

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani



LA PANDEMIA  
COME FINESTRA DI OPPORTUNITÀ:  
IL NEXT GENERATION EU

*Relatore:* Prof. MARCO MASCIA

*Laureando:* IVAN  
MASEVSKI  
matricola N.  
1198353/SP1421

Anno accademico 2020/2021

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>1. La pandemia come finestra di opportunità</b> .....	7
1.1 Finestra di opportunità e imprenditori di policy .....	7
1.1.1 I fattori interni all’Unione .....	8
1.1.2 I fattori esterni all’Unione .....	14
1.2 La risposta europea alla pandemia .....	17
1.3 Dalla dialettica tra Stati e istituzioni all’accordo sul <i>NextGenEU</i> .....	24
1.3.1 Metodo comunitario e negoziazioni .....	25
1.3.2 La dialettica Stati-istituzioni prima dell’accordo .....	27
<b>2. Dal <i>Next Generation EU</i> all’Europa post-pandemia</b> .....	35
2.1 Obiettivi del <i>Next Generation EU</i> .....	36
2.2 Dispositivo per la ripresa e la resilienza .....	39
2.3 <i>REACT-EU</i> : il caso italiano .....	43
2.4 I possibili effetti <i>spillover</i> del <i>Next Generation EU</i> .....	45
2.5 I fattori che potrebbero rallentare il processo di integrazione .....	50
<b>3. Le risorse europee sotto la lente del pilastro europeo</b> .....	57
3.1 Il pilastro europeo dei diritti sociali .....	57
3.2 Piano d’azione del pilastro europeo e <i>Next Generation EU</i> .....	59
3.3 Il PNRR sotto la lente del pilastro europeo dei diritti sociali .....	62
3.3.1 Istruzione e ricerca .....	65
3.3.2 Inclusione e coesione.....	67
3.3.3 Salute .....	70
<b>Conclusioni</b> .....	75
<b>Bibliografia e sitografia</b> .....	83
Bibliografia primaria.....	83
Bibliografia secondaria .....	84
Articoli di giornale e blog .....	87

## Sigle e abbreviazioni

- UE** o **Unione** – Unione europea
- NGEU** o **NextGenEU** – *Next Generation EU*
- COVID-19** – *CO*rona*V*irus *D*isease *19*
- FMI** – Fondo Monetario Internazionale
- ISTAT** – Istituto nazionale di statistica
- TUE** – Trattato sull’Unione europea
- TFUE** - Trattato sul funzionamento dell’Unione europea
- REACT-EU** – fondo *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*
- PNRR** – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
- EPP** – *European People’s Party*
- S&D** – *Socialists & Democrats*
- EUROSTAT** - Ufficio statistico dell’Unione europea
- DESI** - *Digital Economy and Society Index*
- CULT** - Commissione per la cultura e l’istruzione (del Parlamento europeo)
- B3W** - *Build Back Better World*
- ISPI** - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale
- SURE** –fondo *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*
- BCE** – Banca centrale europea
- MES** o **ESM** – Meccanismo europeo di stabilità / *European Stability Mechanism*
- Troika** (riferito al MES) – Gruppo decisionale formato da Commissione europea, FMI e BCE
- PEPP** – *Pandemic emergency purchase programme*
- MTF** o **QFP** – *Multiannual Financial Framework* o quadro finanziario pluriennale
- BEI** – Banca europea per gli investimenti
- PMI** – Piccole e medie imprese
- CIG** – Cassa integrazione guadagni
- G7** – Gruppo dei Sette (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania, Canada, Giappone più, informalmente, i rappresentanti dell’UE).
- SBBS** – *Sovereign bond-backed securities (safe asset europeo)*
- SDGs** – *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite
- ONG** – Organizzazione non governativa
- NEET** – *Not in Education, Employment or Training*
- STEM** – *Science, technology, engineering, and mathematics*
- R&S** – Ricerca e sviluppo
- Cfr.** – Confronta
- P. (pp.)** – Pagina (pagine)

## Introduzione

“Non ci sarà più una zona rossa, non ci sarà più la zona 1 e la zona 2 della penisola, ci sarà l’Italia, un’Italia zona protetta”: sono queste le parole con cui il 9 marzo 2020, con una diretta su Facebook, il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte annuncia il primo *lockdown* nazionale al mondo per contenere l’avanzata della pandemia di COVID-19. Da quel giorno in poi l’Italia e il mondo intero sono cambiati radicalmente in un arco di tempo molto ristretto: in poche settimane decine di altri Paesi colpiti dalla pandemia seguirono l’esempio italiano confinando in casa fino a 4,4 miliardi di persone, il 57% della popolazione mondiale<sup>1</sup>. La pandemia, oltre ad aver causato, ad oggi, secondo le stime ufficiali della Johns Hopkins University, la morte di oltre 3,9 milioni di persone, ha portato con sé la peggior recessione globale dalla crisi del 1929 che è stata denominata “*The Great Lockdown*” dal FMI: nel 2020, la Banca Mondiale ha previsto un crollo del -4,3% del PIL globale mentre il *World Economic Outlook* redatto dal FMI nel gennaio 2021 segnala un crollo del -3,5% del PIL globale nel 2020 e, in particolare, una variazione negativa del PIL pari al -4,9% per le economie avanzate di cui l’eurozona è maglia nera con un crollo del -7,2%<sup>2</sup>. Per quanto riguarda l’Italia, l’ISTAT, nella sua ricerca “Le prospettive per l’economia italiana nel 2020-2021”, segnala una caduta del PIL italiano pari a -8,9% nel 2020 e un’espansione economica del +4% per il 2021<sup>3</sup>, nonostante la presenza di incertezze riguardo alle tempistiche della campagna vaccinali e sui tempi di realizzazione del *Next Generation EU*.

L’Italia, in prima fila, assieme ad altri Paesi membri, ha chiesto fin da subito un forte intervento a livello europeo per attenuare gli effetti economici devastanti provocati dai *lockdown* nel continente. L’Unione europea, dopo un iniziale

---

<sup>1</sup> Bates et al. «*COVID-19 Pandemic and Associated Lockdown as a “Global Human Confinement Experiment” to Investigate Biodiversity Conservation*». *Biological Conservation* 248 (1° agosto 2020): 108665.

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108665>

<sup>2</sup> FMI. «*World Economic Outlook Update, January 2021: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity*». Consultato 13 aprile 2021.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

<sup>3</sup> Istat. «*Le prospettive per l’economia italiana nel 2020-2021*», 3 dicembre 2020.

<https://www.istat.it/it/archivio/251214>

tentennamento, ha concordato con gli Stati membri, oltre a tutta una serie di misure emergenziali, il Piano per la ripresa dell'Europa da 1,8 trilioni di euro, il più grande pacchetto di stimoli della storia europea. All'interno di questo piano, una parte consistente di fondi, pari a 750 miliardi di euro, è dedicata al *Next Generation EU*, la *policy* europea che dovrebbe non solo porre rimedio agli effetti negativi provocati dalla pandemia ma anche creare una nuova Europa più verde, più digitale e più resiliente. La crisi da COVID-19 ha aperto una finestra di opportunità per la promozione della transizione sostenibile in tutti i settori economici e sociali però è fondamentale che la finestra di opportunità sia adeguatamente inquadrata dagli imprenditori di *policy* e che la transizione venga pianificata e implementata con estrema attenzione per evitare che gli effetti negativi prodotti dalla crisi diventino strutturali e che siano la base di una recessione duratura che avrebbe conseguenze disastrose sull'economia degli Stati europei e sulla vita di milioni di persone. La sostenibilità ambientale, che è il fulcro del *Green Deal* europeo, dovrà essere la cornice di tutti gli investimenti sia per creare un nuovo sviluppo economico, che non dipenda più dall'importazione di combustibili fossili, sia perché tutelare la biodiversità in quanto tale è fondamentale dato che da essa dipende tutto l'ecosistema che ingloba anche gli esseri umani, e quindi la tutela dell'ambiente è direttamente legata alla salute dei cittadini.

Il presente elaborato è organizzato in capitoli, paragrafi e sottoparagrafi e ha come tematiche principali l'analisi della pandemia come finestra di opportunità, il *Next Generation EU* e i suoi possibili effetti spillover sul processo di integrazione europea. Gli strumenti utilizzati per svolgere la ricerca sono vari: per descrivere le nozioni teoriche di certi fenomeni si è fatto riferimento a manuali accademici mentre per spiegare l'inquadramento e il funzionamento delle policy adottate a livello europeo si è fatto prevalentemente riferimento al testo originario degli atti europei con l'integrazione di una serie di articoli di giornale e blog di giornalisti o professori esperti in materia. Sono inoltre presenti riferimenti a lezioni universitarie di esperti nel settore, rinvii ai portali di istituzioni europee e a studi effettuati da istituti statistici o organizzazioni internazionali.

Il primo capitolo fornisce un inquadramento teorico generale del tema e mira a rispondere alle seguenti domande: perché la pandemia è una finestra di

opportunità e verso cosa? Chi ha colto questa opportunità, come e con quali mezzi? Innanzitutto, il primo paragrafo delinea come la concomitanza temporale di una serie di fattori politici, economici e sociali, interni ed esterni all'Unione, abbia creato le condizioni per una finestra di opportunità che viene sfruttata dall'Unione europea per proseguire nel suo percorso di integrazione. Il secondo paragrafo è, invece, dedicato a una sintesi delle principali *policy* adottate a livello europeo per far fronte alla pandemia. Infine, il terzo paragrafo illustra la dialettica che si è sviluppata tra Stati e istituzioni comunitarie per l'accordo sul *Next Generation EU*.

Il secondo capitolo è incentrato sugli obiettivi del *Next Generation EU* e sul futuro dell'integrazione europea. Anzitutto, vi è un'introduzione generale sulla base giuridica contenuta nel TFUE che giustifica un intervento così massiccio a livello di Unione per contrastare la crisi prodotta dalla pandemia. Successivamente, nei primi tre paragrafi del capitolo vengono analizzati il funzionamento e gli obiettivi del *Next Generation EU*, del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del fondo REACT-EU. Il paragrafo dedicato al REACT-EU contiene un breve focus specifico sul caso italiano. Nel quarto paragrafo, invece, si disaminano i possibili effetti *spillover* derivanti dal *NextGenEU* nei prossimi anni. Segue poi l'ultimo paragrafo in cui vengono illustrati una serie di fattori che potrebbero rallentare o bloccare il *NextGenEU* e il processo di integrazione verso un'Europa sempre più unita. Una volta compreso cosa sia il *NextGenEU*, questo secondo capitolo ha l'obiettivo principale di rispondere alla domanda: quali sono gli effetti *spillover* derivanti dal piano di investimenti europeo e quali sono i fattori che creano incertezza in merito al successo del piano?

Il terzo e ultimo capitolo verte sull'analisi del *NextGenEU* e, soprattutto, del PNRR italiano sotto la lente del pilastro europeo dei diritti sociali, cioè quel documento programmatico articolato in 20 principi cardine che dovrebbe orientare nei prossimi decenni la costruzione di una nuova Europa sociale. In altre parole, l'obiettivo principale di questo capitolo è capire in che modo il *NextGenEU* e il pilastro sociale siano tra loro connessi e se gli investimenti previsti nel PNRR siano sufficienti per realizzare la nuova Europa sociale così come delineata dal pilastro europeo. Il primo e il secondo paragrafo di questo capitolo illustrano i principi del pilastro e il piano d'azione sul pilastro europeo presentato il 4 marzo 2021, piano

che fissa una *roadmap* di misure e una serie di obiettivi concreti volti a implementare i diritti e i principi contenuti nel pilastro. Infine, nel terzo paragrafo vengono comparati i principi del pilastro europeo con gli obiettivi, gli investimenti e le riforme contenuti nel PNRR italiano.

# 1. La pandemia come finestra di opportunità

## 1.1 Finestra di opportunità e imprenditori di policy

Per finestra di opportunità, o *window of opportunity*, si intende un momento storico, generalmente breve, in cui vi è l'occasione di raggiungere un certo obiettivo che prima di allora non era possibile raggiungere. La pandemia ha riaperto la strada per la ripresa del percorso d'integrazione in alcuni settori molto delicati per gli Stati membri, ha aperto un lento processo di ripensamento del ruolo delle istituzioni europee e, soprattutto, ha riposizionato le *policy* europee verso gli obiettivi di un'Europa più verde, più digitale e più resiliente, abbandonando, almeno per il momento, il modello dell'*austerity*.

Secondo il modello di Kingdon, Professore Emerito dell'università del Michigan, esistono tre flussi, il flusso dei problemi, il flusso delle soluzioni e il flusso della politica, che si muovono in maniera autonoma tra loro. La concomitanza temporale tra i flussi è data dall'apertura casuale di una finestra di opportunità e dalla presenza di un imprenditore di *policy* che sappia sfruttare la finestra che si è venuta a creare allo scopo di far entrare una determinata questione in agenda e generare così determinate *policy* per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Nel suo libro "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*" John W. Kingdon scrive:

“Le finestre si aprono nei sistemi politici. Queste finestre di *policy*, le opportunità di azione su determinate iniziative, compaiono da sole e restano aperte solo per brevi periodi. Se i partecipanti [imprenditori di *policy*] non possono approfittare o non approfittano di queste opportunità dovranno aspettare sino all'arrivo della prossima opportunità. . . . I partecipanti scaricano le loro concezioni dei problemi [flusso dei problemi], le loro proposte [flusso delle soluzioni], e le forze politiche [flusso della politica] nell'opportunità di scelta, e l'*outcome* dipende dal *mix* di elementi presenti e dal modo in cui gli elementi vengono accoppiati tra loro”<sup>4</sup>.

L'autore, inoltre, aggiunge che le finestre di opportunità non sono frequenti, ma “nonostante la loro rarità, i più grandi cambiamenti nella politica pubblica

---

<sup>4</sup> John W. Kingdon. «*Agendas, Alternatives, and Public Policies*». Second edition, Pearson new international edition. Always Learning. Harlow: Pearson, 2014, p. 167.



dipendono dall'arrivo di queste opportunità"<sup>5</sup>. È come se vari elementi stessero aspettando in coda per entrare nell'agenda: Kingdon sostiene che quando gli elementi sono ben ordinati, si apre una finestra di opportunità che istituisce una priorità nella coda nel senso che gli imprenditori di *policy* muovono alcuni pezzi in avanti nella coda "essenzialmente perché ritengono che le loro proposte hanno una buona possibilità di attuazione" in quelle condizioni che si sono venute a formare<sup>6</sup>. Nel caso specifico in analisi, l'apertura della finestra di opportunità è legata all'arrivo casuale della pandemia mentre gli imprenditori di *policy* corrispondono alle istituzioni europee e agli Stati membri, i quali sono riusciti ad accordarsi su alcuni pacchetti di *policy* a livello europeo con l'intento di procedere verso gli obiettivi poc'anzi illustrati.

### 1.1.1 I fattori interni all'Unione

Iniziamo ad analizzare i fattori interni all'Unione europea che hanno contribuito all'apertura della finestra di opportunità o che hanno comunque posto in essere le condizioni necessarie per un effettivo intervento a livello comunitario dei vari attori politici europei.

In primo luogo, è importante avere un'idea del clima politico che si era venuto a creare in Europa prima delle elezioni europee del 2019: infatti, come mostra uno studio del 2019 realizzato dall'istituto di ricerca SWG e da altri istituti europei, le elezioni politiche europee del 2019 erano diventate una prova di forza per i partiti sovranisti in quanto si temeva che i cittadini avrebbero usato tale occasione per ostentare i diffusi sentimenti di rabbia e di diffidenza che serpeggiavano nei vari Stati europei verso le élites e le istituzioni europee, in particolare a causa della gestione fallimentare di alcuni problemi rilevanti quali la crisi economica dei debiti sovrani, la crescente ineguaglianza nella distribuzione della ricchezza, i fenomeni migratori e la corruzione<sup>7</sup>. Il risultato delle elezioni europee ha sicuramente portato a importanti cambiamenti ma in realtà non è stato destabilizzante come si temeva:

---

<sup>5</sup> John W. Kingdon. «*Agendas, Alternatives, and Public Policies*». Second edition, Pearson new international edition. Always Learning. Harlow: Pearson, 2014, p. 167.

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Pessato, Maurizio, Rado Fonda, e Riccardo Benetti. «*Il Clima Socio-Politico Prima Delle Elezioni Europee 2019*»: Italian Journal of Electoral Studies IJES - QOE 82, n. 2 (30 dicembre 2019): 133–49. <https://doi.org/10.36253/qoe-8545>

il Partito Popolare Europeo (EPP) e il Partito Socialista Europeo (PSE), pur perdendo la maggioranza assoluta dei seggi, sono rimasti i primi due partiti europei, mentre hanno ottenuto un importante successo i partiti liberali e verdi, i quali hanno portato i loro seggi rispettivamente da 69 a 98 e da 52 a 67. Anche i partiti euroscettici hanno ottenuto un risultato importante però sicuramente al di sotto delle aspettative: il gruppo politico Identità e Democrazia (ID) è passato da 36 a 76 seggi, mentre il gruppo politico dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR) ha perso 15 seggi passando da 77 a 62. Anche il Gruppo della Sinistra al Parlamento europeo (GUE/NGL) ha subito un calo passando da 52 a 39 seggi. Da questi dati possiamo trarre che da un lato vi è stato un certo indebolimento dei due grandi partiti tradizionali e dall'altro vi è stato un rafforzamento del partito nazionalista ed euroscettico Identità e Democrazia, in particolare grazie all'*exploit* della Lega in Italia e del *Rassemblement national* in Francia. Nonostante ciò, gli euroscettici sono rimasti ben lontani dall'aver la maggioranza al Parlamento e sono risultati, di fatto, irrilevanti nella formazione della Commissione. Tant'è vero che la nuova Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen, nominata dal Consiglio europeo dopo il fallimento del meccanismo dello *spitzenkandidat*, è stata eletta nella sua interezza con 461 voti favorevoli provenienti da EPP, S&D, Renew (gruppo dei liberali) e con il supporto esterno dei 24 parlamentari del partito Diritto e Giustizia polacco e dei 10 parlamentari del Movimento 5 Stelle italiano. L'elezione della nuova Commissione europea è molto importante perché ha posto le basi, ancor prima della pandemia, per il *Next Generation EU*. Difatti, tra le principali priorità della nuova Commissione europea vi era e vi è ancora lo *European Green Deal* con cui l'Unione intende raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e che è stata la base su cui si è poi innestato il *Recovery Plan for Europe*. La Commissione, nell'ambito del *Green Deal* europeo, prevede di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica attraverso un'azione in tutti i settori dell'economia volta a "investire in tecnologie rispettose dell'ambiente, sostenere l'industria nell'innovazione, introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane, decarbonizzare il settore energetico, garantire una maggiore

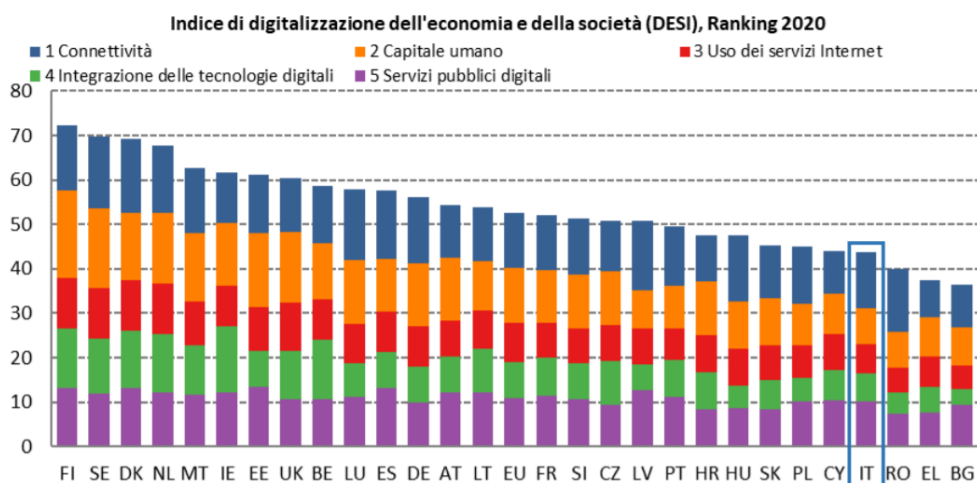
efficienza energetica degli edifici”<sup>8</sup>. Per raggiungere tale obiettivo è fondamentale anche collaborare con i partner internazionali per attuare gli impegni presi derivanti dall’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2016, il primo accordo universale giuridicamente vincolante sul clima che ha l’obiettivo principale di mantenere l’aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali. Il *Green Deal* europeo è un’importantissima novità che arriva sulla scia degli accordi internazionali sul clima e sulla scia dell’onda verde europea nata con gli scioperi “*Fridays for future*” e con il successo elettorale dei partiti verdi alle elezioni europee del 2019. Tra l’altro, inserendo questo obiettivo tra le priorità della Commissione, i partiti di maggioranza europei hanno sicuramente anche voluto cercare di sottrarre il tema della sostenibilità ambientale ai partiti verdi europei, i quali non hanno dato il loro sostegno alla formazione della Commissione, in vista delle prossime elezioni politiche europee. Il *Next Generation EU*, come vedremo, è fortemente legato agli obiettivi del *Green Deal* europeo.

In secondo luogo, un altro fattore interno che è necessario citare è la forte recessione economica che ha colpito le economie europee con l’arrivo della pandemia. I dati dell’EUROSTAT mostrano che il PIL reale dei Paesi dell’Unione ha subito nel 2020 un crollo del -6,2%: i Paesi che hanno subito le peggiori contrazioni del PIL sono la Spagna (-11%), l’Italia (-8,9%), la Croazia (-8,4%), la Grecia (-8,2%) e la Francia (-8,1%). Anche la Germania, prima economia del continente, ha visto un calo del -4,9% del suo PIL reale. Di fronte a questa situazione economica disastrosa, e tenendo conto che molti Paesi, tra cui l’Italia, a fine 2019 non avevano ancora recuperato i livelli di PIL pre-crisi 2007-2008, appariva ormai chiaro a tutti che il modello dell’*austerity*, adottato dopo la crisi dei debiti sovrani europei, non poteva più essere applicato. Inoltre, appariva evidente che non bastavano più i soli interventi di “ristoro”, bensì serviva un forte intervento europeo volto a riprogrammare e rilanciare le economie del continente partendo da presupposti e fondamenta diversi rispetto a quelli dell’economia pre-pandemia: è in questo contesto economico che si inserirà poi il *Next Generation EU*.

---

<sup>8</sup> Commissione europea. «*Green Deal europeo*». Consultato 27 marzo 2021. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

In terzo luogo, dobbiamo parlare brevemente del *digital divide* dato che uno dei grandi obiettivi dei fondi europei è quello di spingere la digitalizzazione: nel 2019, i servizi internet raggiungevano il 90% delle abitazioni delle famiglie europee e il 77% della popolazione adulta europea, tra i 16 e i 74 anni, usava internet quotidianamente però vi erano e vi sono tutt’oggi forti disparità tra i vari Paesi ma anche tra le varie regioni all’interno di ciascun Paese<sup>9</sup>. In generale, tendono ad esserci forti differenze in questo ambito fra i Paesi dell’Europa settentrionale ed occidentale, che sono molto più digitalizzati, e i Paesi dell’Europa mediterranea e dell’est. Inoltre, in tutti i Paesi vi è un *digital divide* più o meno ampio tra zone urbane e zone rurali. Notiamo però che il divario digitale non riguarda solo la connettività: per comprendere ciò ci è utile fare riferimento all’indice DESI (Indice di digitalizzazione dell’economia e della società). Il DESI “è un indice composito che riassume gli indicatori pertinenti sulle prestazioni digitali dell’Europa e traccia l’evoluzione degli Stati membri dell’UE nella competitività digitale”<sup>10</sup> dal 2014 in poi. I 5 indicatori che formano l’indice DESI sono: connettività, competenze digitali del capitale umano, uso dei servizi di internet, digitalizzazione delle attività economiche, servizi pubblici digitali. Di seguito possiamo vedere la classifica dei 27 Paesi membri dell’UE sulla base dell’indice DESI 2020:



Commissione europea. «Indice di digitalizzazione dell’economia e della società, Italia 2020».

<sup>9</sup> EUROSTAT. «*Digital economy and society statistics - households and individuals - Statistics Explained*». Consultato 13 aprile 2021.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals#Internet\\_usage](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#Internet_usage)

<sup>10</sup> Commissione europea. «*The Digital Economy and Society Index (DESI)*». 24 febbraio 2015.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

L'Italia, per esempio, senza contare il Regno Unito, si posiziona ventiquattresima in classifica, cioè al quart'ultimo posto<sup>11</sup>. Possiamo vedere la profondità del *digital divide* in Italia anche attraverso una ricerca dell'ISTAT del 2018-2019 che evidenzia come il 33,8% delle famiglie italiane non abbia un computer o un tablet in casa e che solo nel 22,2% delle famiglie ogni componente abbia un dispositivo informatico. La percentuale di famiglie senza un dispositivo sale al 41% nel Mezzogiorno e solo il 14,1% delle famiglie ne ha uno per ogni componente. Emerge, inoltre, che solo il 30,2% dei ragazzi di 14-17 anni ha alte competenze digitali mentre circa i due terzi di essi hanno solo competenze digitali basse o di base<sup>12</sup>. Di fronte a questa situazione, la pandemia non ha fatto altro che acuire il divario digitale dando un peso maggiore alle criticità preesistenti. Lo studio "COVID-19 e *digital divide*" del professor Zuddas Paolo del 26 maggio 2020 sottolinea che:

“Coloro che non disponevano di risorse tecniche e cognitive adeguate hanno visto peggiorare gravemente la propria condizione; anche perché nel corso della fase emergenziale si sono sviluppate numerose iniziative di supporto ... attivate attraverso la Rete; con la rilevante conseguenza che i soggetti più penalizzati dal divario digitale non sono stati in grado di ricevere quell'ausilio che gli avrebbe consentito di superare in parte le limitazioni imposte dal *lockdown* al godimento di fondamentali diritti sociali, quali il diritto alla tutela della salute, il diritto all'istruzione (e, per certi versi, il diritto al lavoro)”<sup>13</sup>.

Nonostante ciò, la pandemia ha spinto i governi nazionali a intervenire in maniera decisa in questo ambito anche perché non vi era altra modalità per erogare molti servizi pubblici, tra cui il servizio scolastico, durante le fasi di *lockdown* o di isolamento domiciliare degli infetti. I governi in tutta Europa hanno stanziato grandi fondi per la digitalizzazione, per la banda larga, per lo sviluppo del 4G e 5G, per l'acquisto di dispositivi digitali e connessioni internet. Il *Next Generation EU* si

---

<sup>11</sup> Cfr. Commissione europea. «*Indice di digitalizzazione dell'economia e della società, Italia 2020*». 24 febbraio 2015. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>

<sup>12</sup> Istat. «*Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*», 6 aprile 2020. <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>

<sup>13</sup> Paolo Zuddas. «*Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*», 26 maggio 2020, pp. 291-292

inserisce nella cornice di questo sforzo verso la digitalizzazione in quanto ha come uno degli obiettivi primari proprio la transizione digitale.

Infine, l'ultimo fattore interno da considerare che ha contribuito all'apertura della *window of opportunity* è stato il desiderio delle istituzioni europee di sfruttare l'occasione creata dalla pandemia per cercare di superare con successo la crisi e le difficoltà diffuse venutesi a creare con lo scopo di stimolare il rafforzamento dell'identità paneuropea. Innanzitutto, come affermato nello studio "L'identità europea" di Markus J. Prutsch, redatto nel 2017 per la commissione CULT del Parlamento europeo, bisogna sottolineare che l'identità comune europea non deve sostituire necessariamente le identità nazionali, che sono già ben consolidate, piuttosto dovrebbe integrarle. Il professor Prutsch, inoltre, afferma:

“Visto il carattere altamente politicizzato dei dibattiti su un'identità transeuropea, si potrebbe essere propensi a sostenere che gli sforzi diretti alla “creazione dell'identità europea” dovrebbero concentrarsi principalmente sui risultati (*output*) del sistema politico dell'UE piuttosto che sull'elaborazione di “politiche identitarie” su misura, di natura politica o culturale. La logica che giustifica un approccio che sposta l'attenzione sulla “legittimità basata sull'*output*” dell'Unione è che la buona politica e le buone politiche alla fine favoriranno l'identità. In altri termini, l'identità e il senso di appartenenza emergeranno come una sorta di ricompensa per il successo dell'attività politica. . . . Ovviamente, politiche che generano un valore aggiunto percepito come tale dai cittadini hanno maggiori probabilità di aumentare l'affinità e la lealtà nei confronti di un dato sistema politico rispetto a politiche fallimentari”<sup>14</sup>.

In sostanza, l'autore sostiene che siccome nel caso specifico dell'UE manca un demos europeo, cioè una legittimità basata sull'*input*, l'Unione dovrebbe concentrarsi a migliorare i risultati delle sue attività facendo in modo che quanto realizzato da essa sia effettivamente notato dai cittadini e attribuito all'Unione”<sup>15</sup>. Partendo da questo punto di vista, possiamo sostenere che la decisione dell'Unione di impegnarsi in prima fila attraverso il *Next Generation EU* e altre policy che vedremo più avanti sia stata un'occasione che le istituzioni hanno voluto utilizzare

---

<sup>14</sup> Markus J. Prutsch, Parlamento europeo. «L'identità europea», aprile 2017, p. 24  
<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/563c9c61-3b73-11e7-a08e-01aa75ed71a1#>

<sup>15</sup> Ibidem, p. 25

per mostrare alla cittadinanza i benefici dell'essere parte dell'Unione. Un'uscita vittoriosa dalla crisi economica e sanitaria non farebbero altro che rafforzare la creazione di una identità europea transnazionale e ridurre la forza dei partiti sovranisti ed euroscettici che mettono a rischio il progetto europeo.

### **1.1.2 I fattori esterni all'Unione**

Passando ora ai fattori esterni all'Unione che hanno creato le condizioni per la finestra di opportunità non possiamo non parlare della grave crisi del multilateralismo nelle relazioni internazionali. Infatti, la pandemia ha messo a nudo le difficoltà e i limiti dell'approccio multilaterale nell'affrontare le sfide globali. La gestione scoordinata dei *lockdown*, l'incapacità di trovare modalità uniformi di contenimento della pandemia, gli egoismi di Stati come Regno Unito e Stati Uniti nell'utilizzo del vaccino nella prima fase a scapito degli alleati europei, ma anche, negli anni precedenti, il fiasco nel coordinamento della risposta europea di fronte ai flussi migratori, il fallimento nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 e di grandi conflitti armati come quello in Libia e Siria, sono solo alcuni sintomi ed esempi di questa crisi del multilateralismo.

Con l'arrivo dell'ex Presidente Donald Trump alla Casa Bianca a inizio 2017 si è inaugurata una fase in cui il multilateralismo veniva apertamente criticato e attaccato dagli stessi Stati Uniti d'America a favore di un nuovo approccio basato sul "*my country first*". In realtà già da molti decenni gli Stati Uniti, schiacciati dal declino del loro soft power e della loro reputazione internazionale e a causa delle pressioni anti-globalizzazione interne, avevano cominciato un progressivo ritiro dal loro ruolo di potenza egemone globale. Le elezioni presidenziali americane del 2020 hanno mostrato quanto sia diviso, oggi più che mai, l'elettorato americano e come i due schieramenti politici, quello repubblicano e quello democratico, abbiano visioni opposte e confliggenti tra loro. L'assalto al Campidoglio degli Stati Uniti del 6 gennaio 2021 da parte di sostenitori del presidente uscente Trump è emblematico delle enormi fratture che attraversano il Paese. Queste divisioni interne non possono non riflettersi all'esterno indebolendo la posizione degli Stati Uniti nelle relazioni internazionali. Come è vero che gli Stati Uniti negli ultimi anni hanno cercato di allentare la loro presa in certe zone del mondo, come risultato delle

loro debolezze interne ed esterne, è altrettanto vero che non si sono affatto ritirati dalla competizione globale tra potenze. Il conflitto con la Cina, la nuova potenza emergente che si propone come leader globale, è sempre più acuto, tant'è vero che la nuova presidenza di Joe Biden è iniziata fin da subito con durissimi attacchi contro il Dragone accusando il Paese di genocidio nello Xinjiang nei confronti della popolazione degli uiguri, come affermato nel report sulle pratiche dei diritti umani del 2020 redatto dal Dipartimento di Stato americano<sup>16</sup>. Anche il piano di investimenti B3W (*Build Back Better World*), da 40 trilioni di dollari, proposto dagli USA per i Paesi a basso e medio reddito, durante il G7 a Cornwall, va nella direzione di contrastare le ambizioni cinesi nel mondo ponendosi come alternativa al BRI cinese (*Belt and Road Initiative* o Nuove vie della seta). Gli altri grandi rivali strategici degli Stati Uniti, che mettono a rischio il dominio americano dell'Europa, considerata da molti tutt'oggi il continente più importante al mondo, anche simbolicamente, sono la Russia, la Turchia e la Germania. Durante la presidenza Trump sono stati particolarmente duri gli attacchi e le minacce di ritorsioni economiche (talune volte effettivamente realizzate come nel caso dei dazi sull'acciaio e alluminio europei) nei confronti della Germania e dell'Europa in generale: da questo punto di vista, possiamo interpretare il *Next Generation EU* e in generale l'intero *Recovery Plan* come un tentativo europeo, su spinta della Germania, di ricostruire un'economia europea più forte e competitiva. Il fatto di puntare su un'economia verde e digitale è sicuramente un modo per prevenire futuri attacchi americani all'industria tedesca, in particolare quella automobilistica, ma anche per evitare che siano gli Stati Uniti a dettare per primi le regole della transizione verde in una maniera che sia contrastante rispetto agli interessi delle economie europee. Nell'ambito di questo scontro fra potenze, gli Stati Uniti, in particolare, temono la complementarità tra Russia e Germania, cioè temono che un avvicinamento eccessivo tra le due potenze regionali possa porre le condizioni per un disegno geopolitico europeo di allontanamento dalla sfera di influenza statunitense: un esempio di questo timore, come spiega Dario Fabbri, giornalista, consigliere scientifico e coordinatore America di *Limes*, è la forte ostilità americana

---

<sup>16</sup> U.S. Department of State. «2020 Country Reports on Human Rights Practices». Consultato 3 aprile 2021. <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>



al completamento del gasdotto *Nord Stream 2* che, passando sotto al mar Baltico, dovrebbe portare gas direttamente dalla Russia alla Germania<sup>17</sup>.

In generale, comunque, secondo quanto sostiene Giampiero Massolo, Presidente di Fincantieri S.p.A. e Presidente dell'ISPI, il declino dell'ordine mondiale basato sul liberalismo occidentale, il declino geopolitico degli Stati Uniti nonostante i loro tentativi di resistenza, l'immobilismo di molte organizzazioni internazionali (spesso bloccate da veti incrociati, come nel caso del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, o dalla burocrazia interna) e la loro incapacità di rispondere ai Paesi che ritengono di poter agire da soli sul piano internazionale anche violando le regole internazionali, hanno creato il cosiddetto mondo del "G-Zero", come definito dallo scienziato politico americano Ian Bremmer, cioè uno scenario che si contrappone all'epoca dominata prima dal G7 e poi dal G20 e che è caratterizzato sempre più dalla legge del più forte<sup>18</sup>. Nonostante tutto ciò, però, non bisogna fare l'errore di pensare che il multilateralismo sia morto: se è vero che nessuna grande potenza ha la forza e la credibilità necessaria oggi per essere leader mondiale, il multilateralismo rimane "uno strumento diffuso e imprescindibile, ad esempio perché le potenze medie o piccole possano far sentire la propria voce nel processo decisionale globale". Inoltre, senza un approccio multilaterale risulterebbe impossibile "affrontare le sfide globali come il cambiamento climatico, il terrorismo internazionale e le migrazioni. Avere queste certezze non significa però che sia sufficiente riproporre il tradizionale modello di multilateralismo che avevamo imparato a conoscere nei decenni passati"<sup>19</sup>, ma c'è bisogno di un nuovo multilateralismo che si basi su obiettivi condivisi e coalizioni di volenterosi (*coalitions of the willing*), anche regionali, per la risoluzione di dispute e per la lotta verso scopi comuni. Secondo Giampiero Massolo non ci si può più affidare solo alle grandi potenze, ma ognuno deve fare la sua parte nei limiti delle proprie forze e capacità: secondo l'esperto, la stessa Italia, deve "rendersi pienamente conto, agendo di conseguenza, che i tradizionali 'ombrelli protettivi' - l'Unione Europea,

---

<sup>17</sup> Limes Rivista Italiana di Geopolitica. USA-Russia. Biden contro Putin, 2021, minuto 20.45  
<https://www.youtube.com/watch?v=cxvA2-MtiXY&t=834s>

<sup>18</sup> Giampiero Massolo. «Per un rinnovato multilateralismo». ISPI, 5 ottobre 2020, ultima consultazione in data 03/04/2021. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/un-rinnovato-multilateralismo-27723>

<sup>19</sup> Ibidem

la NATO, le Nazioni Unite - non possono più sostituirsi alla capacità di decidere rapidamente e di assumersi responsabilità in proprio nel contesto internazionale”<sup>20</sup>. In altre parole, i singoli Stati devono impegnarsi di più e assumersi più responsabilità, nell’ambito delle *coalitions of the willing*, perché sono gli unici che possono agire in poco tempo dando risposte concrete alle sfide globali. Non fare più completo affidamento sui tradizionali ombrelli protettivi però non significa bloccare il rafforzamento dell’Unione europea o dell’Alleanza Atlantica. Come spiega l’ambasciatore Massolo, con riferimento all’Italia, bisogna individuare con chiarezza il proprio interesse nazionale e “avere ben chiaro che le nostre alleanze internazionali sono in Occidente e nel rapporto transatlantico” senza ignorare il fatto che esistono altri grandi Paesi che sono *partners* importanti con cui perseguire certi obiettivi comuni, ma bisogna rendersi conto che essi “non appartengono necessariamente alla categoria degli alleati”<sup>21</sup>. Il nuovo assetto multilaterale si deve quindi basare sulle *coalitions of the willing*, sul crescente impegno della società civile e su un maggiore ruolo degli Stati nazionali. In questo *frame*, il *Next Generation EU* potrebbe rappresentare sia un passo in avanti nel rafforzamento della struttura europea sia un rafforzamento delle singole economie europee, allentando la dipendenza strutturale di certi Paesi europei dagli Stati Uniti, dalla Russia o dai Paesi esportatori di petrolio.

## 1.2 La risposta europea alla pandemia

Di fronte alla situazione drammatica che si veniva configurando da un punto di vista economico e sociale con l’avanzare della pandemia, le istituzioni europee e gli Stati membri si sono messi in azione, non senza tensioni, adottando un’ampia gamma di strumenti che possono mobilitare potenzialmente fino a un totale di 3,7 trilioni di euro. La seguente tabella illustra la cronistoria delle iniziative più significative a livello europeo adottate dalle istituzioni e dagli Stati membri per fronteggiare gli effetti della pandemia:

---

<sup>20</sup> Umberto De Giovannangeli. «Il mondo rischia una nuova crisi. L’Italia, per contare, sia pronta a decidere anche da sola». L’HuffPost, 28 settembre 2019.

[https://www.huffingtonpost.it/entry/giampiero-massolo-il-mondo-rischia-una-nuova-crisi-italia-gli-ombrelli-protettivi-non-bastano-piu-per-contare\\_it\\_5d8f2e17e4b0019647a91c11](https://www.huffingtonpost.it/entry/giampiero-massolo-il-mondo-rischia-una-nuova-crisi-italia-gli-ombrelli-protettivi-non-bastano-piu-per-contare_it_5d8f2e17e4b0019647a91c11)

<sup>21</sup> Ibidem

28/02/2020	L'UE prepara i primi appalti congiunti per fornire dispositivi di protezione insieme agli Stati per fornire il numero massimo di dispositivi al prezzo migliore.
19/03	La Commissione, tramite l'adozione di un quadro temporaneo, consente agli Stati massima flessibilità in materia di aiuti di Stato e crea la scorta <i>rescEU</i> di attrezzature mediche, che nei mesi successivi verrà rafforzata, per i Paesi colpiti dalla pandemia.
20/03	La Commissione propone l'attivazione della clausola generale di salvaguardia del patto di stabilità e crescita, proposta che viene approvata dal Consiglio il 23 marzo.
14/04	Il Consiglio approva la proposta della Commissione di attivare 2,7 miliardi di euro per fornire sostegno diretto ai sistemi sanitari degli Stati membri ove più necessario.
28/04	La Commissione adotta un pacchetto bancario per facilitare l'erogazione di prestiti bancari alle famiglie e alle imprese in tutta l'UE.
30/04	La Commissione approva 127 aiuti di Stato per sostenere le imprese europee
27/05	La Commissione presenta un Piano per la ripresa dell'Europa composto dal <i>Next Generation EU</i> e da un bilancio dell'UE a lungo termine più potente e più moderno.
24/06	Il Consiglio adotta un regolamento che consente agli Stati membri, a titolo di misura eccezionale, di versare fino a 7 mila euro agli agricoltori e fino a 50 mila euro alle PMI agricole maggiormente colpiti dalla pandemia.
21/07	Dopo quattro giorni di negoziati, i leader dell'UE approvano il Piano di ripresa per l'Europa da circa 1800 miliardi di euro.
24/07	La Commissione propone di erogare 81,4 miliardi di euro per 15 Stati membri nel quadro dello strumento SURE contro la disoccupazione e le gravi ripercussioni socioeconomiche causate dalla pandemia per i cittadini europei. Il fondo SURE viene approvato dal Consiglio per un totale di 87,4 miliardi di euro per 16 Stati membri da erogare sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli dell'UE.
10/11	Parlamento europeo e Stati membri, in sede di Consiglio, trovano un accordo politico sul pacchetto da 1800 miliardi di euro nell'ambito del prossimo bilancio a lungo termine dell'Unione europea e del <i>Next Generation EU</i> .
01/01/2021	Entra in vigore il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 dopo la sua approvazione da parte di Consiglio e Parlamento europeo a dicembre. Tale misura mette a disposizione dei beneficiari dei finanziamenti un totale di 1074 miliardi di euro nel periodo 2021-2027.
11/02	Il Consiglio adotta un regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza che mette a disposizione 672,5 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti da destinare a investimenti pubblici e riforme nei 27 Stati membri (i fondi saranno erogati sulla base dei PNRR di ogni singolo Paese).
17/03	La Commissione propone un certificato verde digitale per una libera circolazione sicura nell'UE durante la pandemia. Il certificato comincia ad entrare in vigore in vari Paesi europei dal 1° giugno 2021.
15/06	La Commissione emette il suo primo bond nell'ambito del <i>Next Generation EU</i> raccogliendo 20 miliardi di euro con titolo decennale.

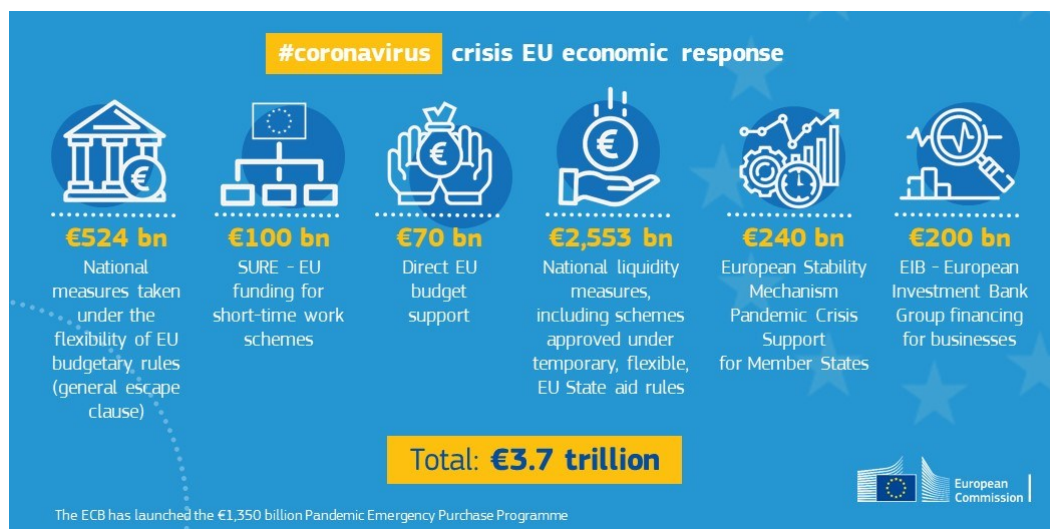
<sup>22</sup> Commissione europea. «Cronistoria dell'azione dell'UE in risposta al coronavirus».

In realtà, in questo elenco ci siamo limitati solo alle principali misure poste in essere dall'UE ma in realtà la lista delle iniziative adottate a livello europeo è molto più lunga: mancano, per esempio, tutte quelle iniziative adottate a supporto di Paesi terzi e quelle in materia di acquisto, gestione e distribuzione di vaccini anti COVID-19.

<sup>22</sup> Commissione europea. «Cronistoria dell'azione dell'UE in risposta al coronavirus». Consultato 20 giugno 2021.

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_it)

Di seguito, invece, vediamo uno schema riassuntivo della Commissione, ultima consultazione il 4 aprile 2021, sulle principali misure economiche adottate a livello comunitario per fronteggiare la recessione dovuta alla pandemia:



<sup>23</sup> Commissione europea. «Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus».

Fra le misure più significative dobbiamo innanzitutto rimarcare l’attivazione della clausola di salvaguardia del patto di stabilità e crescita: il 20 marzo 2020, infatti, la Commissione europea comunica al Consiglio di ritenere che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale siano soddisfatte e chiede al Consiglio di approvare tale conclusione<sup>24</sup>. Il 23 marzo 2020 arriva la conferma da parte dei ministri dell’economia e delle finanze degli Stati membri (ECOFIN) per l’attivazione della clausola di salvaguardia introdotta nell’ambito della riforma del patto di stabilità e crescita del 2011, il cosiddetto pacchetto di riforme “*six-pack*”. La sospensione del patto di stabilità e di crescita, pur non sospendendo le procedure di monitoraggio, permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che verrebbero normalmente applicati. In particolare, la clausola di salvaguardia, come previsto dall’art. 5 del regolamento europeo n. 1466/97 del Consiglio, dopo la riforma del 2011, prevede che: “Qualora si produca un evento inconsueto al di

<sup>23</sup> Commissione europea. «Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus». Consultato 4 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en)

<sup>24</sup> Commissione europea. «Comunicazione della Commissione, COM/2020/123 final, sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita », 20 marzo 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123>

fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine . . . , a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa”<sup>25</sup>. Nell'ambito di questa flessibilità introdotta dalla clausola, gli Stati membri hanno potuto attivare misure nazionali per un totale di oltre 524 miliardi di euro.

In secondo luogo, è di grande importanza l'introduzione dello strumento SURE, lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza la cui dotazione complessiva potenziale è di 100 miliardi di euro, anche se al momento, in base alla proposta della Commissione, il sostegno finanziario emesso nell'ambito di questo strumento è di 90,3 miliardi di euro. Tale strumento è volto a concedere prestiti a condizioni agevolate agli Stati membri che lo richiedono per coprire l'aumento della spesa pubblica per le misure nazionali di mantenimento dell'occupazione, in particolare per la cassa integrazione<sup>26</sup>. La Commissione finanzia lo strumento SURE tramite l'emissione di obbligazioni sociali quotate sulla Borsa verde di Lussemburgo, prima borsa al mondo dedicata esclusivamente a titoli sostenibili. È interessante notare che vi è stata una risposta entusiasta, oltre le previsioni, da parte degli investitori per questi titoli con rating elevato. È previsto che i fondi raccolti vengano trasferiti agli Stati membri che ne abbiano fatto richiesta “sotto forma di prestiti che consentiranno loro di coprire i costi direttamente connessi al finanziamento di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe adottate in risposta alla pandemia”<sup>27</sup>.

Altro importante strumento messo in campo per fronteggiare la pandemia è la linea di credito precauzionale *Pandemic Crisis Support* all'interno del

---

<sup>25</sup> Consiglio. «Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997». Eur-lex, Consultato 4 aprile 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A01997R1466-20111213>

<sup>26</sup> Commissione europea. «SURE». Consultato 4 aprile 2021.

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

<sup>27</sup> Ibidem

Meccanismo europeo di stabilità (MES) che mette a disposizione 240 miliardi di euro per i Paesi membri. L'accordo sul fondo non è stato facile: vi è stato anche in questo caso, come in altre occasioni, un duro dibattito tra i Paesi mediterranei che chiedevano l'utilizzo dei fondi MES senza condizioni e i Paesi rigoristi, in particolare del centro e nord Europa, che chiedevano l'applicazione di precise e stringenti condizioni all'uso dei prestiti. Dopo lunghi negoziati si è arrivati all'accordo che prevede l'attivazione di 240 miliardi di euro sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli: è previsto un tasso di interesse marginalmente sopra lo zero (costo annuo complessivo del 0,15% più una commissione anticipata del 0,25%), i fondi hanno scadenze di durata massima di 10 anni e l'unica condizione per l'erogazione di questi fondi è che vengano utilizzati per coprire le spese sanitarie dirette o indirette legate alla pandemia. Ogni Stato membro del meccanismo, ricordando che il MES è un'organizzazione intergovernativa separata dall'Unione europea ma ad essa strettamente collegata, può attivare prestiti fino al 2% del proprio PIL di fine 2019<sup>28</sup>. In realtà, nonostante un iniziale interesse da parte di alcuni Paesi come Spagna, Portogallo, Francia e Grecia, ad oggi nessun Paese europeo ha attivato il *Pandemic crisis support* sia per il generale calo dei tassi di interesse sui mercati nell'area euro, elemento che riduce i costi di finanziamento sui mercati, sia per la paura dell'effetto stigma dell'essere l'unico Paese a dichiarare di avere bisogno di aiuto tramite il MES, fattore che potrebbe avere ripercussioni sulla fiducia degli investitori e risparmiatori.

In terzo luogo, bisogna citare l'azione della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti (BEI). Da un lato, la BCE ha varato il *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP) che il 18 marzo 2020 è stato fissato a 750 miliardi di euro fino alla fine dell'anno ma che, successivamente, il 5 giugno 2020, è stato prolungato fino ad almeno giugno 2021 e quasi raddoppiato a 1350 miliardi di euro<sup>29</sup>. Il PEPP si somma all'acquisto di *bond* governativi per un totale di 20 miliardi di euro al mese nell'ambito del *quantitative easing plan* a cui

---

<sup>28</sup> MES. «ESM Board of Governors backs Pandemic Crisis Support | European Stability Mechanism». Consultato 4 aprile 2021.

<https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-backs-pandemic-crisis-support>

<sup>29</sup> ANSA. «La Bce rilancia il Qe pandemico, altri 600 miliardi - Economia», 4 giugno 2020.

[https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/06/04/bce-lascia-tassi-fermi\\_e20383af-deac-4746-b6b2-3dbbbf728e36.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/06/04/bce-lascia-tassi-fermi_e20383af-deac-4746-b6b2-3dbbbf728e36.html)

sono stati aggiunti altri 120 miliardi da utilizzare fino alla fine dell'anno. Dall'altro lato, la BEI "ha proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti, che saranno utilizzati per prestiti ponte, sospensioni dei debiti e altre misure intese ad alleviare la situazione di liquidità e i vincoli in materia di capitale circolante per le PMI e le imprese a media capitalizzazione"<sup>30</sup>.

Infine, la *policy* centrale della risposta europea alla crisi è il *Recovery plan for Europe* da 1824,3 miliardi di euro. Il piano è diviso in due strumenti: il *Next Generation EU* da 750 miliardi di euro, di cui parleremo in maniera approfondita nei prossimi paragrafi e capitoli, e il quadro finanziario pluriennale (QFP o MFF, *Multiannual Financial Framework*) dell'UE per il periodo 2021-2027, che ammonta a 1074,3 miliardi di euro.

<b>Multiannual Financial Framework 2021-2027</b>			
<b>total allocations per heading*</b>			
	<i>MFF</i>	<i>NextGenerationEU</i>	<i>TOTAL</i>
1. Single market, innovation and digital	€132.8 billion	€10.6 billion	€143.4 billion
2. Cohesion, resilience and values	€377.8 billion	€721.9 billion	€1 099.7 billion
3. Natural resources and environment	€356.4 billion	€17.5 billion	€373.9 billion
4. Migration and border management	€22.7 billion	-	€22.7 billion
5. Security and defence	€13.2 billion	-	€13.2 billion
6. Neighbourhood and the world	€98.4 billion	-	€98.4 billion
7. European public administration	€73.1 billion	-	€73.1 billion
<b>TOTAL MFF</b>	<b>€1 074.3 billion</b>	<b>€750 billion</b>	<b>€1 824.3 billion</b>

All amounts in € billion, in constant 2018 prices. Source: European Commission

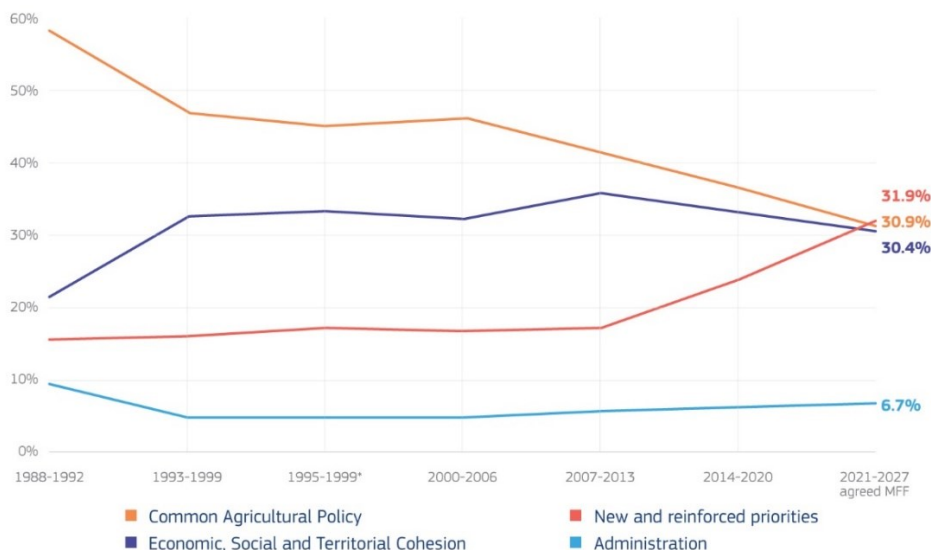
\* The amounts include the targeted reinforcement of ten programmes for a total of €15 billion, compared to the agreement from 21 July 2020. The programmes are Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, European Border and Coast Guard Agency, Humanitarian Aid.

<sup>31</sup>Commissione europea. «Recovery Plan for Europe». Consultato 15 aprile 2021.

<sup>30</sup> Commissione europea. «Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus». Consultato 4 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en)

<sup>31</sup> Commissione europea. «Recovery Plan for Europe». Consultato 15 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)

Come possiamo notare dalla tabella, il nuovo quadro finanziario settennale è diviso in sette grandi settori di spesa che copriranno il finanziamento di quasi 40 programmi nel periodo 2021-2027. È particolarmente interessante notare come sia cambiata nel tempo la percentuale di risorse dedicate alle principali *policy* nell'ambito del quadro finanziario pluriennale. Nel settennio 1988-1992 le risorse dedicate alla politica agricola comune (PAC) ammontavano a quasi il 60% dell'intero bilancio, le risorse per le politiche di coesione economica, sociale e territoriale ammontavano a poco più del 20%, alle nuove priorità era dedicato circa il 15% dei fondi e l'amministrazione dell'UE assorbiva circa il 10% del bilancio. Nel nuovo quadro finanziario pluriennale del 2021-2027, invece, la quota maggiore, pari al 31,9% del bilancio, è dedicata alle nuove priorità (*new and reinforced priorities*), poi vi è la PAC con il 30,9%, poi vi sono i fondi per la coesione economica, sociale e territoriale che ammontano al 30,4% e, infine, vi sono le risorse dedicate all'amministrazione europea che sono calate al 6,7%<sup>32</sup>. Nel seguente grafico possiamo vedere meglio l'andamento poc'anzi segnalato:



<sup>33</sup>Commissione europea. «The 2021-2027 EU Budget – What's New?». Consultato 15 aprile 2021.

Le voci di spesa più importanti del nuovo bilancio settennale, a cui vengono dedicati più di 10 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, escludendo i fondi del *Next Generation EU*, sono: *Horizon Europe* (76,4 miliardi), *Connecting Europe*

<sup>32</sup> Commissione europea. «The 2021-2027 EU Budget – What's New?». Consultato 15 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en)

<sup>33</sup> Ibidem



*Facility – Transport* (11,3 miliardi), *European Space Programme* (13,2 miliardi), *European Regional Development Fund* (200,3 miliardi), *Cohesion Fund* (42,5 miliardi), *Financing and repayment - Next Generation EU* (12,9 miliardi), *European Social Fund+* (87,9 miliardi), *Erasmus+* (21,7 miliardi), *European Agricultural Guarantee Fund* (258,5 miliardi), *European Agricultural Fund for Rural Development* (77 miliardi), programmi relativi ad ambiente e azione climatica (12 miliardi), programmi relativi a migrazioni e controllo delle frontiere (22 miliardi), *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (70,8 miliardi), *Humanitarian Aid* (10,2 miliardi), *Pre-Accession Assistance* (12,5 miliardi), *European Schools and Pensions* (17 miliardi) e *Administrative expenditure of the institutions* (55,8 miliardi)<sup>34</sup>.

### 1.3 Dalla dialettica tra Stati e istituzioni all'accordo sul *NextGenEU*

Tra lo scoppio della pandemia in Europa e l'estate 2020, per trovare un accordo *sul Next Generation EU* si avvia un gioco negoziale tra due schieramenti di Stati, quelli mediterranei e quelli "frugali", che hanno interessi diversi ma che convergono sulla necessità di accordarsi su uno strumento che possa rilanciare le proprie economie. Le divergenze principali riguardano la distribuzione delle risorse e la forma di erogazione dei fondi, cioè se si debba trattare di prestiti o di sovvenzioni a fondo perduto. Inizialmente, come spesso accade nelle negoziazioni, soprattutto tra gli Stati, si innesta un "gioco a somma zero", o *win-lose*, caratterizzato dalla conflittualità e da pretese al rialzo verso la controparte: da un lato i Paesi mediterranei chiedono un fondo enorme tra i 1000 e i 1500 miliardi di euro da erogare prevalentemente sotto forma di sovvenzioni, dall'altro lato i Paesi "frugali" ridimensionano l'entità del fondo a 500 miliardi di euro e chiedono che venga erogato prevalentemente sotto forma di prestiti e sulla base del rispetto di certe condizioni stringenti sottostanti. Questa *escalation* delle posizioni da un lato serve a rendere chiaro in quale direzione si vuole che vadano le negoziazioni e dall'altro serve a costruire consenso, mostrarsi forti agli occhi dell'opinione

---

<sup>34</sup> Commissione europea. «*Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in Commitments)*». Consultato 15 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en)

pubblica interna. In realtà, poi, durante i *summit* informali e i vertici del Consiglio europeo si passa a dei processi decisionali chiamati “giochi a somma positiva”, o *win-win*, attraverso cui alla fine tutte le parti portano a casa qualche risultato e cooperano tra loro per dividersi una “torta” da 750 miliardi di euro, cifra che viene fissata dalla Commissione europea come via di mezzo fra le proposte dei due schieramenti.

### **1.3.1 Metodo comunitario e negoziazioni**

Innanzitutto, per comprendere meglio la dialettica tra Stati e istituzioni che ha portato all'accordo sul *Next Generation EU* dobbiamo sinteticamente illustrare quelle che sono le basi delle relazioni che intercorrono fra le principali istituzioni comunitarie.

Sono quattro le istituzioni chiave nel processo decisionale: la Commissione europea, il Consiglio europeo, il Consiglio (o Consiglio dell'UE) e il Parlamento europeo. Oggigiorno si parla di “metodo comunitario” per descrivere la divisione politica di lavoro tra le istituzioni europee, divisione che si basa su un equilibrio tra i ruoli del Consiglio, istituzione intergovernativa, e della Commissione, istituzione sovranazionale. Il “metodo comunitario” è, in particolare, caratterizzato dal potere esclusivo di iniziativa legislativa che sta nelle mani della Commissione europea e in esso le decisioni vengono prese dalle istituzioni europee con determinate maggioranze previste nei trattati.

Per quanto riguarda il Consiglio e il Parlamento europeo, il rapporto tra queste due istituzioni è cambiato nel tempo: originariamente le decisioni spettavano unicamente al Consiglio, il quale aveva l'obbligo di consultare il Parlamento europeo il cui parere però non era vincolante per il Consiglio. Con il Trattato di Maastricht, viene introdotta la procedura co-decisionale che assegna un maggiore potere al Parlamento europeo. La procedura co-decisionale venne poi esteso e consolidata con i successivi trattati tanto che oggi è diventata la “procedura legislativa ordinaria”. Oggi, infatti, il potere legislativo del Consiglio è minore laddove è prevista la procedura legislativa ordinaria perché tali decisioni devono essere prese insieme al Parlamento europeo su proposta della Commissione. In sostanza, Consiglio e Parlamento hanno potere di veto reciproco, cioè nessuna delle

due istituzioni può imporre la propria decisione sull'altra. Permane però anche una procedura legislativa speciale che si attua solo nei casi specifici previsti dai trattati in cui l'atto viene adottato o da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio, o da parte del Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo, in entrambi i casi senza che la Commissione abbia potere di iniziativa legislativa. Quando il Consiglio segue la procedura legislativa speciale il Parlamento europeo perde il potere co-decisionale ed è lo stesso Consiglio che adotta l'atto dell'UE eventualmente informando e chiedendo un parere non vincolante al Parlamento europeo o chiedendo l'approvazione dell'intero progetto al Parlamento senza che questo possa però approvare emendamenti. Il Consiglio europeo, invece, solo recentemente inserito tra le istituzioni formali dell'Unione all'art. 13 TUE, massima espressione della logica intergovernativa, è totalmente diverso dalle altre tre istituzioni e non rientra nel metodo comunitario: si tratta di una forma più strutturata delle tradizionali conferenze di capi di Stato e di governo e che, tra le altre funzioni, deve stabilire le priorità del processo di integrazione. Nel caso specifico, mentre per approvare la proposta sul *Next Generation EU* bastava una maggioranza qualificata del Consiglio europeo (data da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentano almeno il 65% della popolazione totale dell'UE), per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 è stata necessaria l'unanimità in quanto si tratta, come previsto dai trattati, di una questione sensibile che riguarda le finanze dell'UE.

I negoziati sul *Next Generation EU* si sono incanalati principalmente nel Consiglio europeo, il quale ha poi chiesto alla Commissione europea di formulare una proposta e su tale proposta si sono incentrate le negoziazioni del summit europeo svoltosi tra il 17 e il 21 luglio 2020 in cui i capi di Stato e di governo europei hanno finalmente trovato l'accordo per un pacchetto da 750 miliardi di euro, nell'ambito del *Next Generation EU*, e per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 da 1074,3 miliardi di euro. Infine, le due *policy* sono passate al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo: l'adozione finale del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 arriva il 17 dicembre 2020, mentre l'adozione finale del *Recovery and Resilience Facility*, la componente più rilevante (672,5 miliardi) del pacchetto del *Next Generation EU* arriva l'11 febbraio 2021. "I restanti

75,5 miliardi, sul pacchetto finale di 750 miliardi, sono distribuiti fra *ReactEu* (47,5 miliardi), *Orizzonte Europa* (5 miliardi), Fondo *InvestEu* (5,6 miliardi), Sviluppo rurale (7,5 miliardi), il fondo per la transizione giusta (10,5 miliardi) e *RescEu* (1,5 miliardi)<sup>35</sup>. Per poter effettuare l'operazione della raccolta dei fondi sui mercati con l'emissione di debito comune, tutti e 27 gli Stati membri dell'UE hanno dovuto ratificare il via libera all'aumento delle risorse proprie, processo che si è concluso il 27 maggio 2021, dopo alcune tensioni soprattutto in Polonia.

### 1.3.2 La dialettica Stati-istituzioni prima dell'accordo

L'Italia fu il primo Paese dell'Unione a doversi confrontare con l'avanzata della pandemia e fu il primo Paese al mondo a imporre un *lockdown* nazionale il 9 marzo 2020. Nelle settimane successive anche molti altri Paesi europei ed extraeuropei cominciarono a registrare migliaia di casi di infetti e di decessi a causa della pandemia e furono costretti ad adottare misure analoghe a quelle italiane. È importante notare che durante tutto marzo 2020, il primo mese caratterizzato dai *lockdown*, è mancata la capacità delle istituzioni europee di offrire una risposta coordinata. È simbolica di questa fase la *gaffe* della Presidente della BCE, Christine Lagarde, che durante una conferenza stampa del 12 marzo 2020 affermò: “Non siamo qui a chiudere gli spread, esistono altri strumenti e altri attori deputati a farlo”. La frase, seppur estrapolata da un discorso più ampio, provocò il crollo della Borsa italiana perché fu interpretata da alcuni osservatori e investitori come la dichiarazione di un minor impegno della BCE nell'aiutare Paesi già finanziariamente instabili come l'Italia<sup>36</sup>. In realtà, poi, la risposta della BCE per fronteggiare la pandemia è stata massiccia con l'attivazione del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) da 1850 miliardi di euro allo scopo di ridurre i costi di finanziamento e sostenere l'accesso al credito da parte di famiglie e imprese. In un'intervista rilasciata alla *Sueddeutsche Zeitung* il 19 aprile 2020, il Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte dice esplicitamente che non c'è

---

<sup>35</sup> Alberto Magnani. «Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid». Il Sole 24 ORE. Consultato 11 aprile 2021.

<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

<sup>36</sup> Redazione Soldionline. «Le decisioni della BCE e cosa ha detto Christine Lagarde», 12 marzo 2020. <https://www.soldionline.it/notizie/economia-politica/diretta-bce-12-marzo-2020>

dubbio che l'Italia sia stata lasciata sola però afferma anche di aver apprezzato le scuse della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, in nome dell'Unione, per l'intervento tardivo dell'UE<sup>37</sup>.

Fin dalle prime fasi della pandemia, il governo italiano si è attivato chiedendo l'intervento delle autorità comunitarie e proponendo, in particolare, l'introduzione degli *eurobond* o *coronabond*, una forma di obbligazione comune per tutti i 27 Paesi dell'UE. Si tratta, in pratica, di uno strumento finanziario che dovrebbe essere emesso da un'istituzione dell'Unione con cui si emetterebbe nuovo debito comune tra i 27 Stati europei per finanziare un pacchetto di misure con cui rilanciare l'economia europea. Il Presidente del Consiglio Conte, nella stessa intervista citata poc'anzi, nel tentativo di convincere l'opinione pubblica tedesca, ha affermato che: “non si tratta di mutualizzare il debito passato o futuro, ma solo di finanziare tutti insieme questo sforzo straordinario”<sup>38</sup>. I Paesi del centro-nord Europa si sono sempre opposti all'emissione di eurobond: da un lato perché poco entusiasti “di emettere nuovo debito in comune coi Paesi più indebitati e coi conti meno in ordine”, dall'altro perché avere debito comune presuppone avere politiche fiscali comuni per ripagare quei debiti, ma l'unione fiscale non si è ancora realizzata<sup>39</sup>.

Il 24 marzo 2020 si tiene una riunione dell'eurogruppo in cui si delineano due schieramenti di Paesi in relazione alle misure utili da adottare per fronteggiare la crisi economica provocata dalla pandemia. Durante la riunione emerge il tema degli *eurobond*, sollevato con forza dal governo italiano, ma esso viene inizialmente rifiutato in blocco dai Paesi del nord Europa. Le discussioni, infatti, si incentrano prevalentemente sull'utilizzo del Meccanismo europeo di stabilità (MES, in alcuni casi chiamato anche “Fondo salva-Stati”): lo schieramento dei Paesi mediterranei, formato da Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Grecia, chiede l'utilizzo dei 410 miliardi di euro del fondo senza alcuna condizionalità perché nessun Paese poteva

---

<sup>37</sup> Tgcom24. «Coronavirus, Conte: “L'Italia lasciata sola | Mes ha brutta fama, non dimentichiamo la Grecia”». Consultato 30 giugno 2021.

[https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/coronavirus-conte-litalia-lasciata-sola-ora-per-uscire-dalla-crisi-lue-ha-bisogno-di-tutta-la-sua-potenza-di-fuoco\\_17428589-202002a.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/coronavirus-conte-litalia-lasciata-sola-ora-per-uscire-dalla-crisi-lue-ha-bisogno-di-tutta-la-sua-potenza-di-fuoco_17428589-202002a.shtml)

<sup>38</sup> ANSA. «Conte alla Sz insiste, “servono titoli comuni Ue”», 20 aprile 2020.

[https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/20/conte-alla-sz-insiste-servono-titoli-comuni-ue-\\_c90d2202-e7b6-401a-a859-8bb6aa36c2fd.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/20/conte-alla-sz-insiste-servono-titoli-comuni-ue-_c90d2202-e7b6-401a-a859-8bb6aa36c2fd.html)

<sup>39</sup> Sky TG24. «Coronavirus, cosa sono i coronabond». Consultato 15 aprile 2021.

<https://tg24.sky.it/economia/approfondimenti/eurobond-cosa-sono>

impegnarsi a varare politiche di bilancio restrittive nel breve periodo sotto il monitoraggio della *troika*. Dall'altro lato, invece, si delinea lo schieramento dei Paesi "frugali", formato da Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Finlandia e Germania, che si oppongono fermamente all'approccio proposto dagli Stati mediterranei<sup>40</sup>. Dopo settimane di dibattiti e negoziazioni tra gli schieramenti, al Consiglio europeo del 10 aprile 2020, si trova finalmente un accordo, da molti ritenuto insoddisfacente, su un pacchetto da 540 miliardi di euro, di cui 200 miliardi come prestiti della BEI per le piccole e medie imprese, un fondo da 100 miliardi per le CIG nazionali e 240 miliardi di euro nell'ambito del MES "light" (come illustrato nel paragrafo precedente)<sup>41</sup>. Di fronte a questo accordo, in Italia si accende un forte dibattito tra le opposizioni e il governo. Sul lato delle opposizioni, il leader della Lega Matteo Salvini definisce l'accordo sul MES una "drammatica ipoteca sul futuro, sul lavoro e sul risparmio dei nostri figli" e accusa il governo di aver messo l'Italia "nelle mani di un sistema di strozzinaggio legalizzato", mentre la leader di Fratelli d'Italia Giorgia Meloni con un post su *Facebook* accusa la maggioranza non solo di non aver ottenuto gli *eurobond* ma di aver anche ceduto ai diktat di Germania e Olanda attivando il MES, nonostante il MES non fosse stato attivato in realtà<sup>42</sup>. Sul lato del governo, invece, il ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri sostiene l'importanza dell'accordo sul MES per gli altri Paesi europei, ma afferma che l'Italia non lo attiverà perché non ne ha bisogno e che il governo italiano continuerà invece a puntare i propri sforzi su un *recovery fund* europeo. Alla fine, nessun Paese europeo ha attivato, ad oggi, la linea di credito del MES.

Dopo l'accordo su questo primo pacchetto di aiuti, le negoziazioni tra Stati si sono quindi spostate sul *recovery fund*, non senza resistenze: come afferma Giuseppe Conte, in una lezione svolta il 26 febbraio 2021 all'Università di Firenze,

---

<sup>40</sup> Carlo Musilli. «*Ue, braccio di ferro sul Mes: fondi con o senza condizioni?*», FIRSTonline. 25 marzo 2020.

<https://www.firstonline.info/ue-braccio-di-ferro-sul-mes-fondi-con-o-senza-condizioni/>

<sup>41</sup> Antonio Pollio Salimbeni. «*Coronavirus e Unione Europea, c'è il salva-Stati morbido e la promessa del Fondo: un piano da 540 miliardi*». Il Messaggero. Consultato 11 aprile 2021.

[https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus\\_unione\\_europea\\_news\\_salva\\_stati\\_covid\\_bond\\_ultime\\_notizie\\_oggi-5163230.html](https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus_unione_europea_news_salva_stati_covid_bond_ultime_notizie_oggi-5163230.html)

<sup>42</sup> Il Messaggero. «*Eurogruppo, Salvini: "C'è il Mes, così è ipoteca sul futuro". Meloni: "Vincono Germania e Olanda"*». Consultato 11 aprile 2021.

[https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus\\_eurogruppo\\_salvini\\_meloni\\_mes\\_eurobond-5162878.html](https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus_eurogruppo_salvini_meloni_mes_eurobond-5162878.html)

è stato un percorso faticoso perché già le prime discussioni si sono caratterizzate “per una tenace resistenza da parte della maggioranza dei governi degli Stati membri dell’Unione che ritenevano di aver assolto il loro compito introducendo la nuova linea di credito all’interno del MES . . . che era stato però pensato per shock asimmetrici, che è affidato a un accordo integrativo e che è comunque inadeguato a fungere da strumento di ricostruzione del mercato unico dopo una crisi così devastante”<sup>43</sup>. Furono necessarie molte riunioni e discussioni “accompagnate anche da un’attenta strategia basata sul dialogo diretto con le opinioni pubbliche più diffidenti, in particolare quella olandese e quella tedesca, attraverso interviste a giornali e tv locali in modo da rimuovere i pregiudizi, da creare un indirizzo favorevole all’introduzione di un innovativo strumento di finanziamento basato sul debito comune europeo”<sup>44</sup>.

Nelle successive settimane, a livello intergovernativo, il governo italiano, di fatto a guida del fronte dei Paesi mediterranei, lancia la propria proposta di un *recovery fund* da almeno 1500 miliardi di euro in nome della solidarietà europea intesa non solo come altruismo verso i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica provocata dalla pandemia ma anche “nel concetto di comunità di interessi” perché tale misura rientra nel lavoro necessario a preservare il mercato unico e ad “assicurare una risposta simmetrica ad uno choc simmetrico” che colpisce tutti gli Stati membri dell’Unione indipendentemente dalle loro situazioni economico-finanziarie pregresse<sup>45</sup>. Germania e Francia, invece, il 18 maggio 2020, propongono congiuntamente un piano di ripresa temporaneo da 500 miliardi di euro di sole sovvenzioni che vada a sommarsi al bilancio pluriennale europeo. La proposta franco-tedesca viene accolta positivamente dall’Italia e dalla Commissione europea come un importante passo in avanti nei negoziati. Anche il presidente del Parlamento europeo David Sassoli accoglie la proposta come un “punto di partenza positivo . . . per raggiungere l’obiettivo ambizioso indicato dal

---

<sup>43</sup> Giuseppe Conte. Università di Firenze. «Conte in cattedra, futuro a 5 stelle?». 20 febbraio 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=laxTAh6f2jw>

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Federico Giuliani. «Conte chiede 1500 miliardi: ma in Europa è ancora stallo». *ilGiornale.it*, 23 aprile 2020. <https://www.ilgiornale.it/news/economia/consiglio-ue-laccordo-dei-leader-libera-sure-bei-e-mes-1857496.html>

Parlamento europeo” di almeno 1000 miliardi di euro<sup>46</sup>. I Paesi Bassi, invece, rappresentati dal primo ministro olandese Mark Rutte e dall’allora ministro delle finanze Wopke Hoeksstra, dopo un’iniziale rigetto categorico dell’idea degli *eurobond* cambiano posizione e aprono a un possibile accordo sul *recovery fund* dettando però delle condizioni piuttosto stringenti e prevedendo un taglio delle sovvenzioni a favore di prestiti. Gli olandesi, infatti, propongono di legare l’erogazione dei fondi a specifiche riforme del lavoro e delle pensioni e chiedono che in ogni caso vi debba essere preventivamente l’approvazione unanime del piano di investimenti e riforme di ciascun Paese da parte degli altri Paesi europei. Inoltre, l’Olanda chiede, in particolare all’Italia, importanti riforme per contrastare corruzione, evasione fiscale e lavoro nero, oltre che un consistente taglio alla sua spesa pubblica<sup>47</sup>.

Il 25 marzo 2021, il Presidente del Consiglio italiano Conte, il Presidente francese Macron, e altri sette leader europei (Spagna, Belgio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Slovenia) inviano una lettera a Charles Michel, Presidente del Consiglio europeo, nella quale chiedono di affiancare alle misure finanziarie adottate dalla BCE anche decisioni di politica fiscale per sostenere le economie europee, per coprire le spese sanitarie e per contenere la disoccupazione in tutta l’Unione europea. Tra le varie misure proposte, i nove leader sottolineano la richiesta degli *eurobond* cioè di “uno strumento di debito comune emesso da una istituzione dell’UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri, garantendo . . . il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati da questa pandemia” in quanto si tratta di “uno shock simmetrico esogeno, di cui non è responsabile alcun Paese, ma le cui conseguenze negative gravano su tutti”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Massimo Maugeri. «Germania e Francia propongono un piano da 500 miliardi per rilanciare l’Europa». Agi. Consultato 11 aprile 2021.

<https://www.agi.it/estero/news/2020-05-18/ue-merkel-recovery-fund-8649734/>

<sup>47</sup> Nicolò Olia. «Recovery fund, le richieste dell’Olanda e la posizione dell’Italia». News Mondo, 19 luglio 2020.

<https://newsmondo.it/recovery-fund-le-richieste-dellolanda-e-la-posizione-dellitalia/politica/>

<sup>48</sup> FIRStonline. «Coronabond: lettera di Conte, Macron e altri 7 leader al Consiglio Ue», 25 marzo 2020. Consultato 10 aprile 2021. <https://www.firstonline.info/coronabond-lettera-di-conte-macron-e-altri-7-leader-al-consiglio-ue/>



Dopo lunghe settimane di dibattiti, discussioni e scontri, il 23 aprile 2020 i leader europei in una videoconferenza del Consiglio europeo si accordano formalmente sulla necessità di lavorare per la creazione di un *recovery fund* e incaricano la Commissione di formulare una proposta al riguardo il prima possibile. Il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, nelle conclusioni del vertice chiederà che il fondo sia di entità adeguata e che sia mirato ai settori economici e alle aree geografiche più colpite durante la pandemia<sup>49</sup>. Dopo pochi giorni, il 27 maggio, la Commissione europea presenta una proposta sul *recovery fund* da 750 miliardi di euro (di cui 500 miliardi come sovvenzioni e 250 miliardi come prestiti) e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 da circa 1100 miliardi di euro. A seguito di ciò, gli organi del Consiglio avviano l'analisi della proposta e contemporaneamente Charles Michel inizia svariate consultazioni con gli Stati membri in modo da poter comprendere le richieste di ciascuno e giungere a un compromesso nell'interesse dell'Unione<sup>50</sup>. Il Presidente del Consiglio italiano, Giuseppe Conte, nei colloqui afferma che scendere sotto la cifra proposta dalla Commissione di 750 miliardi di euro sarebbe un grande errore e cerca di dare rassicurazioni ai Paesi del nord Europa su un utilizzo positivo dei fondi per ammodernare il Paese e rilanciare l'economia. Dopodiché, il 9 giugno, segue una videoconferenza tra i ministri dell'Economia e delle finanze degli Stati membri in cui si pongono le basi di un vasto pacchetto di misure da 3100 miliardi di euro per far fronte alla crisi economica e si sottolinea l'importanza di legare il *recovery fund* a una ripresa più sostenibile con lo scopo di raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* europeo e della digitalizzazione<sup>51</sup>. Lo stesso giorno si tiene un summit dei leader europei in cui si nota già un cambiamento nella dialettica tra i Paesi: la cancelliera tedesca Angela Merkel adotta una linea molto più flessibile sulla questione e fa da

---

<sup>49</sup> Consiglio europeo. «*Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020*». Consultato 10 aprile 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

<sup>50</sup> Alberto d'Argenio. «*Recovery Fund, spiragli di intesa. Macron e Merkel spingono per chiudere entro l'estate. Conte: "Il Consiglio Ue sia all'altezza della sfida"*». La Repubblica, 19 giugno 2020. [https://www.repubblica.it/economia/2020/06/19/news/recovery\\_fund\\_merkel\\_recessione\\_grave\\_e\\_nell\\_interesse\\_della\\_ue\\_che\\_arrivi\\_prima\\_dell\\_estate\\_-259637064/](https://www.repubblica.it/economia/2020/06/19/news/recovery_fund_merkel_recessione_grave_e_nell_interesse_della_ue_che_arrivi_prima_dell_estate_-259637064/)

<sup>51</sup> Consiglio europeo. «*Videoconferenza dei ministri dell'Economia e delle finanze, 9 giugno 2020*». Consultato 10 aprile 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/ecofin/2020/06/09/>

mediatrice tra i Paesi “frugali” e i Paesi mediterranei. Le istituzioni europee, Germania, Francia e Italia, inoltre, fanno un forte *pressing* politico per arrivare a un accordo entro fine luglio.

Il 21 luglio 2020, dopo negoziati durati quattro giorni a Bruxelles fra i capi di Stato e di governo dei Paesi membri, si trova finalmente l'accordo sulla forma di erogazione dei 750 miliardi di euro nell'ambito del *Next Generation EU*: si stabilisce che 360 miliardi saranno erogati sotto forma di prestiti agevolati agli Stati, mentre 390 miliardi saranno erogati sotto forma di sovvenzioni. È previsto che lo Stato italiano sia il maggior beneficiario di fondi in termini assoluti: a fine summit si parlava di 209 miliardi di euro di cui 127 a titolo di prestiti e 82 a titolo di sovvenzioni, anche se in realtà il Ministro dell'economia e delle finanze Daniele Franco a marzo 2021 stima, dopo un ricalcolo dei fondi, anche in base alle mutate condizioni economiche, che all'Italia spetteranno risorse per circa 191,5 miliardi di euro<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Nicola Barone. «*Recovery plan, Franco: “Coordinamento al Mef, fondi a fine estate. All'Italia 191,5 miliardi”*». Il Sole 24 ORE. Consultato 17 aprile 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/recover-plan-franco-costituiremo-mef-struttura-centrale-coordinamento-ADeLTfOB>



## 2. Dal *Next Generation EU* all'Europa post-pandemia

Nel seguente capitolo partiamo analizzando gli obiettivi del *NGEU* e del dispositivo di ripresa e resilienza, poi parleremo del *REACT-EU* (il secondo fondo in termini di quantità di risorse dopo il dispositivo) e successivamente dei possibili effetti *spillover* derivanti dal piano europeo di investimenti. Infine, parleremo dei fattori che potrebbero far fallire il *NGEU* o che potrebbero influenzare negativamente il processo di integrazione europea.

Introduciamo il capitolo dicendo che l'intervento europeo nell'ambito del *Next Generation EU* è reso possibile dagli articoli 120, 121, 174 e 175 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'art. 120 TFUE prevede che “gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione ... e nel contesto degli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio”, mentre l'art. 121 TFUE stabilisce che gli Stati membri devono attuare le loro politiche economiche in maniera coordinata nell'ambito del Consiglio in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione<sup>53</sup>. Poi, l'art. 175 TFUE afferma che “Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174”, il quale a sua volta stabilisce che: “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”<sup>54</sup>. Infatti, questo rientra anche tra gli obiettivi principali dell'Unione elencati all'art. 3 TUE che enuncia, tra l'altro: “[L'UE] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri”<sup>55</sup>. Inoltre, l'art. 311 TFUE stabilisce che “L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche” però bisogna ricordare che restano validi i limiti dettati dal principio del pareggio di bilancio (art. 310 TFUE) e dal cosiddetto principio del “*no bail-out*”

---

<sup>53</sup> EUR-Lex. «Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», Consultato 20 aprile 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>54</sup> Ibidem

<sup>55</sup> Ibidem

indicato all'art. 125 TFUE, comma 1, che prevede: "L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico"<sup>56</sup>. Secondo il parere n. 9062/20 del servizio giuridico del Consiglio, il piano di investimenti è compatibile col principio del pareggio di bilancio perché: "I trattati consentono al legislatore dell'Unione di istituire un meccanismo come quello proposto in *Next Generation EU*, a condizione che includa una serie di salvaguardie volte a preservare la neutralità di bilancio di tale meccanismo e, in ultima analisi, a rispettare il principio del pareggio di bilancio"<sup>57</sup>. Inoltre, il parere poc'anzi citato afferma anche che il piano è compatibile col principio del "no bail-out" dato che:

"*Next Generation EU* non è un meccanismo per l'assunzione della responsabilità degli Stati membri nei confronti dei mercati o in sostituzione di essi . . . [ma] consisterebbe in una serie di strumenti di spesa dell'Unione mediante programmi, sia esistenti che nuovi, volti a conseguire gli obiettivi di diverse politiche dell'Unione (in particolare quelli della coesione). In considerazione della sua struttura, *Next Generation EU* non comporta pertanto l'assunzione da parte dell'Unione degli impegni degli Stati membri quale mezzo per il finanziamento di tesoreria, né mira a sostituire o integrare i finanziamenti degli Stati membri sui mercati mediante il finanziamento dell'Unione"<sup>58</sup>.

Gli articoli citati ci danno un'idea del quadro giuridico che legittima e giustifica un intervento comunitario così massiccio nella politica economica e ci dà un'idea generale degli obiettivi perseguiti.

## 2.1 Obiettivi del *Next Generation EU*

Innanzitutto, per comprendere meglio gli obiettivi del *Next Generation EU* citiamo le parole dell'ex Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte, in

---

<sup>56</sup> EUR-Lex. «Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», Consultato 20 aprile 2021.

<sup>57</sup> Servizio giuridico del Consiglio. «Parere n. 9062/20 del servizio giuridico sul NGEU», 24 giugno 2020. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/it/pdf>

<sup>58</sup> Ibidem

qualità di uno dei principali negoziatori e ideatori di questa *policy*, rivolte agli studenti di giurisprudenza durante una lezione svolta il 26 febbraio 2021 all'Università di Firenze. Il professor Conte afferma che lo scopo del *Next Generation EU* è “non solo riparare i danni economici e sociali prodotti dalla crisi pandemica ma anche stimolare la ripresa e una maggiore resilienza degli Stati membri”<sup>59</sup>. Inoltre, sostiene che il fatto di rendere disponibili delle risorse attraverso l'emissione di debito comune europeo sia “susceptibile di imprimere una svolta significativa nella storia dell'Unione europea scandendo un salto di qualità nel processo di integrazione”<sup>60</sup>. Poi, aggiunge: “Ora occorre adoperarsi affinché questa iniziativa pur nata nel contesto di una specifica, severa, crisi economica e sociale possa essere stabilmente acquisita nel quadro delle politiche europee. Gli strumenti di finanziamento implementati per mezzo del debito comune sono risposte ben idonee ad assicurare la stabilità finanziaria dell'intera Europa, ma soprattutto ad incentivare una crescita sostenibile per un'Europa più ecologica, più digitale, più resiliente nel segno dell'inclusione sociale e della riduzione delle varie diseguaglianze di genere, intergenerazionali e anche territoriali”<sup>61</sup>. Infine, il professor Conte sostiene che il *Next Generation EU* offra “l'opportunità di progettare in maniera più lungimirante e consapevole il futuro dell'Europa unita” in quanto si tratta di un'occasione preziosa da cogliere “per recuperare il tempo perduto, per invertire il processo di progressivo distacco tra governanti e governati che può determinare l'implosione del mondo” come lo avevamo conosciuto fino ad oggi<sup>62</sup>. Da queste parole cogliamo che l'obiettivo del *Next Generation EU* non è rilanciare l'economia per ristabilire lo *status quo* precedente alla pandemia, ma è quello di stimolare un rilancio economico che passi attraverso la transizione economica e digitale e che non lasci indietro nessuno, con una particolare attenzione alle questioni di genere e intergenerazionali. Il regolamento europeo n. 241 del 12 febbraio 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, indica altri obiettivi specifici del *Next Generation EU*:

---

<sup>59</sup> Giuseppe Conte. Università di Firenze. «Conte in cattedra, futuro a 5 stelle?». 20 febbraio 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=laxTAh6f2jw>

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> Ibidem

“Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione”<sup>63</sup>.

Da un punto di vista economico, in un'ottica keynesiana, sostenere gli investimenti in questa fase di crisi è fondamentale per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine, perché l'aumento del PIL non sarà solo pari alla variazione della domanda aggregata, determinata dall'aumento degli investimenti pubblici, ma sarà data dalla variazione della domanda aggregata moltiplicata per il moltiplicatore del reddito. In altre parole, senza entrare nel merito di calcoli e metodologie economiche, ricordiamo che oltre all'effetto diretto sul PIL derivante dall'aumento degli investimenti, questo strumento indurrà anche effetti indiretti stimolando gli investimenti privati e i consumi, ma soprattutto produrrà un valore aggiunto a livello europeo di cui beneficeranno tutti gli Stati, anche quelli dell'Europa centrale e settentrionale che ricevono le quote minori di trasferimenti europei. Infatti, come riportato nelle conclusioni dell'articolo “*Spillover Effects From Next Generation EU*” dell'economista Oliver Picek:

“Un'analisi degli effetti economici del piano di ricostruzione mostra soprattutto l'importanza del coordinamento della politica fiscale come risposta alle conseguenze economiche derivanti dalla pandemia da coronavirus. Se un solo Paese prende misure per stimolare l'economia, parte dell'effetto sarà “perso” da un punto di vista domestico perché questa parte dell'effetto andrà ad aiutare economie straniere. Se, però, tutti gli Stati membri dell'UE prendono contemporaneamente misure volte a stimolare l'economia, solo una piccola porzione verrà persa a favore di Stati europei esterni all'UE, mentre tutto il resto beneficerà gli Stati che sono dentro al mercato unico. Nonostante la quota relativamente

---

<sup>63</sup> Parlamento europeo, Consiglio. «Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza», Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021.

<http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>

piccola di sovvenzioni domestiche, anche i Paesi dell'Europa del nord e dell'ovest potranno così beneficiare dal pacchetto del *Next Generation EU* in misura considerevole”<sup>64</sup>.

Bisogna poi anche considerare che assieme agli investimenti dovranno essere implementate varie riforme, da concordare con la Commissione, dalla cui implementazione deriveranno altri effetti economici positivi nel medio e lungo termine. Nel regolamento si precisa che il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornirà “un sostegno finanziario efficace e significativo volto ad accelerare l’attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici correlati negli Stati membri”<sup>65</sup>. Questi investimenti e riforme hanno, tra l’altro, l’obiettivo di rafforzare l’autonomia strategica dell’Unione (in settori come sicurezza, difesa, *cybersecurity*, energia, industria, investimenti, ruolo internazionale dell’euro...).

Infine, il regolamento afferma che “il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l’attuazione” è il semestre europeo e che, per poter individuare più facilmente i progetti di investimento prioritari, oltre ai programmi nazionali di riforma annuali, potrebbe essere opportuno presentare delle strategie nazionali pluriennali che tengano conto anche degli obiettivi e impegni previsti dall’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e da altri strumenti nazionali e internazionali sul clima e sullo sviluppo sostenibile<sup>66</sup>.

## 2.2 Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il principale pacchetto da 672,5 miliardi di euro interno al *Next Generation EU*, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi sono prestiti. Questo strumento si articola in “sei pilastri”, cioè sei settori di intervento in cui potranno essere investiti i fondi:

- 1) **transizione verde**: questo pilastro “discende direttamente dal *European Green Deal* e dal doppio obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario

---

<sup>64</sup> Oliver Picek. «*Spillover Effects From Next Generation EU*». *Intereconomics* 2020, n. 5 (2020): 325–31.

<sup>65</sup> Parlamento europeo, Consiglio. «*Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*», Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021.

<sup>66</sup> *Ibidem*



del 1990 entro il 2030”<sup>67</sup>. Si tratta di investimenti che dovranno promuovere una crescita sostenibile basata su tecnologie e capacità verdi, tra cui biodiversità, efficienza energetica, ristrutturazione degli edifici ed economia circolare;

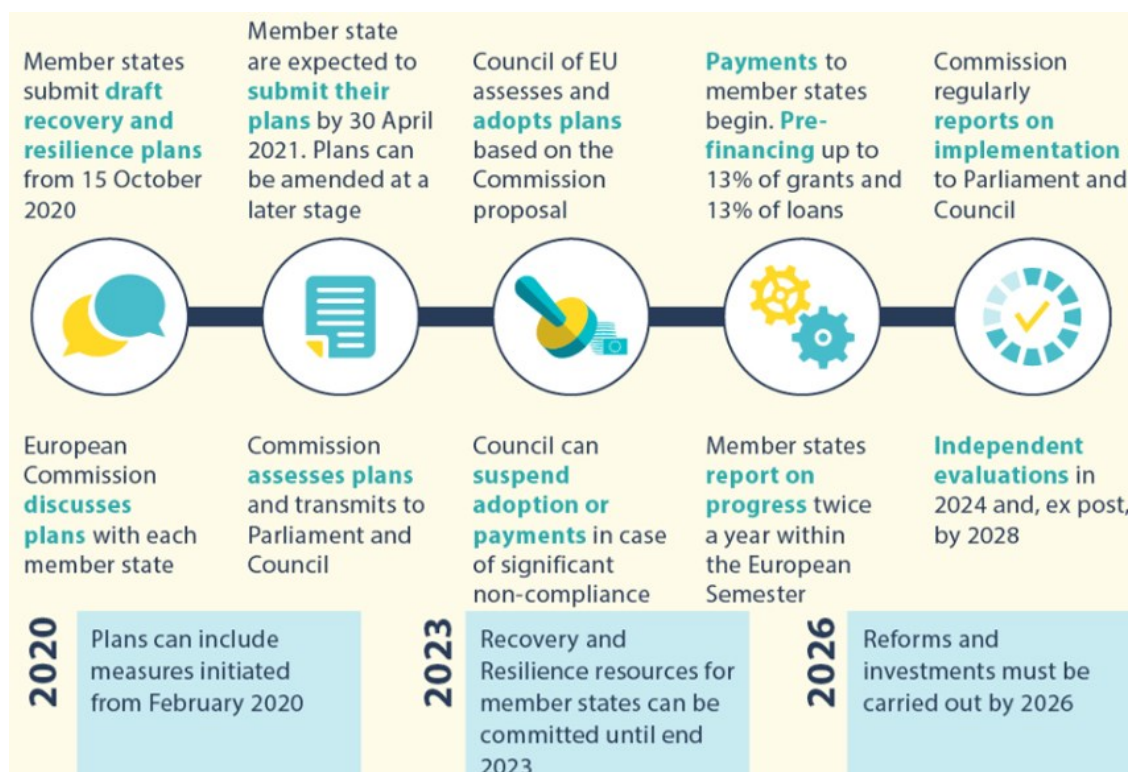
- 2) **trasformazione digitale**: gli investimenti in questo settore dovranno aumentare la competitività dell’Unione puntando sulla digitalizzazione delle PMI, la “digitalizzazione dei servizi, lo sviluppo di infrastrutture digitali e di dati, cluster e poli di innovazione digitale nonché soluzioni digitali aperte”;
- 3) **crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**: dovranno essere investimenti incentrati su “coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante” con PMI forti;
- 4) **coesione sociale e territoriale**: si tratta di investimenti volti a combattere la povertà e la disoccupazione e a integrare i gruppi svantaggiati rafforzando il dialogo sociale, il *welfare state* e creando posti di lavoro stabili in modo che la ripresa economica non lasci indietro nessuno;
- 5) **salute e resilienza economica, sociale e istituzionale**: riguarda investimenti funzionali ad aumentare l’efficacia e la qualità delle pubbliche amministrazioni, dei sistemi giudiziari e dei sistemi sanitari nazionali anche nell’ottica della preparazione alle future crisi economiche e sanitarie;
- 6) **politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani**: si tratta di investimenti sui giovani e sulle prossime generazioni, in particolare: “L’istruzione e le competenze, comprese quelle digitali, l’aggiornamento, la riconversione e la riqualificazione professionali della forza lavoro, il programma di integrazione per i disoccupati, le politiche di investimento nell’accesso e nelle opportunità per l’infanzia e i giovani in relazione all’istruzione, alla salute, alla nutrizione, al lavoro e all’alloggio, e le politiche che colmano il divario generazionale in linea con gli obiettivi della garanzia per l’infanzia e della garanzia per i giovani”<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Governo italiano. «Piano nazionale di ripresa e resilienza», 25 aprile 2021. [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_3.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf)

<sup>68</sup> Parlamento europeo, Consiglio. «Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza», Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021.

Inoltre, per favorire prioritariamente gli obiettivi della transizione verde e della digitalizzazione, è previsto che le risorse dedicate al perseguimento degli obiettivi climatici e di sostenibilità ambientale siano pari ad almeno il 37% del totale del dispositivo, mentre gli investimenti a favore della digitalizzazione devono ammontare ad almeno il 20% dei fondi disponibili. Quindi, ogni PNRR dei singoli Stati membri dovrà rispettare queste quote fisse di investimenti a favore della transizione verde e della digitalizzazione.



<sup>69</sup>Segretariato generale del Consiglio dell'UE, «Recovery and Resilience Facility». Consultato 20 aprile 2021.

Come illustrato nel grafico, per poter accedere ai fondi del dispositivo, e in generale del *Next Generation EU*, gli Stati membri devono presentare le bozze dei loro PNRR a partire dal 15 ottobre 2020, mentre la versione definitiva del loro piano, integrata col programma nazionale di riforma, deve essere consegnata entro il 30 aprile 2021. Nel caso fosse necessario, è prevista una specifica procedura per emendare il PNRR in un secondo momento. La Commissione europea valuta ciascun Piano entro due mesi dalla presentazione ufficiale e formula una proposta

<sup>69</sup> Segretariato generale del Consiglio dell'UE, «*Recovery and Resilience Facility*». Consultato 20 aprile 2021. <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>

di decisione di esecuzione del Consiglio che indica le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato. La Commissione potrebbe in questa fase fare osservazioni o richiedere ulteriori informazioni allo Stato membro, il quale dovrà fornire tali informazioni o rivedere il piano laddove fosse necessario, concordando con la Commissione una proroga ragionevole del termine per la valutazione. Dopodiché, la Commissione trasmette la proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. Il Consiglio, entro quattro settimane dall'adozione della proposta, deve approvare tramite decisione di esecuzione, la valutazione del PNRR dello Stato. I fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza dovranno essere impegnati entro il 2023 e gli investimenti dovranno essere attuati entro il 2026. Gli Stati membri dovranno riferire sui progressi dei loro piani due volte all'anno nell'ambito del "semestre europeo"<sup>70</sup>. Come possiamo notare, il ruolo del Parlamento europeo è marginale in questo processo. Innanzitutto, è previsto che la Commissione presenti al Parlamento europeo entro il 31 luglio 2022 "una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo" ed è prevista la possibilità di audire membri della Commissione e di adottare risoluzioni<sup>71</sup>. Inoltre, è contemplata la trasmissione al Parlamento europeo "dei piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri e delle proposte di decisione esecutiva del Consiglio che li approvano" ed è prevista l'informativa al Parlamento europeo "sulle eventuali proposte della Commissione di sospendere gli impegni o i pagamenti in favore di uno Stato membro"<sup>72</sup>. Infine, il Parlamento europeo dovrà ricevere una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento e una valutazione indipendente *ex post* entro dicembre 2028. Comprendiamo quindi che il Parlamento europeo ha più un compito di monitoraggio del processo di implementazione piuttosto che una reale capacità di influire sui piani proposti dagli Stati membri.

---

<sup>70</sup> Parlamento europeo, Consiglio. «Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza», Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021.

<sup>71</sup> Lo Prato Laura. «Legislatura 18a - Dossier n. 67 I». Senato della Repubblica. Consultato 21 aprile 2021.

[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1208032/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1208032/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1)

<sup>72</sup> Ibidem

### 2.3 *REACT-EU*: il caso italiano

Come già visto in precedenza il *Next Generation EU* è una misura da 750 miliardi di euro che si suddivide in più pacchetti di fondi, ognuno con obiettivi specifici. Abbiamo già illustrato le nozioni generali del pacchetto più grande, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ammonta a 672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi sono prestiti e 312,5 miliardi sono sovvenzioni. Il secondo pacchetto per grandezza è, invece, lo strumento denominato *REACT-EU*, acronimo inglese di “assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa”, da 47,5 miliardi di euro. Si tratta di un’iniziativa concepita in un’ottica di breve termine in quanto queste risorse devono essere spese tra il 2021 e il 2023. Il *REACT-EU* è volto a stimolare la fase iniziale di rilancio economico dei Paesi avendo sempre come “stella polare” l’obiettivo di un’Europa più verde, più digitale e più resiliente. Quelle del *REACT-EU* sono risorse aggiuntive per attuare programmi della politica di coesione previsti dal QFP 2014-2020 nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”, ma che non attingono né alle risorse del QFP 2014-2020 né a quelle del QFP 2021-2027. Le risorse vengono ripartite tra gli Stati membri in base alla prosperità generale dello Stato e all’impatto socio-economico che la pandemia e la relativa crisi economica hanno avuto nel Paese, in particolare in base al calo del PIL e all’aumento della disoccupazione giovanile. L’Italia, con 13,5 miliardi di euro, è il maggior beneficiario in termini assoluti dei fondi del *REACT-EU*. Per quanto riguarda i fini, le risorse potranno “essere destinate a sostenere misure per la creazione di posti di lavoro e a favore dell’occupazione giovanile, ai sistemi sanitari e al finanziamento del capitale circolante e degli investimenti delle piccole e medie imprese”<sup>73</sup>. Inoltre, le risorse serviranno per investimenti nell’ambito del *Green Deal* europeo (con una quota minima del 25% dedicata a investimenti verdi) e della transizione digitale e questo “sostegno sarà disponibile per tutti i settori economici, compresi il turismo e la cultura che sono stati particolarmente colpiti”<sup>74</sup>.

È interessante analizzare il caso italiano per vedere come e con quali fini sono state distribuite le risorse del *REACT-EU*. Il governo italiano ha deciso di destinare

---

<sup>73</sup> Commissione europea. «*REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e FSE+*». Consultato 24 aprile 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA\\_20\\_948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948)

<sup>74</sup> *Ibidem*

ben 8,36 miliardi di euro su 13,5 totali al Mezzogiorno mettendo così “a disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria per puntare, in coerenza con le linee guida di *Next Generation EU*, al riequilibrio territoriale e al rilancio del suo sviluppo”<sup>75</sup>. Tra l’altro, anche l’intero Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano pone particolare attenzione al rilancio dell’economia nel Mezzogiorno destinando ad esso circa il 40% delle risorse totali. Come affermato nel testo del PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 24 aprile 2021, il *REACT-EU* “valorizza innovazione e green, introduce un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici, irrobustisce i sostegni alle PMI meridionali e investe risorse sulla ricerca, l’istruzione, il lavoro” tramite misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023<sup>76</sup>. In particolare, la principale voce da 4 miliardi è destinata alla fiscalità di vantaggio per il lavoro nelle regioni del Sud allo scopo di “finanziare il taglio del 30% dei contributi per le assunzioni di lavoratori da parte di imprese che hanno sede in una regione del Mezzogiorno” (cifra ridimensionata rispetto ai 7 miliardi inizialmente previsti dal governo dopo varie perplessità della Commissione)<sup>77</sup>. Inoltre, sono previste risorse per il Fondo per le nuove competenze e altre politiche attive del lavoro (1,5 miliardi di cui 750 milioni per il sud), il Fondo di garanzia per le PMI (500 milioni di cui 400 milioni al sud), il bonus assunzioni di giovani e donne (466 milioni), la transizione energetica, l’economia circolare, l’efficienza energetica degli edifici pubblici, la sostenibilità dei processi produttivi, il cablaggio degli edifici scolastici, la digitalizzazione della didattica, le riduzioni di tasse universitarie, l’erogazione di borse di studio per studenti universitari delle regioni del sud...<sup>78 79</sup>. Rilevanti sono anche le risorse messe a disposizione per la sanità (1,7 miliardi) “di cui 1,1 di spese

---

<sup>75</sup> Governo italiano. «*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*», 25 aprile 2021.

<sup>76</sup> Ibidem

<sup>77</sup> Il Sole 24 ORE. «*React Eu, 13,5 miliardi saranno gestiti tutti a livello centrale*». Consultato 25 aprile 2021.

<https://www.ilsole24ore.com/art/react-eu-135-miliardi-saranno-gestiti-tutti-livello-centrale-ADkrKLDB>

<sup>78</sup> Carmine Fotina. «*Al Sud il 64% (8,4 miliardi) dei fondi React-Eu*». Il Sole 24 ORE. Consultato 25 aprile 2021.

<https://www.ilsole24ore.com/art/al-sud-64percento-84-miliardi-fondi-react-eu-AENRzS>

<sup>79</sup> Il Sole 24 ORE. «*React Eu, 13,5 miliardi saranno gestiti tutti a livello centrale*». Consultato 25 aprile 2021.

straordinarie legate alla pandemia, 400 milioni per i vaccini e il resto per contratti di formazione dei medici specializzandi”<sup>80</sup>.

Per concludere, anche solo partendo da questi pochi dati possiamo comprendere che il fondo *REACT-EU*, sulla base della prospettiva territoriale, è particolarmente volto al rilancio dell’occupazione e della produzione al sud, essendo l’economia del Mezzogiorno più arretrata rispetto al resto del Paese ed essendo stata pesantemente colpita dalla crisi economica provocata dalla pandemia. Inoltre, il fondo *REACT-EU*, così come il dispositivo di ripresa e resilienza, integra anche una prospettiva di genere e intergenerazionale con l’obiettivo di combattere queste due diseguaglianze che sono strutturali dell’economia italiana ed europea. Infine, possiamo notare che anche nell’ambito di questo pacchetto di fondi non mancano i temi della transizione verde e digitale, obiettivi prioritari del *Next Generation EU*.

#### 2.4 I possibili effetti *spillover* del *Next Generation EU*

Prima di chiederci quali potrebbero essere gli effetti *spillover* del *Next Generation EU* dobbiamo spiegare cosa si intende per “meccanismo dello *spillover*”. La dottrina del funzionalismo parte dal presupposto che il sistema internazionale sia ancora troppo Stato-centrico e che gli Stati tendano a confliggere su materie politiche ma che in realtà sia possibile trovare una forma di cooperazione su alcune materie meno conflittuali che rispondono a comuni esigenze delle persone. Più in dettaglio, i funzionalisti sostengono che sia più facile la cooperazione in certi settori tecnici e non controversi politicamente, come le attività volte a soddisfare bisogni economici, sociali, tecnologici e umanitari, e che un’integrazione in questi settori possa poi debordare ed espandersi in settori più politici secondo il meccanismo automatico dello *spillover* assicurando così pace fra le Nazioni e maggiore benessere economico e sociale per i popoli. Anche i neofunzionalisti, o funzionalisti “pratici”, concordano sulla distinzione tra politico e funzionale però, al contrario dei funzionalisti “teorici”, sostengono che il processo di integrazione dipenda unicamente dagli Stati nazionali e dagli eurocrati

---

<sup>80</sup> Il Sole 24 ORE. «*React Eu, 13,5 miliardi saranno gestiti tutti a livello centrale*». Consultato 25 aprile 2021

(istituzioni e funzionari europei). In particolare, i neofunzionalisti sostengono che l'altissima competenza dell'eurocrate gli garantisce autonomia dal potere politico: più un settore è funzionale e più c'è bisogno di esperienza specialistica. Questo fa sì che l'integrazione da funzionale diventi politica perché i tecnocrati, che gestiscono autonomamente questa integrazione, a mano a mano sviluppano una cooperazione sempre maggiore e alla fine mettono i politici di fronte al fatto compiuto, cioè di fronte a un'integrazione politica internazionale. Compreso il funzionamento del meccanismo dello *spillover*, ci chiediamo ora in quali altri settori potrebbe debordare, espandersi, l'integrazione partendo dall'accordo tecnico sul *Next Generation EU*, che già di per sé ha toccato tematiche piuttosto politiche.

Innanzitutto, possiamo affermare che il *Next Generation EU* ha posto le condizioni per l'adozione in futuro di un nuovo strumento permanente che permetta di raccogliere risorse tramite *eurobond* attraverso cui effettuare investimenti anche nei prossimi decenni su transizione verde, digitale, e per ridurre le diseguaglianze territoriali, di genere e intergenerazionali. In altre parole, questa potrebbe essere l'occasione per abbandonare il modello dell'*austerità* e del pareggio di bilancio a tutti i costi, cosa che richiederebbe una rinegoziazione del Patto di stabilità e crescita. L'ex Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte, nella lezione all'Università di Firenze già citata in precedenza, afferma che tra gli obiettivi prioritari per il futuro a livello europeo vi è quello di "rafforzare una *governance* economica che sia basata su un effettivo equilibrio tra condivisione e riduzione dei rischi": risulta quindi fondamentale "un bilancio dell'area euro che sia dotato di una funzione di stabilizzazione" il quale migliorerebbe competitività e convergenza<sup>81</sup>. Inoltre, il *Next Generation EU* potrebbe essere la base per uno strumento nuovo che possa essere attivato in tutte le situazioni di crisi economiche simmetriche, che interessano tutti i Paesi membri indistintamente. Si tratterebbe di uno strumento alternativo al MES in quanto quest'ultimo è stato ideato per rispondere a difficoltà finanziarie di singoli Stati o singole aree dell'Unione a seguito di shock asimmetrici.

In secondo luogo, il *Next Generation EU*, fondandosi sul "riconoscimento dell'esigenza di varare politiche fiscali espansive coordinate" ed essendo un

---

<sup>81</sup> Giuseppe Conte, Università di Firenze. «*Conte in cattedra, futuro a 5 stelle?*». 2021.

“autentico piano di emissione di titoli di debito europeo a lunghissima scadenza”, apre la strada a negoziati per arrivare a una “capacità fiscale” europea e ai tanto osteggiati *eurobond*<sup>82</sup>. La politica fiscale e di bilancio unica è cruciale per poter arrivare un giorno all’Europa federale. Il Presidente del Consiglio italiano, ed ex Presidente della BCE, Mario Draghi, da sempre sostenitore del completamento della politica fiscale, nella riunione del Consiglio europeo del 25 marzo 2021 ha richiamato i *leader* europei sulla necessità di assumere un forte impegno politico e incamminarsi verso la creazione degli *eurobond* e della politica fiscale comune<sup>83</sup>. Per poter proseguire su questa strada sarà fondamentale utilizzare nel miglior modo possibile le risorse del *Next Generation EU* perché solo così anche gli Stati più resistenti all’idea potranno convincersi dei vantaggi derivanti dal completamento dell’unione fiscale e potranno così arrivare ad approvare forme di mutualizzazione dei debiti sovrani<sup>84</sup>.

In terzo luogo, il *Next Generation EU*, ma anche lo strumento SURE, prevedendo l’emissione di *bond* europei, “apriranno la strada per la creazione di *safe asset* europei, un passaggio essenziale per il rafforzamento del ruolo dell’euro”<sup>85</sup>. Come affermato in un articolo de “Il Sole 24 Ore” del 1° agosto 2019, “Un *safe asset* europeo è un titolo (denominato in Euro) che preservi valore anche e soprattutto durante shock economici negativi” con lo scopo di essere uno “strumento di garanzia nel mercato interbancario”, per “diversificare i portafogli degli istituti finanziari nazionali” e per “impedire che gli eventi di panico alimentino le asimmetrie tra Paesi membri” evitando così che gli investitori, durante una crisi, si rifugino nei titoli di Stato tedeschi [Bund] facendo esplodere lo *spread* italiano<sup>86</sup>. Si è andati nella direzione di un *safe asset* europeo con la proposta della

---

<sup>82</sup> Bonetti Antonio. «Le rilevanti conseguenze sul processo di integrazione europea di *Next Generation EU*». Bonetti For Reforms. Consultato 21 aprile 2021. <http://www.bonetti4reforms.com/le-rilevanti-conseguenze-sul-processo-di-integrazione-europea-di-next-generation-eu-6456.html/>

<sup>83</sup> Gerardo Pelosi. «Draghi spinge sugli *eurobond*: “Sì a un titolo comune europeo”». Il Sole 24 ORE. Consultato 27 aprile 2021. <https://www.ilsole24ore.com/art/draghi-spinge-eurobond-si-un-titolo-comune-europeo-ADqse4SB>

<sup>84</sup> Bonetti Antonio. «Le rilevanti conseguenze sul processo di integrazione europea di *Next Generation EU*». Bonetti For Reforms. Consultato 21 aprile 2021.

<sup>85</sup> Alberto Saravalle. «La contesa per la supremazia monetaria». Alberto Saravalle (blog), 19 aprile 2021. <https://www.albertosaravalle.it/la-contesa-per-la-supremazia-monetaria/>

<sup>86</sup> Tortuga. «La finanza con i *safe asset* e Von der Leyen faranno davvero l’Europa?». Econopoly (blog), 1° agosto 2019. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/08/01/safe-asset-europa/>



Commissione di istituire i *Sovereign bond-backed securities* (SBBS) che permetterebbero di slegare i sistemi bancari dell'Eurozona "dal rischio dei rispettivi debiti sovrani e avere bilanci più sicuri e resilienti grazie al nuovo titolo europeo privo di rischio"<sup>87</sup>. Eppure il progetto non è ancora stato approvato perché persistono criticità importanti, su cui non ci addentriamo, ma il *Next Generation EU* pone le basi per la prosecuzione di questo percorso, che necessiterà tra l'altro una riforma dei sistemi bancari in modo da renderli meno legati al rischio sovrano del Paese in questione. Non si arriverà velocemente alla mutualizzazione del debito, ma l'emergenza economica provocata dalla pandemia permette di avviarsi in quella direzione procedendo *step by step* attraverso concessioni reciproche e incrementali<sup>88</sup>.

Infine, un ulteriore effetto *spillover* derivante dal *Next Generation EU* lo si potrebbe avere nel ruolo internazionale dell'euro: come scrive Alberto Saravalle, professore di Diritto dell'Unione europea all'Università di Padova, l'UE, "sotto questo profilo, nonostante la significativa potenza di fuoco della propria economia, ha un ruolo secondario sulla scena geopolitica sia perché l'euro resta una valuta meno utilizzata negli scambi internazionali sia perché le proprie banche e società non possono prescindere dal mercato USA e dai rapporti con le istituzioni finanziarie statunitensi"<sup>89</sup>. Come affermato in una recente comunicazione della Commissione, rafforzare il ruolo internazionale dell'euro darebbe anche maggior stabilità al sistema in quanto diversificherebbe il regime valutario mondiale attenuando "gli effetti degli shock asimmetrici, in particolare quelli legati alle politiche monetarie dei paesi terzi"<sup>90</sup>. Nella stessa comunicazione si afferma che l'attuazione del *Next Generation EU* e dello strumento *SURE* renderanno l'UE uno dei principali emittenti di debito a livello globale, con l'emissione di quasi 1000 miliardi di euro entro il 2026, fattore che permetterà di organizzare forti contatti

---

<sup>87</sup> Tortuga. «*La finanza con i safe asset e Von der Leyen faranno davvero l'Europa?*». *Econopoly* (blog), 1° agosto 2019.

<sup>88</sup> *Ibidem*

<sup>89</sup> Alberto Saravalle. «*La contesa per la supremazia monetaria*». *Alberto Saravalle* (blog), 19 aprile 2021. <https://www.albertosaravalle.it/la-contesa-per-la-supremazia-monetaria/>

<sup>90</sup> Commissione europea. «*Comunicazione della Commissione, COM(2021) 32 final, Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*». Consultato 24 aprile 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>

con gli operatori del mercato e promuovere così investimenti in obbligazioni denominate in euro<sup>91</sup>. Secondo la Commissione:

“L'emissione di obbligazioni denominate in euro di elevata qualità nell'ambito del *Next Generation EU* accrescerà in misura significativa la profondità e la liquidità dei mercati dei capitali dell'UE e renderà questi ultimi e l'euro più attraenti per gli investitori. L'emissione da parte dell'UE potrebbe, inoltre, sostenere una maggiore esposizione degli investitori internazionali verso l'UE fornendo la componente a basso rischio dei portafogli bilanciati e come valuta di riserva”<sup>92</sup>.

Il professor Alberto Saravalle, nel suo articolo “La Contesa per La Supremazia Monetaria”, sostiene anche che il ruolo internazionale di una valuta può essere usato anche come strumento geopolitico sanzionatorio verso altri Paesi, mezzo tra l'altro molto più incisivo delle tipiche sanzioni economiche applicate a individui o società, in particolare vietando alle proprie istituzioni finanziarie di sottoscrivere obbligazioni o comunque finanziare le istituzioni finanziarie pubbliche e private del Paese terzo, con lo scopo di limitare il suo accesso al mercato dei capitali<sup>93</sup>. Come scrive il professor A. Saravalle: “Nei prossimi anni, dobbiamo dunque attenderci che la competizione globale da parte di UE e Cina al predominio statunitense si svolga in parte anche sul terreno monetario, con l'obiettivo di rendere il sistema economico e finanziario più multipolare”<sup>94</sup>. Per poter reggere questa competizione sarà fondamentale non sprecare l'occasione offerta dal *Next Generation EU*.

Per concludere, facciamo una semplice comparazione tra l'*American Rescue Plan* e il *Recovery Plan for Europe*: è certamente vero che il piano di ripresa europeo va smaltito su un arco di tempo di sei anni ed è minore in termini assoluti, anche sommando il QFP, rispetto all'*American Rescue Plan* da 1900 miliardi degli Stati Uniti del Presidente americano Biden, però come spiega il professore di economia politica alla Bocconi di Milano, Carlo Altomonte: “È una visione un po’

---

<sup>91</sup> Commissione europea. «Comunicazione della Commissione, COM(2021) 32 final, *Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*». Consultato 24 aprile 2021.

<sup>92</sup> Ibidem

<sup>93</sup> Alberto Saravalle. «La contesa per la supremazia monetaria». *Alberto Saravalle (blog)*, 19 aprile 2021.

<sup>94</sup> Ibidem

diversa: per gli USA tutto subito e poi nulla dal 2022 in poi, nel caso della UE con più calma la scommessa è che le nuove generazioni possano ripagare il debito con un'economia più forte. Ecco perché i piani devono essere così precisi"<sup>95</sup>. In altre parole, attraverso il *Next Generation EU* si vuole riprogrammare e monitorare in maniera dettagliata le basi dell'economia europea del futuro attraverso la cabina di regia della Commissione a livello europeo.

## 2.5 I fattori che potrebbero rallentare il processo di integrazione

La strada dell'ulteriore integrazione europea, dopo il *Next Generation EU* e in generale dopo la risposta europea alla crisi pandemica, non è affatto scontata. Dopo aver visto i possibili effetti *spillover* derivanti da questo nuovo strumento europeo non possiamo non parlare anche dei fattori che pongono un rischio alla effettiva riuscita del piano *Next Generation EU* e al processo di integrazione in generale.

Anzitutto, questo strumento di emissione di debito comune nasce fondamentalmente come strumento temporaneo, come misura una *tantum*, condizione imprescindibile per l'accordo sullo strumento. Infatti, i cosiddetti Paesi "frugali" non avrebbero mai accettato, alle condizioni economico-politiche odierne, la creazione di un simile strumento in maniera permanente: la motivazione è sicuramente legata al tradizionale rigore dei conti che da sempre caratterizza i Paesi del nord Europa, i quali non sono disposti a portare sulle loro spalle i debiti dei Paesi mediterranei, in particolare il debito italiano, con possibili continui trasferimenti netti di risorse dal nord Europa verso il sud. In realtà, le motivazioni sono molteplici e diverse da Stato a Stato. Solo per citare un esempio, prendiamo il capofila dei Paesi rigoristi: i Paesi Bassi, pur essendo tra i fondatori dell'UE, ormai da molti anni hanno mostrato un forte raffreddamento nel loro europeismo. È simbolico di questo nuovo atteggiamento il rigetto degli olandesi del referendum sull'istituzione di una Costituzione per l'Europa nel 2005, con il 61,5% dei voti contrari. Negli ultimi anni, inoltre, vi è stato un duro scontro tra le autorità olandesi

---

<sup>95</sup> Alberto Magnani. «*Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid*». Il Sole 24 ORE. Consultato 11 aprile 2021. <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

e le istituzioni europee sulla questione migratoria, anche in relazione all'ascesa nei sondaggi di partiti populistici euroscettici di estrema destra olandesi, come il Partito per la Libertà di Geert Wilders, e alla debolezza dei governi di coalizione. Insomma, le ragioni della diffidenza dei Paesi del centro e nord Europa verso strumenti di condivisione del debito sono molteplici, riguardano sia questioni economico-finanziarie sia questioni di consenso interno, e una delle condizioni per accettare l'accordo sul *Next Generation EU* è stata propria la natura temporanea, *ad hoc*, dello strumento. Se lo strumento però restasse effettivamente solo una misura temporanea si tratterebbe di un'occasione persa di maggior integrazione, uno spreco della finestra di opportunità creata dalla pandemia anche perché difficilmente in futuro si configureranno le stesse condizioni che oggi hanno costretto anche gli Stati più diffidenti ad accettare lo strumento, a meno di una nuova pandemia o altri shock economici simmetrici estesi. Non proseguire nell'integrazione verso una politica fiscale e di bilancio comune lascerebbe l'Unione sprovvista delle fondamenta necessarie per avere una vera sovranità a livello europeo e quindi condannerebbe l'Unione a restare un mercato unico incompleto che prima o poi rischia di implodere dall'interno per le sue carenze strutturali.

In secondo luogo, non possiamo non accennare alle continue minacce alla *rule of law* provenienti da alcuni Paesi membri dell'Unione europea, in particolare Ungheria e Polonia, ma non solo, in quanto mettono a repentaglio un principio identitario del progetto europeo. Sono varie le iniziative che danneggiano lo Stato di diritto, tra cui misure che limitano e comprimono l'indipendenza della magistratura, dei media, la libertà di espressione, i diritti delle donne e i diritti delle minoranze. Come scrivono in un articolo il professor Alberto Saravalle e l'editorialista Carlo Stagnaro: "Il Trattato UE (TUE) prevede la possibilità di sanzionare la violazione grave e persistente da parte di un paese membro dei principi sui quali poggia l'Unione, addirittura sospendendogli i diritti di voto in seno al Consiglio, ma è richiesta l'unanimità"<sup>96</sup>. Si tratta del meccanismo descritto all'art. 7 TUE che prevede prima una procedura di *warning* allo Stato e poi una procedura di sanzione dopo aver constatato, all'unanimità, l'esistenza di violazioni

---

<sup>96</sup> Alberto Saravalle, Carlo Stagnaro. «Su *Next Generation EU* l'Unione Europea faccia un accordo a 25». *Alberto Saravalle* (blog), 9 dicembre 2020. <https://www.albertosaravalle.it/su-next-generation-eu-lunione-europea-faccia-un-accordo-a-25/>

gravi e persistenti da parte di uno Stato dei valori dell'UE indicati all'art. 2 TUE. Essendo richiesta l'unanimità, i due Paesi si sono finora sempre protetti a vicenda rendendo di fatto inutile questo meccanismo. Tutto questo discorso si lega al *Next Generation EU* e al quadro finanziario pluriennale in quanto, dopo forti richieste da parte del Parlamento europeo e di alcuni Stati membri, il 5 novembre 2020 si è trovato un accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento europeo “per introdurre un nuovo regime di condizionalità, legato al rispetto dello Stato di diritto, in relazione al nuovo QFP e al NGEU”<sup>97</sup>. L'accordo però ha immediatamente provocato “le reazioni di Polonia e Ungheria che in quell'occasione hanno fatto mancare l'unanimità per l'approvazione della decisione sulle risorse proprie, necessaria tanto per il QFP che per il NGEU”<sup>98</sup>. Questo regime di condizionalità prevedeva sanzioni verso gli Stati che violano la *rule of law* ma solo se dimostrabile che tale violazione ha prodotto anche un impatto sulla gestione dei fondi europei. Data questa ulteriore condizione, il meccanismo in realtà appare, tutto sommato, innocuo visto che anche in caso di conclamata violazione della *rule of law* per poter attivare il meccanismo bisognerebbe ulteriormente dimostrare l'impatto della violazione sulla gestione delle risorse europee. Ciononostante, la reazione di Polonia e Ungheria è stata dura: i due Paesi, infatti, temevano che tale meccanismo sarebbe diventato “una sorta di cavallo di Troia che può poi essere invocato anche in altre situazioni suscettibili di porre a rischio lo stato di diritto, legittimando il controllo continuo delle istituzioni europee sulla loro politica interna”<sup>99</sup>. Dopo lunghe settimane di scontri, tra la minaccia di Ungheria e Polonia di porre il veto all'approvazione del bilancio a lungo termine e del *Next Generation EU* e l'*ultimatum* di Germania e Commissione di voler procedere nel percorso a 25 Stati escludendo i due Paesi ribelli, l'*impasse* si è conclusa con l'adozione del quadro finanziario pluriennale da parte di Parlamento europeo e Consiglio europeo a dicembre 2020. Per arrivare a questo risultato si è dovuto trovare un compromesso. Come afferma Matteo Bonomi in un articolo pubblicato su ISPI online il 14 dicembre 2020: “Il regolamento approvato dal Parlamento sullo stato di diritto non

---

<sup>97</sup> Alberto Saravalle, Carlo Stagnaro. «Su *Next Generation EU* l'Unione Europea faccia un accordo a 25». *Alberto Saravalle* (blog), 9 dicembre 2020.

<sup>98</sup> *Ibidem*

<sup>99</sup> *Ibidem*

viene cambiato di una virgola e il meccanismo è ancora presente nel testo completamente inalterato”, ma “ad uno sguardo più attento, l’accordo non è privo di ombre” in quanto il suo campo di applicazione era già ristretto, come visto poc’anzi, ma è stato reso ancor più ristretto da una dichiarazione interpretativa fatta dal Consiglio l’11 dicembre 2020 in cui si spiega chiaramente che “lo strumento dovrà essere implementato alla luce della tutela dell’interesse finanziario” ma “esso non si riferisce a carenze generalizzate dello Stato di diritto”<sup>100</sup>. Si tratta, di fatto, di una vittoria di Pirro per gli Stati e le istituzioni che sostenevano con forza l’introduzione di questo regolamento. Il fatto di aver esplicitamente depotenziato la capacità di far scattare questo meccanismo a difesa della *rule of law* non è un buon segnale per l’integrazione europea e non è un buon segnale sul versante del rispetto, della protezione e della realizzazione dei diritti umani. In particolare, il professor Marco Mascia, professore e Cattedra Unesco “Diritti umani, democrazia e pace” del Centro di Ateneo per i Diritti Umani di Padova, in un’intervista su radioarticolo1, sostiene che negli ultimi 70 anni l’agenda politica dei governanti attuali ha effettivamente perso la bussola dei diritti umani<sup>101</sup>. Nonostante siano stati fatti molti passi in avanti in questi ultimi decenni nell’ambito dei diritti umani, ora il rischio è quello di fare molti passi indietro. Infatti, il professore afferma che: “Il rischio c’è e lo stiamo vedendo anche e soprattutto in Europa per quanto riguarda sia i diritti civili e politici, vediamo quanto sta accadendo in Ungheria e in Polonia, sia per quanto riguarda i diritti economici, sociali e culturali”, e aggiunge: “Il principio dell’interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani ci dice che Stato di diritto e Stato sociale sono due facce della stessa medaglia. . . . Non possiamo celebrare i diritti umani; i diritti umani vanno attuati, vanno realizzati, perché sono bisogni vitali delle persone e delle comunità umane” e in quanto tali interpellano l’agenda della politica<sup>102</sup>. Serve quindi un risveglio della società civile su questi

---

<sup>100</sup> Matteo Bonomi. «*Il compromesso con Polonia e Ungheria: una vittoria di Pirro*». ISPI, 14 dicembre 2020.

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-compromesso-con-polonia-e-ungheria-una-vittoria-di-pirro-28675>

<sup>101</sup> Marco Mascia, radioarticolo1. «*70 anni di diritti. Da difendere, da riconquistare*». Consultato 24 aprile 2021.

[https://www.collettiva.it/radioarticolo1/2018/12/14/podcast/70\\_anni\\_di\\_diritti\\_da\\_difendere\\_da\\_riconquistare-600871/](https://www.collettiva.it/radioarticolo1/2018/12/14/podcast/70_anni_di_diritti_da_difendere_da_riconquistare-600871/)

<sup>102</sup> Ibidem

temi, ma soprattutto servono *policy* dei governanti e in questo senso l'aver depotenziato il regolamento che introduce un regime di condizionalità legato al rispetto dello Stato di diritto è un'occasione persa per realizzare i diritti umani e, anzi, crea le condizioni per altre violazioni della *rule of law* senza particolari conseguenze per gli Stati.

Infine, un ultimo grande rischio al percorso di integrazione legato al *Next Generation EU* deriva dalla possibilità di un utilizzo improprio dei fondi europei soprattutto da parte del governo italiano che è il maggior beneficiario di risorse in termini assoluti (191,5 miliardi, circa il 25% sul totale di 750 miliardi di euro). Il successo del *Next Generation EU*, infatti, è direttamente legato al successo nell'utilizzo dei fondi in Italia. Governo e Parlamento hanno avuto in questi mesi un ruolo fondamentale di selezione delle priorità strategiche su cui investire le risorse europee, scelte da cui dipenderà la struttura dell'economia italiana dei prossimi decenni. Come spiegano Marco Buti e Marcello Messori nella relazione “Questa volta l'Italia non può sbagliare”, il primo compito del governo consiste “nell'individuare i ‘colli di bottiglia’ che hanno condannato l'economia italiana a una successione di fasi di stagnazione e di recessione, interrotte solo da sporadici periodi di crescita, dalla metà degli anni novanta fino a oggi”<sup>103</sup>. Il secondo compito, invece, è quello di individuare le priorità e “definire una strategia che consenta all'Italia di attuare le necessarie riforme e di avviare un processo di convergenza all'interno della UE” riacquisendo così una posizione appropriata per uno dei grandi Paesi fondatori dell'Unione<sup>104</sup>. Il terzo e ultimo compito del governo è quello di essere capace di mobilitare “ingenti risorse organizzative, istituzionali e finanziarie” ponendo grande attenzione allo snellimento della burocrazia e al coinvolgimento degli apparati pubblici e privati anche tramite nuove forme di cooperazione pubblico-privata<sup>105</sup>. Sono fondamentali alcuni accorgimenti: bisogna implementare un sistema di *governance* e monitoraggio che impedisca infiltrazioni criminali, bisogna “correggere le inefficienze burocratiche in modo che gli

---

<sup>103</sup> M. Buti, M. Messori. «Questa volta l'Italia non può sbagliare». School of European Political Economy Luiss. Consultato 24 aprile 2021.

<https://sep.luiss.it/brief/2020/08/21/m-buti-m-messori-questa-volta-l%E2%80%99italia-non-pu%C3%B2-sbagliare>

<sup>104</sup> Ibidem

<sup>105</sup> Ibidem

investimenti pubblici decisi si realizzino, rispettando i costi previsti e l'orizzonte temporale programmato", è necessario poi puntare sulla transizione verde, sulla digitalizzazione e sull'innovazione delle piccole e medie imprese convincendo "le parti sociali e i loro rappresentanti che la competitività dell'apparato produttivo italiano non può fondarsi sulla compressione salariale, ma deve essere alimentata dalle innovazioni e dai connessi incrementi delle varie forme di produttività"<sup>106</sup>. Sarà inoltre particolarmente importante contenere i disavanzi pubblici e investire nel Mezzogiorno, in particolare in infrastrutture, giovani e sistemi portuali. L'occasione di spendere 248 miliardi di euro nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, di cui 191,5 miliardi derivanti dal *Next Generation EU*, non può essere sprecata: ritardi negli investimenti, infiltrazioni mafiose e un uso improprio di queste risorse per spese parassitarie e improduttive rischia non solo di sprecare un'occasione di rilancio dell'economia ma andrebbe anche a gonfiare ulteriormente il debito pubblico, essendoci anche una quota importante di prestiti da rimborsare, finendo per scaricare oneri e sacrifici enormi sulle generazioni future. In conclusione, un utilizzo fallimentare in Italia delle risorse messe a disposizione dal *Next Generation EU* rischierebbe di far naufragare ogni possibile futuro percorso di integrazione in questo senso e rischierebbe anche di creare una facile giustificazione per nuove ondate di euroscetticismo che questa volta potrebbero veramente porre definitivamente fine al progetto di integrazione europea.

---

<sup>106</sup> M. Buti, M. Messori. «*Questa volta l'Italia non può sbagliare*». School of European Political Economy Luiss. Consultato 24 aprile 2021.





### 3. Le risorse europee sotto la lente del pilastro europeo

#### 3.1 Il pilastro europeo dei diritti sociali

Il 13 dicembre 2017, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione proclamano solennemente il pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora in avanti "pilastro europeo"). Si tratta di un documento formato da 20 articoli che contengono "principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale" in Europa<sup>107</sup>. Il pilastro europeo, dunque, delinea un nuovo modello sociale europeo necessario a far fronte alle sfide sociali e occupazionali del futuro con l'obiettivo di contrastare gli effetti più negativi delle crisi economiche (come la disoccupazione giovanile e di lunga durata, il rischio di povertà, le discriminazioni sul posto del lavoro anche in una prospettiva di genere, l'esclusione sociale, l'assenza di istruzione o formazione adeguate...), ma ha anche l'obiettivo di "rafforzare i diritti sociali e produrre effetti positivi sulla vita delle persone nel breve e medio termine"<sup>108</sup>. In particolare, nel documento si sottolinea l'interconnessione tra progresso economico e progresso sociale e si afferma che la crescita relativamente modesta degli ultimi anni in Europa "ha le sue radici in un insufficiente sfruttamento del potenziale produttivo e di partecipazione nel mercato del lavoro"<sup>109</sup>. Da qui sorge la necessità di un pilastro europeo dei diritti sociali, come "guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali", che è parte di un impegno dell'Unione volto a "costruire un modello di crescita più inclusivo e sostenibile, migliorando la competitività dell'Europa e rendendola più propizia agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al rafforzamento della coesione sociale"<sup>110</sup>. Chiaramente si tratta di un documento di soft law, programmatico, che non impone immediati obblighi giuridici per gli Stati o diritti direttamente in capo ai cittadini: "Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato"<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea. «*Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*», 13 dicembre 2017

<sup>108</sup> Ibidem

<sup>109</sup> Ibidem

<sup>110</sup> Ibidem

<sup>111</sup> Ibidem

Il pilastro europeo è diviso in tre capi. Il “capo I” riguarda il diritto di istruzione e formazione permanente e di qualità di ogni individuo, le pari opportunità senza discriminazione, la parità di genere (nel trattamento, nelle opportunità lavorative e nella retribuzione per lavoro di pari valore) e il diritto a un sostegno attivo all’occupazione in caso di disoccupazione. Il “capo II”, invece, riguarda il diritto a un’occupazione flessibile e sicura, a retribuzioni eque, al dialogo sociale, al coinvolgimento dei lavoratori su questioni di loro interesse, all’equilibrio tra vita professionale e familiare, ad avere informazioni trasparenti sulle condizioni di lavoro e alla protezione in caso di licenziamento. Inoltre, lo stesso capo enuncia il diritto dei lavoratori ad un ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e il diritto alla protezione dei propri dati personali nell’ambito del rapporto di lavoro. Infine, il “capo III” riguarda il diritto all’educazione e cura per i bambini della prima infanzia, al sostegno e all’inclusione dei minori (contro il rischio di povertà) e delle persone con disabilità, a protezione sociale e prestazioni di disoccupazione per i lavoratori, a un reddito minimo e pensioni di vecchiaia che garantiscano una vita dignitosa, ad alloggi e assistenza per le persone vulnerabili o in stato di bisogno (ad esempio i senzatetto) e all’accesso per ogni persona a servizi essenziali di qualità (acqua, servizi igienico-sanitari, energia, trasporti, servizi finanziari e comunicazioni digitali).

L’entusiasmo per l’adozione del pilastro europeo dei diritti sociali è stato grande ma non sono mancate anche voci contrarie. Stefano Giubboni, professore di diritto del lavoro all’Università di Perugia nel suo libro “L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali”, afferma che il pilastro europeo oltre a basarsi su due strumenti di soft law (la raccomandazione 2017/761, atto tipico, e la proclamazione inter-istituzionale di Consiglio e Parlamento europeo, atto atipico) percorre in realtà “direzioni per lo più già tentate, senza successo, nel recente passato”<sup>112</sup>. La stessa comunicazione n. 250 del 2017 della Commissione europea afferma che:

---

<sup>112</sup> Stefano Giubboni. «L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali». *Politica del diritto*, n. 4 (2018): 557–78. <https://doi.org/10.1437/92699>

“Il pilastro ribadisce i diritti già presenti nell'*acquis* dell'UE e nelle normative internazionali, integrandoli in modo da tener conto delle nuove realtà. Il pilastro non incide quindi sui diritti e principi già contenuti in disposizioni vincolanti del diritto dell'Unione: riunendo diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse, mira a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli”<sup>113</sup>.

Dunque, il pilastro europeo, a detta del professor Giubboni e di altri autori, si è rivelato essere una semplice “dichiarazione di principi e di buone intenzioni”, al contrario di quanto auspicato dal Parlamento europeo nella risoluzione del 19 gennaio 2017<sup>114</sup>, che si affida a strade già tentate e che si inserisce in spazi sociali nazionali che sono schiacciati dalla *governance* economica e dalle politiche di *austerity* imposte dall'UE<sup>115</sup>. Attualmente, però, ci sono buoni motivi per contestare queste critiche e questa visione pessimistica sullo strumento dato che la finestra di opportunità aperta dalla pandemia da un lato ha fortemente ridotto i vincoli di *governance* economica e dall'altro lato ha chiuso, almeno temporaneamente, la fase di *austerity* con l'erogazione, o la prevista erogazione, di grandi risorse a favore di investimenti economici e sociali attraverso il *Next Generation EU* e il quadro finanziario pluriennale. Il *Next Generation EU* è imperniato sui principi del pilastro europeo: pur essendo uno strumento di *soft law*, l'erogazione dei fondi europei è legata a doppio filo con l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

### 3.2 Piano d'azione del pilastro europeo e *Next Generation EU*

Il 4 marzo 2021 la Commissione ha presentato il *European Pillar of Social Rights Action Plan* (d'ora in avanti “piano d'azione”), un documento che pone una *roadmap* di misure da adottare e obiettivi concreti affinché i diritti e i principi

---

<sup>113</sup> Commissione europea. «Comunicazione della Commissione COM(2017) 250 final, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali», 26 aprile 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2017:250:FIN>

<sup>114</sup> Parlamento europeo. «Risoluzione del Parlamento europeo su un pilastro europeo dei diritti sociali», 19 gennaio 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0010>

<sup>115</sup> Stefano Giubboni. «L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali». *Politica del diritto*, n. 4 (2018): 557–78, p. 571

affermati nel pilastro europeo non restino sulla carta ma diventino realtà. Questo piano d'azione è importante anche perché i 20 principi del pilastro europeo devono essere aggiornati alla luce delle trasformazioni delle economie europee e del mercato del lavoro degli ultimi anni e devono tener conto degli effetti economici drammatici prodotti dalla crisi pandemica e della finestra di opportunità verso una transizione verde e digitale<sup>116</sup>. Quindi, i principi del pilastro europeo segnano il *framework* da seguire per la costruzione di una forte Europa sociale, ma essi devono essere adattati al contesto e alle esigenze attuali. Lo scopo è focalizzarsi sulla qualità degli impieghi e delle competenze e dare un'adeguata protezione a coloro che ne hanno bisogno al fine di aprire la strada verso una ripresa equa, inclusiva e resiliente per una transizione verde e digitale delle economie<sup>117</sup>. Il piano d'azione, oltre ad accelerare sull'implementazione dei principi previsti dal pilastro europeo, propone degli obiettivi concreti, in linea con i *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite (SDGs), da raggiungere entro il 2030. In particolare, entro il 2030, l'Unione punta a far sì che “almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbia un lavoro”, “che almeno il 60% di tutti gli adulti partecipi ogni anno ad attività di formazione” e “che il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale diminuisca di almeno 15 milioni” (nel 2019 erano 91 milioni le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di cui 17,9 milioni erano bambini da 0 a 17 anni)<sup>118</sup>. Il piano d'azione, tra l'altro, punta a far sì che almeno l'80% della popolazione tra i 16 e i 74 anni abbia delle competenze digitali di base entro il 2030 e ribadisce gli sforzi dell'Unione europea contro ogni forma di discriminazione basata su sesso, razza, etnia, religione o credo religioso, disabilità, età o orientamento sessuale, con particolare attenzione agli stereotipi e alle discriminazioni di genere, anche dal punto di vista della retribuzione e del livello occupazionale<sup>119</sup>. Per raggiungere questi obiettivi e realizzare i principi previsti dal pilastro europeo, il piano d'azione tiene in conto l'utilizzo dei fondi europei

---

<sup>116</sup> Commissione europea. «*Questions and Answers: The European Pillar of Social Rights Action Plan*». Comunicato stampa. 4 marzo 2021. Consultato 10 maggio 2021.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_21\\_820](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_820)

<sup>117</sup> Ibidem

<sup>118</sup> Ibidem

<sup>119</sup> Commissione europea. «*The European Pillar of Social Rights Action Plan*», 4 marzo 2021. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23696&langId=en>

stanziati per far fronte alla pandemia, in particolare lo strumento SURE, i fondi del QFP e le risorse del *Next Generation EU*. Il piano d'azione chiama gli Stati membri ad utilizzare appieno le risorse europee per effettuare riforme e investimenti coerenti con il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>120</sup>. In questo contesto, il dispositivo di ripresa e resilienza da 672,5 miliardi di euro è fondamentale dato che ogni PNRR nazionale dovrà essere incentrato sugli obiettivi sociali, oltre che sugli obiettivi della transizione verde e digitale. Il piano d'azione afferma che:

“Gli Stati membri dovranno spiegare dettagliatamente in che modo i loro piani nazionali rafforzano il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale, anche attraverso la promozione di politiche per i bambini e i giovani; contribuiscono alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti; e mitigano l'impatto economico e sociale della crisi, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, rafforzando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione”<sup>121</sup>.

In questo ambito, il semestre europeo sarà cruciale per il monitoraggio degli obiettivi e per il coordinamento delle *policy* di ogni Stato membro. Il regolamento europeo 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, afferma che ciascun PNRR nazionale dovrà spiegare, tra l'altro, come intende contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti (come da principi 2 e 3 del pilastro europeo, e come da SDG n. 5 sull'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e ragazze) e come intende creare posti di lavoro e rafforzare la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato<sup>122</sup>. Secondo Radost Zaharieva, esperta di diritti umani e politiche europee della ONG EPHA (*European Public Health Alliance*), affinché il piano d'azione abbia effetti rilevanti sarà necessario, tra l'altro, che la Commissione fissi i corretti indicatori che permettano di valutare i bisogni economici e sociali dei vari gruppi vulnerabili in modo che si riesca a spingere i *leader* europei verso le riforme appropriate per affrontare le

---

<sup>120</sup> Commissione europea. «*The European Pillar of Social Rights Action Plan*», 4 marzo 2021.

<sup>121</sup> *Ibidem*

<sup>122</sup> Parlamento europeo, Consiglio. «*Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*», Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021.

diseguaglianze dentro e tra gli Stati europei<sup>123</sup>. Questi indicatori, e anche gli interventi nei singoli PNRR, devono tener conto anche del tema della intersezionalità, delle discriminazioni complesse, cioè di quei casi in cui un individuo, o un gruppo di individui, viene discriminato sulla base di più elementi contemporaneamente (ad esempio, molto spesso le donne non sono discriminate solo in quanto donne, ma in quanto donne appartenenti a certa classe sociale, in quanto provenienti da una certa etnia, in base alla loro religione, in quanto persone con disabilità...). Le discriminazioni complesse sono sempre presenti ma prima di poterle affrontare bisogna individuarle ed esprimerle. Il PNRR italiano spesso agisce con obiettivi trasversali cioè individua misure specifiche per certi gruppi in condizioni di vulnerabilità ma agisce contemporaneamente su più fattori di discriminazione che li rendono vulnerabili.

### 3.3 Il PNRR sotto la lente del pilastro europeo dei diritti sociali

Il 1° maggio 2021 la Commissione europea ha ricevuto il testo definitivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del governo italiano da 248 miliardi di euro (di cui 191,5 miliardi nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza dell'UE, più 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere infrastrutturali specifiche entro il 2032, più ulteriori 30,6 miliardi stanziati dal governo per il finanziamento di un Piano nazionale complementare per progetti coerenti con le strategie del piano europeo). Al PNRR si aggiungono poi i 13 miliardi di euro resi disponibili dal programma *REACT-EU* da spendere tra il 2021 e il 2023. Dunque, complessivamente, le risorse disponibili ammontano a 261,1 miliardi di euro, ovvero il 15,1% del PIL italiano del 2019 (che ammontava a circa 1725 miliardi di euro, anno base 2015<sup>124</sup>). Le risorse del *Next Generation EU* rappresentano un'occasione per l'Italia di implementare la transizione ecologica e digitale recuperando “i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che

---

<sup>123</sup> Radost Zaharieva. «*Will the European Pillar of Social Rights Action Plan Solve Long-Standing Health Inequalities?*». *EPHA* (blog). Consultato 13 maggio 2021.

<https://epha.org/will-the-european-pillar-of-social-rights-action-plan-solve-long-standing-health-inequalities>

<sup>124</sup> Istat. «*Prodotto interno lordo e principali componenti*». Consultato 13 maggio 2021.

[http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT)

riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud”<sup>125</sup>. La premessa introduttiva del testo del PNRR ci fornisce alcuni dati sull’arretratezza dell’Italia in vari ambiti:

- tra il 1999 e il 2019, il PIL è cresciuto del 7,9% (contro il 30,2% della Germania, il 32,4% della Francia e il 43,6% della Spagna) mentre il PIL per ora lavorata è cresciuto del 4,2% (contro il 21,2% della Francia e il 21,3% della Germania) e gli investimenti sono aumentati solo del 66% (contro il 118% della zona euro);
- tra il 2001 e il 2019, la produttività totale dei fattori è diminuita del 6,2% (contro un generale aumento a livello europeo);
- tra il 2005 e il 2019, la percentuale di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3% al 7,7% (per arrivare al 9,4% nel 2020);
- nel 2017, il 12,6% della popolazione “viveva in aree classificate ad elevata pericolosità di frana o soggette ad alluvioni”;
- il nostro Paese ha il più alto tasso di NEET tra i 15 e i 29 anni (27,8% contro media UE del 16,4%) e ha un tasso di partecipazione delle donne al lavoro del 53,8% (contro il 67,3% della media UE)<sup>126</sup>.

Il PNRR, finanziato in gran parte con le risorse del *Next Generation EU*, vuole porre rimedio a questa situazione non solo da un punto di vista economico ma anche sociale, integrando nelle sue misure gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali. Infatti, il PNRR, tra gli altri fini, mira a “dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale” anche perché parte dal presupposto che le diseguaglianze e l’assenza di pari opportunità rappresentano non solo problemi individuali ma anche un ostacolo alla crescita economica<sup>127</sup>. I diritti sociali saranno fondamentali nell’Europa dei prossimi decenni sia in relazione alle drammatiche conseguenze sociali prodotte dalla pandemia sia perché appare sempre più necessario contrastare le crescenti critiche che affermano che l’Unione sia un’organizzazione incentrata esclusivamente su dinamiche di tipo economico. Le istanze sociali in realtà sono

---

<sup>125</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 35.  
[https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_3.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf)

<sup>126</sup> Ibidem, pp. 2-3

<sup>127</sup> Ibidem, p. 33



già ben integrate nella struttura europea, a partire dal trattato di Maastricht in poi, però molti cittadini percepiscono ancora l'Unione spesso come qualcosa di lontano e oppressivo, soprattutto a causa delle politiche di *austerity* adottate fino a tempi recenti. La percezione di un'Unione che non si occupa delle reali esigenze sociali dei popoli europei gonfia l'euroscetticismo.

Il PNRR, oltre a prevedere investimenti, è corredato da una lista di riforme, concordate con la Commissione europea, che il governo dovrà portare avanti nei prossimi anni. Innanzitutto, sono previste una serie di semplificazioni legislative attraverso l'abrogazione o modifica di "leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana" di cittadini, imprese e pubblica amministrazione (in particolare in materia di pubblica amministrazione e di contratti pubblici)<sup>128</sup>. È anche prevista una riforma della pubblica amministrazione che mira alla semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative e al potenziamento dei servizi digitali (in materia di identità digitale, autenticazione, sanità, giustizia). Inoltre, sono previste leggi anticorruzione, una riforma che promuova la concorrenza e una riforma della giustizia, con l'obiettivo primario di ridurre i tempi del processo. Infine, è particolarmente importante la riforma del fisco che vuole "semplificare il sistema di riscossione" e "revisionare l'Irpef, conservando il principio di progressività"<sup>129</sup>.

In questo modo abbiamo terminato di vedere i principi su cui l'Unione intende fondare l'Europa sociale del futuro parlando del pilastro europeo e abbiamo accennato agli obiettivi che l'UE si è data in questa materia parlando del relativo piano d'azione. Ora, nei successivi paragrafi, cerchiamo di capire come, concretamente, il governo intenda realizzare nei prossimi anni i principi del pilastro europeo attraverso il PNRR concentrandoci in particolare su missione 4 "istruzione e ricerca", missione 5 "inclusione e coesione" e missione 6 "salute".

---

<sup>128</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 4.

<sup>129</sup> Isabella Policarpio. «*Tutte le riforme del Recovery Plan che promettono di rivoluzionare l'Italia*». Money.it, 28 aprile 2021. <https://www.money.it/tutte-le-riforme-recovery-plan-che-promettono-di-rivoluzionare-italia>

### 3.3.1 Istruzione e ricerca

Il PNRR dedica 19,44 miliardi di euro al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione e 11,44 miliardi al rafforzamento della ricerca e alla costruzione di una maggiore sinergia tra università e imprese. In quest'ambito, sono fondamentali l'articolo 1 e l'articolo 11 del pilastro europeo: l'articolo 1 prevede che: "Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro", mentre l'articolo 11 afferma che: "I bambini hanno diritto all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità"<sup>130</sup>.

Per implementare questi principi, il governo italiano punta, in primo luogo, ad aumentare l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e primaria costruendo, riqualificando, mettendo in sicurezza gli edifici e migliorando l'offerta formativa. Ciò andrà a incoraggiare anche una maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro in quanto "la carenza di servizi educativi per l'infanzia finisce per condizionare negativamente l'offerta di lavoro femminile, riducendo il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro", come affermato in un articolo del giornalista Luigi Rovelli<sup>131</sup>. Secondo le previsioni, questa misura dovrebbe creare circa 228.000 nuovi posti di lavoro nel settore.

In secondo luogo, il governo mira a rendere le scuole più aperte al territorio anche oltre l'orario scolastico in modo da migliorare la conciliazione tra vita personale e lavorativa delle famiglie, con particolare attenzione alle madri. Inoltre, è prevista la riqualificazione delle mense scolastiche e delle infrastrutture per lo sport a scuola e la valorizzazione delle "competenze legate all'attività motoria e sportiva nella scuola primaria, per le loro valenze trasversali e per la promozione di stili di vita salutari, al fine di contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, favorire lo star bene con se stessi e con gli altri, scoprire e

---

<sup>130</sup> Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea. «*Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*», 13 dicembre 2017

<sup>131</sup> Luigi Rovelli. «*PNRR, ecco il piano per asili nido, scuola dell'infanzia e primaria*». *ScuolaInforma* (blog), 27 aprile 2021. <https://www.scuolainforma.it/2021/04/27/pnrr-ecco-il-piano-per-asili-nido-scuola-dellinfanzia-e-primaria.html>

orientare le attitudini personali, per il pieno sviluppo del potenziale di ciascun individuo”<sup>132</sup>. Tutto ciò, oltre ad essere a beneficio dei giovani in termini di aumento delle competenze e di tutela della salute, è anche in linea con il principio 9 del pilastro europeo sull’equilibrio tra attività professionale e vita familiare.

In terzo luogo, l’esecutivo vuole riformare gli istituti tecnici e professionali e sviluppare un sistema di formazione professionale terziaria (ITS) in modo da allineare i curricula alla domanda di competenze proveniente dalle imprese sul territorio, potenziando anche le infrastrutture scolastiche. Inoltre, sono in programma 50.000 corsi che saranno erogati da docenti universitari per 1 milione di studenti delle superiori allo scopo di far “comprendere meglio l’offerta dei percorsi didattici universitari e di colmare i gap presenti nelle competenze di base che sono richieste”<sup>133</sup>.

In quarto luogo, per quanto riguarda le università, sono previsti investimenti in strutture di edilizia universitaria, con l’obiettivo di portare i posti negli alloggi per gli studenti fuorisede da 40 mila a 100 mila entro il 2026. Sono previsti anche un aumento del numero e dell’ammontare di borse di studio a favore di studenti universitari meritevoli e bisognosi e una riforma delle classi di laurea in modo da rafforzare “le competenze multidisciplinari, sulle tecnologie digitali ed in campo ambientale oltre alla costruzione di soft skills”<sup>134</sup>. È importante anche la riforma annunciata che “prevede la semplificazione delle procedure per l’abilitazione all’esercizio delle professioni, rendendo l’esame di laurea coincidente con l’esame di stato, con ciò semplificando e velocizzando l’accesso al mondo del lavoro” per i neolaureati<sup>135</sup>.

Infine, il piano pone grande enfasi sul miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti e su una maggiore formazione degli studenti per quanto riguarda le competenze digitali, comportamentali e applicative, con particolare attenzione alle discipline STEM (*Science, technology, engineering, and mathematics*), senza però perdere il primato a livello internazionale che gli studenti italiani hanno nelle competenze culturali e teoriche<sup>136</sup>.

---

<sup>132</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 177.

<sup>133</sup> Ibidem, p. 181

<sup>134</sup> Ibidem, p. 183

<sup>135</sup> Ibidem, p. 183

<sup>136</sup> Ibidem, p. 185

Il secondo grande componente della missione 4 è denominato “dalla ricerca all’impresa” e beneficerà di 11,44 miliardi di euro: in questo ambito, il governo “mira a sostenere gli investimenti in R&S, a promuovere l’innovazione e la diffusione delle tecnologie, a rafforzare le competenze, favorendo la transizione verso un’economia basata sulla conoscenza”. È chiaro che buona parte di questi investimenti nell’istruzione, nella ricerca e sviluppo, nella transizione verde e digitale andrà a favore dei giovani e contribuirà a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile e la quota di giovani NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Evidentemente, in questa missione non manca l’attenzione alla questione di genere dato che il potenziamento dei servizi scolastici e degli asili nido e le misure di agevolazione nell’acquisizione di competenze STEM per le donne forniranno “un concreto supporto a una piena libertà di scelta e di espressione della personalità da parte delle donne” e permetteranno di aumentare l’occupazione femminile<sup>137</sup>.

### 3.3.2 Inclusione e coesione

La missione 5 “inclusione e coesione” dispone di 19,81 miliardi di euro di risorse. Ai fini della nostra analisi è bene porre l’attenzione sulla parola “inclusione”. L’inclusione è un concetto simile ma più complesso rispetto alla semplice “non discriminazione”: la non discriminazione implica il non trattare diversamente soggetti che sono uguali, anche se vivono in condizioni diverse, invece l’inclusione implica azioni positive da parte dello Stato per includere e far partecipare pienamente i soggetti e i gruppi in situazioni di vulnerabilità, cioè coloro che sono tipicamente esclusi dal contesto sociale, economico o politico<sup>138</sup>. È anche vero che il concetto della non discriminazione include al suo interno il tema delle pari opportunità, quindi potrebbe sembrare superfluo fare un distinguo tra non discriminazione e inclusione, in realtà, però, quando si parla di pari opportunità si tende a far riferimento ad azioni mirate e di durata temporanea, mentre “la dinamica dietro al discorso dell’inclusione è un po’ più complessa, cioè inserisce queste azioni mirate, specifiche, in un discorso molto più ampio che è quello della partecipazione della cittadinanza attiva, cioè tutti gli ambiti in cui l’inclusione può

---

<sup>137</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 196

<sup>138</sup> Paolo De Stefani (2021) [lezione “*Inclusione e diritti umani*” del 13 aprile 2021, corso di “tutela internazionale dei diritti umani”]

essere rafforzata devono essere stimolati, non soltanto quelli su cui si concentrano le politiche per le pari opportunità”<sup>139</sup>. La missione 5 del PNRR va proprio in questa direzione in quanto mira ad attuare riforme e investimenti con obiettivi “di sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne”, in particolare attraverso politiche di sostegno all’occupazione, “formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali”<sup>140</sup>. Sono tutti temi che rientrano integralmente nei principi dettati dal pilastro europeo, specificamente agli articoli 1 (istruzione, formazione e apprendimento permanente), 2 (parità di genere), 3 (pari opportunità), 4 (sostegno attivo all’occupazione), 17 (inclusione delle persone con disabilità), 18 (assistenza a lungo termine), 19 (alloggi e assistenza per i senzatetto) e 20 (accesso ai servizi essenziali). Cerchiamo allora di spiegare brevemente le linee guida di questa missione per vedere come il governo italiano intenda incamminarsi verso l’implementazione di questi principi del pilastro.

Innanzitutto, è prevista un’ampia e integrata riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, in particolare adottando il GOL o “Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori” che si occuperà di “presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata” per disoccupati e persone in transizione occupazionale, con particolare attenzione ai disabili. Oltre a ciò, il governo mira a integrare e ridefinire i vari “strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che . . . permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro”<sup>141</sup>. Un altro importante *step* in questa direzione consiste nel rafforzare i Centri per l’Impiego (*Public Employment Services*, PES) e renderli più vicini ai cittadini anche con l’utilizzo di nuove tecnologie.

---

<sup>139</sup> Paolo De Stefani (2021) [lezione “*Inclusione e diritti umani*” del 13 aprile 2021, corso di “tutela internazionale dei diritti umani”]

<sup>140</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 198

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 201

In secondo luogo, la questione di genere è una delle priorità del governo all'interno del PNRR, e in particolare all'interno di questa missione: tra i vari altri obiettivi c'è anche quello di stimolare la partecipazione femminile nel mercato del lavoro attraverso la creazione o il sostenimento alle imprese a conduzione femminile, totale o prevalente. A queste imprese, infatti, saranno erogati aiuti finanziari e servizi di supporto (come “mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro”...) <sup>142</sup>. Inoltre, verrà adottato un “Sistema nazionale di certificazione della parità di genere”, misura per la quale sono dedicati 100 milioni di euro, che incentiverà le imprese a ridurre il *gap* di genere fornendo “opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità” <sup>143</sup>.

In terzo luogo, il piano volge la sua attenzione ai giovani con l'obiettivo di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, per esempio attraverso misure di decontribuzione per i datori, e col fine di promuovere l'apprendimento di nuove competenze, in particolare promuovendo “investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI” <sup>144</sup>. Per l'*upskilling* e il *reskilling* delle competenze dei giovani verrà creata un'ampia offerta di corsi online (cosiddetti MOOC, *Massive Open Online Courses*) su competenze manageriali, transizione verde, transizione digitale e innovazione sociale. In più, sempre nell'ottica di favorire l'occupazione giovanile, saranno potenziati il Servizio Civile Universale e l'apprendistato duale che collega formazione e lavoro. Per quanto riguarda il Servizio Civile Universale, il PNRR vuole rimodellare questo servizio in un percorso di apprendimento non formale di nuove competenze per l'acquisizione di *soft skills* e di competenze sociali e per la diffusione del valore e dell'esperienza della cittadinanza attiva come strumento di inclusione e coesione sociale <sup>145</sup>. In questo senso, l'obiettivo è aumentare il numero di volontari, rendere il finanziamento degli enti di servizio civile più stabile per il prossimo triennio in modo che questi possano programmare con continuità i loro interventi e punta ad

---

<sup>142</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 204

<sup>143</sup> Ibidem, p. 205

<sup>144</sup> Ibidem, p. 198

<sup>145</sup> Ibidem, p. 206

innalzare la qualità dei progetti che dovranno essere indirizzati alle comunità in modo da rendere il Paese più resiliente facendo così fronte alle innumerevoli difficoltà sociali provocate dalla pandemia<sup>146</sup>.

Infine, sono previsti tutta una serie di interventi a sostegno delle persone e dei gruppi più vulnerabili, in particolare le famiglie, i minori, le persone con gravi disabilità e gli anziani non autosufficienti, per contrastare l'esclusione sociale e rafforzare la cittadinanza attiva e la partecipazione dei cittadini a tutti i livelli della vita sociale, politica ed economica. Come affermato nel PNRR, si tratta di interventi per la socializzazione e per sostenere percorsi di vita indipendente, ristrutturazioni urbane per ridurre l'emarginazione e il degrado sociale, progetti di *housing* e di "ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana", in particolare per anziani non autosufficienti e le persone con disabilità<sup>147</sup>.

### 3.3.3 Salute

Per concludere la trattazione del PNRR sotto la lente del pilastro europeo dei diritti sociali non possiamo non citare il tema della salute che è richiamato negli articoli 16 (assistenza sanitaria), 18 (assistenza a lungo termine) e 20 (accesso ai servizi essenziali) del pilastro. Il tema è particolarmente importante oggi dato che ci troviamo ancora nel mezzo di una pandemia globale che da un lato ha reso evidenti le carenze strutturali dell'Italia nel settore (in particolare le "disparità territoriali nell'erogazione dei servizi" e "un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari") ma dall'altro lato ha posto le condizioni necessarie ad implementare grandi cambiamenti e innovazioni<sup>148</sup>. La pandemia, in particolare, ha evidenziato l'importanza delle nuove tecnologie, delle competenze digitali, professionali, manageriali, e del collegamento fra ricerca, analisi dei dati, cure e programmazione

---

<sup>146</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 206

<sup>147</sup> Ibidem, p. 199

<sup>148</sup> Ibidem, pp. 222-223

a livello di sistema<sup>149</sup>. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedica 15,63 miliardi di euro, provenienti dal dispositivo, al tema della salute, nell'ambito della missione 6. Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali afferma che sono necessarie riforme e investimenti nei sistemi sanitari nazionali, già messi a dura prova dalla pandemia, per incrementare la loro resilienza e capacità di gestione dell'attuale crisi sanitaria e di quelle future, per rinforzare la sanità primaria e la salute mentale delle persone, per facilitare l'accesso a servizi sanitari di qualità e per ridurre le disuguaglianze sociali, territoriali ed economiche nell'accesso alla sanità<sup>150</sup>.

Anzitutto, uno degli obiettivi principali del piano sarà la costruzione di 1288 Case della Comunità entro il 2026: si tratta di strutture fisiche sul territorio che avranno il compito di coordinare i servizi sanitari offerti, in particolare per i malati cronici, grazie alla presenza al loro interno di un "team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute" e che potrà eventualmente anche ospitare assistenti sociali rivolti prioritariamente a persone anziane e fragili<sup>151</sup>. Il costo totale di questa misura sarà di 2 miliardi di euro. Le Case della Comunità vogliono essere un punto di riferimento sul territorio per le persone per la promozione e la prevenzione della salute. A ciò si aggiunge l'obiettivo di costruire 381 Ospedali di Comunità (al costo di 1 miliardo di euro), cioè strutture di assistenza intermedia, dotate di un massimo di 40 posti letto e a gestione infermieristica, per ricoveri brevi e per interventi sanitari a media e bassa intensità clinica<sup>152</sup>. Questi Ospedali di Comunità avranno lo scopo di ridurre gli accessi impropri ai servizi sanitari, in particolare al pronto soccorso e alle strutture ospedaliere.

Inoltre, sempre nell'ambito della sanità, il PNRR, con un investimento di 4 miliardi di euro, mira a potenziare i servizi di assistenza domiciliare soprattutto per i pazienti con più di 65 anni in modo che la loro casa diventi luogo di cura, anche grazie alla telemedicina<sup>153</sup>. A questo fine, sono prioritari il completamento del

---

<sup>149</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 223

<sup>150</sup> Commissione europea. «*The European Pillar of Social Rights Action Plan*», 4 marzo 2021, p. 29. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23696&langId=en>

<sup>151</sup> Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021, p. 225

<sup>152</sup> Ibidem, p. 226

<sup>153</sup> Ibidem, pp. 225-226



Sistema di Tessera sanitaria elettronica, il coordinamento dei servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari e la creazione di un sistema informativo che rilevi in tempo reale i dati clinici dei pazienti. Per l'insieme di questi interventi sono previsti 4 miliardi di euro.

Infine, il PNRR prevede l'erogazione di 8,63 miliardi di euro allo scopo di riformare e aggiornare gli IRCCS (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, che sono degli "ospedali di eccellenza che perseguono finalità di ricerca . . . nel campo biomedico ed in quello della organizzazione e gestione dei servizi sanitari ed effettuano prestazioni di ricovero e cura di alta specialità o svolgono altre attività aventi i caratteri di eccellenza"<sup>154</sup>), ammodernare le infrastrutture tecnologiche e digitali degli ospedali, rendere sostenibili e mettere in sicurezza gli edifici ospedalieri dal rischio sismico, valorizzare e formare il personale sanitario in modo che sia anche in grado di sfruttare al meglio le nuove infrastrutture tecnologiche e digitali e le nuove conoscenze in ambito medico. Queste misure avranno un impatto diretto sugli studenti universitari tramite l'erogazione di borse di studio per il corso di formazione in medicina generale e, in generale, la maggior parte dei nuovi posti di lavoro che si verranno a creare nel settore saranno a beneficio dei giovani.

In conclusione, dobbiamo necessariamente citare almeno una voce di dissenso: ad esempio, il professor Michele Poerio, segretario generale CONFEDIR e presidente nazionale FEDERSPEV, afferma che le risorse stanziare dal PNRR per la sanità, in totale circa 20 miliardi (inclusi i fondi di *REACT-EU* e del fondo complementare), appaiono insufficienti per realizzare tutti gli obiettivi previsti e avvisa che non basta potenziare la rete ospedaliera ma bisogna anche aumentare le risorse per la ricerca e, soprattutto, bisogna prioritariamente potenziare la "dotazione organica soprattutto medica, senza la quale sarà vano ogni sforzo di rilancio e di resilienza"<sup>155</sup>. Le preoccupazioni del professor Poerio appaiono fondate soprattutto se si considera che il ministro della salute Roberto Speranza, nelle prime bozze del PNRR, prevedeva un piano da 68 miliardi per la sanità, di cui 34,4 solo

---

<sup>154</sup> Ministero della Salute. «*Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico - IRCCS*». Consultato 13 maggio 2021.

[https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?id=794&area=Ricerca%20sanitaria&menu=ss](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=794&area=Ricerca%20sanitaria&menu=ss)

<sup>155</sup> Michele Poerio. «*Pnrr, che cosa c'è (e non c'è) per la Sanità*». Startmag, 5 maggio 2021. <https://www.startmag.it/sanita/pnrr-cosa-ce-e-non-ce-per-la-sanita/>

per l'edilizia sanitaria<sup>156</sup>. Anche Augusto Panà, esperto di igiene, sanità pubblica e medicina preventiva, afferma che i 20 miliardi del PNRR non sono una cifra congrua per ammodernare la sanità: “può aiutare molto, ma non è sufficiente, soprattutto a livello di personale e organizzazione efficienti, servirebbe di più” dato che “l'Italia soffre di una pesante carenza di personale” nel settore, in particolare di medici ospedalieri e infermieri<sup>157</sup>. Nel complesso, le risorse stanziare dal PNRR sono ingenti e saranno sicuramente utili ad apportare importanti riforme e investimenti nel settore, ma sono chiaramente insufficienti rispetto a quanto sarebbe davvero necessario per apportare una rivoluzione nella sanità in modo da realizzare pienamente i diritti del pilastro europeo, in particolare il diritto all'assistenza sanitaria e all'assistenza a lungo termine, oltre che il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità. Una possibile soluzione al problema dell'insufficienza di risorse per la sanità potrebbe essere l'attivazione del MES, quel Meccanismo europeo di stabilità, fortemente osteggiato da molte forze politiche italiane, che attraverso la nuova linea di credito precauzionale *Pandemic Crisis Support* permetterebbe all'Italia di ottenere 36 miliardi di euro per coprire spese sanitarie dirette o indirette legate alla pandemia con un tasso di interesse marginalmente sopra lo zero, come illustrato nel capitolo 1, paragrafo 2 del presente elaborato.

---

<sup>156</sup> Mauro Evangelisti. «Sanità, una “cura” da 68 miliardi per poter dire “mai più”». Il Messaggero. Consultato 19 maggio 2021.

[https://www.ilmessaggero.it/obbligati\\_a\\_crescere/economia/sanita\\_covid\\_recovery\\_fund\\_europa\\_ministero\\_della\\_salute\\_piano\\_case\\_comunita-5462133.html](https://www.ilmessaggero.it/obbligati_a_crescere/economia/sanita_covid_recovery_fund_europa_ministero_della_salute_piano_case_comunita-5462133.html)

<sup>157</sup> IlSussidiario.net. «20 miliardi non bastano, medicina di base ancora trascurata», 29 aprile 2021. <https://www.ilsussidiario.net/news/recovery-e-sanita-20-miliardi-non-bastano-medicina-di-base-ancora-trascurata/2163253/>



## Conclusioni

Viviamo senza dubbio in un momento cruciale per l'Europa e per il mondo: la transizione verde e digitale accelereranno irreversibilmente nei prossimi anni e la strategia delineata dalla Commissione europea per la neutralità climatica entro il 2050 prende sempre più forma ogni giorno che passa. Il *Next Generation EU* farà da propulsore della transizione verde e digitale e pone solide basi per l'Europa sociale del futuro. Arriviamo alle conclusioni finali di questo elaborato intitolato "La pandemia come finestra di opportunità: il *Next Generation EU*". Nell'introduzione della ricerca ci siamo posti le seguenti domande chiave: perché la pandemia è una finestra di opportunità e verso cosa? Chi ha colto questa opportunità, come e con quali mezzi? Quali sono gli effetti *spillover* derivanti dal piano di investimenti europeo e quali sono i fattori che creano incertezza in merito al suo successo? In che modo il *Next Generation EU* e il pilastro europeo dei diritti sociali sono connessi tra loro? Gli investimenti previsti dal PNRR sono sufficienti per realizzare la nuova Europa sociale così come delineata dal pilastro europeo? Chiudiamo dunque questa analisi dando delle brevi risposte a questi quesiti in modo da riassumere i contenuti dell'elaborato.

Innanzitutto, abbiamo visto che la finestra di opportunità creata dalla pandemia è una situazione favorevole a grandi cambiamenti nel paradigma economico e sociale europeo. Tale situazione favorevole è creata dalla concomitanza temporale di più fattori politici, economici e sociali, interni ed esterni all'Unione europea (ad esempio, la nomina della nuova Commissione europea e il suo *Green Deal* europeo, l'onda verde nata dalle proteste del "Fridays for future", la recessione economica, il fallimento del modello dell'*austerity*, il *digital divide* che è sia un fattore di arretratezza sia un'opportunità, la volontà di rafforzare l'identità comune europea superando con successo la crisi, la fine del "secolo americano" e la necessità di creare un nuovo multilateralismo basato sulle *coalitions of the willing* e quindi su un maggior impegno degli Stati nazionali...), e dalla presenza di imprenditori di *policy* che sono stati in grado di cogliere l'occasione favorevole e l'esigenza di un'azione comune, facendosi carico di portare avanti una serie di *policy* a livello europeo nella direzione di un'Europa più verde, più digitale e più resiliente, sospendendo per il momento il modello

dell'*austerity*. L'opportunità è stata colta dagli Stati membri, soprattutto da quelli mediterranei che hanno fatto un forte *pressing* nei confronti dei Paesi frugali per arrivare a un accordo sull'ammontare e sulla forma di erogazione del *Next Generation EU*, e dalle istituzioni europee. Infatti, con questi grandi investimenti, le istituzioni europee hanno voluto imprimere una nuova immagine di sé stesse agli occhi dell'opinione pubblica e hanno scommesso sul successo del piano anche perché tale successo potrebbe contribuire a costruire un'identità paneuropea che si regga sui successi delle *policy* europee e sui benefici del far parte dell'Unione piuttosto che sull'imposizione di un'identità dall'alto. Come abbiamo visto, però, il *Next Generation EU* non è stato l'unico intervento nell'ambito di questa finestra di opportunità: l'Unione ha mobilitato vari strumenti che possono mobilitare potenzialmente fino a un totale di 3,7 trilioni di euro. Tra questi ricordiamo gli aiuti di Stato concessi dalla Commissione per le imprese europee con ampia flessibilità, il quadro finanziario pluriennale da 1074,3 miliardi di euro, il *REACT-EU* da 47,5 miliardi di euro, l'attivazione della clausola di salvaguardia del patto di stabilità e crescita, lo strumento SURE da 90,3 miliardi di euro per sostenere le CIG nazionali, la nuova linea di credito precauzionale *Pandemic Crisis Support* all'interno del MES che mette a disposizione 240 miliardi di euro a prestiti agevolati per coprire spese sanitarie dirette o indirette...

Per quanto riguarda i possibili effetti *spillover*, invece, abbiamo detto che il *NextGenEU* e il fondo SURE potrebbero diventare strumenti permanenti per raccogliere risorse sui mercati in modo da promuovere un modello economico basato sugli investimenti, superando il modello fallimentare dell'*austerity*. Inoltre, queste misure potrebbero portare alla tanto necessaria quanto osteggiata politica fiscale europea e agli *eurobond*, fattori che porterebbero necessariamente anche a un bilancio comune europeo. Ulteriori effetti *spillover* potrebbero consistere nella creazione di *safe asset* europei volti a ridurre i rischi nel mercato interbancario slegando i sistemi bancari nazionali dal rischio dei rispettivi debiti sovrani. Infine, il *Next Generation EU* potrebbe stimolare un maggior ruolo internazionale dell'euro, fattore necessario sia per dare maggior stabilità al regime valutario mondiale sia per dotare l'Unione di un efficace strumento geopolitico sanzionatorio verso Paesi terzi, elemento che talvolta potrebbe risultare anche più efficace rispetto

all'avere un esercito comune europeo.

Questi effetti *spillover* partono dal presupposto che il piano europeo di investimenti abbia successo e che l'Unione prosegua nel suo processo di integrazione. In realtà, però, abbiamo detto che esistono fattori di rischio ed elementi che potrebbero far fallire l'implementazione del piano o rallentare il processo di integrazione. Infatti, abbiamo visto che vi è il rischio che il *Next Generation EU* resti uno strumento prettamente temporaneo, cioè una misura *una tantum*, poi vi sono minacce alla *rule of law* provenienti da Paesi membri come Polonia e Ungheria, vi sono rischi derivanti dall'aver depotenziato il regolamento che introduce un regime di condizionalità legato al rispetto dello Stato di diritto nello spendere le risorse europee e, infine, vi è il grande rischio di un uso improprio delle risorse europee in Italia, cosa che porterebbe al fallimento dell'interno piano del *Next Generation EU*, essendo l'Italia il principale beneficiario in termini assoluti dei fondi europei. Un tale fallimento chiuderebbe ogni futura prospettiva di arrivare a una politica fiscale comune, oltre che a un debito comune, entrambi *step* fondamentali per l'unione politica. Inoltre, il possibile ritorno al modello dell'*austerity* potrebbe vanificare gli sforzi fatti e comprimere la crescita tanto necessaria in questa fase: da questo punto di vista, appaiono rassicuranti le dichiarazioni dei *leader* politici durante il G7 a Cornwall, in particolare del Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi che ha affermato la necessità di politiche di bilancio espansive per sostenere la crescita e per proteggere i lavoratori durante le transizioni che stanno avvenendo nelle economie occidentali<sup>158</sup>. Anche il fattore temporale è estremamente significativo: sarà fondamentale agire in fretta dato che il 70% dei fondi verrà erogato entro il 2022 e il restante 30% entro il 2023, anche se sarà possibile ottenere già nel corso del 2021 un prefinanziamento del 13%. Alberto Saravalle, professore di Diritto dell'Unione europea all'Università di Padova, in un'intervista con Il Bollettino, afferma: "Gli investimenti programmati dagli Stati in base ai fondi ottenuti dovranno però essere realizzati entro il 2026", dunque "è bene assicurarci che i programmi siano effettivamente realizzabili nei

---

<sup>158</sup> Il Sole 24 ORE. «Draghi: politiche espansive per crescita e protezione lavoro». Consultato 21 giugno 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/g7-via-oggi-cornovaglia-in-prim-piano-lotta-pandemia-AEg1OhP>

tempi previsti . . . [dato che] gli Stati saranno monitorati e i fondi possono essere sospesi o addirittura revocati qualora gli obiettivi non vengano raggiunti in misura sufficiente”<sup>159</sup>. Dunque, l’aver redatto il PNRR non è il punto di arrivo ma è il punto di inizio di un percorso che dovrà essere messo in opera e realizzato in un arco di tempo davvero breve soprattutto per un Paese come l’Italia in cui riforme importanti e grandi investimenti, come quelli indicati nel piano, talvolta possono impiegare decenni prima di essere realizzati o addirittura finiscono per essere annullati alla fine. Il 22 giugno 2021, l’Italia ha ottenuto l’approvazione del suo PNRR e il sostegno totale della Commissione europea, dunque d’ora in poi si passa alla delicata fase dell’implementazione e realizzazione degli interventi del piano.

Per quanto riguarda gli ultimi due quesiti, abbiamo detto che il *Next Generation EU* e i rispettivi PNRR non consistono solo in investimenti infrastrutturali, anzi. Difatti, oltre alla soglia di risorse minime che devono necessariamente essere dedicate alla transizione verde e digitale, il NGEU prevede altri “pilastri” di intervento: crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani. In altre parole, ciascun PNRR deve contenere al suo interno specifici interventi a favore delle aree geografiche più depresse e più colpite dalla pandemia e a favore delle categorie che più si trovano in situazioni di vulnerabilità. Gli obiettivi del NGEU e gli interventi di ciascun PNRR sono impregnati dai principi del pilastro europeo dei diritti sociali: lo stesso concetto di “resilienza europea”, che è uno dei principali obiettivi del NGEU assieme a transizione verde e digitale, è legato all’idea di una nuova Europa sociale più forte perché la resilienza non riguarda solo la capacità dell’Unione di far fronte agli shock economici e politici, ma anche la capacità dell’Unione di porre rimedio ai fenomeni sociali e culturali che hanno colpito e indebolito l’UE negli ultimi decenni<sup>160</sup>. Per poter porre rimedio a queste problematiche sociali e culturali è fondamentale costruire un’Europa sociale a partire dal *framework* delineato dal pilastro europeo e, difatti, tutte le misure indicate nei PNRR nazionali contengono

---

<sup>159</sup> Alberto Saravalle. «La sfida del Recovery Plan nelle mani dell’UE». Alberto Saravalle (blog), 1° maggio 2021.

<sup>160</sup> Davide Emanuele Iannace. «RESILIENZA EUROPEA: Potenziare o ricostruire?» Eurobull.it, 20 giugno 2021. <https://www.eurobull.it/resilienza-europea-potenziare-o-ricostruire>

al loro interno riferimenti espliciti o impliciti ai principi del pilastro europeo e devono porre particolare attenzione alle categorie più vulnerabili. Per quanto riguarda l'efficacia del PNRR italiano ci sono visioni opposte tra esperti. Ad esempio, il professor Alberto Saravalle, nell'intervista poc'anzi citata, afferma che le soluzioni ai problemi strutturali dell'Italia sono correttamente indicate nel PNRR: secondo il professore, da un lato serve realizzare nei tempi previsti gli investimenti e dall'altro lato serve approvare e attuare le riforme strutturali, che sono altrettanto importanti<sup>161</sup>. Quindi, non è solo questione di realizzare progetti materiali: le riforme strutturali, sotto alcuni punti di vista, potrebbero risultare addirittura più importanti degli investimenti fisici dato che stimolerebbero effetti positivi sull'economia e nella società nei decenni a venire. Altri economisti e professori, invece, sono più critici rispetto agli stessi contenuti del PNRR: pur riconoscendo i passi avanti compiuti nel piano, rispetto alle bozze originali, questi non concordano ancora con l'allocazione finale delle risorse nei vari settori economici. Ad esempio, Marco Giorgino, professore di *Financial Markets & Institutions and Financial Risk Management* al Politecnico di Milano, sostiene di non vedere una politica industriale nel PNRR italiano. Infatti, egli afferma: "Fare politica industriale significa concentrarsi su alcuni settori, mentre nel PNRR c'è una trasversalità molto ampia . . . Non ci concentriamo su nessun settore su cui vogliamo essere eccellenti a livello nazionale ed internazionale"<sup>162</sup>. In questo elaborato non entriamo nei dettagli dei singoli interventi previsti dal PNRR: indipendentemente dalla presenza o meno di una politica industriale corretta, possiamo affermare senza ombra di dubbio che davanti all'Italia si presenta un'occasione unica per tentare di recuperare i pesanti *deficit* del nostro Paese nel suo sistema produttivo, in particolare nel settore delle energie rinnovabili e del digitale. Il PNRR è fortemente incentrato proprio su questi due settori: includendo nelle cifre anche il *REACT-EU* e il fondo complementare, oltre che il PNRR, le risorse stanziare per la missione 1 relativa a "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" e per la missione 2 relativa a "rivoluzione verde e transizione ecologica" ammontano a quasi 119,8

---

<sup>161</sup> Alberto Saravalle. «La sfida del Recovery Plan nelle mani dell'UE». Alberto Saravalle (blog), 1° maggio 2021.

<sup>162</sup> Volonté Chiara. «Il grande difetto del Pnrr: manca una visione di politica industriale». *Industria Italiana* (blog), 14 maggio 2021. <https://www.industriaitaliana.it/pnrr-politica-industriale/>



miliardi di euro (di cui 69,94 per la transizione verde e 49,86 per la transizione digitale). Si tratta di somme ingenti e, tra l'altro, vengono rispettate pienamente le quote di risorse fissate dalla Commissione da dedicare necessariamente a transizione verde e digitale (rispettivamente almeno il 37% e almeno il 20% dei fondi europei). Per la missione 3 "infrastrutture per una mobilità sostenibile", invece, sono previsti 31,46 miliardi di euro per il completamento di infrastrutture stradali, l'estensione della rete ferroviaria ad alta velocità, il potenziamento della rete ferroviaria regionale e il potenziamento di alcuni porti strategici del Paese (Genova, Livorno, Palermo)<sup>163</sup>. Le risorse per le infrastrutture sono importanti ma ancora insufficienti rispetto al reale fabbisogno del Paese, come indicato nel rapporto 161/2021 "Infrastrutture strategiche e prioritarie"<sup>164</sup>. Sono di buon auspicio, da questo punto di vista, le parole del ministro delle infrastrutture Enrico Giovannini che afferma che: "Il PNRR è solo l'inizio di un processo che prevede investimenti senza precedenti per la costruzione e la riqualificazione di infrastrutture, per la mobilità sostenibile, per rafforzare le imprese e migliorare la qualità del lavoro e della vita delle persone, tutelando gli ecosistemi terrestri e marini"<sup>165</sup>. Le missioni 4, 5 e 6, invece, come abbiamo visto nei paragrafi 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3 mostrano una strategia concreta del governo per incamminarsi verso gli obiettivi di una nuova Europa sociale nell'ambito del *framework* delineato dal pilastro europeo, ma persistono anche qui, soprattutto nel settore della sanità e della ricerca, carenze di fondi che prima o poi dovranno essere colmate se il governo italiano vorrà realizzare tutti gli obiettivi che si è dato.

In conclusione, il rispetto delle scadenze sarà la chiave di volta del successo del PNRR italiano: anche se il piano non fosse perfetto dal punto di vista della politica industriale potrebbe in ogni caso agire da volano per un aumento degli

---

<sup>163</sup> Redazione PMI.it. «*Recovery Plan: ecco le grandi opere integrate al PNRR*». 19 aprile 2021. <https://www.pmi.it/economia/mercati/356253/recovery-plan-le-opere-pubbliche-dentro-e-fuori-al-pnrr.html>

<sup>164</sup> Cfr. Servizio studi della Camera dei deputati. «*Rapporto n. 161/2021 Infrastrutture strategiche e prioritarie*», maggio 2021, paragrafi 3.2 e 4.2. <https://www.cqop.it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%202021%20infrastutture%20strategiche%20e%20prioritarie.pdf>

<sup>165</sup> Marco Girardo. «*Intervista. Il ministro delle Infrastrutture Giovannini: risorse umane chiave del Pnrr*». Avvenire.it, 15 maggio 2021. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/giovannini-ministro-delle-infrastrutture-risorse-umane-chiave-del-pnrr>

investimenti esteri nel Paese e potrebbe innescare, in un'ottica keynesiana, una serie di meccanismi economici positivi però, per poter almeno nutrire questa speranza, sarà fondamentale riuscire prima di tutto a utilizzare al massimo le risorse disponibili, implementando gli investimenti e le risorse previste entro le scadenze. Sarebbe davvero drammatico se l'Italia, ma lo stesso vale anche per gli altri Paesi europei, non riuscisse a rispettare le *deadline* fissate e fosse per questo motivo costretta a restituire i fondi ricevuti. Sarebbe di grande aiuto, inoltre, se i media italiani e i partiti politici, soprattutto quelli che nei prossimi anni dovranno gestire le risorse e realizzare gli investimenti, smettessero di parlare di *Recovery Fund*, come hanno fatto ostinatamente fino ad oggi, anziché di *Next Generation EU* perché le risorse europee non sono destinate a ripristinare lo *status quo* antecedente la pandemia, cioè non sono destinate a riparare solamente i danni prodotti dai mesi di *lockdown* bensì, come abbiamo visto nel corso di questa lunga trattazione, si tratta di risorse che vogliono da un lato proteggere le persone in maggiori condizioni di vulnerabilità, rivoluzionando le fondamenta sociali dell'Europa, e dall'altro vogliono rilanciare le economie europee ma su nuove basi, scommettendo innanzitutto sulla transizione verde e digitale. È necessario un vero e proprio cambio di mentalità sociale e politica oltre che di filiere produttive. I momenti più duri della storia forgiavano le coscienze dei popoli solamente se le sfide che incombono vengono superate con successo. Nel 2020 forse l'Europa non era ancora pronta a fare il grande salto che ha fatto con l'approvazione del *Next Generation EU* ma è stata costretta a farlo date le circostanze create dalla pandemia: se vogliamo preservare quanto è stato fatto fino ad oggi è assolutamente necessario che il *Next Generation EU* passi alla storia come una *policy* di successo, che ha contribuito ad accelerare il processo di integrazione, perché altrimenti il suo fallimento potrebbe determinare non solo una battuta d'arresto nella costruzione della Casa europea ma anche il suo definitivo sgretolamento.



## Bibliografia e sitografia

### Bibliografia primaria

Commissione europea. «*Comunicazione della Commissione COM(2017) 250 final, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*», 26 aprile 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2017:250:FIN>

———. «*Comunicazione della Commissione, COM/2020/123 final, sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*», 20 marzo 2020.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123)

[content/IT/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX:52020DC0123)

———. «*Comunicazione della Commissione, COM(2021) 32 final, Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*», 19 gennaio 2021.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN)

[content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN)

———. «*Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in Commitments)*». Consultato 15 aprile 2021.

[https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-](https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en)  
[commitments\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en)

———. «*The 2021-2027 EU Budget – What's New?*». Consultato 15 aprile 2021.

[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en)  
[new\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en)

———. «*The European Pillar of Social Rights Action Plan*», 4 marzo 2021.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23696&langId=en>

Consiglio. «*Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997*». Eur-lex. Consultato 4 aprile 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A01997R1466-20111213>

EUR-Lex. «*Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*», 20 aprile 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Governo italiano. «*Piano nazionale di ripresa e resilienza*», 25 aprile 2021.

[https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_3.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf)

John W. Kingdon. «*Agendas, Alternatives and Public Policies*». Second edition, Pearson new international edition. Always Learning. Harlow: Pearson, 2014.

[https://kupdf.net/download/kingdon-2013-agendas-alternatives-and-public-policies\\_59d56d7b08bbc5880e686e8a\\_pdf](https://kupdf.net/download/kingdon-2013-agendas-alternatives-and-public-policies_59d56d7b08bbc5880e686e8a_pdf)

Parlamento europeo, Consiglio. «*Regolamento (UE) 2021/241 del 12 Febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*». Eur-lex. Consultato 22 giugno 2021. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/ita>

Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea. «*Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*». Eur-lex, 13 dicembre 2017.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017C1213\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017C1213(01)&from=EN)

Servizio giuridico del Consiglio. «*Parere n. 9062/20 del servizio giuridico sul NGEU*», 24 giugno 2020.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/it/pdf>

Servizio studi della Camera dei deputati. «*Rapporto n. 161/2021 Infrastrutture strategiche e prioritarie*», maggio 2021.

<https://www.cqop.it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%202021%20infrastrutture%20strategiche%20e%20prioritarie.pdf>

## **Bibliografia secondaria**

Bates, Amanda E., Richard B. Primack, Paula Moraga, e Carlos M. Duarte. «*COVID-19 Pandemic and Associated Lockdown as a “Global Human Confinement Experiment” to Investigate Biodiversity Conservation*». *Biological Conservation* 248 (1° agosto 2020): 108665. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108665>

Commissione europea. «*Cronistoria dell'azione dell'UE in risposta al coronavirus*». Consultato 20 giugno 2021.

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_it)

———. «*Green Deal europeo*». Consultato 27 marzo 2021.

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

———. «*Indice di digitalizzazione dell'economia e della società, Italia 2020*». 24 febbraio 2015. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>

- . «*Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus*». Consultato 4 aprile 2021.  
[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en)
- . «*Questions and Answers: The European Pillar of Social Rights Action Plan*». Consultato 10 maggio 2021.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda\\_21\\_821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_21_821)
- . «*REACT-EU, politica di coesione dopo il 2020 e FSE+*». Consultato 24 aprile 2021.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA\\_20\\_948](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_948)
- . «*Recovery Plan for Europe*». Consultato 15 aprile 2021.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)
- . «*SURE*». Consultato 4 aprile 2021.  
[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)
- . «*The Digital Economy and Society Index (DESI)*», 24 febbraio 2015.  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>
- Consiglio europeo. «*Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020*». Consultato 10 aprile 2021.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>
- . «*Videoconferenza dei ministri dell’Economia e delle finanze, 9 giugno 2020*». Consultato 10 aprile 2021.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/ecofin/2020/06/09/>
- EUROSTAT. «*Digital economy and society statistics - households and individuals - Statistics Explained*». Consultato 13 aprile 2021.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals#Internet\\_usage](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#Internet_usage)
- FMI. «*World Economic Outlook Update, January 2021: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity*». Consultato 13 aprile 2021.  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

- Giuseppe Conte, Università di Firenze. «*Conte in cattedra, futuro a 5 stelle?*». 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=laxTAh6f2jw>
- Istat. «*Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*», 3 dicembre 2020. <https://www.istat.it/it/archivio/251214>
- . «*Prodotto interno lordo e principali componenti*». Consultato 13 maggio 2021. [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN\\_PILT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PILT)
- . «*Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*», 6 aprile 2020. <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>
- Limes Rivista Italiana di Geopolitica. *Usa-Russia. Biden contro Putin*, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=cxvA2-MtiXY&t=834s>
- Lo Prato Laura. «*Legislatura 18<sup>a</sup> - Dossier n. 67 I*». Senato della Repubblica. Consultato 21 aprile 2021. [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1208032/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1208032/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1)
- M. Buti, M. Messori. «*Questa volta l'Italia non può sbagliare*». School of European Political Economy Luiss. Consultato 24 aprile 2021. <https://sep.luiss.it/brief/2020/08/21/m-buti-m-messori-questa-volta-l%E2%80%99italia-non-pu%C3%B2-sbagliare>
- Marco Mascia, radioarticolo1. «*70 anni di diritti. Da difendere, da riconquistare*». Consultato 24 aprile 2021. [https://www.collettiva.it/radioarticolo1/2018/12/14/podcast/70\\_anni\\_di\\_diritti\\_da\\_difendere\\_da\\_riconquistare-600871/](https://www.collettiva.it/radioarticolo1/2018/12/14/podcast/70_anni_di_diritti_da_difendere_da_riconquistare-600871/)
- Markus J. Prutsch, Parlamento europeo. «*L'identità europea*», aprile 2017. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/563c9c61-3b73-11e7-a08e-01aa75ed71a1#>
- MES. «*ESM Board of Governors backs Pandemic Crisis Support | European Stability Mechanism*». Consultato 4 aprile 2021. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-backs-pandemic-crisis-support>
- Ministero della Salute. «*Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico - IRCCS*». Consultato 13 maggio 2021. [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?id=794&area=Ricerca%20sanitaria&menu=ss](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?id=794&area=Ricerca%20sanitaria&menu=ss)
- Oliver Picek. «*Spillover Effects From Next Generation EU*». *Intereconomics* 2020, n. 5 (2020): 325–31. <https://www.intereconomics.eu/>

Paolo De Stefani (2021) [lezione “*Inclusione e diritti umani*” del 13 aprile 2021, corso di “tutela internazionale dei diritti umani”]

Paolo Zuddas. «*Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*», 26 maggio 2020.

[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020\\_3\\_17\\_Zuddas.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_17_Zuddas.pdf)

Parlamento europeo. «*Risoluzione del Parlamento europeo su un pilastro europeo dei diritti sociali*», 19 gennaio 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0010>

Pessato, Maurizio, Rado Fonda, e Riccardo Benetti. «*Il Clima Socio-Politico Prima Delle Elezioni Europee 2019*»: *Italian Journal of Electoral Studies IJES - QOE* 82, n. 2 (30 dicembre 2019): 133–49. <https://doi.org/10.36253/qoe-8545>

Segretariato generale del Consiglio dell'UE. «*Recovery and Resilience Facility*». Consultato 20 aprile 2021.

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>

Stefano Giubboni. «*L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*». *Politica del diritto*, n. 4 (2018): 557–78. <https://doi.org/10.1437/92699>

U.S. Department of State. «*2020 Country Reports on Human Rights Practices*». Consultato 3 aprile 2021.

<https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>

## **Articoli di giornale e blog**

Alberto d'Argenio. «*Recovery Fund, spiragli di intesa. Macron e Merkel spingono per chiudere entro l'estate. Conte: “Il Consiglio Ue sia all'altezza della sfida”*». *la Repubblica*, 19 giugno 2020.

[https://www.repubblica.it/economia/2020/06/19/news/recovery\\_fund\\_merkel\\_recessione\\_grave\\_e\\_nell\\_interesse\\_della\\_ue\\_che\\_arrivi\\_prima\\_dell\\_estate\\_-259637064/](https://www.repubblica.it/economia/2020/06/19/news/recovery_fund_merkel_recessione_grave_e_nell_interesse_della_ue_che_arrivi_prima_dell_estate_-259637064/)

Alberto Magnani. «*Next Generation EU, cos'è e perché l'Europa deve correre sui fondi per la ripresa dal Covid*». *Il Sole 24 ORE*. Consultato 11 aprile 2021.

<https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>

Alberto Saravalle. «*La contesa per la supremazia monetaria*». *Alberto Saravalle (blog)*, 19 aprile 2021.

<https://www.albertosaravalle.it/la-contesa-per-la-supremazia-monetaria/>



- . «La sfida del Recovery Plan nelle mani dell'UE», *Alberto Saravalle* (blog), 1° maggio 2021, 2.  
<https://www.albertosaravalle.it/i-fondi-possono-essere-sospesi-o-revocati-se-gli-obiettivi-non-vengono-raggiunti/>
- Alberto Saravalle, Carlo Stagnaro. «*Su Next Generation EU l'Unione Europea faccia un accordo a 25*». *Alberto Saravalle* (blog), 9 dicembre 2020.  
<https://www.albertosaravalle.it/su-next-generation-eu-lunione-europea-faccia-un-accordo-a-25/>
- ANSA. «*Conte alla Sz insiste, "servono titoli comuni Ue"*», 20 aprile 2020.  
[https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/20/conte-alla-sz-insiste-servono-titoli-comuni-ue-\\_c90d2202-e7b6-401a-a859-8bb6aa36c2fd.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/20/conte-alla-sz-insiste-servono-titoli-comuni-ue-_c90d2202-e7b6-401a-a859-8bb6aa36c2fd.html)
- . «*La Bce rilancia il Qe pandemico, altri 600 miliardi - Economia*», 4 giugno 2020.  
[https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/06/04/bce-lascia-tassi-fermi\\_e20383af-deac-4746-b6b2-3dbbbf728e36.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/06/04/bce-lascia-tassi-fermi_e20383af-deac-4746-b6b2-3dbbbf728e36.html)
- Antonio Bonetti. «*Le rilevanti conseguenze sul processo di integrazione europea di Next Generation EU*». Bonetti For Reforms. Consultato 21 aprile 2021.  
<http://www.bonetti4reforms.com/le-rilevanti-conseguenze-sul-processo-di-integrazione-europea-di-next-generation-eu-6456.html/>
- Antonio Pollio Salimbeni. «*Coronavirus e Unione Europea, c'è il salva-Stati morbido e la promessa del Fondo: un piano da 540 miliardi*». Il Messaggero. Consultato 11 aprile 2021.  
[https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus\\_unione\\_europea\\_news\\_salva\\_stati\\_covid\\_bond\\_ultime\\_notizie\\_oggi-5163230.html](https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus_unione_europea_news_salva_stati_covid_bond_ultime_notizie_oggi-5163230.html)
- Carlo Musilli. «*Ue, braccio di ferro sul Mes: fondi con o senza condizioni?*» FIRSTonline, 25 marzo 2020.  
<https://www.firstonline.info/ue-braccio-di-ferro-sul-mes-fondi-con-o-senza-condizioni/>
- Carmine Fotina. «*Al Sud il 64% (8,4 miliardi) dei fondi React-Eu*». Il Sole 24 ORE. Consultato 25 aprile 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/al-sud-64percento-84-miliardi-fondi-react-eu-AENRzS>
- Davide Emanuele Iannace. «*RESILIENZA EUROPEA: Potenziare o ricostruire?*» Eurobull.it, 20 giugno 2021.  
<https://www.eurobull.it/resilienza-europea-potenziare-o-ricostruire>

- Federico Giuliani. «*Conte chiede 1500 miliardi: ma in Europa è ancora stallo*». ilGiornale.it, 23 aprile 2020.  
<https://www.ilgiornale.it/news/economia/consiglio-ue-laccordo-dei-leader-libera-sure-bei-e-mes-1857496.html>
- FIRSTonline. «*Coronabond: lettera di Conte, Macron e altri 7 leader al Consiglio Ue*», 25 marzo 2020.  
<https://www.firstonline.info/coronabond-lettera-di-conte-macron-e-altri-7-leader-al-consiglio-ue/>
- Gerardo Pelosi. «*Draghi spinge sugli eurobond: “Sì a un titolo comune europeo”*». Il Sole 24 ORE. Consultato 27 aprile 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/draghi-spinge-eurobond-si-un-titolo-comune-europeo-ADqse4SB>
- Giampiero Massolo. «*Per un rinnovato multilateralismo*». ISPI, 5 ottobre 2020.  
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/un-rinnovato-multilateralismo-27723>
- Il Messaggero. «*Eurogruppo, Salvini: “C’è il Mes, così è ipoteca sul futuro”*. Meloni: “*Vincono Germania e Olanda*”». Consultato 11 aprile 2021.  
[https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus\\_eurogruppo\\_salvini\\_meloni\\_mes\\_eurobond-5162878.html](https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus_eurogruppo_salvini_meloni_mes_eurobond-5162878.html)
- Il Sole 24 ORE. «*Draghi: politiche espansive per crescita e protezione lavoro*». Consultato 21 giugno 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/g7-via-oggi-cornovaglia-in-primopiano-lotta-pandemia-AEg1OhP>
- . «*React Eu, 13,5 miliardi saranno gestiti tutti a livello centrale*». Consultato 25 aprile 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/react-eu-135-miliardi-saranno-gestiti-tutti-livello-centrale-ADkrKLDB>
- IlSussidiario.net. «*20 miliardi non bastano, medicina di base ancora trascurata*», 29 aprile 2021.  
<https://www.ilsussidiario.net/news/recovery-e-sanita-20-miliardi-non-bastano-medicina-di-base-ancora-trascurata/2163253/>
- Isabella Policarpio. «*Tutte le riforme del Recovery Plan che promettono di rivoluzionare l’Italia*». Money.it, 28 aprile 2021.  
<https://www.money.it/tutte-le-riforme-recovery-plan-che-promettono-di-rivoluzionare-italia>

- Luigi Rovelli. «*PNRR, ecco il piano per asili nido, scuola dell'infanzia e primaria*». *ScuolaInforma* (blog), 27 aprile 2021.  
<https://www.scuolainforma.it/2021/04/27/pnrr-ecco-il-piano-per-asili-nido-scuola-dellinfanzia-e-primaria.html>
- Marco Girardo. «*Intervista. Il ministro delle Infrastrutture Giovannini: risorse umane chiave del Pnrr*». *Avvenire.it*, 15 maggio 2021.  
<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/giovannini-ministro-delle-infrastrutture-risorse-umane-chiave-del-pnrr>
- Massimo Maugeri. «*Germania e Francia propongono un piano da 500 miliardi per rilanciare l'Europa*». *Agi*. Consultato 11 aprile 2021.  
<https://www.agi.it/estero/news/2020-05-18/ue-merkel-recovery-fund-8649734/>
- Matteo Bonomi. «*Il compromesso con Polonia e Ungheria: una vittoria di Pirro*». *ISPI*, 14 dicembre 2020.  
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-compromesso-con-polonia-e-ungheria-una-vittoria-di-pirro-28675>
- Mauro Evangelisti. «*Sanità, una "cura" da 68 miliardi per poter dire "mai più"*». *Il Messaggero*. Consultato 19 maggio 2021.  
[https://www.ilmessaggero.it/obbligati\\_a\\_crescere/economia/sanita\\_covid\\_recovery\\_fund\\_europa\\_ministero\\_della\\_salute\\_piano\\_case\\_comunita-5462133.html](https://www.ilmessaggero.it/obbligati_a_crescere/economia/sanita_covid_recovery_fund_europa_ministero_della_salute_piano_case_comunita-5462133.html)
- Michele Poerio. «*Pnrr, che cosa c'è (e non c'è) per la Sanità*». *Startmag*, 5 maggio 2021.  
<https://www.startmag.it/sanita/pnrr-cosa-ce-e-non-ce-per-la-sanita/>
- Nicola Barone. «*Recovery plan, Franco: "Coordinamento al Mef, fondi a fine estate. All'Italia 191,5 miliardi"*». *Il Sole 24 ORE*. Consultato 17 aprile 2021.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/recover-plan-franco-costituiremo-mef-struttura-centrale-coordinamento-ADeLTfOB>
- Nicolò Olia. «*Recovery fund, le richieste dell'Olanda e la posizione dell'Italia*». *News Mondo*, 19 luglio 2020.  
<https://newsmondo.it/recovery-fund-le-richieste-dellolanda-e-la-posizione-dellitalia/politica/>
- Radost Zaharieva. «*Will the European Pillar of Social Rights Action Plan solve long-standing health inequalities?*» *EPHA* (blog). Consultato 13 maggio 2021. <https://epha.org/will-the-european-pillar-of-social-rights-action-plan-solve-long-standing-health-inequalities>

Redazione PMI.it. «*Recovery Plan: ecco le grandi opere integrate al PNRR*». 19 aprile 2021.

<https://www.pmi.it/economia/mercati/356253/recovery-plan-le-opere-pubbliche-dentro-e-fuori-al-pnrr.html>

Redazione Soldionline. «*Le decisioni della BCE e cosa ha detto Christine Lagarde*», 12 marzo 2020.

<https://www.soldionline.it/notizie/economia-politica/diretta-bce-12-marzo-2020>

Sky TG24. «*Coronavirus, cosa sono i coronabond*». Consultato 15 aprile 2021.

<https://tg24.sky.it/economia/approfondimenti/eurobond-cosa-sono>

Tgcom24. «*Coronavirus, Conte: “L’Italia lasciata sola | Mes ha brutta fama, non dimentichiamo la Grecia”*», 19 aprile 2020.

[https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/coronavirus-conte-litalia-lasciata-sola-ora-per-uscire-dalla-crisi-lue-ha-bisogno-di-tutta-la-sua-potenza-di-fuoco\\_17428589-202002a.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/politica/coronavirus-conte-litalia-lasciata-sola-ora-per-uscire-dalla-crisi-lue-ha-bisogno-di-tutta-la-sua-potenza-di-fuoco_17428589-202002a.shtml)

Tortuga. «*La finanza con i safe asset e Von der Leyen faranno davvero l’Europa?*» *Econopoly* (blog), 1° agosto 2019.

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/08/01/safe-asset-europa/>

Umberto De Giovannangeli. «*Il mondo rischia una nuova crisi. L’Italia, per contare, sia pronta a decidere anche da sola*». L’HuffPost, 28 settembre 2019.

[https://www.huffingtonpost.it/entry/giampiero-massolo-il-mondo-rischia-una-nuova-crisi-italia-gli-ombrelli-protettivi-non-bastano-piu-per-contare\\_it\\_5d8f2e17e4b0019647a91c11](https://www.huffingtonpost.it/entry/giampiero-massolo-il-mondo-rischia-una-nuova-crisi-italia-gli-ombrelli-protettivi-non-bastano-piu-per-contare_it_5d8f2e17e4b0019647a91c11)

Volonté Chiara. «*Il grande difetto del Pnrr: manca una visione di politica industriale*». *Industria Italiana* (blog), 14 maggio 2021.

<https://www.industriaitaliana.it/pnrr-politica-industriale/>

## IMPEGNO DI RISERVATEZZA DA PARTE DEL LAUREANDO

Il sottoscritto **Ivan Masevski**, matricola n. 1198353 nato a **Kumanovo, Macedonia (EE)**

il **02/01/1999** e residente a **Barbarano Mossano (VI)**.

in via **Francesco Petrarca n. 20/b**

telefono **3924846557** e-mail **masevski.ivan@gmail.com / ivan.masevski@studenti.unipd.it**

laureando del Corso di Laurea triennale in **scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani**

del **DIPARTIMENTO DI Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali - SPGI**

presso l'Università degli Studi di Padova

sessione **2° periodo 2020/2021** anno accademico **2020/2021**

dovendo sviluppare una tesi/prova finale dal titolo: **“La pandemia come finestra di opportunità: il Next Generation EU”**

con relatore il Prof. **Marco Mascia**

### PRENDE ATTO E ACCETTA

che le informazioni, le conoscenze e i materiali riservati, ossia non pubblicamente accessibili, che gli verranno messi a disposizione dal relatore e/o dal gruppo di ricerca per lo svolgimento del lavoro di tesi/prova finale, possono rientrare nell'ambito di applicazione della normativa sulla proprietà industriale (D.lgs. n.30 del 10 febbraio 2005 e successive modificazioni) o essere oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettuale, o possono rientrare nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati che hanno posto a priori particolari vincoli alla divulgazione dei risultati per motivi di segretezza.

### SI IMPEGNA:

1. a mantenere la riservatezza sulle informazioni, conoscenze e materiali di cui sopra, evitandosi divulgarli a soggetti diversi da quelli che glieli hanno forniti;
2. ad utilizzarli, in accordo con il relatore, ai soli fini dell'elaborazione della tesi/prova finale;
3. a non compiere atti che possano essere di pregiudizio all'utilizzazione economica degli stessi da parte dei legittimi proprietari.

**Barbarano Mossano, 30/06/2021**  
(luogo e data)

  
.....  
(firma)