

**Rischi, sfide e
opportunità nella
risposta di politica
economica dell'UE
alla crisi provocata
dalla COVID-19**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2020

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 04
Estensione e approccio	05 - 08
Risposte nazionali diverse sono state incentrate sulla salvaguardia dei posti di lavoro e delle imprese, a prescindere dal costo	09 - 36
L'impatto economico delle misure di confinamento è variato da uno Stato membro all'altro e da un settore all'altro	09 - 13
Gli Stati membri hanno adottato un'ampia gamma di misure di bilancio	14 - 24
Le misure sono state principalmente incentrate sulla immediata attenuazione della disoccupazione e delle insolvenze	25 - 30
Le misure hanno contribuito a salvare posti di lavoro, ma hanno generato ingenti disavanzi	31 - 36
L'attuazione dell'ingente risposta economica dell'UE è in corso	37 - 63
Durante la crisi, le competenze dell'UE in settori non collegati al coordinamento economico e monetario erano limitate	40 - 41
È stato messo in campo rapidamente un coordinamento economico flessibile	42 - 44
L'UE ha mobilitato i fondi disponibili e ha creato reti di sicurezza per imprese, governi e lavoratori	45 - 49
Nell'ambito dello strumento Next Generation EU, l'UE ha proposto un considerevole sostegno finanziario per ritornare ad una ripresa sostenibile e resiliente	50 - 59
Alcune misure finanziarie non sono state attuate o non hanno ancora raggiunto i beneficiari finali	60 - 63

La crisi genera nuovi rischi, sfide e opportunità per il coordinamento economico dell'UE	64 - 94
Rischi derivanti da andamenti economici disomogenei negli Stati membri	65 - 71
Sfide per gli attuali quadri di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio	72 - 77
Strumento dell'UE per la ripresa: nuovi rischi, opportunità e sfide	78 - 94

Allegati

Allegato I – Variazione delle perdite di PIL da uno Stato all'altro durante la pandemia: una spiegazione statistica
Allegato II – Principali reazioni economiche dell'UE (marzo-agosto 2020)
Allegato III – Variazioni relative alla COVID-19 nel bilancio dell'UE per il 2020 rispetto al bilancio iniziale
Allegato IV – Importi disponibili a valere sul Next Generation EU
Allegato V – Livello di attuazione delle diverse misure finanziarie dell'UE e del MES
Allegato VI – Reazione finanziaria della BEI alla crisi provocata dalla pandemia
Allegato VII – Principali fattori che spiegano le diverse variazioni dei rapporti debito/PIL
Allegato VIII – Problemi di rendicontabilità nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza
Allegato IX – Precedenti idee per strumenti di coordinamento economico più ambiziosi

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I La pandemia di COVID-19 ha provocato la crisi sanitaria mondiale che contraddistingue la nostra epoca, determinando in tutto il mondo uno sconvolgimento della vita quotidiana e della società. A causa dell'urgenza della situazione, tutti gli Stati membri dell'UE hanno adottato misure di sanità pubblica per arrestare la diffusione del virus e limitare l'aumento del numero di morti.

II Nella prima metà del 2020, la pandemia di COVID-19 ha causato perdite di PIL di varia entità, ma in tutti i casi considerevoli, negli Stati membri dell'UE. L'impatto economico della pandemia è stato disomogeneo a causa di vari fattori, quali differenze nella struttura delle economie e nelle strategie sanitarie volte a contrastarla, nonché a causa dei diversi effetti delle misure di confinamento sui settori economici.

III La presente analisi mira a fornire un quadro integrato delle principali risposte di politica economica apportate nell'UE. Fornisce una descrizione analitica delle misure avviate, sia a livello dell'UE che degli Stati membri, e identifica rischi, sfide e opportunità per il futuro del coordinamento economico dell'UE dalla prospettiva dell'auditor esterno dell'Unione europea. L'analisi illustrata nel presente documento si basa principalmente su informazioni pubbliche, sulle risultanze di un'indagine tramite questionario rivolta alle autorità di bilancio degli Stati membri, su colloqui con personale della Commissione e su riferimenti a precedenti relazioni della Corte. Non sono state espletate attività di audit, per cui le constatazioni hanno natura analitica piuttosto che valutativa, e non vengono formulate raccomandazioni.

IV In risposta alla crisi sanitaria ed economica, i governi hanno adottato un'ampia gamma di misure discrezionali di bilancio a breve termine. L'entità e la composizione di dette misure riflettevano la ricchezza relativa degli Stati membri piuttosto che la misura in cui questi erano stati colpiti dalla crisi. Gli Stati membri hanno in genere adottato misure in linea con gli orientamenti d'intervento in situazioni di crisi dell'UE: la grande maggioranza delle misure era composta da regimi per il mantenimento dei posti di lavoro e da aiuti di Stato per fornire sostegno di liquidità alle imprese. Tuttavia, la composizione dei pacchetti di misure di bilancio variava da uno Stato membro all'altro. Le attuali politiche di bilancio faranno aumentare in misura considerevole i livelli di debito pubblico, ma hanno mitigato in modo efficace i rischi di disoccupazione durante il confinamento.

V La crisi provocata dalla pandemia potrebbe amplificare il rischio di divergenza economica tra gli Stati membri. Fra i fattori che ne sono alla base, figurano differenze nella situazione di bilancio e distorsioni della concorrenza, risultanti dalle diverse capacità degli Stati membri di utilizzare le misure di aiuto di Stato. Le crescenti divergenze possono anche derivare da disoccupazione ingente e persistente, deficit di investimenti e, nel caso in cui l'impatto economico dovesse estendersi al settore finanziario, da rischi per la stabilità finanziaria.

VI La risposta dell'UE è inizialmente consistita in misure adottate nell'ambito delle norme e dei quadri d'intervento esistenti, miranti a sostenere gli sforzi nazionali volti a gestire la crisi. I rapidi interventi di politica monetaria della BCE sono stati accompagnati dal ricorso alla flessibilità disponibile nell'ambito delle esistenti norme UE in materia di bilancio e di aiuti di Stato, tramite l'adozione di apposite linee-guida UE di politica economica e la riassegnazione di risorse finanziarie del bilancio dell'UE a favore di misure di risposta alla crisi (pacchetti Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus). Sono state poi create tre reti di sicurezza per fornire sostegno mirato sotto forma di prestiti ai governi, tramite la Commissione ("strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza", SURE) e il meccanismo europeo di stabilità, e alle imprese, tramite la Banca europea per gli investimenti. Lo strumento SURE, reso operativo dalla Commissione nel corso dell'estate del 2020, dovrebbe finanziare regimi di riduzione dell'orario di lavoro in 17 Stati membri a partire dall'inizio dell'autunno 2020.

VII Successivamente, l'UE si è adoperata per sviluppare strumenti di sostegno più ampi per far fronte alle crescenti conseguenze economiche della pandemia. La misura di maggiore entità è stata lo strumento *Next Generation EU*, del valore di 750 miliardi di euro (non ancora operativo al momento in cui la presente analisi è stata completata). Il fulcro di questo strumento è il dispositivo per la ripresa e la resilienza, contraddistinto da un nuovo approccio alla spesa. Detto dispositivo, infatti, offre sostegno subordinatamente all'attuazione di riforme e investimenti che potenzino la crescita invece che sostegno sotto forma di rimborso di spese specifiche, come avviene di norma per i fondi SIE o altri programmi dell'UE. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza mira a contrastare i rischi di divergenza economica e a legare la ripresa alle strategie verde e digitale dell'UE.

VIII Rispetto alle risposte degli Stati membri e della BCE, le altre misure finanziarie dell'UE possono essere più lente nel fornire sostegno, poiché generalmente comportano accordi politici e/o il riadeguamento di norme disciplinanti la spesa. I programmi erano ancora in corso di adeguamento alla situazione di crisi e per questo motivo, a fine agosto 2020, non vi era stata alcuna ingente erogazione di fondi. L'assorbimento dei fondi dipende dalla natura e dalla struttura dello strumento di sostegno nonché dalla capacità degli Stati membri di utilizzare i fondi rispettando le pertinenti procedure e condizioni.

IX L'insieme di misure, sia a livello di Stato membro che di UE, crea rischi e sfide per il coordinamento della politica economica dell'Unione europea, la sua attuazione e la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE. La Corte ha rilevato rischi e sfide nei seguenti ambiti:

- i pacchetti di misure di bilancio degli Stati membri e l'eccezionale offerta di credito bancario generano nuove sfide per le autorità UE responsabili della sorveglianza delle posizioni di bilancio, del mercato interno, dei mercati del lavoro e del settore finanziario;
- l'efficacia del dispositivo per la ripresa e la resilienza recentemente proposto rischia di essere compromessa se la struttura finanziaria dello stesso non sarà adeguata, se i piani per la ripresa non saranno incentrati su riforme e investimenti a potenziamento della crescita, se l'attuazione non sarà tempestiva, se il livello di assorbimento dei fondi sarà basso, se il coordinamento delle misure, a tutti i livelli, sarà debole, se la pianificazione e il monitoraggio non saranno basati su indicatori validi o se l'obbligo di render conto risulterà frammentato;
- la Commissione dovrà far fronte alla sfida di gestire il rischio finanziario di operazioni UE su larga scala nei mercati dei capitali.

X La Corte ha anche individuato opportunità derivanti dalla risposta economica dell'UE alla crisi causata dalla pandemia. La risposta finanziaria dell'UE alla crisi economica è in corso di attuazione, ma potrebbe comportare un ruolo rafforzato delle istituzioni dell'Unione europea nella gestione della ripresa economica dell'UE. La creazione di nuovi strumenti temporanei, quali SURE e *Next Generation EU*, offre l'opportunità di riflettere su miglioramenti permanenti alla capacità di bilancio dell'UE di reagire a severi shock economici e di mitigare la risultante divergenza economica tra i suoi Stati membri. Questi finanziamenti aggiuntivi costituiscono inoltre un'importante occasione per promuovere le priorità dell'UE, quali lo sviluppo sostenibile e la digitalizzazione, se gli interventi saranno ideati in modo attento e monitorati in modo approfondito nell'ambito del semestre europeo.

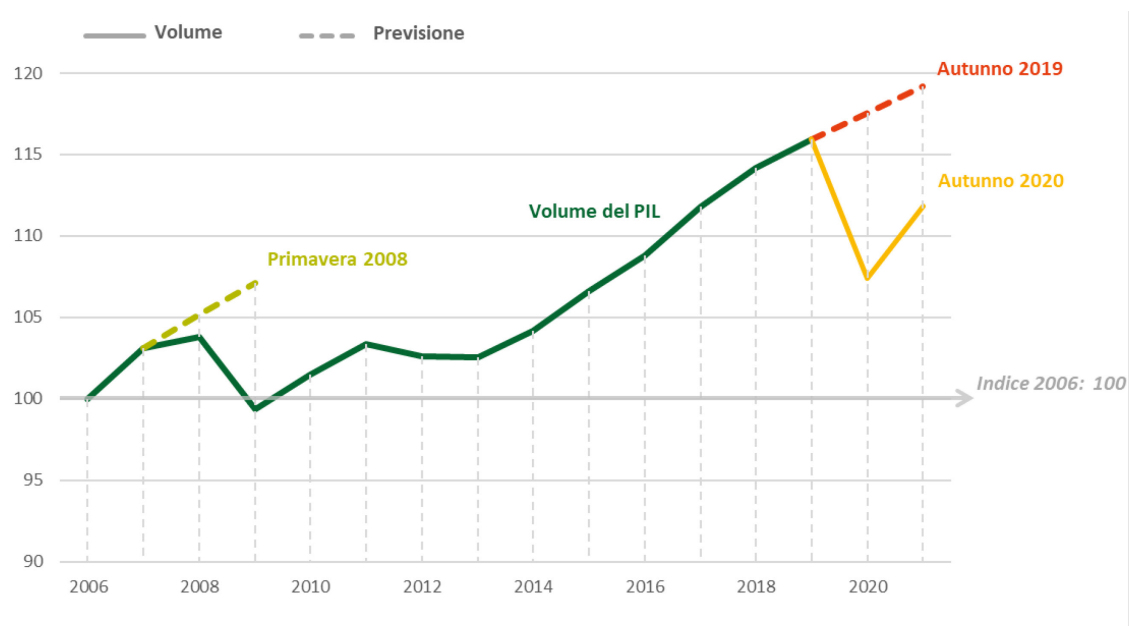
Introduzione

01 La pandemia di COVID-19 ha raggiunto l'UE nel febbraio 2020, si è rapidamente diffusa in tutti gli Stati membri, portando a un picco della mortalità in aprile, e continua a costituire una grave minaccia sanitaria, sia in Europa che nel mondo. A fine settembre, più di 3 milioni di infezioni erano state registrate nell'UE, con un bilancio tragico di quasi 150 000 morti. Gli Stati membri hanno messo in atto un'ampia gamma di misure di confinamento e di prevenzione, che hanno condotto alla riduzione dei contagi, ma nell'autunno 2020 un nuovo aumento dei casi ha ancora una volta creato difficoltà sia ai sistemi sanitari che a quelli economici.

02 Diversamente dalla crisi finanziaria mondiale, che ha preso le mosse da debolezze che si erano sviluppate nel settore finanziario, l'attuale shock economico incide sull'intera economia, perturbando la spesa delle famiglie, le operazioni delle imprese e le catene di approvvigionamento mondiali. Secondo le previsioni della Commissione europea¹, lo scostamento dal percorso di crescita economica precedente alla pandemia è notevolmente maggiore di quello registrato nel corso della precedente crisi (cfr. [figura 1](#)). Stando alle previsioni, il PIL dell'UE-27 si ridurrà del 7,4 % nel 2020 e potrebbe non ritornare ai livelli pre-crisi nel 2021, generando un rischio di notevoli aumenti delle insolvenze e dei tagli di posti di lavoro.

¹ Previsioni economiche per l'Europa, autunno 2020, *Institutional Paper* 136, novembre 2020.

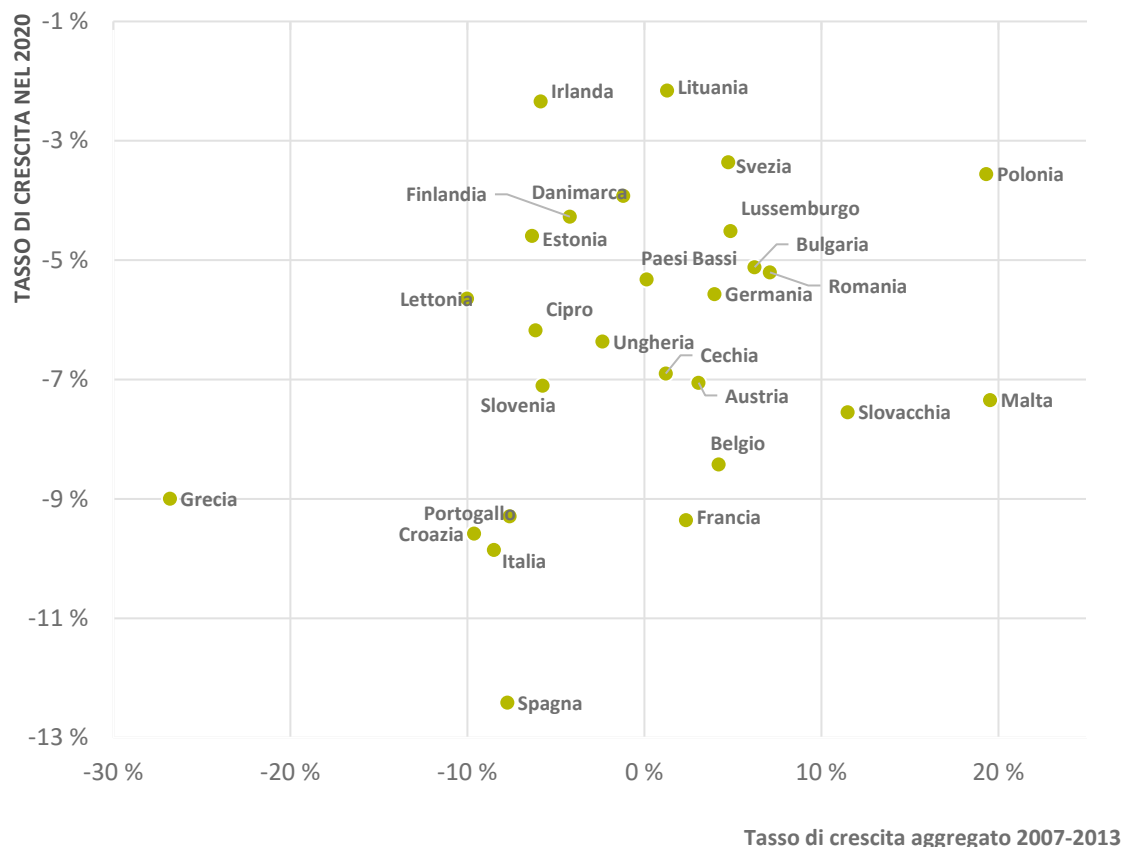
Figura 1 – Indice di volume del PIL dell'UE, in percentuale, 2006-2021



Fonte: calcolo della Corte basato sui dati e le previsioni di autunno della Commissione (banca dati AMECO).

03 Nonostante le differenze tra la natura della crisi attuale e quella della crisi precedente del 2008-2013, vi è una forte correlazione tra le perdite di PIL negli Stati membri, il che potrebbe generare nuove sfide per la convergenza economica all'interno dell'UE: ad esempio, quelle di Grecia, Italia e Spagna sono manifestamente le economie più duramente colpite nel corso di entrambe le crisi (cfr. [figura 2](#)).

Figura 2 – Contrazione del PIL durante la crisi del 2008-2013 e quella del 2020



Fonte: calcolo della Corte basato su dati e previsioni (autunno 2020) della Commissione (banca dati AMECO).

04 Da marzo 2020, lo shock economico determinato dalle misure di confinamento ha reso necessarie misure di politica economica, UE e nazionali, su vasta scala, in risposta alla crisi provocata dalla pandemia per compensare la perdita di reddito per imprese e famiglie. A seguito della crisi finanziaria mondiale e della risultante crisi del debito sovrano in Europa, il coordinamento economico degli Stati membri dell'UE è stato potenziato, a livello UE, con nuova normativa (ad esempio, il *six-pack* nel 2011 e il *two-pack* nel 2013) e nuovi meccanismi di assistenza finanziaria (ad esempio, il MESF e il MES). In risposta alla crisi provocata dalla pandemia, l'UE ha dovuto adattare alcune delle norme esistenti e creare nuove forme di sostegno finanziario per far fronte agli effetti dello shock economico.

Estensione e approccio

05 Il presente documento non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata prevalentemente su informazioni di dominio pubblico o su materiale raccolto appositamente a tal fine. L'obiettivo della presente analisi è duplice: fornire una panoramica descrittiva e un'analisi obiettiva delle principali misure di bilancio nazionali e delle principali misure economiche dell'UE in risposta all'attuale crisi provocata dalla COVID-19; individuare rischi, sfide e opportunità per il coordinamento della politica economica dell'Unione europea, la sua attuazione e la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE.

06 Le informazioni di dominio pubblico sulle misure adottate nell'UE sono frammentate e reperibili presso molteplici fonti e/o mancano di coerenza e sistematica quantificazione, il che ostacola i confronti. Queste informazioni sono inoltre importanti per contribuire ad affrontare le questioni derivanti dal coordinamento e dall'attuazione delle politiche e ad analizzare gli insegnamenti tratti dalla risposta di politica economica alla crisi. L'estensione dell'analisi include le misure economiche adottate a livello UE tra marzo ed agosto 2020, significative azioni di follow-up successive a tale data, nonché tutte le misure di bilancio rilevanti (ossia di entità superiore allo 0,1 % del PIL) adottate a livello nazionale tra marzo e giugno 2020.

07 Al fine di pervenire ad una visione d'insieme esaustiva delle misure, gli auditor della Corte, basandosi su informazioni pubblicamente disponibili e informazioni richieste alla Commissione, hanno raccolto dati coerenti e quantificati sulle misure UE e nazionali. Inoltre, visto che non vi è un'apposita banca dati che raggruppi le misure nazionali di stimolo all'economia e le quantifichi in modo sistematico, la Corte ha condotto un'indagine tramite questionario sulle misure di bilancio adottate da tutti i 27 Stati membri in reazione alla crisi provocata dalla pandemia, in modo da colmare le lacune nelle fonti di informazione disponibili. Il questionario fa riferimento alle misure nazionali adottate fino al 30 giugno 2020 e, dunque, non sono state considerate modifiche delle spese per dette misure né altre nuove misure adottate dopo tale data.

08 Il questionario ha fornito alle autorità centrali di bilancio un modello standardizzato di rendicontazione che ha aiutato gli auditor della Corte a raccogliere in modo sistematico i dati sulle misure nazionali di bilancio adottate, compresi la descrizione, la tempistica, l'obiettivo e i costi stimati per il 2020 delle stesse, e a classificare i dati sulla base di criteri quali l'impatto economico e di bilancio. I dati raccolti tramite il questionario sono stati integrati, ove necessario, da altre informazioni pubblicamente disponibili (quali lo *European Fiscal Monitor*, i programmi di stabilità e convergenza, i bilanci nazionali pubblicati e le comunicazioni concernenti il bilancio). L'analisi tiene anche conto di precedenti relazioni della Corte, colloqui con personale della Commissione e pareri forniti da gruppi di esperti circa la validità dell'analisi svolta e la formulazione di rischi e sfide.

Risposte nazionali diverse sono state incentrate sulla salvaguardia dei posti di lavoro e delle imprese, a prescindere dal costo

L'impatto economico delle misure di confinamento è variato da uno Stato membro all'altro e da un settore all'altro

09 Le cause della crisi economica attuale sono uniche nella storia economica moderna. Le crisi recenti sono scaturite da una crescita non sostenibile della domanda e/o dall'accumularsi di squilibri macro-finanziari², mentre l'attuale ingente calo del prodotto è causato dagli effetti della pandemia e delle misure di politica sanitaria tanto sulla domanda che sull'offerta.

10 Dato che le politiche sanitarie sono principalmente di competenza nazionale, le differenze nel grado di preparazione dei singoli Stati membri durante la fase iniziale della pandemia potrebbero spiegare perché l'avvio della risposta di protezione sanitaria alla pandemia nell'UE sia stata contraddistinta da tentennamenti, da approcci diversi alle misure di confinamento e ai controlli alle frontiere e da un coordinamento lacunoso delle misure da parte degli Stati membri.

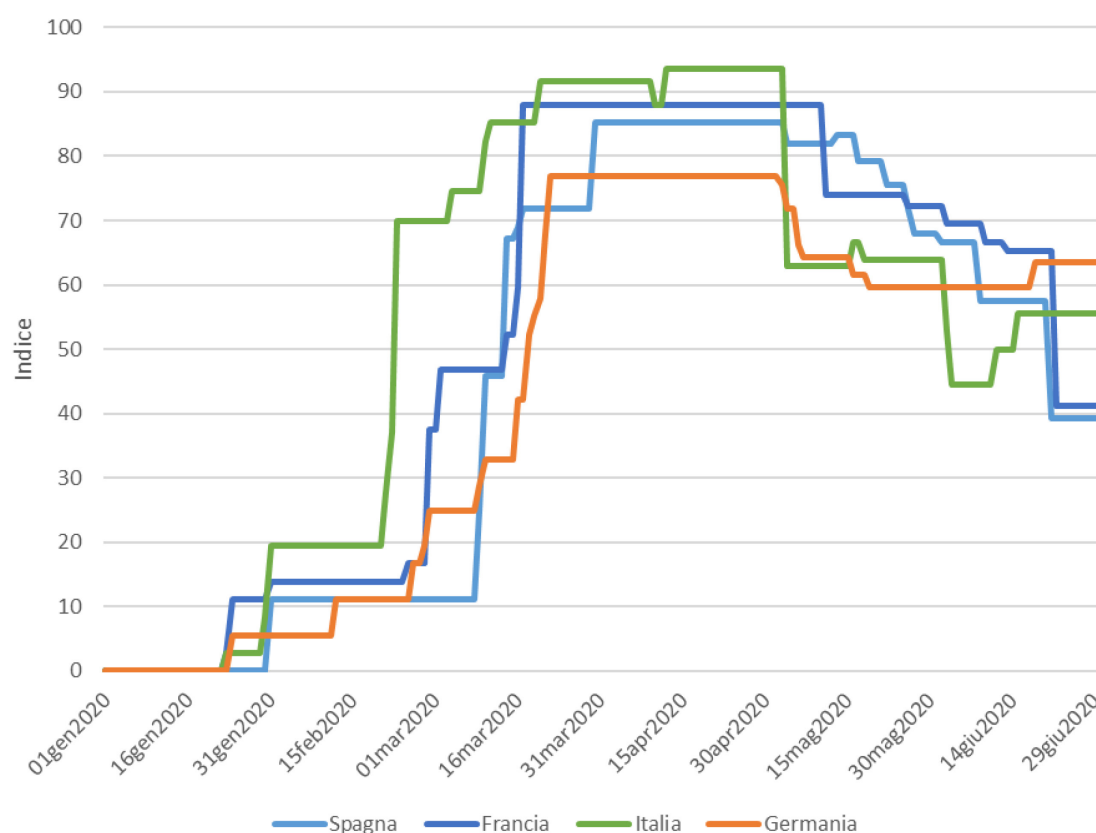
11 Le stime delle perdite di PIL effettivamente avvenute fino alla metà del 2020 mostrano una notevole variazione da un paese all'altro dell'UE³. Una parte sostanziale di tali differenze fra Stati membri nel corso della crisi provocata dalla pandemia può essere statisticamente correlata a un indice di rigore delle misure di contenimento o di distanziamento interpersonale e all'incidenza del settore turistico nell'economia. L'*allegato I* mostra l'analisi della regressione effettuata dagli auditor della Corte con queste variabili. I due fattori esplicativi sono descritti di seguito.

² van den Noord, P., Székely I. P. (a cura di), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, 2009.

³ Comunicato stampa 133/2020 di Eurostat, 8 settembre 2020.

12 Ad esempio, in marzo il confinamento in Germania è stato meno rigido di quello in Italia, Francia e Spagna, paesi in cui tutte le imprese non essenziali sono state costrette a chiudere; ciò spiega in parte le maggiori riduzioni del PIL in detti paesi (cfr. anche [figura 3](#)). Da stime preliminari emerge che ogni mese di confinamento rigido può comportare fino a due punti percentuali di riduzione della crescita annua del PIL⁴.

Figura 3 – Evoluzione del rigore delle misure di confinamento nella prima metà del 2020

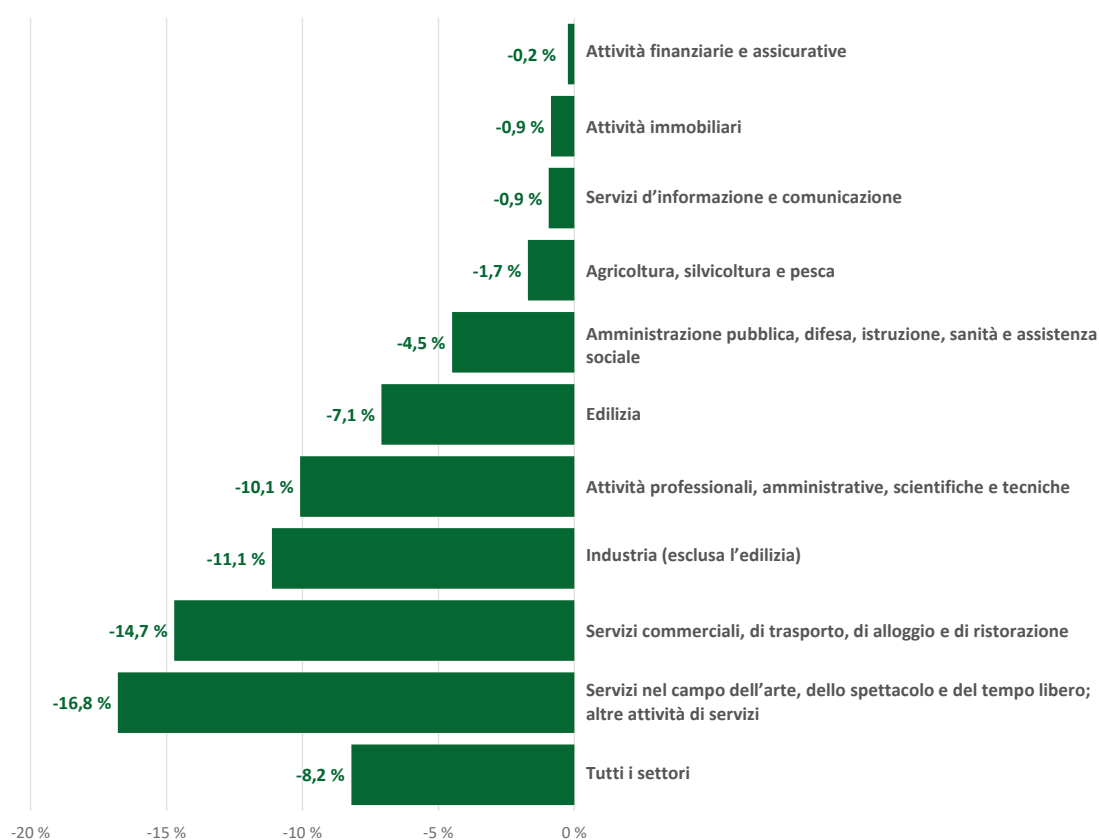


Fonte: Università di Oxford, *Stringency Index*, <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

13 I dati relativi al primo semestre del 2020 mostrano ampie variazioni negli effetti della crisi sui settori economici (cfr. [figura 4](#)). Ad esempio, alcuni comparti del settore servizi, come i trasporti, il commercio al dettaglio, il tempo libero e l'ospitalità, sono particolarmente colpiti, in quanto le misure di contenimento (confinamento, distanziamento interpersonale o divieti di viaggio) hanno ridotto la domanda di tali servizi.

Figura 4 – Variazioni del volume del valore aggiunto lordo UE nella prima metà del 2020



Nota: variazioni percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base di dati Eurostat.

Gli Stati membri hanno adottato un'ampia gamma di misure di bilancio

14 Dal febbraio 2020, le politiche di bilancio degli Stati membri sono state incentrate sull'attenuazione dell'impatto a breve termine delle misure di confinamento e del calo della domanda su redditi e occupazione. In maniera molto simile alla risposta alla crisi del 2008, tali politiche consistevano nel rendere operativi stabilizzatori automatici (gettito fiscale, regimi di disoccupazione) e nell'adottare misure discrezionali di stimolo

di bilancio, quali sgravi fiscali o riduzioni delle aliquote, e spese straordinarie, anche per il sostegno all'occupazione e il settore sanitario. Inoltre, sono state adottate misure diverse da quelle di bilancio per fornire liquidità agli attori economici (prestiti statali, garanzie sui prestiti, differimento del versamento delle imposte, ecc.) che non hanno un costo di bilancio diretto.

15 A fine giugno 2020, il questionario della Corte (cfr. paragrafi **07** e **08**) mostra che gli Stati membri hanno adottato quasi 1 250 misure di bilancio per contenere gli effetti economici e sanitari della pandemia, per un valore di circa 3 500 miliardi di euro (il 27 % del PIL dell'UE-27 stimato per il 2020). Gli auditor della Corte hanno classificato dette misure in cinque categorie principali, a seconda della loro natura e del loro impatto sul disavanzo (*riquadro 1*). La composizione dei dati aggregati del questionario è illustrata nella *figura 5*. Le garanzie ammontano a 2 000 miliardi di euro, ossia al 59 % del valore delle misure, seguite dalle misure di spesa discrezionali (19 %), dagli strumenti finanziari (11 %), da misure concernenti il pagamento delle imposte (6 %) e da misure discrezionali in materia di entrate (5 %).

16 L'entità complessiva della risposta è ingente rispetto alle misure discrezionali adottate per il 2009-2010 nei mercati dei prodotti e del lavoro, ammontanti a circa il 3 % del PIL⁵. L'ordine di grandezza della risposta attuale è più comparabile all'entità delle misure discrezionali e delle misure diverse da quelle di bilancio (garanzie, prestiti, sostegno mediante strumenti di capitale) adottate per sostenere il settore finanziario nel periodo 2008-2017, stimate rispettivamente pari a circa il 4 % e il 34 % del PIL dell'UE⁶.

⁵ Commissione europea, *Public finances in EMU – 2010*, 2010), pag. 19.

⁶ Commissione europea, "Quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2018", 2019, pag. 34.

Riquadro 1

Principale classificazione delle misure di bilancio nell'indagine della Corte

Le **misure di spesa discrezionali** hanno un impatto diretto sul bilancio. Dette misure comprendono sovvenzioni a sostegno dei redditi delle imprese o delle famiglie, misure a sostegno dell'occupazione, come i regimi di cassa integrazione, e spese straordinarie per i costi sanitari, investimenti in capitale e ricerca, nonché abbuoni di interessi, accantonamenti per perdite su crediti e altre misure discrezionali di spesa. Nella presente analisi vengono riportati gli importi stimati delle misure per l'anno in corso (situazione a fine giugno).

Anche le **misure discrezionali dal lato delle entrate** hanno un impatto diretto sul bilancio. Ricomprendono sgravi fiscali, riduzioni delle aliquote fiscali e altre misure dal lato delle entrate. Nella presente analisi vengono riportati gli importi stimati delle misure per l'anno in corso (situazione a fine giugno).

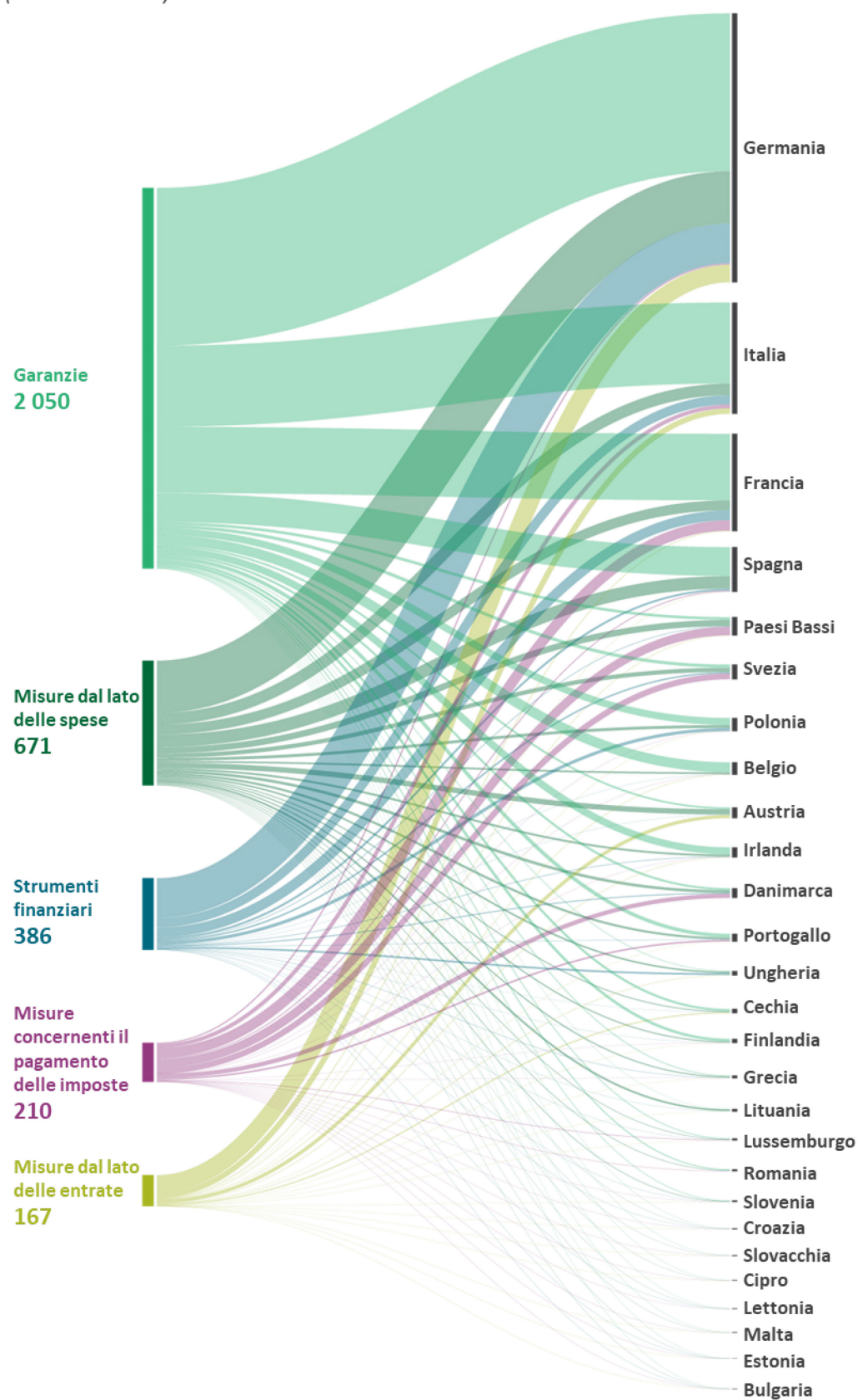
Con gli **strumenti finanziari** si vuole sostenere la situazione di tesoreria o la solvibilità delle imprese mediante prestiti o conferimenti di capitale, che hanno un impatto indiretto sul bilancio se alla fine non vengono rimborsati integralmente. Nella presente analisi vengono riportati gli importi dei pacchetti di investimento annunciati dalle autorità pubbliche fino a fine giugno 2020.

Con le **garanzie** si vuole sostenere la situazione di tesoreria delle imprese assicurando che il debito concesso da un'istituzione finanziaria e garantito dal governo verrà rimborsato da quest'ultimo in caso di inadempienza da parte dell'impresa. Questo tipo di misure ha un impatto indiretto sul bilancio qualora gli strumenti finanziari garantiti non siano integralmente ripagati. Nella presente analisi si riportano gli importi dei pacchetti di garanzia annunciati dalle autorità pubbliche fino a fine giugno 2020.

Con le **misure concernenti il pagamento delle imposte** si vuole incrementare temporaneamente le disponibilità liquide delle imprese differendo il versamento delle imposte o dei contributi sociali; se l'importo dovuto viene versato successivamente nel corso dell'anno, questo tipo di misure non ha impatto sul bilancio. Queste misure comprendono in particolare i differimenti d'imposta e i rimborsi anticipati di imposte. Nella presente analisi vengono riportati gli importi stimati delle misure per l'anno in corso (situazione a fine giugno).

Figura 5 – Entità delle misure di bilancio, per categoria

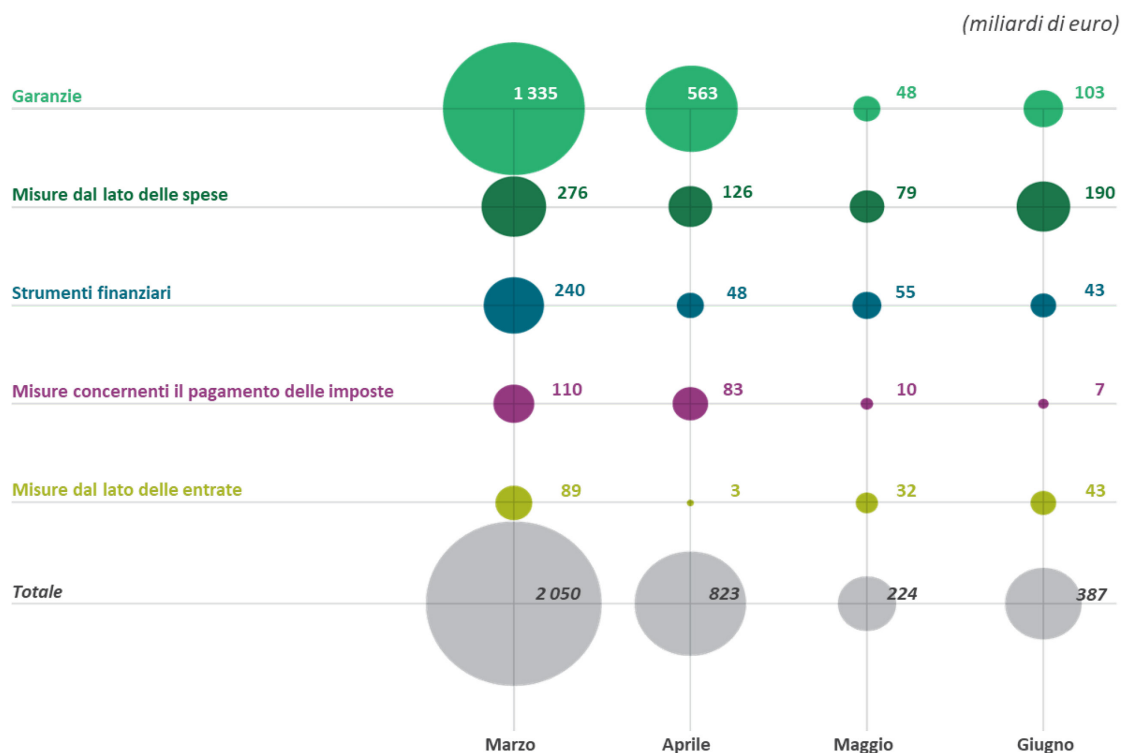
(miliardi di euro)



Fonte: dati tratti dall'indagine tramite questionario della Corte.

17 La maggior parte delle misure, del valore di circa 2 100 miliardi di euro, ossia circa il 60 % dell'importo in questione, è stata adottata a marzo, quando sono state annunciate le prime disposizioni di confinamento. Un altro insieme di misure, ammontanti a 800 miliardi di euro, è stato adottato ad aprile, seguito da una graduale diminuzione a maggio e giugno (*figura 6*).

Figura 6 – Calendario delle misure di bilancio



Fonte: dati tratti dall'indagine tramite questionario della Corte.

18 La maggior parte dei regimi di garanzia era stata adottata entro aprile. La tensione registrata sui mercati finanziari nei mesi di marzo/aprile è stata una delle ragioni per le quali alcuni governi hanno rapidamente adottato ingenti pacchetti di garanzie e meccanismi di prestiti di emergenza per sostenere la liquidità delle imprese e la fiducia generale degli investitori in quel periodo. Gli interventi monetari e il successivo recupero dei mercati finanziari spiegano perché non sono stati necessari ulteriori interventi di questo tipo. Il ricorso a misure di altro tipo è stato più equamente distribuito su tutto il periodo di crisi. Il picco degli importi delle misure di spesa in giugno riflette la proroga di alcune misure temporanee e l'adozione del piano per la ripresa in Germania.

19 Fino ad oggi, l'entità relativa delle misure di bilancio è variata fortemente da uno Stato membro all'altro. Come illustrato nella [figura 7](#), quattro dei cinque pacchetti di misure di bilancio più ingenti (in rapporto al rispettivo PIL) sono stati adottati dai quattro più grandi Stati membri dell'UE, principalmente per effetto dell'ammontare annunciato dei regimi di garanzia. La Germania ha avviato la risposta più forte, con misure ammontanti a circa il 43 % del proprio PIL, seguita da Italia (37 %), Lituania (29 %), Francia (23 %) e Spagna (22 %). Per contro, alcuni paesi che hanno aderito all'UE più di recente hanno adottato pacchetti di misure di bilancio significativamente più contenuti: Bulgaria (2 %), Slovacchia (5 %) e Romania (5 %) sono gli Stati membri che hanno adottato i pacchetti di minor valore relativo.

Figura 7 – Entità delle misure di bilancio adottate dai singoli Stati membri, in percentuale del rispettivo PIL

(percentuale del PIL)

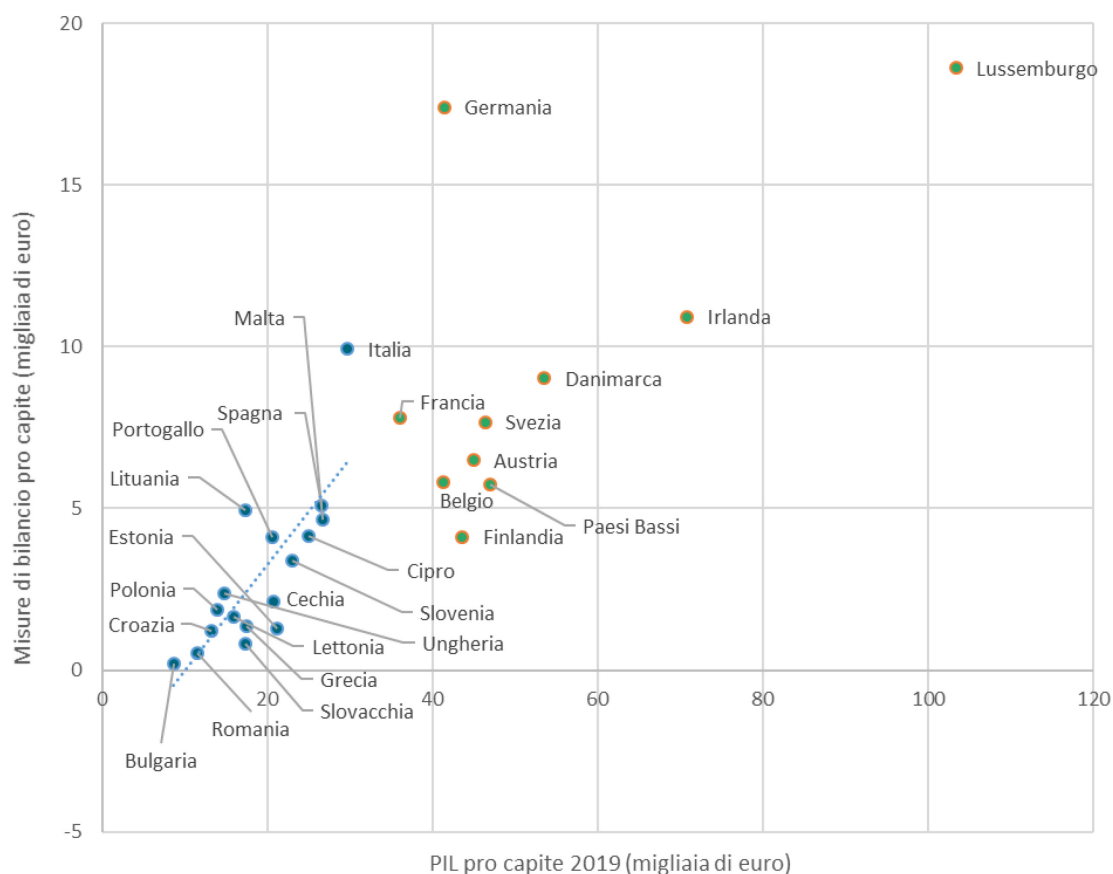


Nota: Gli importi totali illustrano lo sforzo di bilancio complessivo, ma non riflettono le diverse strategie di bilancio, che includono misure aventi tipi diversi di impatto finanziario e di bilancio, come spiegato nel riquadro 1.

Fonte: dati tratti dall'indagine tramite questionario della Corte.

20 La Corte ha osservato che i paesi con un PIL pro capite relativamente minore hanno adottato pacchetti di misure di bilancio più modesti e hanno manifestamente limitato le opzioni di risposta, mentre i paesi con un PIL pro capite superiore alla media UE hanno adottato in risposta misure di bilancio maggiormente variate che non sembravano dipendere dall'entità del PIL (cfr. [figura 8](#)). Quanto maggiore era il PIL pro capite, tanto più ingenti sono stati i pacchetti di misure di bilancio, ma questa relazione lineare, che parrebbe indicare un vincolo di bilancio, svanisce per i paesi con un PIL pro capite superiore a quello medio dell'UE.

Figura 8 – Entità dei pacchetti di misure di bilancio, pro capite, rispetto al PIL pro capite

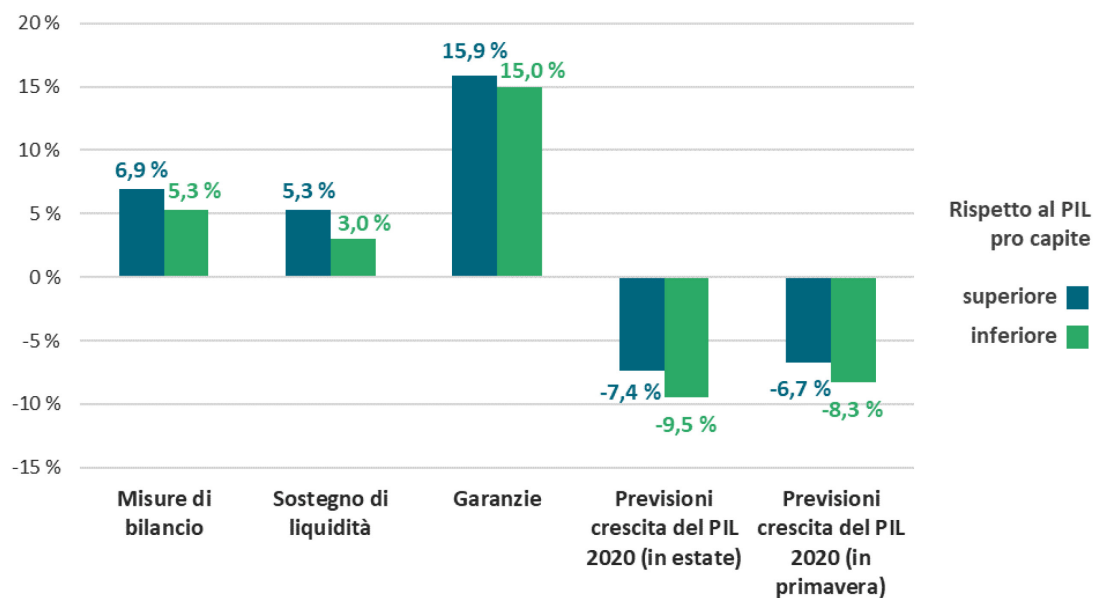


Fonte: indagine tramite questionario della Corte.

21 Sulla base dei dati del questionario, la Corte calcola che i paesi con un PIL pro capite inferiore a quello medio dell'UE a fine 2019 hanno adottato misure di bilancio il cui importo aggregato, in percentuale del PIL 2020, è minore di quello degli altri paesi (cfr. [figura 9](#)). Inoltre, la Commissione stima che detti paesi faranno fronte a una maggiore riduzione del PIL nel 2020 rispetto agli altri Stati membri. Dunque, la dimensione e la composizione delle misure adottate riflettono la ricchezza relativa

degli Stati membri piuttosto che la misura in cui, secondo le previsioni, questi ultimi sarebbero stati colpiti dalla crisi.

Figura 9 – Confronto tra pacchetti di misure di bilancio aggregati e riduzioni stimate del PIL nel 2020



Nota: le misure di bilancio comprendono misure dal lato delle entrate e della spesa; il sostegno di liquidità fa riferimento a misure concernenti il pagamento delle imposte e a strumenti finanziari.

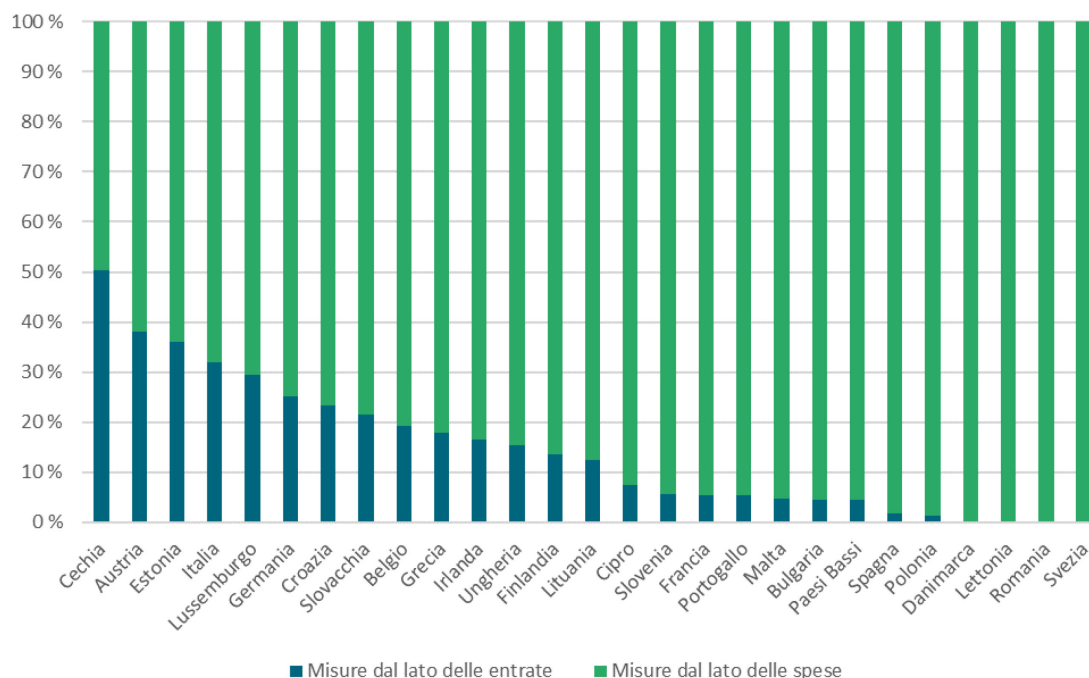
Fonte: dati tratti dal questionario della Corte e dalle previsioni della Commissione sul PIL (2020).

22 Anche la composizione delle misure di bilancio adottate in risposta alla crisi differisce da uno Stato membro all'altro (cfr. [figura 7](#)). Le garanzie rappresentano la parte principale dei pacchetti di misure di bilancio e ciò è vero specialmente per i paesi che hanno adottato i pacchetti dal valore più ingente. Ad esempio, in Germania il 58 % dei pacchetti è composto di garanzie; questo rapporto è del 73 % in Italia, del 68 % in Francia e del 65 % in Spagna. L'indagine tramite questionario della Corte non ha raccolto dati sull'attuazione delle misure, ma i dati provvisori pubblicamente disponibili mostrano che il ricorso alle garanzie è stato inferiore al 10 % del valore del pacchetto in Germania, inferiore al 20 % in Italia, pari a circa un terzo in Francia e superiore al 60 % in Spagna⁷.

⁷ Cfr. anche: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

23 Altri Stati membri, hanno dedicato la maggior parte dei pacchetti di misure di bilancio alle misure discrezionali dal lato delle entrate e delle spese: ad esempio, la Lituania (81 %), l'Austria (81 %), l'Estonia (72 %) e la Bulgaria (70 %). I governi hanno fatto ricorso a questi due tipi di misure in modo variabile (cfr. [figura 10](#)).

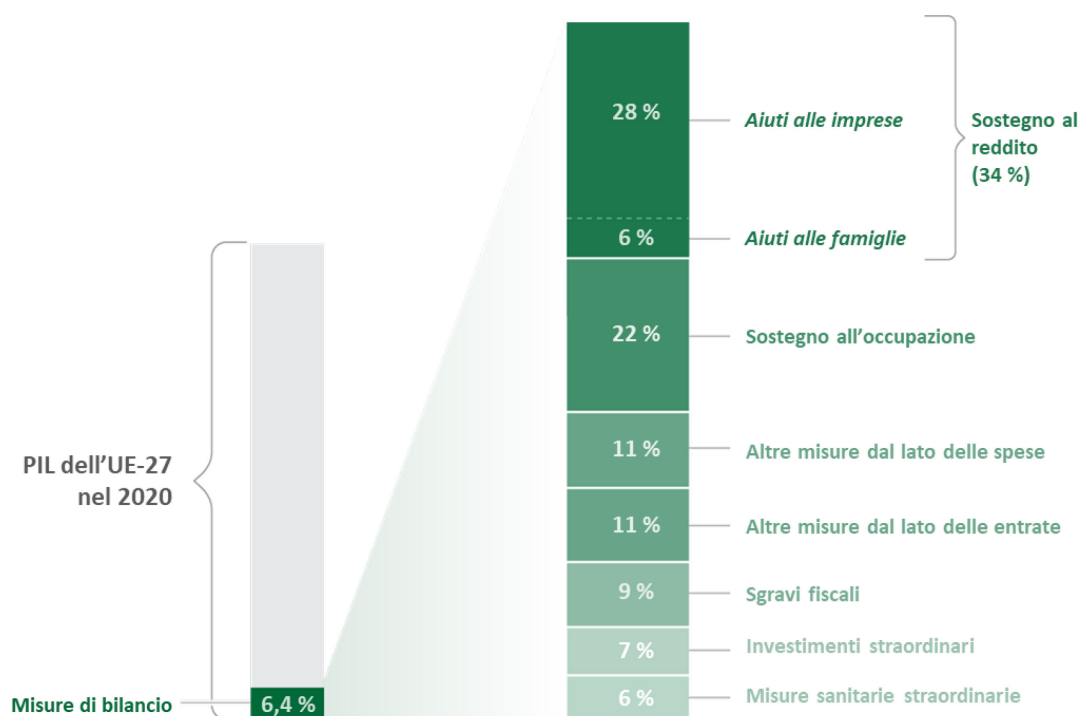
Figura 10 – Misure discrezionali dal lato delle spese e delle entrate come percentuale dell'insieme delle misure di bilancio



Fonte: dati tratti dall'indagine tramite questionario della Corte.

24 Le misure discrezionali dal lato delle spese e delle entrate indicate nelle risposte al questionario costituiscono il 6,4 % circa del PIL dell'UE-27 nel 2020 e consistono principalmente di spese discrezionali (cfr. [figura 11](#)); di questo ammontare, il 2 % del PIL è stato destinato al sostegno al reddito delle imprese e l'1,4 % del PIL al sostegno all'occupazione, come ad esempio regimi di riduzione dell'orario di lavoro. Gli sgravi fiscali e contributivi hanno rappresentato la parte maggiore delle misure dal lato delle entrate.

Figura 11 – Misure dal lato delle spese e delle entrate aggregate a livello UE (scomposizione)



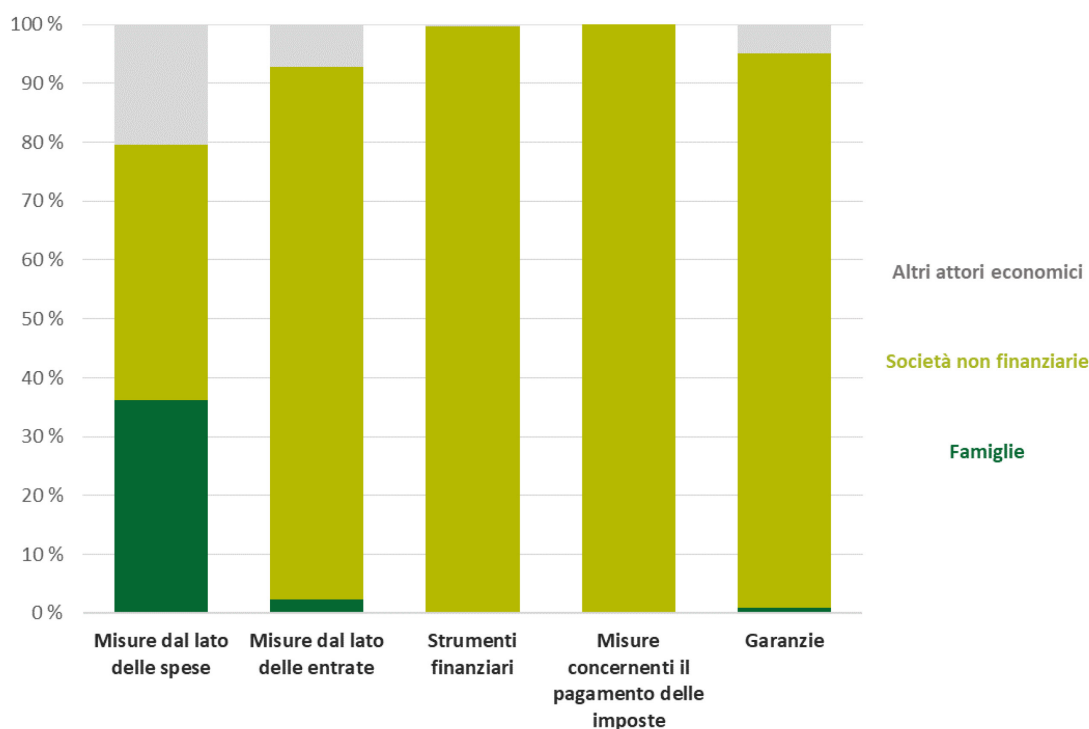
Fonte: indagine tramite questionario della Corte.

Le misure sono state principalmente incentrate sulla immediata attenuazione della disoccupazione e delle insolvenze

25 Secondo le **linee-guida d'intervento** dirette agli Stati membri, pubblicate dalla Commissione il 13 marzo 2020 (cfr. paragrafo **43**), le misure di bilancio dovrebbero essere indirizzate a famiglie e imprese per attenuare la perdita di posti di lavoro e sostenere i redditi e la liquidità di famiglie e imprese. L'analisi che segue mostra che le misure di bilancio adottate sono state generalmente conformi alle linee-guida.

26 In termini di attori economici, le misure di bilancio sono state rivolte a società non finanziarie (84 %) e a famiglie (8 %). Le garanzie e gli strumenti di liquidità (misure concernenti il pagamento delle imposte e strumenti finanziari) hanno sostenuto la liquidità delle imprese, mentre il 43 % del volume delle misure discrezionali di spesa è stato diretto alle imprese e il 35 % alle famiglie. Il 90 % delle misure dal lato delle entrate è stato indirizzato alle imprese, specie tramite sgravi fiscali (cfr. **figura 12**). Le misure discrezionali di spesa vantavano una gamma più ampia di settori d'intervento, tra i quali sanità, investimenti pubblici, ricerca, istruzione, misure contro la povertà, ecc.

Figura 12 – Scomposizione delle misure di bilancio per attori economici destinatari



Fonte: indagine tramite questionario della Corte.

27 Tra le misure oggetto del questionario, l'importo totale di quelle di sostegno diretto all'occupazione tramite regimi di riduzione dell'orario di lavoro ammonta a 184 miliardi di euro; di tale importo, più del 60 % è stato speso da Francia (32,5 miliardi di euro), Spagna (29,4 miliardi di euro), Paesi Bassi (25,2 miliardi di euro) e Italia (23,7 miliardi di euro); cfr. il [riquadro 2](#). Il costo di bilancio dei regimi di riduzione dell'orario di lavoro dipende da diverse caratteristiche giuridiche dei regimi (ammissibilità, tassi delle indennità sostitutive della retribuzione, durata, ecc.), dalla natura delle misure di contenimento e dal volume delle attività che si prestano a telelavoro in ciascun paese.

Riquadro 2

Regimi di riduzione dell'orario di lavoro

I regimi di riduzione dell'orario di lavoro sono programmi pubblici che consentono alle imprese in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente le ore lavorate, garantendo al contempo ai dipendenti un sostegno al reddito da parte del governo per le ore non lavorate. Detto tipo di regimi può comportare una parziale riduzione delle ore lavorate o l'integrale sospensione del contratto di impiego per un periodo limitato. L'obiettivo è di preservare i posti di lavoro durante la crisi e permettere alle imprese di non perdere esperienza, competenze e forza-lavoro.

Nel corso della crisi finanziaria mondiale, la Commissione ha mostrato che la maggior parte degli Stati membri che ha fatto ricorso a tali regimi ha fatto registrare una minore variabilità dell'occupazione, il che ha diminuito i costi sociali della crisi⁸.

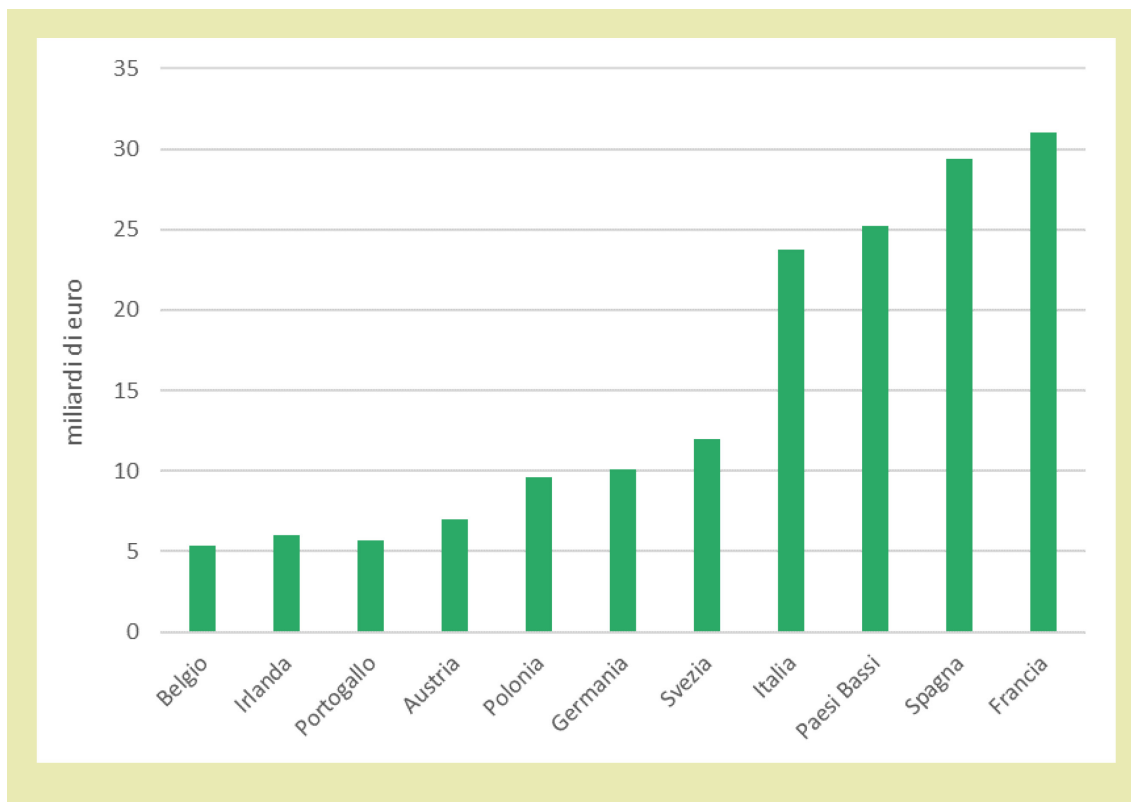
Il 13 marzo 2020, la Commissione ha raccomandato detti regimi per attenuare gli impatti negativi delle misure di confinamento sull'occupazione. Nell'UE-27, più di 42 milioni di lavoratori, circa un quarto della forza lavoro complessiva⁹, hanno beneficiato di regimi di riduzione dell'orario di lavoro nell'aprile 2020, all'apice delle misure di confinamento dettate dalla pandemia. La Commissione stima che l'immediato costo di bilancio di detti regimi ammonti a metà dei sussidi di disoccupazione che sarebbero stati pagati in assenza di detto sostegno all'occupazione¹⁰.

Dalle risposte fornite al questionario della Corte emerge che in 11 Stati membri le misure di bilancio volte a finanziare regimi di riduzione dell'orario di lavoro potrebbero costare più di 5 miliardi di euro nel 2020.

⁸ Commissione europea, *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, Occasional Paper, 2010.

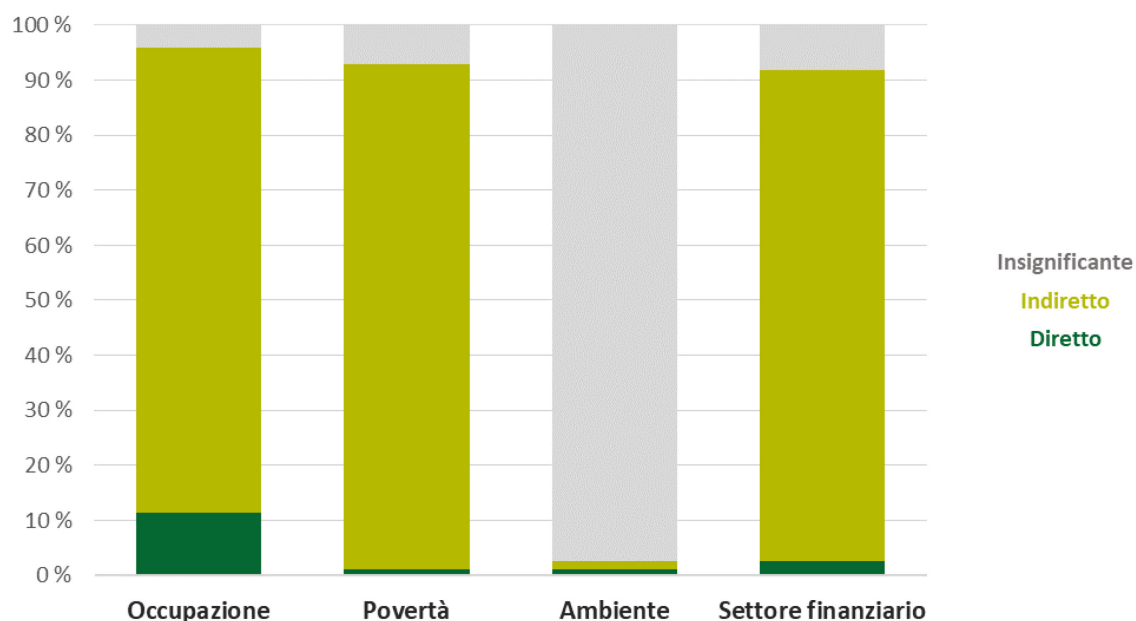
⁹ Istituto sindacale europeo, *Policy Brief* n. 7/2020, 2020.

¹⁰ Commissione europea, *Employment and Social Developments in Europe*, 2020, pag. 114.



28 La Corte ha classificato le misure inserite nella propria banca dati in base al rispettivo impatto su occupazione, povertà, settore finanziario e ambiente. Detta classificazione è il risultato di un'analisi qualitativa basata sul titolo, la descrizione e la caratterizzazione delle misure, così come indicati dagli Stati membri. Le misure sono ritenute avere un impatto "diretto" se il loro obiettivo è di incidere – rispettivamente – su occupazione, povertà, settore finanziario o ambiente. Le misure sono ritenute avere un impatto "indiretto" se è probabile che abbiano un impatto, sebbene non sia questo il loro obiettivo primario, e "insignificante" se non è probabile che abbiano un impatto. Ad esempio, le misure di spesa che finanziano regimi di riduzione dell'orario di lavoro hanno un impatto positivo diretto sull'occupazione. La valutazione operata dalla Corte sull'impatto delle misure è sintetizzata nella [figura 13](#).

Figura 13 – Entità relativa delle misure di bilancio, per impatti attesi



Fonte: indagine tramite questionario della Corte.

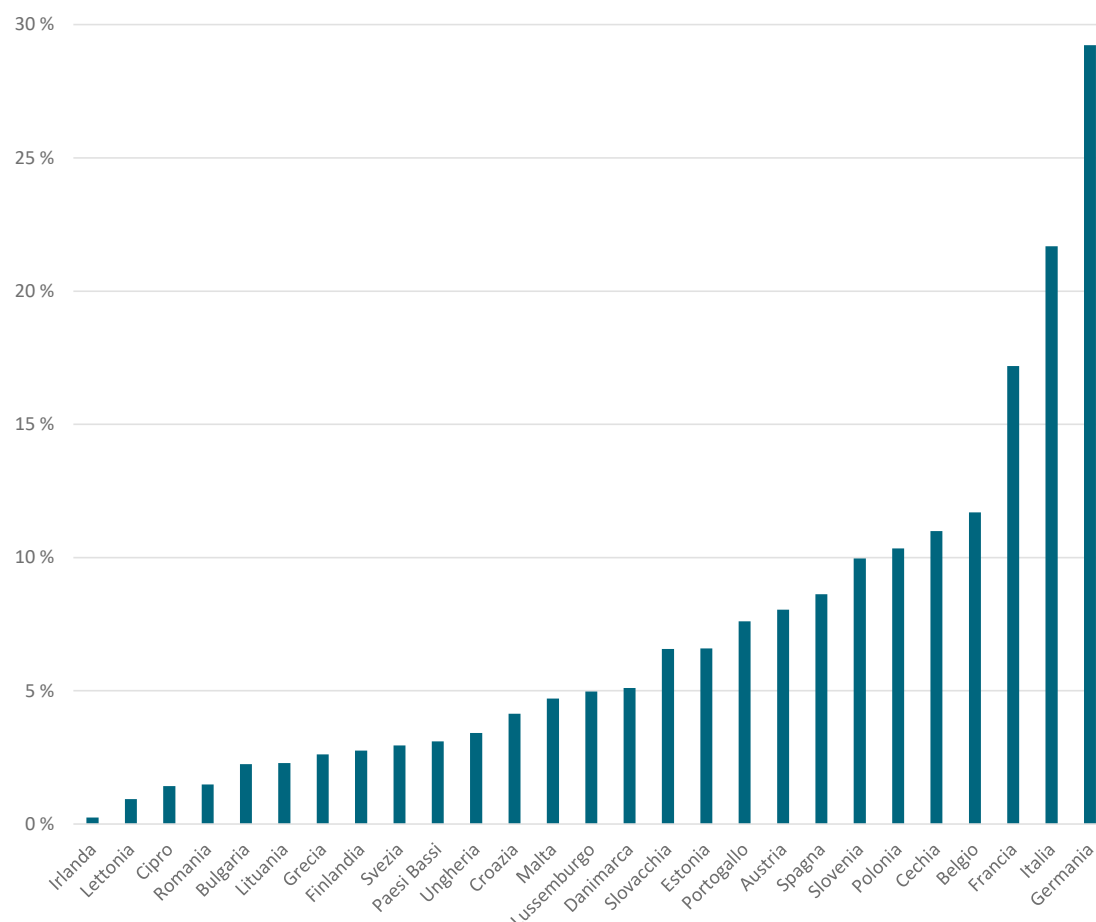
29 Molte delle misure erano indirizzate all'occupazione.

- Degli importi delle misure in questione, il 95 % ha un effetto diretto o indiretto sull'occupazione; di questo 95 %, il 12 % ha un effetto diretto. Solo l'1 % delle misure è indirizzato direttamente contro la povertà. Tuttavia, la maggior parte delle misure che contribuiscono alla conservazione dei posti di lavoro apporta un contributo indiretto alla limitazione dell'impatto della crisi sulla povertà. Si ritiene che le misure di bilancio, del valore di quasi 3 200 miliardi di euro, abbiano un impatto combinato diretto (1 %) e indiretto sulla povertà (92 % dell'importo totale).
- Poiché il settore finanziario, finora, non è direttamente colpito dalla crisi provocata dalla pandemia, solo una quota marginale delle misure è stata indirizzata direttamente alle società finanziarie. Tuttavia, dato il proprio ruolo di intermediario nella distribuzione delle garanzie e degli altri strumenti, il settore finanziario è indirettamente interessato dall'89 % dell'importo totale delle misure. Inoltre, il settore finanziario beneficia altresì indirettamente delle misure di bilancio nazionali che contribuiscono a impedire l'insolvenza di imprese e famiglie.

- Quasi nessuna delle misure ha un impatto su questioni ambientali. Le misure di bilancio adottate aventi un impatto diretto o indiretto sull'ambiente rappresentano solo il 2 % degli importi totali messi in campo in risposta alla crisi provocata dalla pandemia. Questo calcolo non tiene conto dell'impatto benefico delle misure di confinamento sull'ambiente (quali ad esempio livelli più bassi di inquinamento), che gli auditor della Corte non sono in grado di quantificare.

30 Gli aiuti di Stato sono il canale principale attraverso il quale gli Stati membri hanno fornito sostegno alle imprese nazionali durante la crisi. La maggior parte (67 %) delle misure di bilancio è stata approvata dalla Commissione come aiuto di Stato. A fine di giugno, la Commissione ha approvato aiuti di Stato per un valore di 2 200 miliardi di euro (il 15,7 % del PIL 2019 dell'UE-27), che consistevano per lo più di garanzie e di misure a favore della liquidità. Dato che la maggioranza delle decisioni approvate dalla Commissione riguardava regimi-quadro applicabili a tutti i settori dell'economia, la loro focalizzazione per settore non è nota. L'intensità degli aiuti di Stato legati alla crisi variava grandemente da uno Stato membro all'altro (cfr. [figura 14](#)). In termini assoluti, quasi la metà di tutte le autorizzazioni di aiuto di Stato concesse nell'UE (1 000 miliardi di euro) riguardava la Germania, per un valore equivalente al 29 % del PIL di questo paese.

Figura 14 – Aiuti di Stato approvati (importo totale, in percentuale del rispettivo PIL)



Fonte: Commissione europea, dati aggiornati a fine giugno 2020.

Le misure hanno contribuito a salvare posti di lavoro, ma hanno generato ingenti disavanzi

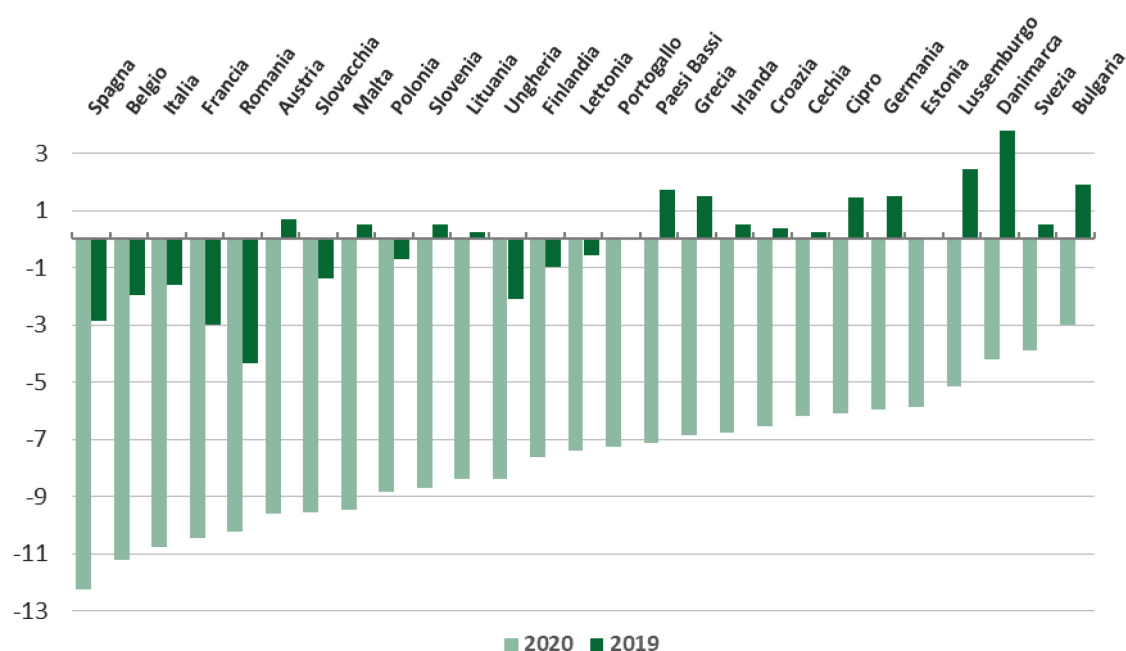
31 La pandemia è in corso e anche i suoi impatti socioeconomici probabilmente si evolveranno; la Corte ha dunque esaminato le iniziali conseguenze delle misure di bilancio che erano state già adottate al momento dell'analisi.

32 Le iniziali risposte di bilancio alla crisi economica avranno verosimilmente un forte impatto sui **disavanzi** pubblici. Ciò è dovuto alla riduzione dei gettiti fiscali, a causa della flessione dell'attività economica e a causa di misure discrezionali quali sgravi fiscali o riduzioni delle aliquote, nonché alle spese straordinarie, comprese quelle per il sostegno all'occupazione e per il settore della sanità. Inoltre, secondo le risposte al questionario della Corte, i risparmi di bilancio per finanziare le misure rappresentano meno dello 0,1 % del PIL dell'UE. Futuri costi di bilancio potrebbero

inoltre sorgere da perdite per riduzione di valore connesse alle considerevoli garanzie e misure di liquidità concesse alle imprese.

33 Nel novembre 2020, si prevedeva che il disavanzo di bilancio aggregato fosse superiore all'8 % del PIL dell'UE nel 2020; alcuni paesi segnati da una notevole contrazione del PIL (Spagna, Belgio, Italia, Francia) potrebbero registrare disavanzi superiori al 10 %. È probabile che 26 Stati membri non rispettino nel 2020 il limite di disavanzo fissato dall'UE al 3 % del PIL (cfr. [figura 15](#)). I disavanzi potrebbero far crescere di circa il 20 % del PIL il debito pubblico dei singoli Stati nel periodo 2020-2021, ma le stime variano notevolmente da un paese all'altro¹¹. Stanti le attuali incertezze economiche, le previsioni concernenti disavanzo e debito sono soggette a pressioni al rialzo. A novembre, la Commissione ha modificato la previsione di crescita del PIL per il 2021, portandola dal 6,1 % al 4,1 %.

Figura 15 – Saldi di bilancio (in percentuale del PIL)

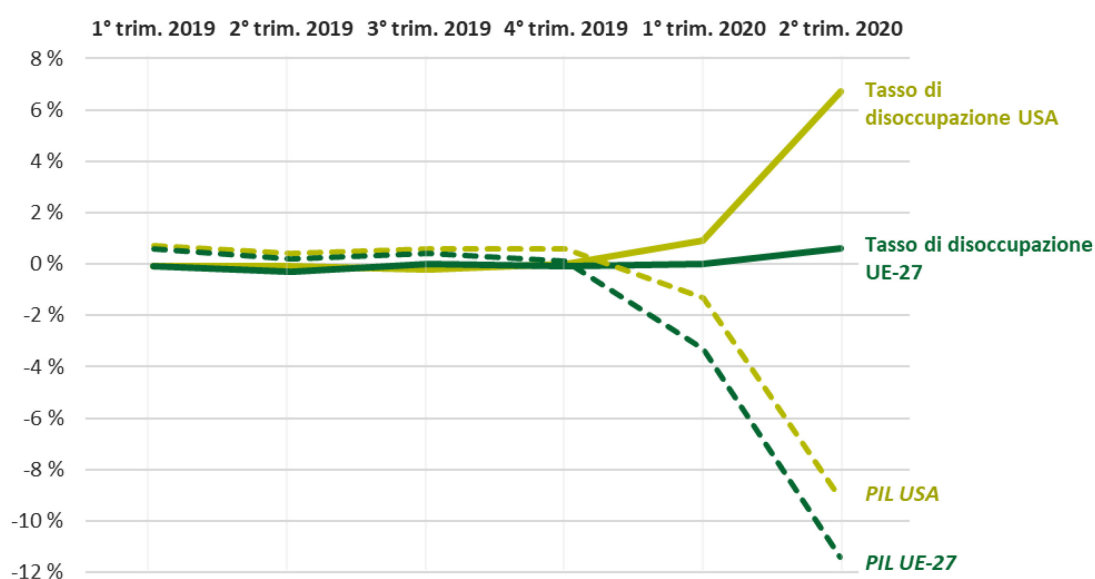


Fonte: previsioni di autunno della Commissione europea, 2020.

¹¹ Previsioni di autunno della Commissione europea, 2020.

34 Fino ad ora, i regimi di riduzione dell'orario di lavoro e i regimi di aiuto di Stato resi disponibili dai governi hanno fatto fronte al fabbisogno di liquidità delle imprese e hanno quindi attenuato massicci licenziamenti. Infatti, i recenti aumenti dei tassi di **disoccupazione** sono esigui rispetto al calo del prodotto. Nell'UE, la disoccupazione è aumentata molto meno che negli Stati Uniti (cfr. [figura 16](#)), paese in cui le autorità pubbliche non hanno incentivato regimi generalizzati per il mantenimento dei posti di lavoro, ma hanno invece prorogato le indennità di disoccupazione.

Figura 16 – Variazioni del tasso di disoccupazione e del volume del PIL rispetto al trimestre precedente nell'UE e negli Stati Uniti



Nota: le variazioni del tasso di disoccupazione sono nominali, le variazioni del volume del PIL sono tassi di crescita.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base di dati dell'OCSE.

35 Le misure di bilancio hanno svolto un ruolo fondamentale nella stabilizzazione del reddito disponibile. I sondaggi effettuati dalla Commissione presso i consumatori indicano un notevole accumulo di **risparmi**¹² involontari; si tratta di una diretta conseguenza delle misure di confinamento, delle misure di bilancio e dell'elevata incertezza. Quando le misure di confinamento hanno ridotto la vendita di beni e servizi da parte delle imprese, le misure di bilancio hanno mantenuto relativamente stabile il potere d'acquisto degli impiegati, il che ha condotto ad un tasso di risparmio delle famiglie del 16,9 % nella zona euro nel primo trimestre del 2020, un record assoluto.

¹² Comunicato stampa di Eurostat, 3 luglio 2020.

Una volta dissipata l'incertezza relativa alle prospettive economiche, questi risparmi potrebbero contribuire ad una rapida ripresa dei consumi.

36 Gli **investimenti** pubblici non sono stati una priorità della gestione della crisi. Tramite il questionario, la Corte ha chiesto agli Stati membri di riferire eventuali decisioni di investimento prese in risposta alla crisi provocata dalla pandemia. Dai dati raccolti emerge che tali investimenti hanno rappresentato meno dello 0,5 % del PIL dell'UE. Se non si contano gli investimenti pubblici annunciati nel piano per la ripresa tedesco (giugno 2020), tali investimenti rappresentavano lo 0,1 % del PIL dell'UE. Gli investimenti pubblici potrebbero contribuire al “rimbalzo” delle economie nel periodo successivo alla pandemia. Il 23 aprile 2020, il Consiglio europeo ha accolto con favore la tabella di marcia comune per la ripresa che raccomandava investimenti senza precedenti per aiutare a rilanciare e a trasformare le economie europee¹³.

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf

L'attuazione dell'ingente risposta economica dell'UE è in corso

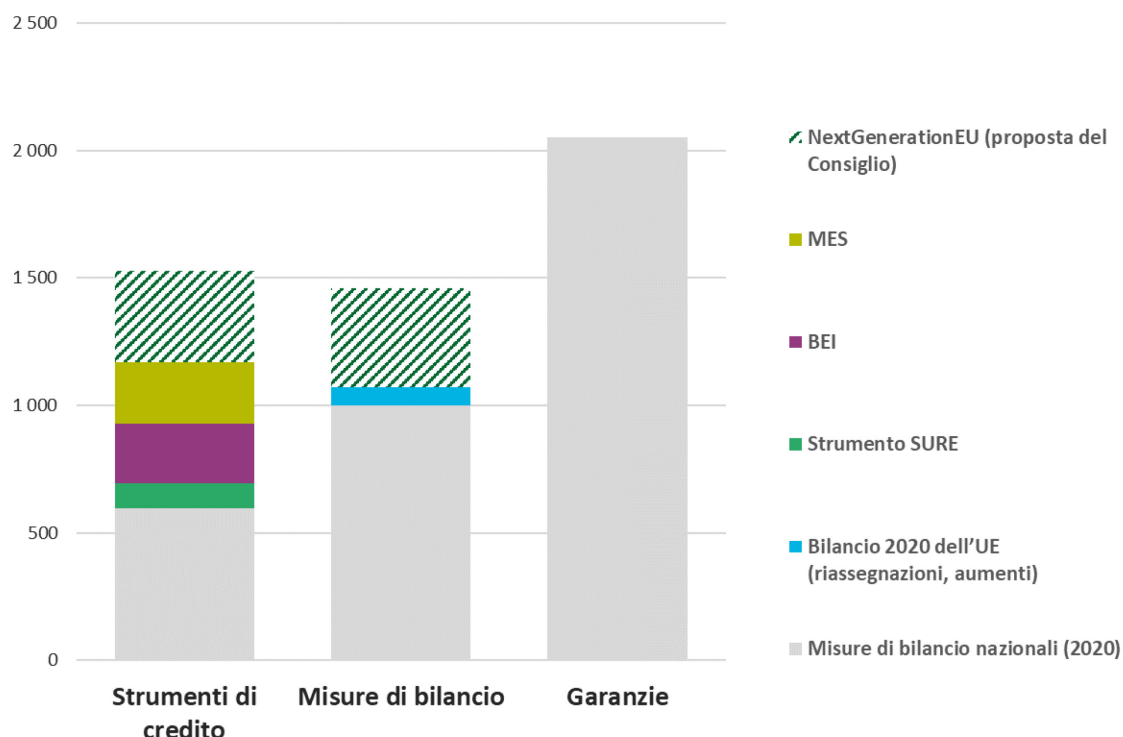
37 La risposta iniziale dell'UE alla crisi economica (marzo 2020) è stata predisposta sullo sfondo di una situazione epidemiologica in rapida evoluzione e delle prime misure di confinamento generale (cfr. breve cronologia nell'[allegato II](#)). Vi sono state azioni e decisioni immediate prese nell'ambito delle norme esistenti, come le misure di sostegno a valere sul bilancio dell'UE, gli interventi monetari della BCE, le decisioni di prestito adottate dalla BEI (Banca europea per gli investimenti) e dal MES (meccanismo europeo di stabilità), nonché azioni di coordinamento della Commissione.

38 Con l'evolversi della crisi pandemica, la risposta economica dell'UE è divenuta più consistente, per far fronte alle necessità di ripresa e, da ultimo, è sfociata in un accordo in sede di Consiglio europeo per l'istituzione di un nuovo strumento temporaneo di sostegno (a valere sul bilancio dell'UE) volto a facilitare la ripresa e la resilienza economica, denominato *Next Generation EU* (NGEU).

39 Le misure finanziarie dell'UE e del MES (adottate o in corso di adozione, escludendo gli interventi monetari della BCE) hanno un valore complessivo di oltre 1 363 miliardi di euro¹⁴ e sono suddivise in sovvenzioni (430 miliardi di euro) e prestiti (933 miliardi di euro). Il nucleo del sostegno a valere sul bilancio europeo assume la forma della componente di sovvenzione del proposto NGEU, che rappresenta circa il 40 % delle misure di bilancio nazionali previste nel 2020 (cfr. [figura 17](#)). Gli importi dell'UE sono i massimi possibili e non necessariamente verranno integralmente usati.

¹⁴ Compreso *Next Generation EU* (importi approvati dal Consiglio europeo).

Figura 17 – Raffronto tra la risposta finanziaria stimata dell'UE e quella degli Stati membri alla crisi (miliardi di euro, stime)



Nota: i dati sul proposto *Next Generation EU* sono basati sulle conclusioni del Consiglio europeo. Gli interventi di bilancio nazionali sono approssimati mediante la differenza tra i saldi di bilancio del 2020 e del 2019 stimati nelle previsioni di autunno (2020) della Commissione. I dati sulle altre misure nazionali sono basati sulle risposte fornite al questionario della Corte. Le risorse di *Next Generation EU* verranno assegnate nel corso di diversi anni; qui vengono raffrontate al disavanzo di finanza pubblica degli Stati membri di un unico anno.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base di dati aggiornati all'agosto 2020.

Durante la crisi, le competenze dell'UE in settori non collegati al coordinamento economico e monetario erano limitate

40 Gli interventi preventivi della BCE, in particolare gli acquisti di attività su vasta scala (nell'ambito del Programma di acquisto per l'emergenza pandemica, inizialmente del valore di 750 miliardi di euro e poi aumentato di 600 miliardi di euro) miravano a stabilizzare le condizioni sui mercati finanziari. Gli interventi della BCE erano anche volti ad allentare le condizioni di finanziamento applicate alle banche tramite nuove operazioni di rifinanziamento a più lungo termine e ad allentare i requisiti in materia di garanzie. Alcune banche centrali di paesi non facenti parte della zona euro (Danimarca, Croazia, Ungheria, Romania) hanno tratto vantaggio dalla messa a disposizione, da parte della BCE, di liquidità in euro ai rispettivi sistemi bancari.

41 L'UE si è scontrata a una serie di vincoli e di limitazioni delle competenze, in relazione ad alcuni ambiti nei quali avrebbe potuto contribuire alla risposta alla pandemia. In parte, si trattava del fatto che l'UE non era competente ad agire in alcuni ambiti, ed in parte ciò era la conseguenza di una mancanza di consenso e di preparazione, prima dell'inizio della crisi, sulla creazione di determinati meccanismi/strumenti. Fra i vincoli più importanti figuravano quelli di seguito elencati.

- **Competenze in materia di politica sanitaria:** l'azione dell'UE in materia di sanità pubblica è limitata al sostegno e al completamento della politica sanitaria pubblica degli Stati membri, sui quali incombe la principale responsabilità in quest'ambito. La dotazione finanziaria dell'UE per gli investimenti nel settore della sanità ("terzo programma dell'UE per la salute") ammontava a 0,5 miliardi di euro, ossia allo 0,05 % dell'importo totale dell'attuale QFP 2014-2020. La Corte pubblicherà prossimamente una distinta analisi concernente il contributo iniziale dell'UE alla risposta sanitaria pubblica alla COVID-19.
- **Competenze in materia di misure di confinamento:** le misure di confinamento e quelle di natura analoga sono state decise solo dagli Stati membri, che hanno competenza esclusiva nel settore della pubblica sicurezza. La Commissione poteva svolgere un ruolo secondario, assicurando un coordinamento volontario e fornendo indirizzi non vincolanti per limitare le ricadute negative per l'integrità del mercato interno e la libera circolazione di persone e merci. Tuttavia, la Commissione può verificare se le misure siano giustificate, ossia "adeguate, necessarie e proporzionate" agli obiettivi di pubblica sicurezza¹⁵.
- **Preparazione alle crisi economiche:** il Consiglio e la Commissione sono competenti per coordinare le politiche economiche degli Stati membri nell'ambito del semestre europeo (con norme specifiche sulla sorveglianza di bilancio) e per verificare la conformità dei regimi di aiuto di Stato alla normativa UE. Il Consiglio e la Commissione gestiscono inoltre l'assistenza finanziaria agli Stati membri che subiscano gravi perturbazioni economiche o finanziarie (MESF, meccanismo di sostegno finanziario delle bilance dei pagamenti).
- **Normativa disciplinante il bilancio dell'UE:** il bilancio dell'UE non è concepito per attenuare shock economici di vasta portata nel breve periodo, in quanto è limitato dai massimali di spesa del quadro finanziario pluriennale e dalle varie norme di spesa dei programmi di bilancio. In particolare, qualunque riassegnazione di programmi di investimento per tale finalità potrebbe necessitare di tempo per essere attuata, a seconda della natura degli investimenti

¹⁵ Cfr. "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19", COM(2020) 112 *final*.

e dei cicli di programmazione. Inoltre, i margini e le riserve per imprevisti integrati nelle attuali dotazioni finanziarie non sono ingenti: la Corte aveva già suggerito di mantenere in riserva più stanziamenti¹⁶. In particolare, verso la fine del QFP 2014-2020, i margini disponibili sono minori.

È stato messo in campo rapidamente un coordinamento economico flessibile

42 Dopo l'insorgere della pandemia e senza la prospettiva di un rapido ritorno alla normalità per quanto attiene alla situazione economica, era chiaro che l'UE dovesse reagire in modo flessibile, al fine di consentire agli Stati membri di ideare risposte appropriate alle specifiche situazioni sanitarie ed economiche. Ciò ha significato consentire:

- un'applicazione più flessibile delle principali norme economiche dell'UE o dei principali processi di coordinamento;
- l'adozione di apposite linee-guida per limitare l'impatto delle misure nazionali di emergenza sul funzionamento del mercato unico.

43 Sono state quindi adottate alcune decisioni per far fronte ad una serie di aspetti fondamentali di politica economica.

- in data 13 marzo 2020, dando seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 10 marzo, la Commissione ha adottato **linee-guida d'intervento** straordinarie per gli Stati membri¹⁷, fuori dall'ambito dei tradizionali processi di coordinamento economico del semestre europeo. Ha esortato a prendere immediate misure di stimolo all'economia per attutire l'emergente crisi economica, quali regimi di riduzione dell'orario di lavoro per attenuare la perdita di posti di lavoro e sostenere il reddito delle famiglie, iniezioni di liquidità e garanzie sui crediti/all'esportazione per aiutare le imprese con capitale di esercizio;

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

¹⁷ Cfr. "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19", COM(2020) 112 *final*.

- il 19 marzo 2020, la Commissione ha inoltre **adottato uno specifico quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato** che permetteva agli Stati membri di concedere sostegno pubblico a imprese/settori nazionali colpiti dalla crisi¹⁸. Norme specifiche in materia di garanzie pubbliche, prestiti e altri strumenti pertinenti per la crisi si sono aggiunte ad altre possibilità già a disposizione degli Stati membri nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato. La Commissione ha modificato il quadro iniziale quattro volte, da ultimo a fine ottobre, per estenderne l'applicabilità (da fine 2020 al giugno 2021, tranne per il sostegno mediante strumenti di capitale, prorogato fino a fine settembre 2021) e assicurare una adeguata copertura delle attività di ricerca, nonché del sostegno mediante strumenti di capitale;
- il 20 marzo 2020 la Commissione, per la prima volta, ha proposto l'attivazione della **clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita**¹⁹, che consente a tutti gli Stati membri di discostarsi temporaneamente dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente e di avviare misure di stimolo dell'economia su vasta scala²⁰. Viene consentito un temporaneo allontanamento dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa;
- il 20 maggio 2020, la Commissione ha **proposto**, nell'ambito del semestre europeo, **raccomandazioni specifiche per paese** (RSP) che ribadivano obiettivi d'intervento comuni per attenuare le gravi conseguenze della crisi nel breve periodo e per far ripartire la crescita nel medio periodo. Per la prima volta, dette RSP non contenevano raccomandazioni di bilancio concernenti il percorso di aggiustamento verso gli obiettivi a medio termine. Invece, erano incentrate

¹⁸ Comunicazione della Commissione, "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" (GU C 91 I del 20.3.2020, pag. 1).

¹⁹ Il ricorso alla "clausola di salvaguardia generale" di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 *final*.

sull'immediato sostegno a fronte della crisi e sulla ripresa a medio termine tramite le transizioni verde e digitale.

44 Nel corso dell'intero periodo, la Commissione ha adottato linee-guida per coordinare alcune **misure di sicurezza sanitaria** nei settori in cui il normale funzionamento del mercato interno era perturbato. Ad esempio, la Commissione ha diffuso linee-guida per limitare le conseguenze della gestione delle frontiere sulla libera circolazione di merci e servizi (23 marzo 2020) ed in materia di lavoro (30 marzo 2020). Viste le prerogative nazionali in materia di politiche sanitarie, la Commissione non ha emanato norme vincolanti. Nel settembre 2020, la Commissione ha proposto una raccomandazione del Consiglio per istituire un quadro generale per il coordinamento e la comunicazione delle misure di limitazione della libertà di circolazione²¹.

L'UE ha mobilitato i fondi disponibili e ha creato reti di sicurezza per imprese, governi e lavoratori

45 Il sostegno finanziario dell'UE si è rapidamente trasformato, passando da **immediate riassegnazioni di fondi e mobilitazione di strumenti di flessibilità** nell'ambito dell'attuale bilancio dell'UE all'adozione di **reti di sicurezza finanziaria** per imprese, Stati membri e lavoratori, al fine di contrastare le immediate conseguenze economiche della crisi.

46 Le prime misure proposte dalla Commissione dopo l'insorgere della crisi sono consistite in una proroga delle azioni esistenti. Queste erano nell'ambito del QFP ed erano principalmente finanziate mediante riassegnazioni di bilancio (cfr. anche [allegato III](#)). A fine agosto, gli aumenti nel bilancio 2020 dell'UE costituivano il 2,3 % degli iniziali stanziamenti d'impegno, esaurendo tutti i margini nel rispetto dei massimali di spesa dell'attuale QFP. Le prime azioni finanziate per integrare la spesa nazionale nel corso della crisi sono state le seguenti:

- o il 13 marzo 2020, la Commissione ha deciso di riassegnare i fondi SIE della politica di coesione per il 2020 all'**iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII)**, con l'intento di far fronte alle più pressanti necessità relative a spesa sanitaria, sostegno alle PMI e misure di riduzione dell'orario di lavoro.
Prefinanziamenti per 8 miliardi di euro **non** sarebbero stati **rimborsati alla Commissione** e avrebbero fornito liquidità agli Stati membri per progetti relativi

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1555

alla crisi. Gli Stati membri possono accedere alle risorse modificando i rispettivi programmi operativi esistenti tramite una procedura semplificata e accelerata, mentre in alcuni casi beneficiano di un certo grado di flessibilità per riassegnare direttamente i fondi;

- sempre il 13 marzo 2020, la Commissione ha deciso di sbloccare 1 miliardo di euro a valere sul Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) per utilizzarlo come garanzia al Fondo europeo per gli investimenti (FEI), onde sostenere le piccole imprese colpite dalle conseguenze economiche della pandemia. Detta garanzia è volta ad incentivare le banche di tutta l'UE a concedere prestiti per capitale di esercizio, fino a 8 miliardi di euro, a circa 100 000 PMI;
- il 30 marzo 2020, l'UE ha modificato l'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) per estenderlo a importanti misure di emergenza relative alla salute pubblica. A quella data, erano disponibili per tale strumento fino a 0,8 milioni di euro nel 2020. A causa di successivi esborsi per altre emergenze, l'importo disponibile nel 2020 è sceso a 0,18 miliardi di euro;
- il 2 aprile 2020, la CRII è stata affiancata da misure che consentivano temporaneamente un utilizzo più flessibile dei **fondi SIE** (fondi strutturali e di investimento europei) **non impegnati**, del valore di 54 miliardi di euro, per progetti relativi alla COVID-19. Dette misure sono denominate "**CRII+**". Vi rientrano storni più flessibili tra fondi, obiettivi tematici e programmi operativi, nonché un tasso di cofinanziamento UE del 100 % per le spese, con un impatto stimato sui pagamenti di 14,6 miliardi di euro;
- il 14 aprile 2020, l'UE ha modificato il regolamento per l'attivazione dello **strumento per il sostegno di emergenza**, con una dotazione di 2,7 miliardi di euro nel 2020 per sostenere la risposta degli Stati membri alla crisi sanitaria, ad esempio tramite accordi preliminari di acquisto con i produttori di vaccini contro il virus responsabile della COVID-19.

47 Il 16 marzo 2020, anche il gruppo BEI ha annunciato misure di finanziamento straordinarie:

- **finanziamenti per le imprese**, tramite la messa a disposizione di 28 miliardi di euro a valere su programmi esistenti;
 - **garanzie per le PMI**: sulla base del miliardo di euro sbloccato dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), il FEI presterebbe garanzie del valore di 2,2 miliardi di euro miranti a mobilitare fino a 8 miliardi di euro di finanziamenti per almeno 100 000 PMI, tramite i programmi COSME (il programma dell'UE per la competitività delle imprese e le PMI) e InnovFin²²;
 - **apposite linee di liquidità per le banche**, che garantiscono un sostegno aggiuntivo per il capitale di esercizio delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione, fino ad un massimo di 10 miliardi di euro;
 - **appositi programmi di acquisto di titoli garantiti da attività (ABS)**, per permettere alle banche di trasferire i portafogli di rischio dei prestiti alle PMI, mobilitando fino ad un massimo di 10 miliardi di euro;
- **finanziamento di progetti nel settore della sanità**, fino ad un massimo di 5 miliardi di euro.

48 Poiché le misure di confinamento sono state prorogate e le prime previsioni economiche nazionali hanno iniziato a mostrare i potenziali impatti, l'Eurogruppo, in data 9 aprile 2020, ha proposto un pacchetto di **reti di sicurezza** di emergenza. Detto pacchetto mirava a sostenere allo stesso tempo le finanze pubbliche, le imprese e l'occupazione, contrastando così le immediate conseguenze della crisi. Detto pacchetto omnicomprendivo, del valore di 540 miliardi di euro, era basato su tre pilastri:

- **il sostegno per la gestione della crisi pandemica da parte del MES**: uno strumento temporaneo del valore di 240 miliardi di euro, ossia metà della capacità di prestito del MES, da usarsi per i costi medici diretti e indiretti relativi alla COVID-19 sostenuti dal febbraio 2020. L'accesso era limitato al 2 % del PIL degli Stati membri a fine 2019;

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_569

- **il finanziamento di imprese UE tramite il gruppo BEI:** 200 miliardi di euro di finanziamenti, garantiti da un Fondo di garanzia paneuropeo (FGPE), per aiutare le imprese, specialmente le PMI a corto di liquidità. Gli Stati membri devono contribuire al Fondo di garanzia in proporzione alla loro partecipazione azionaria nella BEI. Anche il bilancio dell'UE e il MES possono contribuire;
- **il SURE – sostegno finanziario temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza:** 100 miliardi di euro per finanziare, su richiesta, l'aumento della spesa pubblica nazionale per regimi di riduzione dell'orario di lavoro e regimi analoghi e, come misura accessoria, alcune misure sanitarie, in particolare sul posto di lavoro. Lo strumento sarebbe stato gestito dalla Commissione e sottoposto alle regole finanziarie dell'UE. Il SURE assume la forma di un meccanismo di prestito basato su un sistema di garanzie del valore di 25 miliardi di euro, prestate dagli Stati membri al bilancio dell'UE.

49 Il Consiglio europeo ha accolto la proposta il 23 aprile ed ha chiesto che il pacchetto fosse operativo entro il 1° giugno 2020. Lo strumento del MES è stato approvato dal consiglio dei governatori del MES, che ha anche confermato l'ammissibilità di tutti i paesi della zona euro. Inoltre, il 26 maggio il consiglio di amministrazione della BEI ha approvato la struttura e l'approccio operativo del nuovo fondo. Il regolamento istitutivo del SURE è stato adottato dal Consiglio il 19 maggio. Tuttavia, data la lunghezza delle procedure di ratifica, l'FGPE è divenuto operativo solo a settembre, mentre il SURE è stato attivato il 22 settembre, dopo che tutti gli Stati membri avevano sottoscritto le garanzie.

Nell'ambito dello strumento *Next Generation EU*, l'UE ha proposto un considerevole sostegno finanziario per ritornare ad una ripresa sostenibile e resiliente

50 Il 23 aprile 2020, il Consiglio europeo ha deciso di adoperarsi per l'istituzione di un fondo per la ripresa per rispondere alla crisi generata dalla pandemia e ha incaricato la Commissione di elaborare urgentemente una proposta. Un mese dopo, la Commissione, a seguito di una precedente proposta franco-tedesca (18 maggio), ha presentato una proposta per uno strumento UE temporaneo senza precedenti (*Next Generation EU*) del valore di 750 miliardi di euro e una proposta modificata per il QFP 2021-2027, al fine di tener conto delle conseguenze socio-economiche della crisi. Il Consiglio europeo ha accolto la proposta della Commissione, apportando numerose importanti modifiche, il 21 luglio 2020. Insieme al QFP 2021-2027, la proposta accolta prevede un sostegno UE agli Stati membri pari complessivamente a 1 824,3 miliardi di euro.

51 *Next Generation EU* finanzia una serie di programmi che sosterranno il processo di ripresa. Il fulcro è costituito dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). L'RRF mira a sostenere la ripresa delle economie degli Stati membri e a contrastare gli effetti della crisi generata dalla pandemia, tramite investimenti coordinati e riforme strutturali, con particolare attenzione alla convergenza e alle transizioni verde e digitale, integrate in tutti gli ambiti d'intervento. Come per lo strumento SURE e il MESF (istituito durante la crisi del debito sovrano), la base giuridica di *Next Generation EU* è l'articolo 122 del TFUE, che permette un'assistenza finanziaria mirata in situazioni di crisi eccezionali, quali catastrofi naturali.

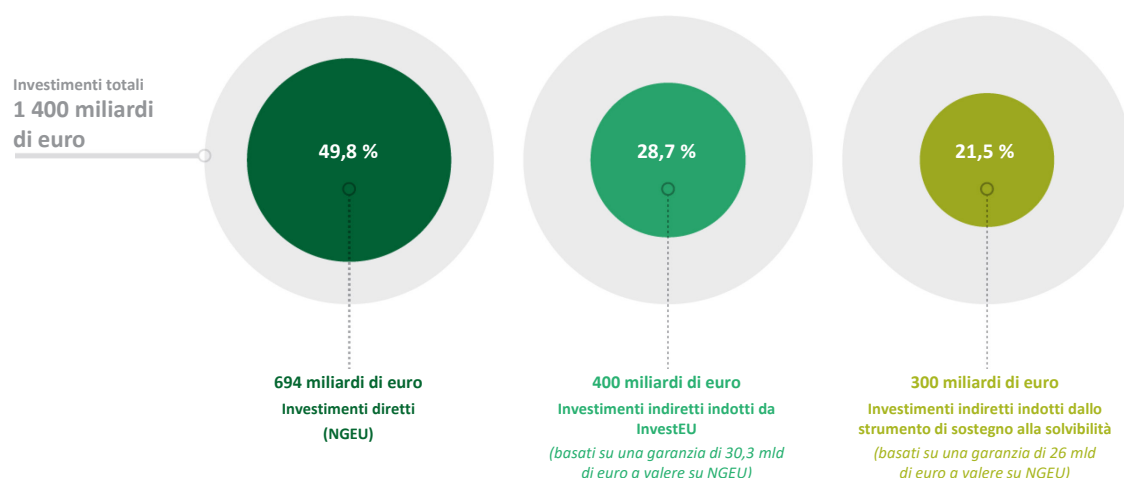
Next Generation EU – impatti attesi

52 La Commissione stima²³ che l'impatto di *Next Generation EU* sarà verosimilmente notevole per l'economia dell'UE-27.

- o Potrebbe far aumentare gli investimenti (pubblici e privati) di 1 400 miliardi di euro nel periodo 2021-2022 (cfr. [figura 18](#)) e colmare dunque l'atteso deficit di investimenti generato dalla crisi nel periodo 2020-2021, nei modi seguenti:
 - la maggior parte dei fondi (circa 700 miliardi di euro) dovrebbe finanziare direttamente gli investimenti;
 - una specifica prestazione di garanzie (circa 56 miliardi di euro) a due programmi (InvestEU e lo strumento di sostegno alla solvibilità) dovrebbe generare fino a 700 miliardi di euro di investimenti privati.
- o Grazie agli investimenti mobilitati, la Commissione stima che il livello del PIL nell'UE-27 nel 2024 sarà superiore di circa il 2 % a quello attualmente previsto.

²³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Identifying Europe's recovery needs*, SWD(2020) 98 final/2.

Figura 18 – Potenziali investimenti generati da *Next Generation EU* nel periodo 2021-2022



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base della proposta della Commissione.

***Next Generation EU* – ambito di applicazione e composizione**

53 Lo strumento mira ad attuare alcuni dei seguenti approcci innovativi:

- **un ruolo molto maggiore per l'UE:** lo strumento temporaneo farà quasi raddoppiare il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027;
- sostegno prestato tramite **sostegno finanziario diversificato** (sovvenzioni, prestiti, prestazione di garanzie) e **programmi** gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione o in regime di gestione concorrente (cfr. [allegato IV](#));
- secondo l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo, quasi il 90 % dei finanziamenti dello strumento per la ripresa verrà assegnato a un nuovo dispositivo (RRF), che li erogherà a determinate condizioni connesse a **riforme e investimenti** che affrontano problematiche nazionali individuate nell'ambito del **semestre europeo**;
- **sostegno anticipato per un impatto rapido:** secondo l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo, fino al 70 % del sostegno a fondo perduto dell'RRF dovrà essere impegnato nel 2021-2022 ed il resto nel 2023. Inoltre, il Consiglio europeo ha deciso di finanziare **spese retrospettive** pertinenti agli obiettivi dell'RRF, a partire da febbraio 2020;
- criteri di **ripartizione** per i nuovi programmi finanziati nell'ambito di *Next Generation EU* (RRF, REACT-EU) che riflettono la specifica finalità di questi ultimi e sono diversi da quelli dei fondi SIE;

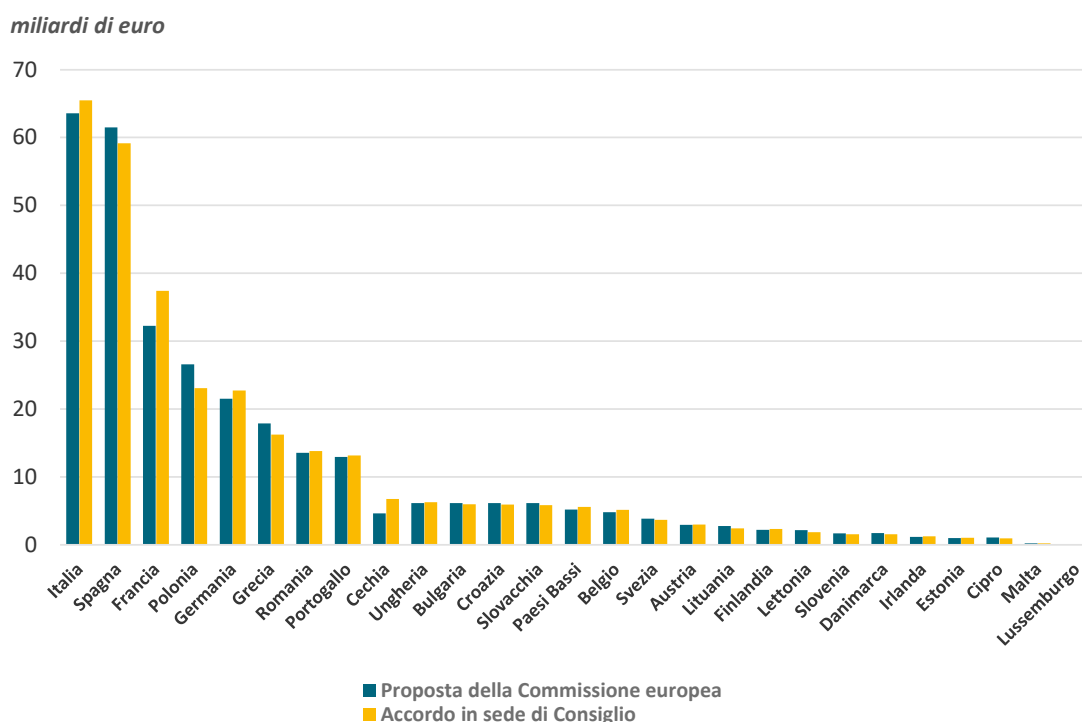
- o un diverso approccio al finanziamento, tramite assunzione di prestiti nei **mercati dei capitali**. Per la prima volta, l'UE assumerà prestiti per finanziare sostegno a fondo perduto.

54 Data l'urgenza e le circostanze eccezionali, la proposta della Commissione non è stata oggetto di una valutazione d'impatto né di una consultazione dei portatori d'interesse, ma è stata corredata da un documento di lavoro nel quale si identificavano le necessità per una ripresa nell'UE. Non è chiaro in che modo la proporzione tra sovvenzioni e prestiti sia stata stabilita e sia stata fatta corrispondere agli obiettivi del fondo. Dopo negoziati sulla composizione del pacchetto, il Consiglio europeo ha deciso di ridurre la quota di sostegno a fondo perduto nel pacchetto (dai 500 miliardi di euro inizialmente proposti a 390 miliardi di euro), incrementando però al contempo il livello dei prestiti da 250 miliardi di euro a 360 miliardi di euro.

Ripartizione dell'RRF

55 I criteri usati per **assegnare i fondi dell'RRF agli Stati membri** differiscono da quelli utilizzati in altri importanti programmi nell'ambito del QFP. Per i prestiti, l'ammontare massimo dipende dall'RNL e non dovrebbe essere superiore al 6,8 % (proposta del Consiglio europeo). Per il sostegno a fondo perduto, la ripartizione dipende da indicatori di convergenza quali popolazione, PIL pro capite e tasso di disoccupazione. A seguito di una proposta del Consiglio europeo, ai fini della ripartizione per l'anno 2023 il criterio legato alla disoccupazione viene sostituito dalla perdita di PIL reale osservata nel corso del 2020 e dalla perdita cumulata di PIL reale osservata nel periodo 2020-2021. La modifica ha riguardato il 30 % delle sovvenzioni (cfr. [figura 19](#)). Ciò riflette il duplice obiettivo di far fronte all'impatto socio-economico della pandemia e ovviare a problemi strutturali che ostacolano la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Figura 19 – Stima della ripartizione del sostegno a fondo perduto nell'ambito dell'RRF

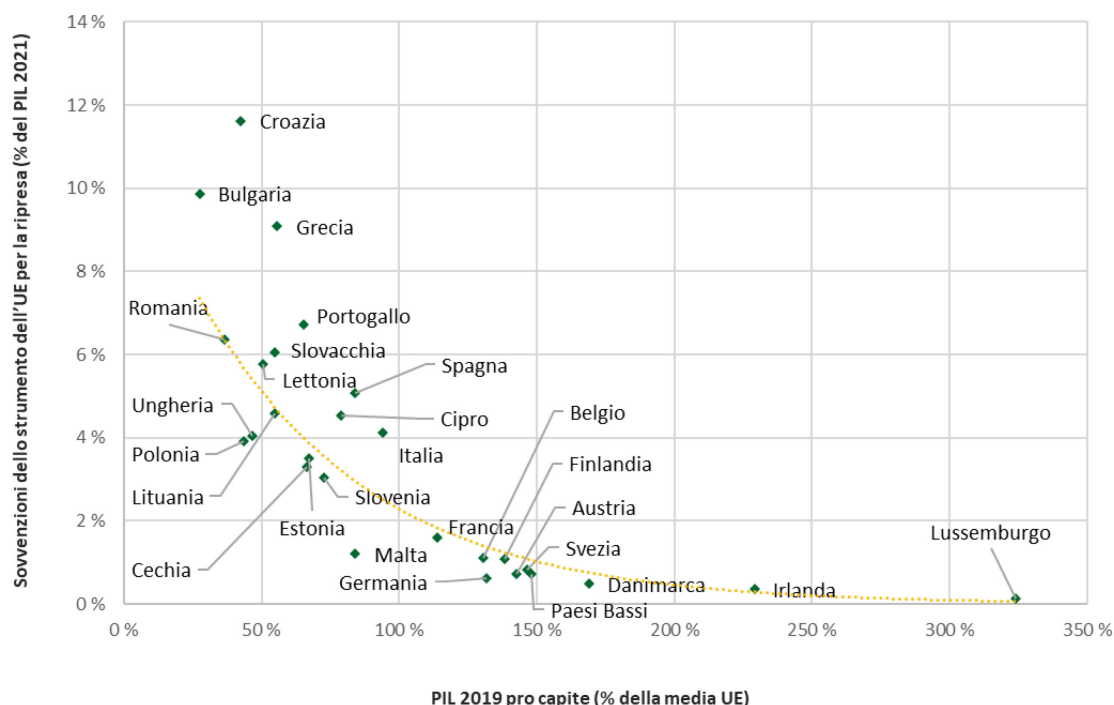


Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base dei criteri di ripartizione.

56 La ripartizione dei fondi stimata riflette effettivamente, per lo più, le debolezze economiche pre-crisi e i livelli di convergenza in seno all'UE (cfr. [figura 20](#)).

L'assegnazione dei fondi agli Stati membri, calcolata in base all'uno o all'altro dei due metodi, indica inoltre che gli stessi tre maggiori destinatari (Italia, Spagna e Francia) dovrebbero ricevere complessivamente circa la metà del volume totale delle sovvenzioni (utilizzando le attuali proiezioni dell'andamento del PIL nel 2020-2021). Ci si attende anche che questi paesi soffrano di ingenti riduzioni del PIL durante la crisi (cfr. [figura 20](#)).

Figura 20 – Rapporto tra l’attribuzione delle sovvenzioni dell’RRF e il livello di convergenza del PIL



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base di dati della Commissione sul PIL e dell'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo sulla ripartizione dei fondi di RRF e REACT-EU per paese.

57 L'effettiva ripartizione dei fondi dipenderà dalla capacità dei singoli Stati membri di soddisfare la condizionalità dell'RRF. Per avere accesso ai finanziamenti dell'RRF, gli Stati membri dovranno elaborare piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) stabilendo i rispettivi **programmi di riforma e di investimento** per gli anni 2021-2023 e trasmetterli alla Commissione entro il 30 aprile 2021. Il 16 agosto 2020 la Commissione ha istituito una "task force per la ripresa e la resilienza" per guidare l'attuazione dell'RRF e coordinarla con il semestre europeo²⁴ e ha elaborato orientamenti sulla redazione dei piani per la ripresa e la resilienza²⁵. I piani dovranno essere adattati, ove necessario, nel 2022 per servire da base per la ripartizione definitiva dei fondi nel 2023. Detti piani verranno esaminati dalla Commissione (e approvati dal Consiglio) e l'erogazione dei fondi sarà soggetta all'effettivo raggiungimento dei traguardi intermedi in essi stabiliti. Un più elevato assorbimento dei prestiti dell'RRF potrebbe

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1658

inoltre dipendere da differenze fra i rendimenti dei rispettivi titoli di Stato e il costo, in interessi, dei prestiti concessi dall'RRF.

Finanziare *Next Generation EU*

58 *Next Generation EU* verrà finanziato tramite i **mercati dei capitali**. La Commissione verrà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione europea, fino ad un importo massimo tassativo di 750 miliardi di euro (a prezzi del 2018). Ciò permette all'UE di mobilitare ingenti risorse in un breve periodo di tempo, senza far aumentare i debiti pubblici nazionali durante la crisi.

59 La componente delle sovvenzioni di *Next Generation EU* dovrà essere rimborsata tra il 2028 e il 2058, al più tardi, tramite futuri bilanci dell'UE. Al momento in cui viene redatta la presente analisi, vi sono incertezze e dibattiti sull'ideazione di **nuove risorse proprie** che facilitino il rimborso delle obbligazioni dell'UE.

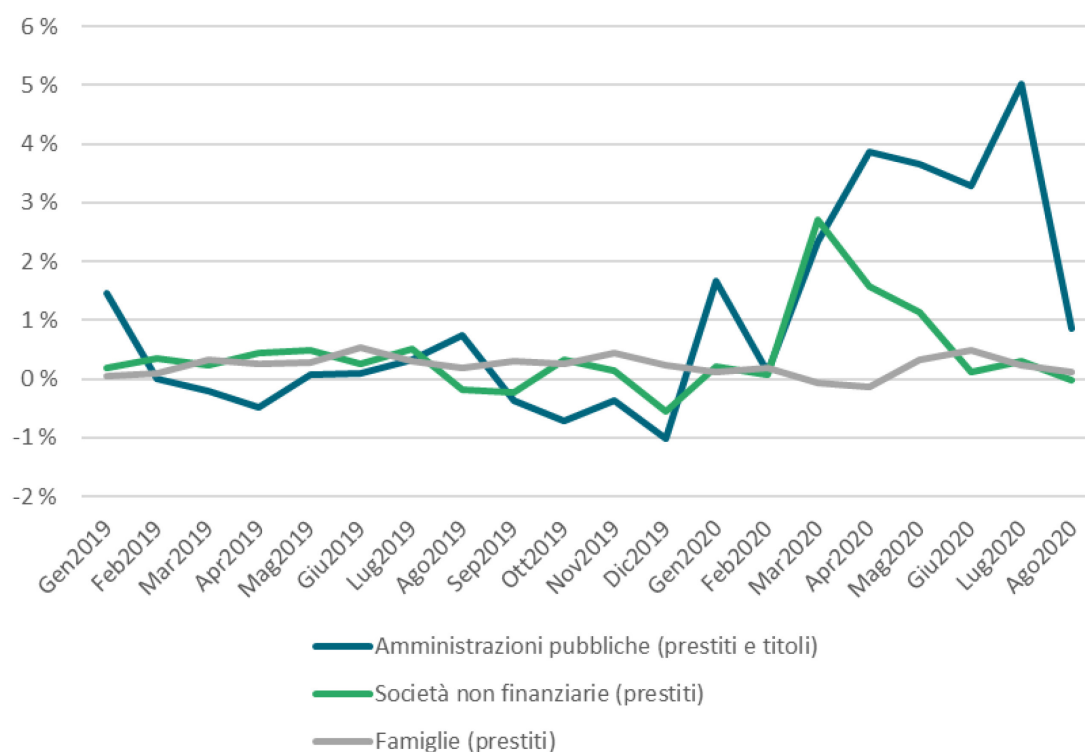
Alcune misure finanziarie non sono state attuate o non hanno ancora raggiunto i beneficiari finali

60 Gli interventi della BCE sui mercati hanno già avuto immediati effetti stabilizzatori sui mercati finanziari. In particolare, dopo l'annuncio del programma di emergenza della BCE²⁶, i differenziali dei rendimenti dei titoli di Stato dei paesi della zona euro si sono stabilizzati su livelli inferiori al picco raggiunto a metà marzo. Inoltre, le banche hanno anche beneficiato di un finanziamento monetario a condizioni più favorevoli, di un allentamento temporaneo di alcuni requisiti patrimoniali previsti dalla normativa UE e di garanzie sui prestiti concesse dai governi. Di conseguenza, i prestiti erogati dalle istituzioni finanziarie monetarie (IFM) della zona euro alle società non finanziarie e alle amministrazioni pubbliche sono aumentati con ampi tassi di crescita dal febbraio 2020 (cfr. [figura 21](#)). Tuttavia, la maggior parte del credito fornito alle imprese mirava a finanziare il capitale d'esercizio, mentre il credito per investimenti fissi è andato diminuendo²⁷.

²⁶ ESMA, *Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2*, settembre 2020, pag. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.html>

Figura 21 –Tassi mensili di crescita dei prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie monetarie della zona euro

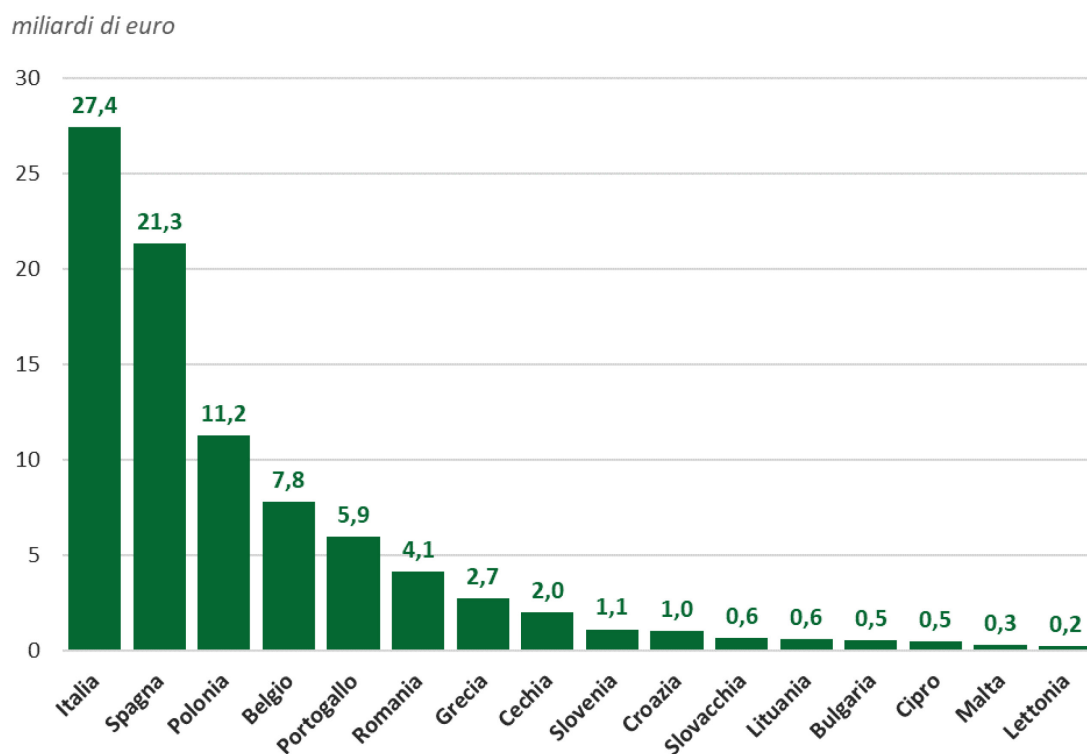


Fonte: calcolo effettuato dalla Corte sulla base di dati della BCE (insieme di dati BSI).

61 Diversamente dagli interventi di politica finanziaria, il ricorso alle altre nuove misure dell'UE è stato in genere modesto, ma diverso per ciascuno degli strumenti, a causa di condizioni e procedure differenti. Dalla situazione concernente l'assorbimento (cfr. [allegato V](#)) emerge chiaramente che un celere processo decisionale non si traduce necessariamente in un immediato sostegno finanziario: l'assorbimento dei fondi dipende dalla natura e dalla struttura dello strumento di sostegno, nonché dalla capacità degli Stati membri di utilizzare detti fondi nel rispetto delle procedure e condizioni concernenti l'ammissibilità all'utilizzo degli stessi. In particolare, i fondi SIE non sono concepiti in modo tale da poter reagire in modo rapido ad una crisi, diversamente da un fondo di assicurazione o da uno stabilizzatore automatico di bilancio. Ciononostante, alcuni dei regolamenti applicabili sono stati modificati per aumentare la celerità della risposta: è possibile, ad esempio, beneficiare di una ammissibilità delle spese retroattiva a decorrere dal 1° febbraio 2020 (nell'ambito dei pacchetti CRII e CRII Plus).

62 Le operazioni di erogazione di prestiti dell'UE connesse alla crisi sono in corso di attuazione. La BEI ha approvato o firmato prestiti relativi alla COVID-19 per 18,1 miliardi di euro (cfr. [allegato VI](#)); il fondo di garanzia recentemente costituito, gestito dalla BEI, è divenuto operativo a fine agosto 2020, dopo che tutte le procedure previste dalla normativa sono state completate. A fine agosto, non era stato erogato nessun finanziamento SURE. Tuttavia, a settembre 2020 il Consiglio ha adottato le prime decisioni di finanziamento, che hanno utilizzato circa il 90 % della dotazione finanziaria, per 16 Stati membri. Tramite i prestiti SURE, l'UE può trasferire tassi di interesse vantaggiosi agli Stati membri che hanno un ingente debito pubblico (come Italia, Spagna e Belgio), ma anche a quelli che hanno un limitato mercato locale degli strumenti di debito, come si può vedere dall'insieme di Stati membri che hanno chiesto il sostegno del SURE (cfr. [figura 22](#)).

Figura 22 – Prestiti approvati dello strumento SURE per regimi di riduzione dell'orario di lavoro



Fonte: decisioni di esecuzione del Consiglio (settembre 2020).

63 Al momento del completamento dell'analisi della Corte, lo strumento *Next Generation EU* non era stato ancora approvato. L'accordo tra i leader dell'UE ha aperto la strada a negoziati formali tra il Parlamento europeo e il Consiglio su entità e composizione di detto strumento, nonché sui dettagli dei diversi regolamenti disciplinanti i programmi finanziati tramite *Next Generation EU*. Inoltre, la decisione sulle risorse proprie collegata al finanziamento del bilancio dell'UE tramite *Next Generation EU* deve essere ratificata da tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali; detto strumento non verrà quindi attuato prima del 2021.

La crisi genera nuovi rischi, sfide e opportunità per il coordinamento economico dell'UE

64 La risposta di politica economica alla pandemia comprende una vasta serie di misure a livello nazionale e a livello UE, generanti rischi, sfide e opportunità per il coordinamento economico e l'integrazione dell'UE per due motivi. In primo luogo, la pandemia potrebbe far sorgere rischi di divergenza economica in varie dimensioni delle economie degli Stati membri. In secondo luogo, la risposta dell'UE alle difficoltà emergenti negli Stati membri comporta sfide e opportunità per la governance economica dell'UE, relative alla concezione e all'attuazione di idonee misure che assicurino una costante convergenza economica in seno all'UE.

Rischi derivanti da andamenti economici disomogenei negli Stati membri

65 Gli effetti delle politiche specificamente adottate in risposta alla pandemia e alla crisi in ogni singolo paese potrebbero generare **rischi di divergenza economica** in seno all'UE e **basse prospettive di crescita** a causa di:

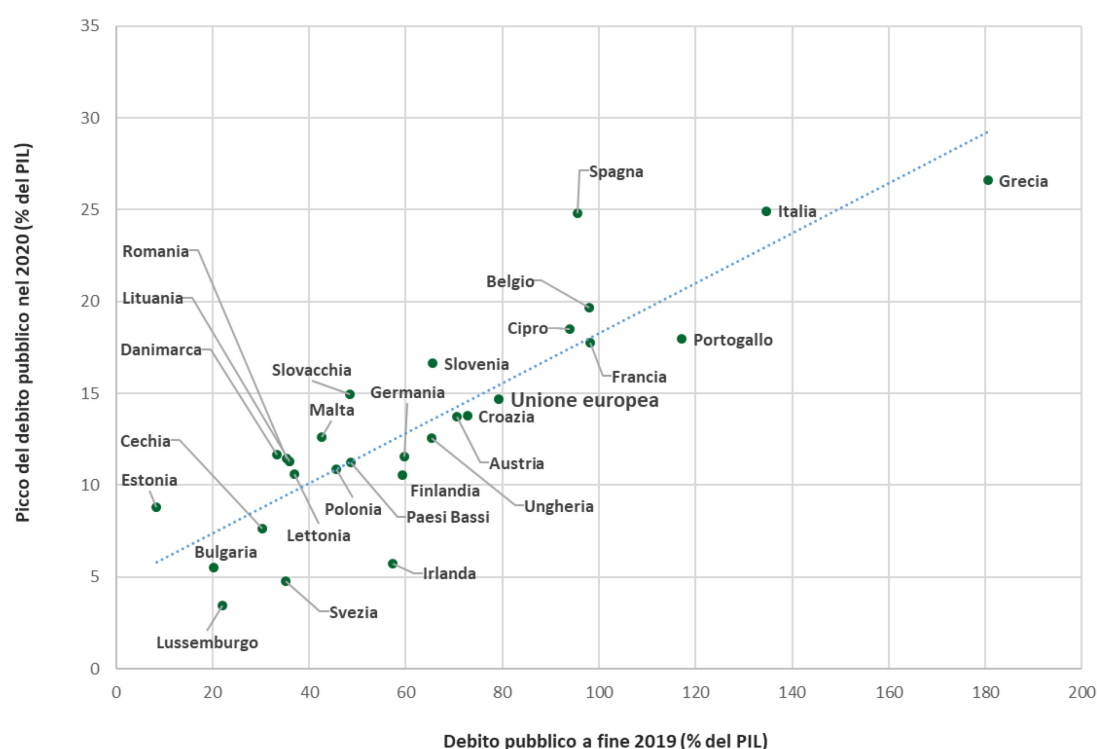
- divergenza di bilancio;
- distorsioni della concorrenza provocate dalle misure di aiuto di Stato;
- vasta e persistente disoccupazione;
- basso livello di investimenti.

66 La pandemia potrebbe amplificare la **divergenza di bilancio** tra Stati membri: la Commissione prevede maggiori aumenti dell'indebitamento nel 2020 nei paesi già gravati da un più elevato debito pubblico prima della crisi (cfr. [figura 23](#)). Ciò è dovuto, in particolare, all'effetto amplificato delle perdite di PIL sul rapporto debito/PIL nei paesi ad elevato debito pubblico (cfr. [allegato VII](#)). Ad esempio, l'impatto delle perdite di PIL sul rapporto debito/PIL è il più alto in Grecia, Italia e Spagna, paesi che ci si attende soffriranno anche di alcune delle maggiori riduzioni del PIL nel 2020. La Commissione ha recentemente affermato che la situazione del debito pubblico rimane

sostenibile in tutti gli Stati membri della zona euro, ma le proiezioni sono caratterizzate da incertezze particolarmente marcate²⁸.

67 I crescenti debiti pubblici e i timori circa la loro sostenibilità potrebbero in seguito limitare la capacità di reagire ad altre crisi con misure di bilancio, di finanziare la crescita a lungo termine e la convergenza economica in seno all'UE, nonché di contribuire alle strategie dell'UE. Dunque, i nuovi piani d'azione dell'UE relativi ad investimenti nelle transizioni climatica e digitale potrebbero far fronte a nuove limitazioni di finanziamento nazionali. Finora, le massicce misure di bilancio adottate nel corso della crisi hanno mirato ad attenuare gli immediati effetti a breve termine della pandemia (cfr. paragrafo 29), ma non hanno finanziato strategie di ripresa.

Figura 23 – Rapporto tra il debito pubblico pre-crisi e la prevista crescita del debito nel 2020



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione (autunno 2020).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

68 La Commissione ha valutato che un **mercato unico** pienamente funzionante è di vitale importanza per rafforzare la ripresa post-pandemia²⁹. I dati sulle misure di bilancio indicano che alcuni Stati membri hanno adottato pacchetti di aiuti di Stato relativamente più cospicui (cfr. paragrafo 30). A seconda della loro durata e del grado di attuazione, le divergenti reazioni nazionali alla crisi (aiuti di Stato massicci, misure di confinamento) potrebbero perturbare in modo persistente la parità di condizioni concorrenziali nel mercato unico e porre sfide alla convergenza economica e alla competitività nell'UE.

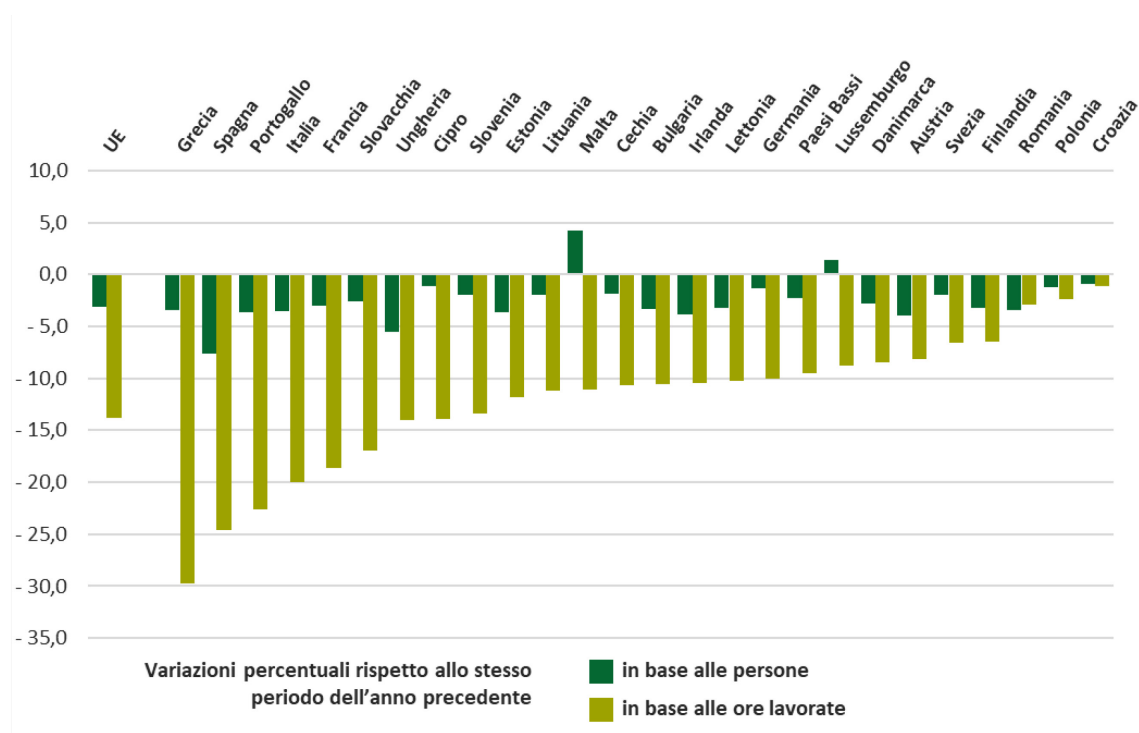
69 Le attuali misure di sostegno all'**occupazione** attenuano i rischi di disoccupazione a breve termine (cfr. paragrafo 34), ma non tengono conto di sviluppi nella redditività delle imprese. Una ripresa modesta, unita a rischi persistenti per la salute pubblica, potrebbero portare a spostamenti strutturali della domanda e a problemi di insolvenza per un numero crescente di imprese, nonostante i programmi per il mantenimento dei posti di lavoro. I notevoli cali recenti delle ore complessive lavorate nell'economia dell'UE, di circa il 15 % nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (cfr. *figura 24*), denotano aumenti potenzialmente ampi della disoccupazione, nonché impatti divergenti tra uno Stato membro e l'altro.

70 Da precedenti esperienze con regimi di mantenimento dei posti di lavoro durante la crisi finanziaria mondiale emerge che un uso prolungato degli stessi rischia di sostenere imprese in declino, ritardando alla fine la ristrutturazione e frenando la crescita della produttività³⁰. Per sostenere la necessaria redistribuzione delle risorse nell'economia, potrebbe essere necessario introdurre tempestivamente nuovi tipi di misure di bilancio che finanzino politiche attive sul mercato del lavoro (quali formazione, riconversione delle competenze).

²⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf

³⁰ Commissione europea, *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, Occasional Paper, 2010.

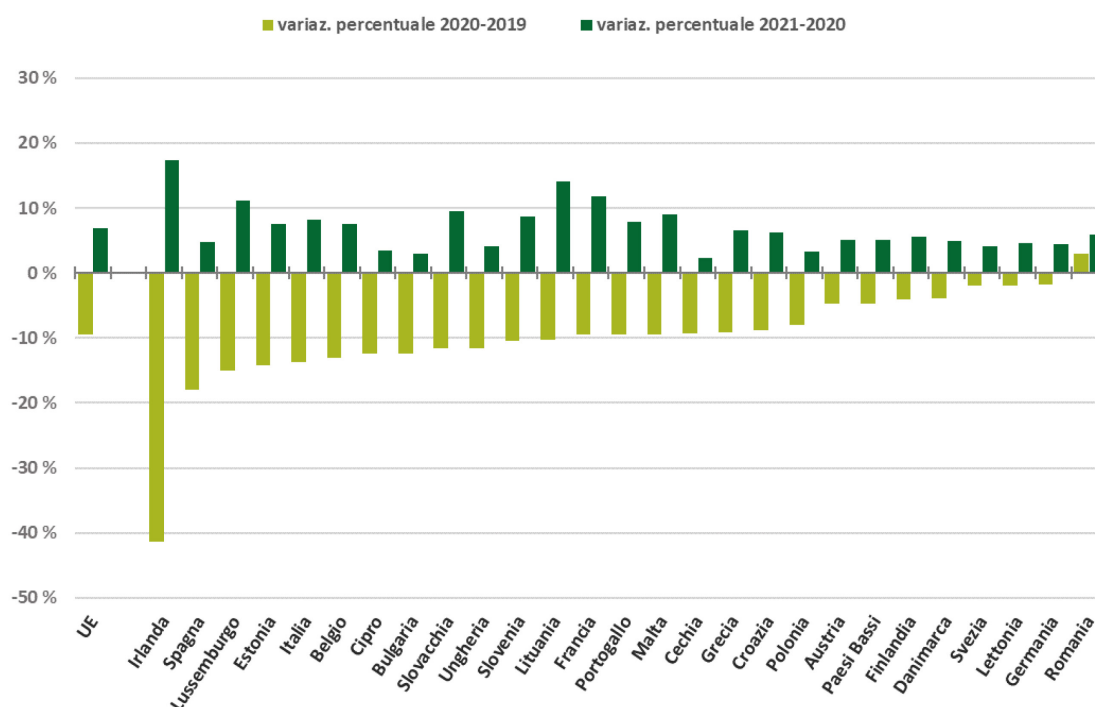
Figura 24 – Variazioni dell'occupazione complessiva, situazione a fine giugno 2020



Fonte: dati Eurostat.

71 Un elevato grado di incertezza connessa alle prospettive economiche, alla riduzione degli introiti delle imprese e al crescente debito delle stesse nel corso della pandemia potrebbero frenare gli **investimenti** privati. Le attuali previsioni indicano riduzioni degli investimenti nel 2020 paragonabili a quelli registrati nel corso della crisi finanziaria (2008-2013), nonché ampia variabilità nella diminuzione degli investimenti attesa, il che potrebbe contribuire a generare il rischio di una crescente divergenza economica nell'UE (cfr. [figura 25](#)). Un deficit di investimenti persistente nel corso degli anni rischia di concorrere a una modesta crescita a lungo termine. La mancanza di investimenti pubblici potrebbe amplificare questi rischi; finora, non ha costituito una priorità delle risposte di bilancio nazionali alla crisi (cfr. [paragrafo 36](#)).

Figura 25 – Investimenti fissi lordi nel settore privato (variazione percentuale)



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione (autunno 2020).

Sfide per gli attuali quadri di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio

72 L'UE ha dimostrato agilità nell'applicare flessibilità (ad esempio, sospensione delle norme di bilancio e modifiche temporanee alla normativa in materia di aiuti di Stato) nell'esercizio del coordinamento economico. Ciò si è reso necessario per consentire agli Stati membri di adottare risposte celeri e su misura all'evolversi della crisi. Tuttavia, lo straordinario allentamento delle norme più importanti, anche se temporaneo, potrebbe mettere in difficoltà la **capacità dell'Unione europea di coordinare** le risposte nazionali di politica economica durante la crisi e la ripresa.

Sfide per il coordinamento di bilancio dell'UE

73 L'ingente risposta di bilancio degli Stati membri alla crisi genera sfide per il futuro coordinamento UE delle politiche di bilancio.

- Debiti di bilancio e rischi crescenti (cfr. paragrafo 66) potrebbero rendere più difficoltoso il ritorno all'attuale **disciplina di bilancio dell'UE**. Anche durante il periodo di crescita pre-crisi, alcuni Stati membri non la rispettavano integralmente³¹. Una futura sfida per la governance dell'UE sarà come ideare un ritorno alle norme attuali, o un passaggio a nuove norme, senza ostacolare né la ripresa post-pandemia dei singoli Stati membri né la sostenibilità del debito. Per giungere ad una soluzione, si potrebbe partire dal riesame della governance economica dell'UE, attualmente operato dalla Commissione³².
- Inoltre, l'attivazione della "**clausola di salvaguardia**" (cfr. paragrafo 43) ha permesso alle politiche di bilancio nazionali di rispondere alla crisi in modo flessibile, ma senza alcun coordinamento a livello UE. Non sono stati chiariti alcuni aspetti operativi (ad esempio, indicazioni della tempistica e delle condizioni di uscita o di riesame)³³ e ciò potrebbe ostacolare il coordinamento degli obiettivi di bilancio a medio termine.

Sfide per il coordinamento UE delle politiche occupazionali

74 Nel quadro del semestre europeo, il coordinamento delle politiche occupazionali nazionali è di competenza dell'UE. L'occupazione, una priorità nel quadro della precedente strategia economica dell'UE ("Europa 2020"), è parte dell'attuale strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile³⁴ e degli orientamenti politici della Commissione per il 2019-2024. La crisi genera rischi per l'efficace funzionamento dei mercati del lavoro dell'UE (cfr. paragrafo 69). La Commissione si trova di fronte alla sfida di monitorarli e di ideare idonee RSP ed adeguati finanziamenti UE per coordinare risposte nazionali

³¹ Relazione speciale n. 18/2018 della Corte dei conti europea, "È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?".

³² Commissione europea, Comunicazione sul riesame della governance economica, febbraio 2020.

³³ Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*, 1 luglio 2020.

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

tempestive all'aumento della disoccupazione, ad esempio attraverso lo strumento SURE (cfr paragrafo 48).

Sfide per la politica dell'UE in materia di concorrenza

75 Per quanto riguarda il coordinamento del **mercato interno**, la Commissione ha adottato un quadro giuridico volto a fornire criteri oggettivi per la concezione dei regimi nazionali di aiuti di Stato e condizioni per limitare le distorsioni della concorrenza, specie per imprese con un significativo potere di mercato (cfr. anche paragrafo 43). Tuttavia, l'entità dei regimi di aiuti di Stato adottati variava da uno Stato membro all'altro e, a seconda del livello con cui vi si farà ricorso, detti regimi potrebbero compromettere la parità di condizioni concorrenziali tra imprese nel mercato interno (cfr. paragrafo 68). La Commissione avrà di fronte una grande sfida per monitorare gli sviluppi dei mercati e i sostanziali volumi di aiuti di Stato. La Commissione ha già utilizzato questo tipo di quadro durante la crisi finanziaria e del debito sovrano³⁵ e la Corte ha notato che le norme in materia di aiuti di Stato applicate dalla Commissione al settore finanziario non erano adattate alle mutevoli condizioni del mercato e ai mutati quadri di regolamentazione³⁶.

76 Inoltre, fino a quando le misure di confinamento e i controlli alle frontiere continueranno a mettere in discussione il funzionamento del mercato unico e le libertà fondamentali europee, come la libera circolazione transfrontaliera di merci e cittadini, la Commissione svolge e continuerà a svolgere un ruolo importante in difesa di dette libertà, verificando la proporzionalità delle misure nazionali (cfr. paragrafo 44).

³⁵ Comunicazione della Commissione, "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica", GU C 16 del 22.1.2009, pag. 1; comunicazione della Commissione sull'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, GU C 329 del 7.12.2010, pag. 7.

³⁶ Relazione speciale 21/2020 della Corte dei conti europea, "Il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE: occorre verificarne l'adequazione".

Sfide per la sorveglianza del settore finanziario da parte dell'UE

77 Il **sistema bancario** è meglio posizionato per assorbire lo shock rispetto al 2008³⁷, nonostante in alcuni Stati membri si registrino ancora livelli relativamente elevati di crediti deteriorati. Dalle prime indicazioni emerge che il sistema bancario ha fornito un eccezionale ammontare di liquidità all'economia (cfr. paragrafo 60). Come conseguenza dello shock economico e della crescente disoccupazione, ci si attende un netto aumento dei crediti deteriorati, il che accresce i rischi di future crisi bancarie³⁸. La Commissione, la BCE e le autorità finanziarie dell'UE (CERS, ABE, ESMA, EIOPA, SRB) avranno un compito impegnativo: monitorare i rischi finanziari e/o adottare idonee misure di mitigazione preservando al contempo il flusso di credito all'economia.

Strumento dell'UE per la ripresa: nuovi rischi, opportunità e sfide

78 Il proposto strumento *Next Generation EU* comporta nuove opportunità, ma anche nuovi rischi e sfide, per il coordinamento UE delle politiche economiche e la sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE:

- rischi di inadeguatezza del livello di finanziamento;
- rischi di attuazione;
- rischi concernenti il monitoraggio;
- rischi concernenti l'obbligo di render conto;
- sfide per la gestione dei rischi finanziari;
- opportunità per rafforzare il coordinamento economico dell'UE.

³⁷ Analisi 05/2020 della Corte dei conti europea, "In che modo l'UE ha tenuto conto degli insegnamenti appresi dalla crisi finanziaria e da quella del debito sovrano del 2008-2012?".

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

Rischi di inadeguatezza del livello di finanziamento

79 Lo strumento *Next Generation EU* è cospicuo dal punto di vista finanziario e fornirà finanziamenti a molti importanti programmi ed aree tematiche. Tuttavia, nel corso dei negoziati numerose altre ambiziose idee di sostegno a specifici settori non sono state sostenute dal Consiglio europeo. A titolo di esempio molto indicativo, l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo su *Next Generation EU* non consente allo strumento di sostegno proposto dalla Commissione di aiutare il **capitale proprio delle imprese** (strumento di sostegno alla solvibilità), senza prevedere alcuna alternativa al riguardo (cfr. [allegato IV](#)). Vi è il rischio che:

- non venga trovata alcuna soluzione idonea per alleviare l'eccessivo indebitamento al quale un numero crescente di imprese potrebbe essere confrontata nel corso dell'attuale crisi. Pertanto, vi è il rischio di numerosi fallimenti e/o di acquisizioni ostili da parte di concorrenti stranieri, il che potrebbe compromettere il corretto funzionamento del mercato unico e la competitività dell'UE;
- l'obiettivo proposto dalla Commissione, ossia di finanziare 1 400 miliardi di investimenti, possa non essere raggiunto, in quanto lo strumento di sostegno alla solvibilità era stato concepito per mobilitare fino a 300 miliardi di euro di investimenti.

80 L'efficacia di *Next Generation EU* dipenderà anche dalla sua **entità in relazione alla durata e all'impatto della pandemia**. Sebbene significativi, i nuovi pacchetti finanziari sono basati sulle previsioni di primavera della Commissione, che presentavano notevoli rischi di essere riviste al ribasso³⁹. Se detti rischi dovessero concretizzarsi, potrebbe rivelarsi necessario rivalutare di conseguenza l'impatto stimato dello strumento, il suo ammontare e/o la sua struttura.

Rischi di attuazione

81 L'efficacia di *Next Generation EU* e del prossimo QFP nell'attenuare gli impatti su crescita e convergenza della crisi generata dalla pandemia non è garantita. Dipenderà, in modo determinante, dalle caratteristiche dell'attuazione, ed in particolare da:

- **tempestiva disponibilità dei fondi**, che dipende da fattori quali la celere ratifica della decisione sulle risorse proprie da parte degli Stati membri, la celere adozione del nuovo bilancio a lungo termine e della nuova legislazione settoriale,

³⁹ Commissione europea, "Previsioni economiche per l'Europa – primavera 2020", pag. 68.

la capacità della Commissione di guidare l'attuazione dei progetti in modo rapido e agile;

- **elevato tasso di assorbimento**, poiché *Next Generation EU* può produrre gli impatti desiderati solo se gli Stati membri riescono ad assorbire fondi. Tuttavia, l'elevato tasso di assorbimento è a rischio. Già nel precedente periodo di programmazione della politica di coesione dell'UE, la Corte ha rilevato notevoli problemi di assorbimento: alcuni degli Stati membri con il più basso tasso di assorbimento nell'attuale periodo di programmazione riceveranno verosimilmente un notevole sostegno dall'RRF⁴⁰;
- **qualità della spesa e delle riforme**, in particolare strategie e capacità degli Stati membri di cogliere le opportunità di rafforzamento della crescita offerte dai nuovi canali di finanziamento dell'UE. Vi è il rischio che gli Stati membri non siano disposti ad attuare investimenti e riforme ambiziosi o che non siano in grado di farlo. Nel 2019, il Consiglio ha ribadito la necessità di ulteriori riforme strutturali volte a rimuovere gli ostacoli agli investimenti⁴¹. Nel quadro del semestre europeo, la Corte ha rilevato bassi tassi di attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, osservando che l'efficacia del semestre europeo dipende in egual misura dal livello di titolarità nazionale e dall'impegno degli Stati membri nell'attuare le RSP in tempi ragionevoli⁴².

82 Gli obiettivi dell'RRF sono comuni ad altri programmi UE, il che comporta vantaggi in termini di complementarità e sinergia. Tuttavia, l'RRF fa aumentare il rischio di **doppi finanziamenti** e di concorrenza tra i diversi programmi. Come suggerito dalla Corte, il dispositivo dovrebbe includere idonei meccanismi per assicurare il coordinamento con altre fonti di finanziamento dell'UE e per garantire l'addizionalità⁴³. Secondo gli orientamenti della Commissione agli Stati membri⁴⁴, sono necessari idonei meccanismi per assicurare che la distinzione tra strumenti diversi

⁴⁰ Parere 06/2020 della Corte dei conti europea sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴¹ "Conclusioni del Consiglio sugli esami approfonditi e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2018", 3 maggio 2019.

⁴² Relazione speciale 16/2020 della Corte dei conti europea, "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio".

⁴³ Parere 06/2020 della Corte dei conti europea sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to Member States for recovery and resilience plans*, SWD(2020) 205 final, 17.9.2020

venga rispettata nell'intero corso dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza e che vengano esclusi in ogni momento doppi finanziamenti.

Rischi concernenti il monitoraggio

83 La Corte ha recentemente sottolineato numerose debolezze relative al funzionamento del semestre europeo, ad esempio la selezione e la definizione dell'ordine di priorità delle RSP e casi in cui i programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati membri non collegano chiaramente le misure proposte alle RSP o a più ampi obiettivi dell'UE⁴⁵. Quanto sottolineato è pertinente anche per i piani presentati dagli Stati membri in relazione all'RRF, che dovrebbero spiegare come gli Stati intendono utilizzare i fondi per soddisfare le priorità dell'UE e rispondere alle RSP⁴⁶. Vi è quindi il rischio che i piani per la ripresa e la resilienza, costituendo la base per l'erogazione dei fondi dell'RRF, non contengano in modo sufficiente **strategie nazionali chiare e obiettivi ambiziosi**. Diversamente dai programmi nazionali di riforma, detti piani dovranno essere approvati dalla Commissione e dal Consiglio e ciò dovrebbe mitigare questi rischi.

84 Inoltre, sebbene i traguardi intermedi e i valori-obiettivo debbano essere stabiliti a livello di Stato membro nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, la Corte ha sottolineato che il regolamento proposto non stabilisce alcun **indicatore comune di risultato** né valori-obiettivo a livello di UE⁴⁷. Ciò consentirebbe un monitoraggio, una misurazione, una valutazione e un audit migliori dell'attuazione dell'RRF a livello UE e indirizzerebbe gli Stati membri ad utilizzare più efficacemente le risorse a loro disposizione per conseguire gli obiettivi dell'UE. Nella comunicazione sulla Strategia annuale di crescita sostenibile 2021⁴⁸, la Commissione ha fornito numerosi indicatori e valori-obiettivo dell'UE per sette iniziative-faro europee. Negli orientamenti agli Stati membri, la Commissione ha invitato questi ultimi a spiegare quali parti dei piani per la ripresa e la resilienza contribuiscano a dette iniziative.

⁴⁵ Relazione speciale 16/2020 della Corte dei conti europea, "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio".

⁴⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to Member States for recovery and resilience plans – Part 2*, SWD(2020) 205 final.

⁴⁷ Parere 06/2020 della Corte dei conti europea sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁸ "Strategia annuale di crescita sostenibile 2021", COM(2020) 575 final.

Rischi concernenti l'obbligo di render conto

85 Le misure anticrisi comporteranno nuovi rischi per la gestione finanziaria dell'UE, e conseguentemente per l'audit e la rendicontabilità pubblica. La Corte ha segnalato che per gli strumenti al di fuori del bilancio dell'UE non vi sono idonee disposizioni concernenti l'obbligo di render conto ai cittadini dei risultati dell'attuazione delle politiche dell'UE⁴⁹. Le iniziali iniziative finanziarie (CRII e SURE) sono concepite per rispettare in tutto e per tutto la normativa finanziaria dell'UE.

86 Il più recente RRF non è un fondo SIE e dunque adotta un approccio diverso all'obbligo di render conto. Nel parere sull'RRF⁵⁰, la Corte evidenzia alcune importanti considerazioni circa le disposizioni concernenti **l'audit e la rendicontabilità dell'RRF** (cfr *allegato VIII*). La Corte sottolinea in particolare la necessità di un attento monitoraggio, basato su indicatori e valori-obiettivo verificabili, su un controllo parlamentare chiaro e su chiari diritti di audit. Anche elevati standard di rendicontabilità e disposizioni globali in materia di audit potrebbero contribuire all'efficacia dell'RRF.

Sfide per la gestione dei rischi finanziari

87 I nuovi strumenti anticrisi (SURE, *Next Generation EU*) comportano **operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti** su vasta scala (cfr. paragrafi **48** e **58**). Non si tratti di una nuova attività per la Commissione, ma quest'ultima dovrà affrontare la sfida di aumentare le proprie capacità amministrative in un breve periodo di tempo per assicurare la sana gestione di operazioni sui mercati dei capitali più grandi che mai, tra cui l'emissione di obbligazioni e la gestione dei rischi finanziari (quali il rischio di tasso di interesse, il rischio di credito, il rischio di frode).

88 I prestiti assunti ad opera della Commissione finanzieranno sia sovvenzioni e garanzie (*Next Generation EU*) che prestiti (*Next Generation EU*, SURE). I prestiti concessi devono essere rimborsati dagli Stati membri e dunque non richiedono risorse UE aggiuntive, a meno che, nel caso di inadempimento, si attivi la garanzia prestata a valere sul bilancio dell'UE. Attualmente, non vi è nessuna proposta per un meccanismo formale di monitoraggio della capacità degli Stati membri di rimborsare

⁴⁹ Corte dei conti europea, documento di riflessione intitolato “ *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates* ”, febbraio 2018, paragrafo 26.

⁵⁰ Parere 06/2020 della Corte dei conti europea sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

detti prestiti (come avviene ad esempio per la sorveglianza post-programma⁵¹ nel caso dei prestiti concessi dal MESF e dal MES).

89 La componente “sovvenzioni” sarà rimborsata direttamente dal bilancio dell’UE dopo il 2027 e, al più tardi, entro il 2058. Per rispettare tali obblighi, il Consiglio europeo ha convenuto di trasferire al bilancio dell’UE ogni anno contributi nazionali straordinari, fino allo 0,6 % del rispettivo RNL, fino all’integrale rimborso degli importi presi a prestito. Il Consiglio europeo ha deciso di creare una nuova risorsa propria basata su rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati e di vagliare l’introduzione di ulteriori **nuove risorse proprie** in futuro (meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere o un prelievo sul digitale). L’introduzione di nuove risorse proprie dell’UE rappresenta un’opportunità per ridurre la pressione sui bilanci nazionali e sul bilancio dell’UE, nonché per ridurre l’impatto di eventuali rischi politici sull’integrità delle entrate dell’UE. Nuove fonti di entrate possono inoltre contribuire a priorità dell’UE quali l’azione per il clima e lo sviluppo sostenibile.

Un’opportunità per rafforzare il coordinamento economico dell’UE

90 Le strategie economiche dell’UE, quali le transizioni verde e digitale, il piano d’azione per il mercato unico⁵² e la strategia industriale⁵³ (recentemente adottata) possono guidare la ripresa post-pandemia, incentivare gli investimenti e agire da leva per sostenere il percorso di crescita economica a lungo termine delle economie dell’UE. La Corte osserva che il collegamento dell’RRF proposto al semestre europeo è volto a **coordinare le strategie nazionali di ripresa** e ad allinearle in maniera efficace con le strategie economiche dell’UE. Potrebbe incentivare gli Stati membri a spendere i fondi aggiuntivi per riforme strutturali e investimenti dall’elevato impatto sulla crescita a lungo termine. La Commissione ha proposto di includere chiari traguardi intermedi e verificabili criteri di avanzamento nei piani per la ripresa e la resilienza, che dovrebbero soggetti ad un approfondito monitoraggio durante la fase di attuazione.

91 Il modo in cui è stato concepito l’RRF crea anche l’opportunità di generare un **impatto rapido** sulla ripresa economica. In particolare, la possibilità di anticipare i fondi e le diverse norme di spesa (cfr. paragrafo **53**) invertono la logica finora prevalente della spesa a carico del bilancio dell’UE, che in genere aumentava verso la fine del periodo del quadro finanziario a causa del lungo processo di programmazione

⁵¹ Regolamento (UE) n. 472/2013.

⁵² “Piano d’azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico”, COM(2020) 94 *final*.

⁵³ “Una nuova strategia industriale per l’Europa”, COM(2020) 102 *final*.

e di preparazione dei progetti. La nuova logica, basata su traguardi intermedi d'intervento, potrebbe contribuire alla ripresa poco tempo dopo lo shock economico se il raggiungimento dei traguardi intermedi e dei valori-obiettivo non sarà soggetto a grandi ritardi.

92 Le precedenti crisi, quella finanziaria e quella del debito sovrano, avvenute nell'UE hanno generato sostanziali riforme della normativa finanziaria dell'UE (codice unico europeo, meccanismo di vigilanza unico, Sistema europeo di vigilanza finanziaria) o hanno condotto a nuovi o potenziati meccanismi di coordinamento economico ("six-pack", "two-pack", semestre europeo, procedura per gli squilibri macroeconomici) o a nuovi tipi di assistenza macro-finanziaria disponibile per gli Stati membri (MES, MESF)⁵⁴. Tuttavia, l'assistenza finanziaria messa a disposizione dall'UE (MESF, sostegno delle bilance dei pagamenti) non è stata utilizzata durante la crisi provocata dalla pandemia, in quanto era stata ideata per far fronte a diversi tipi di crisi e a correggere squilibri economici.

93 Pur essendo in vigore le norme di bilancio dell'UE, la crisi attuale tende ad aggravare la precedente tendenza alla divergenza di bilancio (cfr. paragrafo 66) e riapre il dibattito sulla necessità di strumenti di stabilizzazione macroeconomica comuni nell'unione monetaria⁵⁵. L'Eurogruppo si è nuovamente impegnato a continuare a prodigarsi per rafforzare ulteriormente l'architettura dell'unione monetaria e la resilienza di quest'ultima agli shock⁵⁶. La crisi provocata dalla COVID-19 potrebbe fornire l'opportunità di esaminare nuovamente iniziative intese a potenziare il coordinamento economico nella zona euro, proposte prima dell'insorgere della pandemia (cfr. *allegato IX*).

⁵⁴ Analisi 05/2020 della Corte dei conti europea, "In che modo l'UE ha tenuto conto degli insegnamenti appresi dalla crisi finanziaria e da quella del debito sovrano del 2008-2012?".

⁵⁵ Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*, luglio 2020.

⁵⁶ Eurogruppo, *Statement on COVID-19 economic policy response*, 16 marzo 2020.

94 La crisi attuale ha cause e impatti diversi, ma offre anche l'opportunità di riflettere su ulteriori miglioramenti della **capacità finanziaria delle istituzioni dell'UE** di reagire in modo rapido a gravi shock economici per attenuare la divergenza economica tra Stati membri che ne potrebbe discendere. L'evolversi delle misure dell'UE nel corso dell'attuale crisi ha mostrato che il bilancio dell'UE non era adattato all'ordine di grandezza delle necessità degli Stati membri (cfr. in particolare paragrafi **41**, **46** e **61**). Lo strumento dell'Unione europea per la ripresa ed il SURE sono temporanei, ma potrebbero rappresentare un test della necessità di istituire tali strumenti di stabilizzazione in via permanente.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, in data 24 novembre 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Variazione delle perdite di PIL da uno Stato all'altro durante la pandemia: una spiegazione statistica

Nessuna ponderazione

Variabile	Coefficiente	Errore standard	Punteggio T	Prob.
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
TURISMO1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
RIGORE	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R ²	0,430685	Variabile dipendente media		-0,112609

Ponderazioni PIL

Variabile	Coefficiente	Errore standard	Punteggio T	Prob.
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
TURISMO1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
RIGORE_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R ²	0,983588	Variabile dipendente media		-0,005994

Ponderazioni popolazione

Variabile	Coefficiente	Errore standard	Punteggio T	Prob.
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
TURISMO1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
RIGORE_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R ²	0,964087	Variabile dipendente media		-0,006027

Nota: per le tre analisi della regressione tra paesi, la variabile dipendente è il calo del volume del PIL nel secondo trimestre del 2020, da un anno all'altro (dati Eurostat). Le variabili esplicative individuate come significative sono: lo *Stringency Index* (indice di rigore) dell'Università di Oxford⁵⁷ e la quota del turismo sul totale dell'occupazione (dati Eurostat). Per convalidare la robustezza dei risultati, le regressioni sono specificate in tre alternative. Ai paesi viene attribuita identica ponderazione nelle regressioni senza ponderazione, mentre i paesi più grandi sono più importanti nei metodi con ponderazione (per PIL e popolazione).

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Allegato II – Principali reazioni economiche dell'UE (marzo-agosto 2020)

MARZO

- 12** In risposta alle tensioni sui mercati finanziari, la BCE decide di condurre ulteriori operazioni di rifinanziamento a più lungo termine per fornire liquidità alle banche e di attuare un programma aggiuntivo di acquisto di attività, del valore di 120 miliardi di euro, valido fino alla fine del 2020. La BCE decide di consentire alle banche della zona euro di operare temporaneamente non rispettando alcuni requisiti patrimoniali minimi.
- 13** La Commissione adotta le linee-guida sulla risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19.
- 16** Il gruppo BEI annuncia misure, a valere sui programmi esistenti, per mobilitare fino a 40 miliardi di euro (importo in parte garantito dal bilancio dell'UE) per finanziare interventi relativi alla sanità e imprese colpite dalla crisi.
- 18** La BCE decide di avviare un Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP), a carattere temporaneo, con una dotazione di 750 miliardi di euro.
- 19** La Commissione adotta un quadro temporaneo sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE per consentire ai governi di sostenere le imprese durante la crisi (tramite sovvenzioni, garanzie, prestiti sovvenzionati, ricapitalizzazioni).
- 23** Il Consiglio approva la proposta della Commissione di attivare la "clausola di salvaguardia generale" prevista dalla normativa UE in materia di conti pubblici.
- 30** Adozione di modifiche al regolamento FESR e al regolamento recante disposizioni comuni, onde permettere un utilizzo flessibile di 37 miliardi di euro di fondi per la coesione al fine di finanziare interventi connessi alla crisi nei settori che ne hanno maggiormente bisogno.

APRILE

- 09** L'Eurogruppo in formato inclusivo decide ricreare tre reti di sicurezza finanziaria, del valore di 540 miliardi di euro, gestite dal MES, dal gruppo BEI e dalla Commissione.
- 17** Adozione di un bilancio rettificativo 2020 dell'UE, con 3 miliardi di euro in più per lo strumento per il sostegno di emergenza e il meccanismo di protezione civile.
- 30** La BCE decide di condurre operazioni di rifinanziamento a più lungo termine per l'emergenza pandemica (ORLTPEP) tra maggio e dicembre 2020 al fine di fornire liquidità alle banche.

MAGGIO

- 27** La Commissione propone uno strumento dell'UE per la ripresa (*Next Generation EU*) del valore di 750 miliardi di euro.

GIUGNO

- 04** La BCE decide di incrementare di 600 miliardi di euro la dotazione del PEPP e di prorogarlo almeno fino alla fine di giugno 2021.

LUGLIO

- 21** Il Consiglio europeo trova un'intesa su uno strumento dell'UE per la ripresa (*Next Generation EU*) del valore di 750 miliardi di euro.

Allegato III – Variazioni relative alla COVID-19 nel bilancio dell'UE per il 2020 rispetto al bilancio iniziale

Rubrica/sottorubrica del QFP	Riassegnazioni	Stanzamenti d'impegno rafforzati	Stanzamenti di pagamento rafforzati
Competitività per la crescita e l'occupazione	1,7		
Coesione economica, sociale e territoriale	54		22,6
<i>Di cui:</i> <i>Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus</i> <i>Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus</i>	54		8 14,6
Crescita sostenibile: risorse naturali	0,1		0,7
Sicurezza e cittadinanza		3	
<i>Di cui:</i> <i>strumento per il sostegno di emergenza</i>		2,7	
Ruolo mondiale dell'Europa	11,5	0,1	
Strumenti speciali al di fuori dei massimali del QFP (FSUE)	0,2		
Totale stanziamenti di impegno	67,5	3,1	
Totale stanziamenti di pagamento			23,3

Nota: dati in miliardi di euro, fine agosto 2020.

Fonte: Commissione europea.

Allegato IV – Importi disponibili a valere sul *Next Generation EU*

01 La maggior parte dei fondi di *Next Generation EU* sono dedicati a sostenere **coesione e convergenza economica**:

- **672,5 miliardi di euro per il dispositivo per la ripresa e la resilienza** (decisione del Consiglio europeo). Detto dispositivo rappresenta la principale novità di *Next Generation EU* ed offrirà sostegno finanziario su vasta scala per investimenti e riforme che ripristinino il potenziale di crescita delle economie, fronteggino le problematiche identificate nel contesto del semestre europeo e contribuiscano all’attuazione delle strategie verde e digitale dell’UE;
- **47,5 miliardi di euro per il programma REACT-EU** (decisione del Consiglio europeo): si tratta di sovvenzioni per la coesione, da destinare agli Stati membri sulla base della gravità della crisi economica.

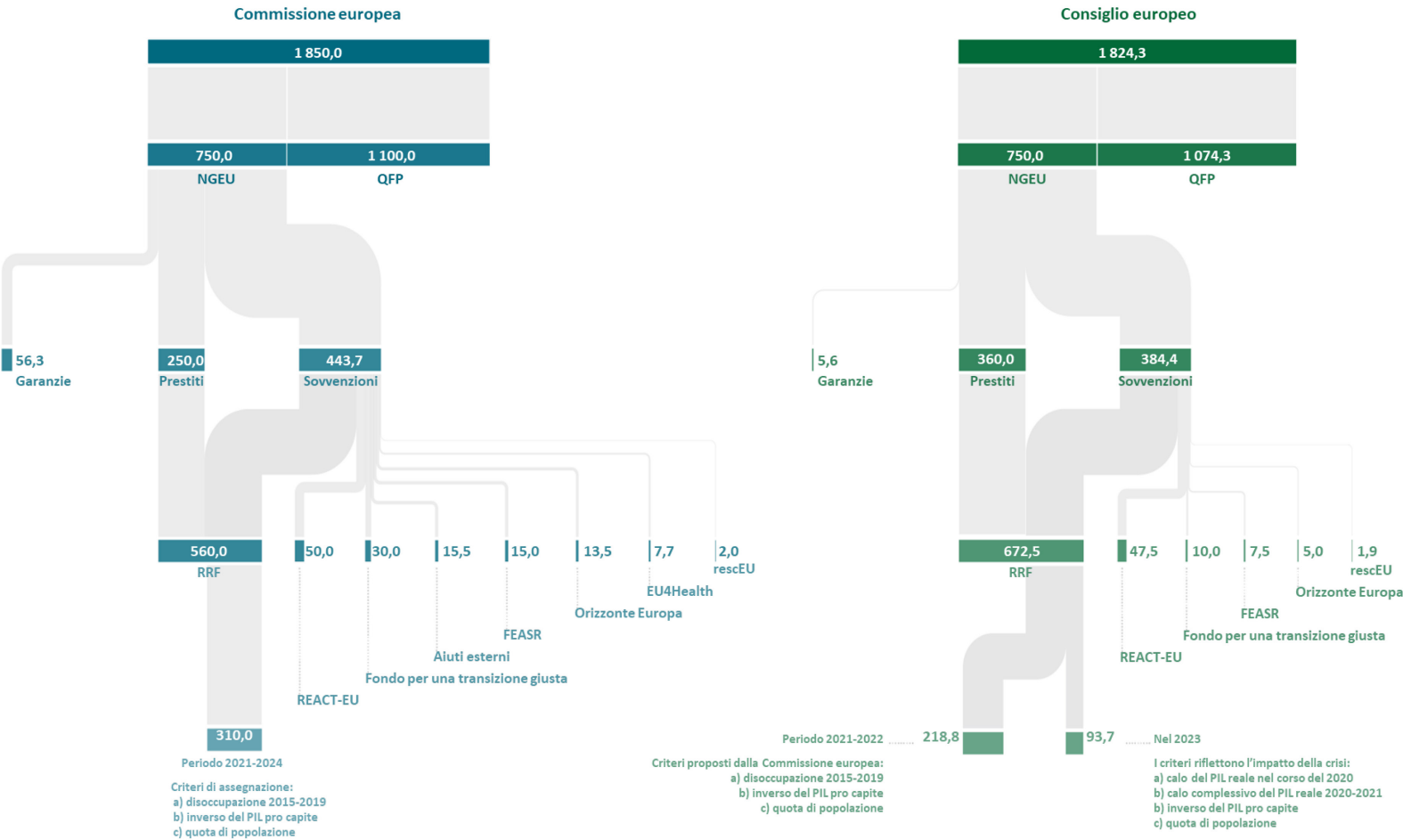
02 Un **sostegno, sotto forma di sovvenzioni, per 30 miliardi di euro** (decisione del Consiglio europeo) rafforzerà le rubriche “Mercato unico, innovazione e agenda digitale” e “Risorse naturali e ambiente” del QFP nei modi seguenti:

- **un innalzamento dell’assegnazione di fondi a InvestEU nell’ambito del QFP**: InvestEU succede al FEIS e si prefigge di continuare a sostenere gli investimenti strategici. Il Consiglio europeo ha ridotto l’assegnazione proposta per le garanzie dagli iniziali 31,2 miliardi di euro a 5,6 miliardi di euro, per cui il suo impatto economico sarà più limitato. Il proposto “dispositivo per gli investimenti strategici” nell’ambito di InvestEU, che mirava a promuovere la nuova strategia industriale dell’UE, non è stato accolto;
- l’assegnazione proposta di 26 miliardi di euro ad un nuovo **strumento di sostegno alla solvibilità** non è stata accolta dal Consiglio europeo. Detto strumento mirava ad impedire insolvenze tramite investimenti azionari nei settori più colpiti, dal punto di vista finanziario, dalla pandemia;
- **un potenziamento di alcuni programmi: Orizzonte Europa** (per fornire sostegno alle attività di ricerca e innovazione nei settori della salute e del clima), **RescEU** (per rafforzare il meccanismo di protezione civile dell’UE), **FEASR** (per fornire assistenza ai settori agricolo ed alimentare, duramente colpiti dalla crisi) e **EU4Health** per fornire sostegno mirato volto a migliorare i sistemi sanitari nazionali). Alcuni dei rispettivi finanziamenti non sono stati approvati dal Consiglio europeo;

- o **il Fondo per una transizione giusta:** detto fondo è volto a sostenere la diversificazione economica e la riconversione dei territori più colpiti dalla transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio. La Commissione ha proposto di destinarvi 30 miliardi di euro, oltre ai 10 miliardi di euro inclusi nel prossimo QFP. Tuttavia, il Consiglio europeo ha ridotto la dotazione a 10 miliardi di euro.

03 Le cifre riportate nel presente allegato si riferiscono alle misure già decise a fine agosto 2020 (cfr. anche [figura A](#)).

Figura A – Componenti di *Next Generation EU*: Raffronto tra le proposte della Commissione e quelle del Consiglio europeo (in miliardi di euro)



Allegato V – Livello di attuazione delle diverse misure finanziarie dell’UE e del MES

Istituzione	Strumenti	Fondi disponibili	Stato dell’assorbimento
Commissione	CRII/CRII+	54 miliardi di euro nel 2020	A fine luglio 2020, vi erano 97 modifiche confermate di programmi operativi adottate in ragione della pandemia, riguardanti 18 Stati membri. Entro ottobre, circa 14 miliardi di euro sono stati riassegnati, in 23 Stati membri e nel Regno Unito, ad investimenti dedicati al contrasto della crisi economica e sanitaria. Ulteriori 8 miliardi di euro sono disponibili per gli Stati membri come prefinanziamenti annuali non recuperati. Tuttavia, date le procedure e le attuali assegnazioni di bilancio, è probabile che nel 2020 le risorse disponibili verranno limitate a 8 miliardi di euro di prefinanziamenti, mentre i fondi rimanenti potranno essere erogati a partire dal 2021.
	FSUE	0,18 miliardi di euro nel 2020	19 Stati membri hanno chiesto assistenza, ma nessun importo è stato ancora utilizzato, poiché la ripartizione per paese era oggetto della valutazione della Commissione fino a fine 2020. Ad ottobre, la Commissione ha proposto di erogare anticipi a 7 Stati membri che ne avevano fatto richiesta. Per le domande relative alla COVID-19, ci si attende che l’integralità dei pagamenti sia mobilitata nel 2021, purché vi sia disponibilità di bilancio.
	Strumento per il sostegno di emergenza	2,7 miliardi di euro nel 2020	La Commissione ha adottato una decisione di finanziamento e due modifiche fino a fine agosto, assegnando tutti i finanziamenti tranne 100 milioni di euro. Una quota sostanziale dei fondi è stata assegnata agli accordi con i produttori di vaccini.
	Strumento SURE	100 miliardi di euro di sostegno sotto forma di prestiti	A seguito della proposta di agosto della Commissione, il Consiglio ha approvato a settembre le richieste di 16 Stati membri per prestiti ammontanti a 87,4 miliardi di euro. Ad ottobre, il Consiglio ha approvato 0,5 miliardi di euro per l’Ungheria e la Commissione ha emesso con successo le prime obbligazioni, per 17 miliardi di euro, per finanziare SURE.

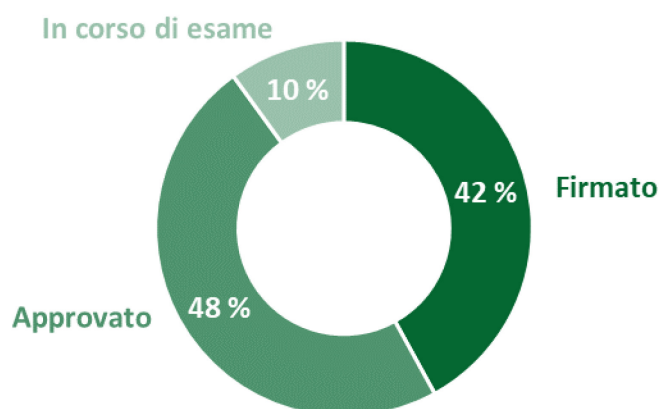
Istituzione	Strumenti	Fondi disponibili	Stato dell'assorbimento
BEI	Iniziali iniziative connesse alla COVID-19	28 miliardi di euro di potenziali finanziamenti	A metà agosto, la BEI aveva ricevuto 72 richieste, provenienti da 23 Stati membri, per progetti connessi alla COVID-19, ammontanti a 21 miliardi di euro. Di questo importo, la BEI ha approvato o firmato progetti per 18,1 miliardi di euro, mentre l'esame era in corso per 2,1 miliardi di euro.
	FGPE	200 miliardi di euro di potenziali finanziamenti	Le procedure preliminari sono state completate a fine agosto, una volta ratificato almeno il 60 % delle garanzie nazionali per il fondo. A fine agosto, nessun progetto di finanziamento era stato avviato.
MES	Sostegno per la gestione della crisi pandemica (PCS)	240 miliardi di euro	Nessuna richiesta presentata dagli Stati membri.

Fonte: compilazione di dati a cura della Corte dei conti europea.

Allegato VI – Reazione finanziaria della BEI alla crisi provocata dalla pandemia

01 Al 18 agosto 2020, la BEI riferisce di 72 progetti di finanziamento: 15 in corso di valutazione, 26 firmati e i rimanenti 31 approvati. I progetti approvati ammontano a 8,8 miliardi di euro, mentre quelli firmati a 10,1 miliardi di euro e quelli in corso di valutazione a 2,1 miliardi di euro (cfr. [figura A](#)). Quasi il 55 % dei progetti, rappresentanti il 75 % circa della dotazione finanziaria complessiva, è stato presentato tra giugno e luglio.

Figura A – Progetti connessi alla COVID-19, per stato di approvazione

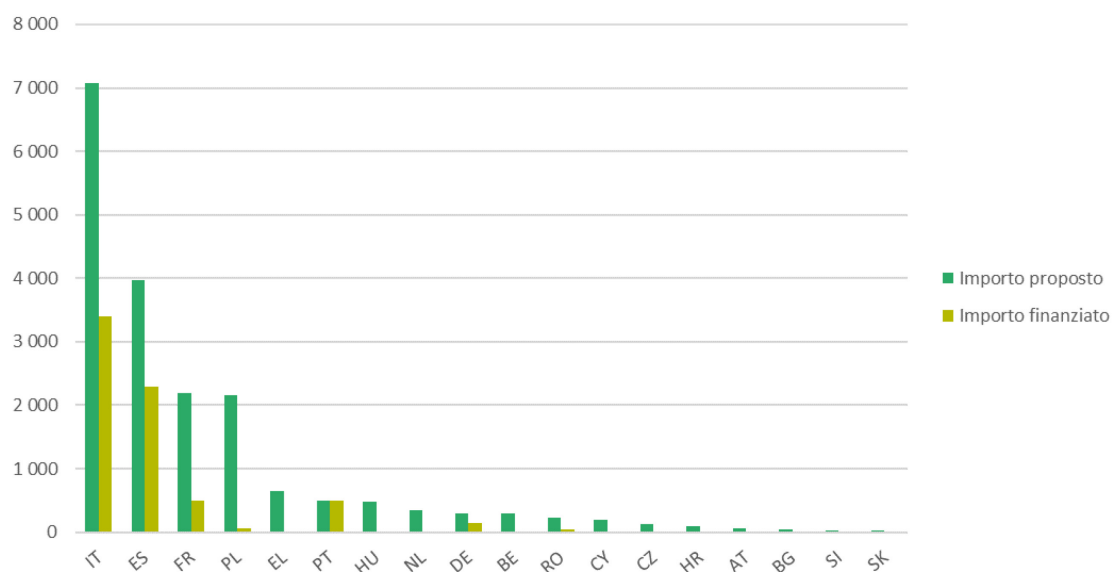


Nota: prima dell'approvazione del finanziamento da parte del consiglio di amministrazione, e prima della firma del prestito, i progetti vengono valutati e negoziati.

Fonte: banca dati pubblica della BEI⁵⁸.

02 Il paese con il maggior numero di progetti della BEI è l'Italia (18), seguita da Spagna (13), Polonia (5) e Francia (5). In termini di importo preventivato (cfr. [figura B](#)), il paese che sta beneficiando maggiormente finora di un intervento della BEI è l'Italia (7 miliardi di euro), seguita da Spagna (4 miliardi di euro), Francia (2,2 miliardi di euro) e Polonia (2,1 miliardi di euro).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Figura B – Progetti connessi alla COVID-19, per paese

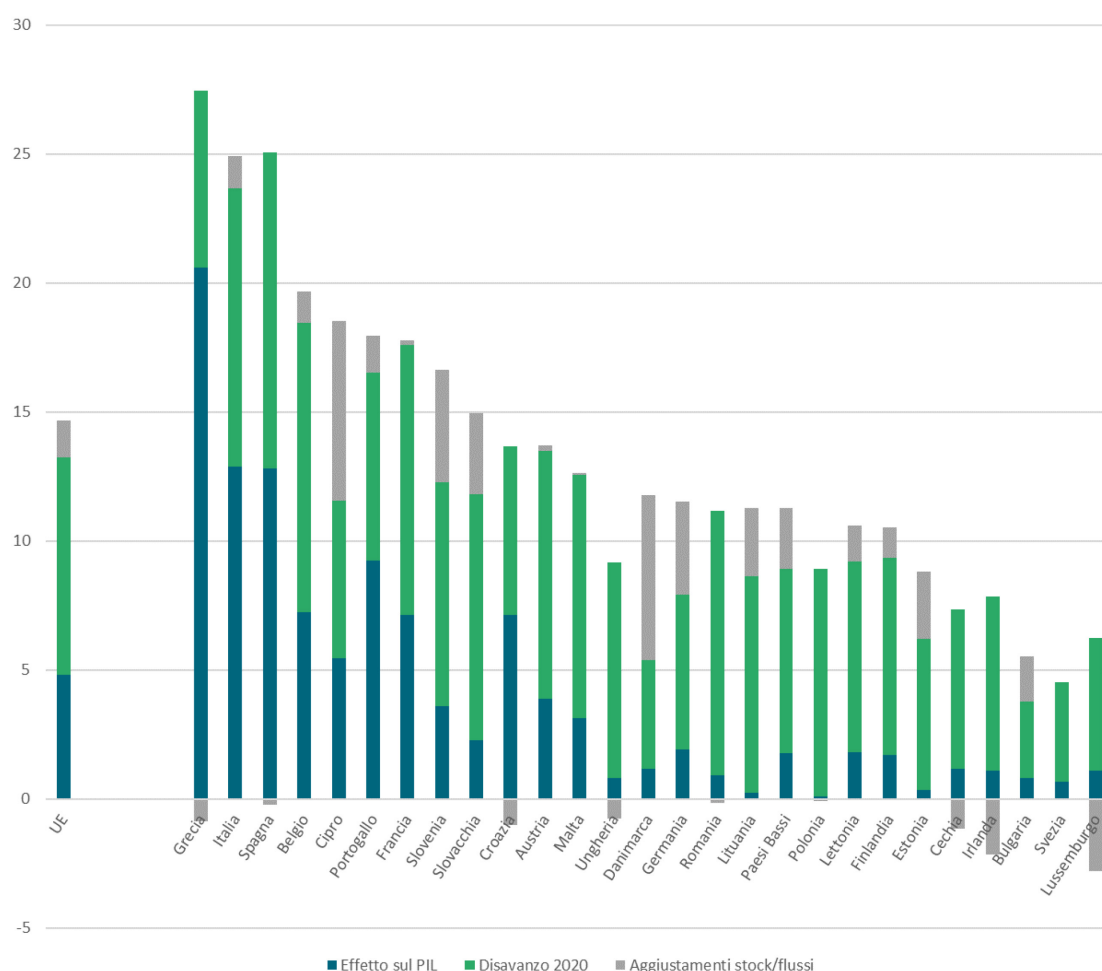
Fonte: banca dati pubblica della BEI.

03 Il 79 % dei progetti (57 progetti) è indirizzato alle PMI, l'11 % (8 progetti) alla sanità, il 4 % (3 progetti) all'energia, il 3 % (2 progetti) a ricerca e sviluppo e il 2 % all'ambiente. In termini di importi, il 66 % delle garanzie (13 909 milioni di euro) va a PMI, il 29 % (6 142 milioni di euro) a progetti nel settore sanitario, il 2 % (400 milioni di euro) al settore dell'energia e l'1 % rispettivamente ad ambiente (300 milioni di euro) e ricerca e sviluppo (150 milioni di euro).

Allegato VII – Principali fattori che spiegano le diverse variazioni dei rapporti debito/PIL

01 La variazione dei picchi nei debiti pubblici previsti, in percentuale del PIL⁵⁹, è per lo più causata dall'entità dei disavanzi attesi e degli aggiustamenti stock/flussi (quali prestiti pubblici e iniezioni di capitale attuati durante la crisi), ma anche dall'effetto della contrazione del PIL. L'impatto delle perdite di PIL sui tassi di indebitamento è maggiore nei paesi con un più elevato rapporto debito/PIL (cfr. [figura A](#)). Inoltre, nella maggior parte dei paesi con un alto debito, sono attese ingenti riduzioni del PIL (cfr. [figura B](#)).

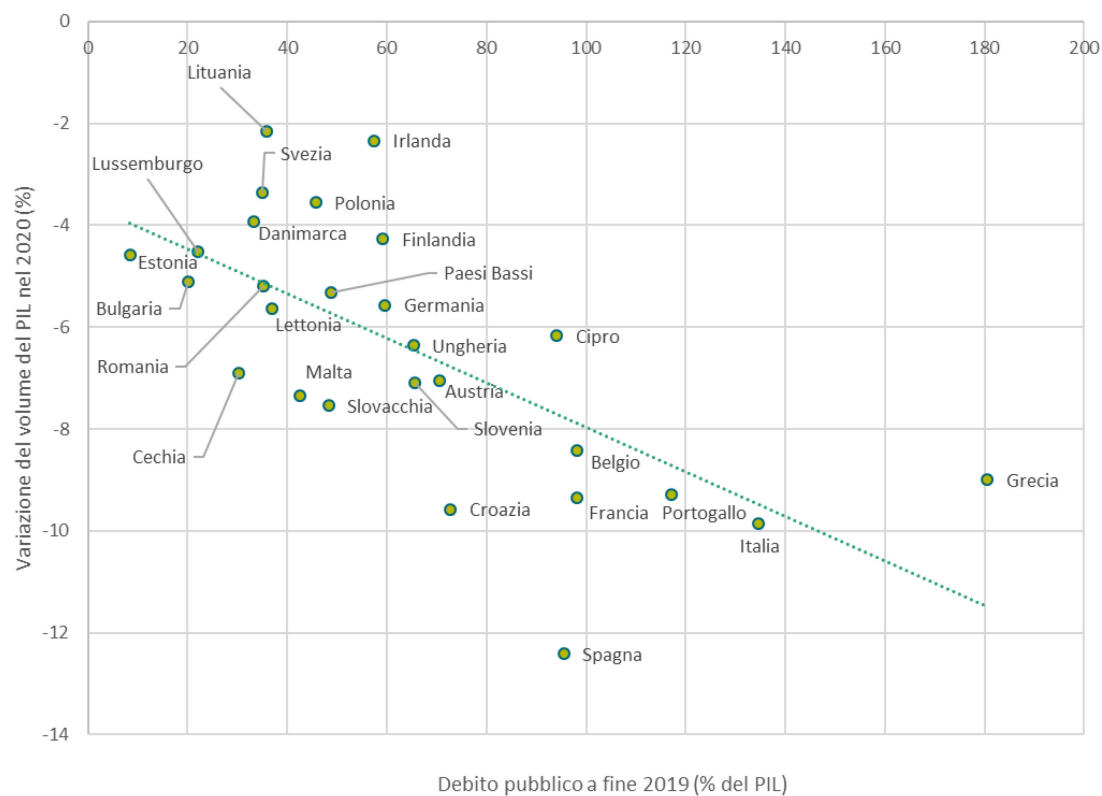
Figura A – Composizione delle variazioni del debito pubblico nel 2020 (in percentuale del PIL)



Fonte: previsioni di autunno della Commissione (banca dati AMECO).

⁵⁹ Sulla base delle previsioni di primavera della Commissione europea, 2020.

Figura B – Le più ingenti riduzioni del PIL sono previste nei paesi ad alto indebitamento



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base delle previsioni di autunno della Commissione (2020).

Allegato VIII – Problemi di rendicontabilità nell’ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Nel parere formulato sulla proposta della Commissione per l’istituzione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza⁶⁰, la Corte evidenzia numerose problematiche concernenti l’obbligo di render conto:

- l’ambito di applicazione e gli obiettivi del dispositivo sono alquanto ampi e interessano una vasta gamma di aree di intervento. Non compare né una quantificazione dei risultati attesi a livello dell’UE né dei fondi assegnati ai singoli obiettivi. Tuttavia, negli orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha suggerito di riservare il 37 % dei fondi per l’azione per il clima e il 20 % per la transizione digitale;
- per quanto attiene al ruolo del Parlamento europeo nel fornire supervisione e controllo, il proposto regolamento che istituisce l’RRF⁶¹ prevede la trasmissione della valutazione di detti piani al Parlamento europeo, la presentazione di una relazione annuale e una relazione di valutazione quattro anni dopo l’entrata in vigore del regolamento. Nel proprio parere, la Corte ha indicato che il ruolo del Parlamento europeo nelle procedure di bilancio e di discarico andrebbe chiaramente definito nel testo del regolamento proposto, visto che la spesa dell’RRF verrà gestita, secondo le norme disciplinanti il bilancio dell’UE, come entrate con destinazione specifica esterna;
- l’articolo 287 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea conferisce alla Corte dei conti europea il potere di sottoporre ad audit qualunque entrata o spesa dell’Unione. Il considerando (40) del proposto regolamento istitutivo dell’RRF rammenta che “ogni persona o entità che riceve fondi dell’Unione è tenuta a cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione, a concedere i diritti necessari e l’accesso [...] alla Corte dei conti europea” a fini di audit. Ciò nonostante, nel parere citato la Corte ha raccomandato, per motivi di chiarezza, che nel proposto regolamento istitutivo del dispositivo sia inserita una disposizione specifica che sancisca esplicitamente il diritto della Corte ad espletare audit sia sulle sovvenzioni che sulla componente “prestiti” del dispositivo;

⁶⁰ Parere 06/2020 della Corte dei conti europea sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408 *final*.

- dopo aver presentato l'iniziale proposta di regolamento istitutivo dell'RRF, la Commissione ha proposto norme proporzionate per assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che al momento in cui la presente analisi veniva completata erano in corso di discussione. Dette norme sono parzialmente riflesse nel compromesso della Presidenza e nelle modifiche apportate dal Parlamento europeo;
- la Corte ha rilevato che la spesa a titolo del dispositivo è concentrata nei primi anni e che la maggior parte di essa sarà già stata eseguita quando la valutazione sarà pubblicata. Ciò è forse inevitabile, poiché la celere attuazione è uno degli obiettivi dell'RRF. Vi è il rischio che eventuali insegnamenti tratti dalla valutazione siano pertanto di scarsa utilità per la gestione della restante parte del dispositivo;
- poiché il dispositivo è stato posto sotto il coordinamento del semestre europeo, la Corte, nella relazione speciale sul semestre europeo, ha sottolineato le difficoltà insite nel misurare l'efficacia dell'intervento strategico per molteplici e simultanei obiettivi e aree di intervento.

Allegato IX – Precedenti idee per strumenti di coordinamento economico più ambiziosi

01 La pandemia ha fatto emergere, ancora una volta, la difficoltà di gestire gravi shock nella zona euro in assenza di una capacità di bilancio dell'UE. Prima dell'insorgere della pandemia, alcune proposte di costruire strumenti di bilancio permanenti dell'UE non avevano trovato consenso. In particolare, nel corso dei negoziati del 2017-2019 per il prossimo bilancio pluriennale dell'UE, la Commissione ha esposto numerose idee per strumenti finanziari che potrebbero attenuare gravi shock macroeconomici per l'economia dell'UE:

- o **uno strumento di stabilizzazione macroeconomica** – nel maggio 2018, la Commissione europea ha proposto di istituire la Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, al fine di assorbire ampi shock macroeconomici asimmetrici nella zona euro. Nell'ambito di tale soluzione, il bilancio dell'UE garantirebbe prestiti back-to-back per un ammontare massimo di 30 miliardi di euro. I prestiti sarebbero disponibili per gli Stati membri colpiti da detti shock e che rispettano rigorosi criteri di ammissibilità riguardanti solide politiche macroeconomiche e di bilancio. Il sostegno doveva essere utilizzato per mantenere i livelli di investimenti pubblici. Sebbene *Next Generation EU* abbia una finalità analoga, ha carattere temporaneo ed il suo meccanismo di finanziamento comprende sia sovvenzioni che prestiti;
- o **un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione** – un'idea reiterata in numerose varianti dalla Commissione, da economisti e dagli Stati membri. Il regime proposto dalla Commissione⁶² fungerebbe da “fondo di riassicurazione” per i regimi nazionali di disoccupazione (ma non fornirebbe prestazioni direttamente ai disoccupati). Detto regime fornirebbe maggiori margini di manovra alle finanze pubbliche nazionali in tempi di crisi. Nel proprio programma di lavoro (gennaio 2020), la Commissione ha annunciato la propria intenzione di proporre formalmente un tale regime. Lo strumento SURE può essere considerato un primo passo verso un regime europeo di disoccupazione ma, data la sua natura discrezionale e il limitato ambito d'applicazione, non soddisfa le ambizioni dell'iniziale idea di uno stabilizzatore automatico;

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf

- o a fine 2019, l'Eurogruppo stava ancora analizzando soluzioni appropriate per uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività** (BICC) della zona euro, da finanziarsi a valere sul prossimo QFP, che sovvenzionerebbe riforme rafforzanti la convergenza fra Stati membri, in accordo con le priorità del semestre europeo. Detto strumento sostituirebbe lo "**strumento per la realizzazione delle riforme**", proposto dalla Commissione inizialmente nel maggio 2018.

02 L'idea degli "eurobond" (obbligazioni emesse congiuntamente da Stati membri della zona euro) è stata dapprima esposta dalla Commissione nel 2011⁶³, durante la crisi del debito sovrano. Quando la crisi generata dalla COVID-19 è peggiorata, rinnovate proposte per l'emissione congiunta di strumenti di debito, come ad esempio i "Corona bond", sono emerse a livello politico, nei think-tank e nel mondo accademico. I fondi potrebbero essere raccolti, ad esempio, dalla Banca europea per gli investimenti. Grazie alla mutualizzazione, i "Corona bond" sarebbero una fonte di finanziamento meno costosa per molti Stati membri rispetto alle loro stesse obbligazioni sovrane. Numerosi Stati membri, compresi quelli più duramente colpiti dalla crisi, hanno appoggiato questa idea, ma altri si sono fortemente opposti. Il proposto *Next Generation EU* è stato il compromesso che ne deriva.

⁶³ Commissione europea, "Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond", 2011.

Acronimi e abbreviazioni

ABE: Autorità bancaria europea

AMECO: banca dati macroeconomica annuale della Direzione generale degli Affari economici e finanziari della Commissione europea

BCE: Banca centrale europea

BEI: Banca europea per gli investimenti

CERS: Comitato europeo per il rischio sistemico

Corte: Corte dei conti europea

CRII: iniziativa di investimento in risposta al coronavirus

EIOPA: Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

ESI: strumento per il sostegno di emergenza

ESMA: Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

FEIS: Fondo europeo per gli investimenti strategici

FGPE: Fondo di garanzia paneuropeo

Fondi SIE: fondi strutturali e di investimento europei

FSUE: Fondo di solidarietà dell'Unione europea

IFM: istituzione finanziaria monetaria

MES: meccanismo europeo di stabilità

NGEU: *Next Generation EU* (strumento dell'Unione europea per la ripresa)

NPL: credito deteriorato

PCS: sostegno per la gestione della crisi pandemica

PIL: prodotto interno lordo

PMI: piccola o media impresa

QFP: quadro finanziario pluriennale

RNL: reddito nazionale lordo

RRF: dispositivo per la ripresa e la resilienza

RRP: piani nazionali per la ripresa e la resilienza

RSP: raccomandazioni specifiche per paese

SSS: strumento di sostegno alla solvibilità

SURE: strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza

UE: Unione europea

Glossario

Aiuto di Stato: sostegno pubblico diretto o indiretto a un'impresa od organizzazione, che la pone in condizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Assistenza finanziaria: sostegno finanziario dell'UE (ad esempio, prestiti) fornito a Stati membri in difficoltà finanziaria al fine di consentirne il risanamento macroeconomico o finanziario e garantire che siano in grado di adempiere agli obblighi relativi al settore pubblico o alla bilancia dei pagamenti.

Credito deteriorato (NPL): credito per il quale i pagamenti sono scaduti da un determinato periodo di tempo (in genere 90 giorni) o è dimostrato che sarà improbabile un rimborso integrale.

Istituzioni finanziarie monetarie: banche centrali, enti creditizi residenti (come definiti dal diritto dell'UE) e altre istituzioni finanziarie residenti la cui attività consiste nell'accettare depositi da entità diverse dalle istituzioni finanziarie monetarie e nel concedere crediti e/o effettuare investimenti in titoli per proprio conto.

Mercato finanziario: mercato per la compravendita di azioni, obbligazioni, materie prime, valute e altre attività finanziarie.

Quadro finanziario pluriennale: piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali nell'ambito di sei rubriche principali, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, esso costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE. L'attuale QFP copre il periodo 2014-2020.

Raccomandazioni specifiche per paese: orientamenti strategici su come mantenere finanze pubbliche sane, formulati annualmente dalla Commissione e destinati agli Stati membri. La Commissione li sottopone poi all'approvazione del Consiglio in luglio, nel quadro del semestre europeo.

Semestre europeo: ciclo annuale di coordinamento economico e di bilancio dell'UE, nell'ambito del quale vengono forniti orientamenti strategici agli Stati membri.

Stabilizzatore automatico: componente della politica di bilancio che varia con il ciclo economico (introiti tributari, spesa per il welfare, ecc.).

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata stilata dalla Sezione di audit IV – presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte – specializzata nell’audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l’economia competitiva.

L’analisi è stata diretta da Ildikó Gáll-Pelcz, Membro della Corte, coadiuvata da: Claudia Kinga Bara, capo di Gabinetto, e Zsolt Varga, attaché di Gabinetto; Zacharias Kolias, primo manager; Adrian Savin, capoincarico; Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska e Jacques Sciberras, auditor; Adrian Williams (assistenza linguistica), Alexandra Mazilu (grafica); Claudia Albanese e Zsolt Varga (ECALab).

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno attuato una serie di misure per limitare e contrastare i danni economici causati dall'attuale pandemia di COVID-19. La presente analisi fornisce una panoramica integrata delle misure adottate a livello nazionale fino a fine giugno 2020 e a livello UE fino a fine agosto 2020. Vengono inoltre segnalati rischi, sfide e opportunità per l'avvenire del coordinamento economico dell'UE.

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:

eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**CORTE
DEI CONTI
EUROPEA**