europe will have become even more irrelevant than it is today.

