



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Servizio Commissioni, Legislazione e Affari europei

**Emergenza Covid-19. *Recovery fund*, MES,
SURE e altre iniziative a livello europeo**

02 maggio 2020

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 2/2020

Indice

1. Il *Recovery Fund*
2. Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)
3. Lo strumento SURE
4. La sessione del Parlamento europeo del 16 e 17 aprile

1. Il *Recovery Fund*

Nella riunione del 23 aprile, il [Consiglio europeo](#) ha dato mandato alla Commissione di lavorare alla **creazione di un fondo per la ripresa (*Recovery fund*)** finalizzato a fare fronte alla crisi dovuta all'emergenza Covid-19, analizzando le esigenze specifiche e presentando con urgenza una proposta. Il fondo, [ha detto](#) il Presidente Charles Michel, "dovrà essere di entità adeguata e mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti (...). Manteniamo il nostro impegno a dare il necessario slancio ai lavori relativi al fondo per la ripresa come pure al QFP, in modo da poter raggiungere il prima possibile un accordo equilibrato su entrambi".

Il *Recovery fund*, come in parte anticipato [sul Corriere della Sera](#) dai commissari all'Economia Gentiloni e al Mercato interno Breton, dovrebbe essere "uno **strumento finanziario non convenzionale**, espressamente concepito per emettere obbligazioni a lungo termine, con l'obiettivo di mobilitare risorse per circa il 10 per cento del PIL europeo, pari a 1.500-1.600 miliardi di euro" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Va detto che "**non si è registrato consenso sulle modalità di finanziamento** dello strumento", per cui il Consiglio ha chiesto alla Commissione di "chiarire il nesso con il QFP, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze".

"Già nelle scorse settimane si erano delineate **due posizioni ben distinte**. Da un lato, gli Stati membri avversi ad ogni forma di mutualizzazione del debito (tra cui Germania, Paesi Bassi e Paesi scandinavi), favorevoli invece - assieme alla Commissione europea - a una raccolta congiunta di capitali sui mercati internazionali nel quadro del bilancio dell'Unione 2021-2027. Dall'altro, la posizione di coloro - tra cui gli Stati più colpiti dalla pandemia - che richiedono l'emissione di debito prediligendo la forma di uno strumento intergovernativo, così da effettuare la raccolta in modo innovativo e diluire nel tempo i costi della ripresa economica".

Fonti di stampa, secondo il [Servizio Studi del Senato](#), hanno messo in luce che "anche qualora venga perseguita la strada della cooperazione intergovernativa, sarebbe sempre ipotizzabile **reindirizzare i fondi al bilancio UE** per una redistribuzione agli Stati più colpiti dall'emergenza sanitaria".

Questi **i principali contributi al dibattito**:

- ✓ La lettera indirizzata a fine marzo al Presidente del Consiglio europeo dal presidente Conte e dai leader di altri otto Paesi dell'area euro, "in cui veniva sollecitata, tra l'altro, l'emissione di uno strumento di debito comune a lunga

scadenza da parte di un'istituzione europea per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri" (*vedi Nota Informativa 1/2020*);

- ✓ Una proposta della Francia per un *recovery fund* ibrido, "in cui la raccolta di capitali avverrebbe su base intergovernativa ma la concessione di fondi avrebbe luogo attraverso il bilancio dell'Unione";
- ✓ Una proposta della Spagna per un *Economic recovery fund*, "basato su sovvenzioni agli Stati membri - in modo da non innalzare i livelli nazionali di debito pubblico - e finanziato attraverso debito europeo. Gli Stati membri riceverebbero sovvenzioni tramite il bilancio dell'Unione sulla base dell'impatto della pandemia";
- ✓ Una proposta dell'Olanda, riportata da organi di stampa, "che si concretizzerebbe nella creazione di un Fondo di solidarietà, basato su donazioni volontarie, da mettere a disposizione dei Paesi più colpiti".

La **Commissione europea dovrà chiarire gli elementi** del *Recovery Fund* che riguardano:

- ✓ La forma che assumeranno gli aiuti (prestiti, sovvenzioni o una formula intermedia);
- ✓ Le modalità di utilizzo;
- ✓ La durata temporale;
- ✓ Il livello dei finanziamenti.

La proposta potrebbe essere presentata ad inizio maggio congiuntamente alla modifica del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Nella precedente [riunione del 7 aprile](#), l'Eurogruppo aveva già concordato sulla necessità di **lavorare su un *Recovery Fund*** per sostenere la ripresa, fornendo finanziamenti attraverso il bilancio dell'UE a programmi progettati per rilanciare l'economia in linea con le priorità europee e garantire la solidarietà dell'UE con gli Stati membri più colpiti. Tale fondo sarebbe temporaneo, mirato e commisurato ai costi straordinari dell'attuale crisi e contribuirebbe a dilazionarli nel tempo.

Il 23 aprile il Consiglio europeo ha anche accolto con favore:

- ✓ la [tabella di marcia europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19](#), [presentata](#) dai Presidenti Michel e von der Leyen il 15 aprile. "Siamo tutti d'accordo", [ha affermato](#) Michel, "nel ritenere che le priorità sono la salute e la sicurezza dei nostri cittadini. Abbiamo inoltre convenuto di continuare a monitorare attentamente la situazione, soprattutto con l'avvicinarsi della stagione estiva, e di coordinarci il più possibile al fine di garantire una revoca progressiva e ordinata delle misure restrittive".
- ✓ la [tabella di marcia comune per la ripresa](#), che individua quattro settori d'intervento prioritari (la revitalizzazione del mercato unico; uno sforzo di investimento su vasta scala; la responsabilizzazione dell'UE quale partner globale che promuove il multilateralismo; la ricerca di una maggiore efficienza nel funzionamento dell'Unione) e stabilisce come principi fondamentali la solidarietà, la coesione e la convergenza.

2. Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

2.1. Il possibile utilizzo del MES

Il Consiglio europeo del 23 aprile ha concordato sul possibile utilizzo di **tre reti di sicurezza**, che nel complesso dovrebbero mobilitare **540 miliardi** di euro:

- ✓ Per i lavoratori ([SURE](#), Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione – *vedi par. 3 della presente nota*);
- ✓ Per le imprese (attivazione del Fondo di garanzia della BEI);
- ✓ Per gli enti sovrani (assistenza finanziaria tramite il MES, Meccanismo Europeo di Stabilità).

Su questo pacchetto, l'Eurogruppo ha precedentemente raggiunto un accordo [nella riunione del 7 aprile](#). In particolare, l'Eurogruppo ritiene che il **MES** sia dotato di strumenti che potrebbero essere utilizzati, se necessario, adattandoli alla natura dello shock simmetrico causato dalla pandemia. Propone perciò di istituire un sostegno alla crisi pandemica (*Pandemic Crisis Support*), basato sulla linea di credito ECCL modificata in base alla sfida in corso, come garanzia per gli Stati membri dell'area dell'euro.

Una *Linea di credito precauzionale* è la forma di "assistenza finanziaria concessa dal MES a un paese prima che si trovi in difficoltà nel reperimento di fondi sui mercati dei capitali, in modo da evitare situazioni di crisi. Può assumere la forma di un prestito o dell'emissione di un nuovo titolo azionario o obbligazionario" ([Consiglio Europeo](#)). In particolare, il MES ne prevede due tipi: una "semplice" (Precautionary Conditioned Credit Line, PCCL) e una "a condizionalità rafforzata" (Enhanced Conditions Credit Line, ECCL): "la PCCL è riservata ai paesi che rispettano le prescrizioni del Patto di stabilità e crescita, che non presentano squilibri macroeconomici eccessivi e che non hanno problemi di stabilità finanziaria, mentre la ECCL è destinata ai paesi che non rispettano pienamente i suddetti criteri e ai quali pertanto vengono richieste misure correttive" ([Banca d'Italia](#)).

Tale linea di credito, secondo l'Eurogruppo, sarebbe disponibile per tutti gli Stati membri dell'area euro durante il periodo di crisi, con **condizioni standardizzate** concordate in anticipo con gli organi direttivi del MES (*with standardised terms agreed in advance by the ESM Governing Bodies*). L'unico requisito è che gli Stati si impegnino a utilizzarla **per sostenere il finanziamento all'assistenza sanitaria diretta e indiretta e i costi relativi alla cura e alla prevenzione della pandemia** (*the only requirement to access the credit line will be that euro area Member States requesting support would commit to use this credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis*). Saranno **seguite le disposizioni del Trattato MES** (*the provisions of the ESM Treaty will be followed*). Come parametro di riferimento, sarà concesso il 2% del PIL dello Stato che ne fa richiesta.

Con un **mandato dei leader**, l'Eurogruppo si impegna a rendere tale strumento disponibile entro due settimane. La linea di credito sarà disponibile fino alla fine della crisi pandemica. Successivamente, gli Stati membri dell'area dell'euro **rimarranno impegnati** a rafforzare i fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'UE (*afterwards, euro area Member States would remain committed to strengthen economic and financial fundamentals, consistent with the EU*

economic and fiscal coordination and surveillance frameworks, including any flexibility applied by the competent EU institutions).

Per l'Eurogruppo, in ogni caso, il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (**QFP**) **svolgerà un ruolo centrale** nella ripresa economica, fissando adeguatamente le priorità per consentire agli Stati membri di affrontare efficacemente le conseguenze della crisi.

Infine, il Parlamento europeo, nella seduta del 16-17 aprile, ha approvato una **risoluzione** ([P9_TA-PROV\(2020\)0054](#)) in cui, tra moltissime altre prese di posizione sui temi economico-sociali (*vedi par. 4 della presente nota*), invita gli Stati membri ad attivare i 410 miliardi di euro del MES, con una linea di credito specifica. La crisi, si legge nel testo, non è responsabilità di un determinato Stato membro e l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di combattere le conseguenze della pandemia. Come misura a breve termine, il MES dovrebbe immediatamente estendere le linee di credito precauzionali ai paesi che chiedono di accedervi, con scadenze a lungo termine, tassi competitivi e condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie degli Stati membri.

2.2. Istituzione ed obiettivi

Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) ([European Stability Mechanism – ESM](#)), noto anche come **fondo salva-Stati**, "fa parte della strategia dell'UE intesa a **garantire la stabilità finanziaria nella zona euro**. Fornisce assistenza ai paesi della zona euro che si trovano di fronte o rischiano di dover affrontare difficoltà finanziarie", emettendo strumenti di debito per finanziare prestiti e altre forme di assistenza finanziaria ai paesi dell'area Euro ([Eur-Lex](#)). La sua costituzione permette di disporre di uno strumento di intervento permanente (*firewall*).

Il MES è frutto di un **Trattato intergovernativo** siglato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore l'8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti in seguito la Lettonia e la Lituania). Il MES ha affiancato e poi sostituito due strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria, creati nel maggio 2010 sull'onda dell'emergenza determinata dalla crisi del debito sovrano greco: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). L'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani in Europa ha portato alla decisione di rafforzare la natura istituzionale di tali strumenti, rendendone permanente e, al contempo, più flessibile l'operatività.

"Secondo l'approccio esposto nel Trattato istitutivo [...], la prima linea di difesa dalle crisi di fiducia in grado di compromettere la stabilità della zona euro dovrebbe essere rappresentata dal rigoroso rispetto del quadro giuridico dell'Unione europea, del quadro integrato di sorveglianza di bilancio e macroeconomica, con particolare riguardo al Patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici, delle regole di governance economica dell'Unione europea e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (cosiddetto Fiscal Compact). Il MES si configura dunque come uno strumento residuale rispetto a tali presidi" ([Servizio Studi del Senato](#)).

L'istituzione del MES fa seguito alla modifica all'articolo 136 del [Trattato sul funzionamento dell'UE \(TFUE\)](#), approvata dal [Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011](#), che prevede l'aggiunta del seguente paragrafo: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro

possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una **rigorosa condizionalità**".

In Italia, la modifica dell'art. 136 del TFUE è stata ratificata con la [legge 23 luglio 2012, n. 115](#) ([disegno di legge](#) di iniziativa governativa – Berlusconi IV), mentre il Trattato istitutivo del MES è stato ratificato con la [legge 23 luglio 2012, n. 116](#) ([disegno di legge](#) di iniziativa governativa – Monti I).

2.3. Natura intergovernativa e struttura

Il MES è un'**organizzazione intergovernativa regolata dal diritto pubblico internazionale**, con sede in Lussemburgo. I suoi azionisti sono i paesi della zona euro, che ne sono membri, e l'adesione è aperta agli altri Stati membri dell'UE.

La base giuridica interamente intergovernativa fa sì che non sia previsto "alcun potere di proposta e/o di consultazione per la Commissione europea e per il Parlamento europeo. Inoltre, non è previsto alcun intervento diretto del bilancio dell'UE, risolvendosi l'assistenza finanziaria in contributi degli Stati membri interessati sotto forma di prestiti e garanzie" ([Servizio Studi della Camera](#)).

La Commissione europea, nel dicembre 2017, ha presentato una proposta di regolamento volta a **integrare il MES nell'ordinamento istituzionale dell'UE**, trasformandolo in un Fondo monetario europeo (FME).

La proposta della Commissione non ha però generato un accordo sulla trasformazione dell'organismo. Tuttavia, "la riforma del MES è divenuta comunque oggetto di una diversa soluzione", che prevede una revisione del relativo Trattato istitutivo, "lasciando inalterata la natura di organizzazione intergovernativa del meccanismo. Facendo seguito al mandato ricevuto dal Vertice euro del 14 dicembre 2018, l'Eurogruppo del 13 giugno 2019 ha raggiunto un accordo su una proposta di riforma del MES, nell'ambito di un più ampio pacchetto di interventi secondo cui la revisione del meccanismo viene collegata alla definizione di uno strumento europeo di bilancio per la convergenza e la competitività e al completamento dell'Unione bancaria. Il successivo Vertice euro del 21 giugno ha preso atto dell'accordo e ha chiesto all'Eurogruppo di proseguire i lavori in modo da consentire il raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto nel dicembre 2019 così da consentire prontamente l'avvio del processo di ratifica negli Stati membri" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Il Trattato istitutivo del MES prevede:

- ✓ Il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*), presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo e composto dai Ministri responsabili delle finanze degli Stati membri della zona euro, a cui spettano le decisioni più importanti;
- ✓ Il Consiglio di amministrazione (*Board of Directors*), di cui fanno parte 19 funzionari esperti (*senior civil service officials*) nominati dai governatori tra persone di elevata competenza in materia economica e finanziaria, al quale spettano poteri decisionali in via diretta o su delega del Consiglio dei governatori. Nel Consiglio di amministrazione l'Italia è rappresentata dal Direttore generale del tesoro e alle sue

riunioni possono prendere parte (come osservatori) la Commissione europea e la BCE;

- ✓ Il Direttore generale, vertice amministrativo dell'organismo, che partecipa alle riunioni del Consiglio dei governatori, presiede quelle del Consiglio di amministrazione, è il rappresentante legale e il capo del personale del MES e gestisce gli affari correnti sotto la direzione del Consiglio di amministrazione.

2.4. Strumenti di assistenza finanziaria

L'articolo 3 del Trattato istitutivo stabilisce che "l'obiettivo del MES è quello di **mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità**, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi".

In particolare, il MES è autorizzato a:

- ✓ Fornire assistenza finanziaria precauzionale a uno Stato membro sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale o sotto forma di linea di credito soggetto a condizioni rafforzate;
- ✓ Finanziare la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie tramite prestiti ai governi dei suoi Stati membri;
- ✓ Concedere prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico;
- ✓ Acquistare titoli di debito degli Stati membri sui mercati finanziari primari e secondari.

È stato sottoscritto un capitale totale di circa **704 miliardi di euro**, di cui circa 80 miliardi effettivamente versati dagli Stati aderenti. Ognuno di essi partecipa con quote basate sul capitale versato della Banca centrale europea (BCE). "Con 125,3 miliardi di euro sottoscritti (di cui 14,3 effettivamente versati), **l'Italia è il terzo Paese per numero di quote del capitale del MES (17,7%)**, dopo la Germania, che ha sottoscritto quote per 190 miliardi di euro, di cui 21,7 effettivamente versati (26,9% del totale), e la Francia, che ha sottoscritto quote per 142 miliardi di euro, di cui 16,3 effettivamente versati (20,2% del totale). Tra gli altri principali sottoscrittori vi sono la Spagna, con 83 miliardi di euro (pari all'11,8% delle quote) e i Paesi Bassi con 40 miliardi di euro (pari al 5,6% delle quote)" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Il MES può anche raccogliere fondi attraverso l'emissione di strumenti del mercato monetario e strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine.

2.5. Processo decisionale e procedure di attivazione degli strumenti di sostegno

Il Consiglio dei governatori adotta le decisioni relative alla concessione di assistenza finanziaria all'**unanimità** dei membri partecipanti alla votazione (*regola del comune accordo*).

Il Trattato prevede tuttavia il **voto a maggioranza qualificata dell'85%** nel caso di circostanze straordinarie in cui sia minacciata la stabilità finanziaria ed economica della zona euro e se la Commissione e la BCE evidenziano la necessità di decisioni urgenti. L'85% fa riferimento **alla quota di partecipazione al capitale versato** e non al numero dei singoli Stati membri.

Perciò, "in base all'attuale distribuzione dei diritti di voto, Germania, Francia e Italia mantengono la possibilità di determinare, con la propria scelta individuale, l'esito delle votazioni a maggioranza qualificata previste nei casi d'urgenza. Il voto a maggioranza qualificata dell'80% del capitale è invece previsto per la nomina del Direttore generale: in tale caso, alla luce dell'assetto proprietario del MES, Germania e Francia conservano la possibilità di determinare il risultato della votazione con il proprio voto individuale, mentre l'Italia non ha questa possibilità" ([Servizio Studi del Senato](#)).

La condizionalità relativa ai singoli strumenti **varia a seconda della loro natura**: "per i prestiti assume la forma di un programma di aggiustamento macroeconomico, specificato in un apposito memorandum; è meno stringente nel caso delle linee di credito precauzionali, destinate a paesi in condizioni economiche e finanziarie fondamentalmente sane ma colpiti da shock avversi" ([Banca d'Italia](#)). In ogni caso, ognuno degli strumenti deve essere associato alla **definizione di condizioni**, proporzionate all'impegno richiesto ed elaborate attraverso un percorso negoziale tra lo Stato interessato e la Commissione europea. Tale percorso sfocia nella stipula di un **memorandum of understanding** (MoU), cioè un protocollo d'intesa ([Servizio Studi del Senato](#)).

Prima della definizione del protocollo, la Commissione europea valuta di concerto con la BCE la sostenibilità del debito pubblico dello Stato interessato. Le operazioni di assistenza finanziaria possono essere integrate attraverso la partecipazione del Fondo Monetario Internazionale (FMI).

"Al termine del programma di assistenza finanziaria, la Commissione europea e la BCE eseguono missioni di controllo ex-post, alle quali partecipa anche il FMI se ha contribuito finanziariamente al programma medesimo, per valutare se lo Stato che ha beneficiato dell'assistenza finanziaria continui ad attuare politiche di bilancio sostenibili e se sussista il rischio che non sia in grado di rimborsare i prestiti ricevuti" ([Servizio Studi del Senato](#)).

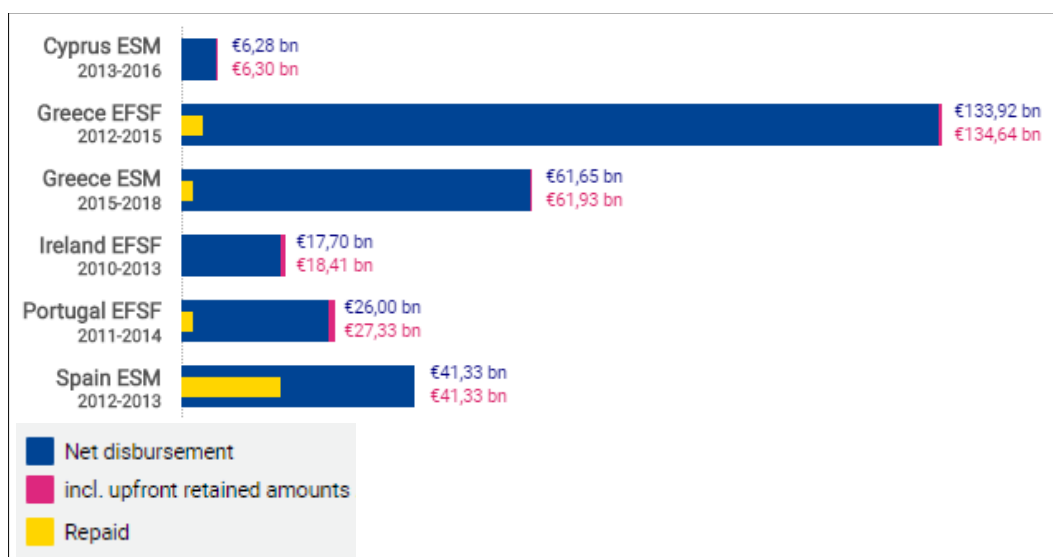
Gli strumenti di sostegno "vengono utilizzati dal MES 'nella prospettiva del creditore', valutando quindi la capacità di rimborso del debitore e gli altri rischi connessi all'operazione di finanziamento". Inoltre, "i prestiti vengono caratterizzati da un'adeguata remunerazione che, seppur inferiore rispetto a quella che il Paese in difficoltà potrebbe dover offrire ad altri prestatori, deve garantire la completa copertura dei costi operativi e di finanziamento e includere un margine adeguato. Gli eventuali profitti realizzati dalla gestione finanziaria possono essere distribuiti in forma di dividendi, in proporzione alla quota di partecipazione al capitale" ([Servizio Studi del Senato](#)).

2.6. Interventi effettuati fino ad oggi

A seguito della **crisi finanziaria iniziata nel 2007-2008**, il sostegno offerto da molti governi ai bilanci delle istituzioni finanziarie colpite, in un contesto di contrazione delle entrate, "ha contribuito a trasferire le tensioni in atto sui mercati finanziari verso i mercati dei titoli di Stato, per cui diversi Paesi hanno incontrato difficoltà nel rifinanziare il proprio debito sovrano". Sono pertanto "divenute sempre più rilevanti le differenti valutazioni dei prestatori di denaro rispetto alla sostenibilità del debito pubblico degli Stati colpiti dalla crisi" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Nel luglio del 2012, la BCE ha dichiarato che avrebbe difeso la la stabilità della moneta unica europea a qualsiasi costo (*whatever it takes*). Contemporaneamente, gli Stati membri della zona euro sono intervenuti per finanziare i bilanci nazionali in grave difficoltà, attraverso il FESF e del MESF, in seguito confluiti nel MES, per un **ammontare complessivo di quasi 300 miliardi di euro**.

Nel dettaglio, sono stati finanziati i bilanci pubblici di Irlanda (17,7 miliardi di euro), Portogallo (26 miliardi di euro), Grecia (202,7 miliardi di euro), Spagna (41,3 miliardi di euro) e Cipro (6,3 miliardi di euro).



Fonte: www.esm.europa.eu.

"Si è trattato di una quantità di risorse che nessun altro investitore, operando secondo le ordinarie leggi di mercato, avrebbe messo a disposizione di coloro che ne hanno usufruito, in particolare alla luce dei tassi di interessi contenuti con cui sono state remunerate". Tuttavia, l'erogazione dei fondi è stata subordinata a clausole di *condizionalità* "riguardanti le politiche economiche intraprese dagli Stati finanziati, che si sono impegnati a realizzare programmi di risanamento delle loro finanze per ristabilire il loro equilibrio finanziario" ([Servizio Studi del Senato](#)).

3. Lo strumento SURE

3.1. Il pacchetto della Commissione Europea del 2 aprile

Il 2 aprile 2020, la Commissione Europea ha formulato una **proposta** di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza (SURE - *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) ([COM\(2020\) 139](#)).

La proposta fa parte di un **più ampio pacchetto** di risposta al coronavirus, illustrato nella comunicazione della Commissione [COM\(2020\) 143](#), in cui si intende "utilizzare ogni euro disponibile in tutti i modi possibili per proteggere le vite umane e i mezzi di sussistenza". In tale pacchetto, oltre al Fondo SURE, la Commissione propone di:

- ✓ Adeguare il Fondo di aiuti europei **agli indigenti** per garantire che le forniture di generi alimentari continuino a raggiungere chi ne ha bisogno.
- ✓ Predisporre misure specifiche per sostenere **i pescatori e gli agricoltori** europei.
- ✓ Consentire **l'utilizzo di ogni euro disponibile** dei fondi strutturali e d'investimento europei per la risposta al coronavirus. "In parole semplici, si tratta di una flessibilità massima: nessun limite ai trasferimenti tra fondi o tra regioni, nessun limite di spesa per obiettivo politico, nessun obbligo di cofinanziamento".
- ✓ **Riorientare ogni euro disponibile del bilancio dell'UE** dell'anno in corso per contribuire a salvare vite umane attraverso un nuovo strumento di solidarietà dell'UE. Ciò permetterà di destinare 3 miliardi di euro per sostenere gli Stati membri nella gestione della crisi sanitaria.

3.2. Contesto e finalità

La Commissione prende atto che in Europa molte persone soffrono più di altre semplicemente a causa del lavoro che svolgono o del luogo in cui vivono e che in un'Unione di cittadini e nazioni che sono tutti colpiti dalla stessa crisi occorre essere tutti a disposizione dell'altro, in particolare quando si tratta di attenuare l'impatto economico. Il rischio attuale è che "la politica sia troppo cauta o troppo rigida" ([COM\(2020\) 143](#)).

Con questa premessa, la Commissione **propone SURE**, un nuovo strumento a livello UE finalizzato ad attenuare i rischi di disoccupazione, che erogherà **fino a 100 miliardi di euro di prestiti** ai paesi che ne hanno bisogno per far sì che i lavoratori percepiscano un reddito e che le imprese mantengano il proprio personale. Il sostegno "consentirà ai cittadini di continuare a pagare l'affitto e le bollette e comprare generi alimentari, e aiuterà a fornire all'economia la necessaria stabilità" ([COM\(2020\) 143](#)).

SURE finanzia **i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe**. L'obiettivo è preservare i posti di lavoro e tutelare dipendenti e lavoratori autonomi dal rischio di licenziamento e perdita di reddito. Le imprese, cioè, potranno ridurre temporaneamente l'orario di lavoro dei dipendenti avvalendosi di un sostegno al reddito fornito dallo Stato per le ore non lavorate e i lavoratori autonomi beneficeranno di una sostituzione del reddito per l'emergenza in corso.

La Commissione si concentra sul sostegno ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo perché "molte imprese in difficoltà si vedono costrette a sospendere momentaneamente o a ridurre in modo significativo le proprie attività e l'orario di lavoro dei dipendenti. Evitando gli esuberi, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo possono impedire che uno shock temporaneo abbia ripercussioni negative più gravi e durature sull'economia e sul mercato del lavoro negli Stati membri. Contribuiscono così a sostenere i redditi delle famiglie e a preservare la capacità produttiva e il capitale umano delle imprese e dell'economia nel suo complesso" ([Commissione Europea](#)).

3.3. Prestiti e garanzie

I prestiti previsti si baseranno sulle **garanzie fornite dagli Stati membri** e saranno convogliati laddove le necessità sono più urgenti. Potranno avvalersene tutti gli Stati membri, anche se rivestiranno un'importanza particolare per quelli maggiormente colpiti.

"La Commissione contrarrà prestiti sui mercati finanziari per finanziare quelli agli Stati membri, che sarebbero poi concessi a condizioni favorevoli: gli Stati membri beneficerebbero quindi del buon rating di credito dell'UE e di bassi costi di finanziamento. (...) Lo strumento entrerà in funzione una volta che tutti gli Stati membri si saranno impegnati in relazione a tali garanzie" ([Commissione Europea](#)).

Il regime di prestiti basato sulle garanzie degli Stati membri consentirà all'Unione di aumentare il volume di quelli che possono essere concessi e "garantire che le passività potenziali per l'Unione derivanti dallo strumento siano compatibili con i vincoli di bilancio dell'Unione stessa" ([COM\(2020\) 139](#)).

Inoltre, per conseguire la finalità prevista, "gli Stati membri devono fornire all'Unione garanzie credibili, irrevocabili e attivabili, in linea con la propria quota sul totale del reddito nazionale lordo dell'Unione. Il sistema di garanzie eviterà la necessità di contributi in denaro anticipati dagli Stati membri, fornendo nel contempo il supporto di credito necessario per garantire un elevato rating del credito e proteggere le risorse dell'Unione. Oltre alle garanzie degli Stati membri, nel quadro sono integrate altre salvaguardie tese ad assicurare la solidità finanziaria del regime: un approccio rigoroso e prudente nella gestione finanziaria; un portafoglio dei prestiti costruito in modo da limitare il rischio di concentrazione, l'esposizione annuale e l'esposizione eccessiva a singoli Stati membri, garantendo al tempo stesso che sia possibile erogare risorse sufficienti agli Stati membri che ne hanno maggiormente bisogno; la possibilità di rinnovare il debito" ([COM\(2020\) 139](#)). "Gli Stati membri contribuiranno allo strumento fornendo una garanzia solidale rispetto alle obbligazioni che saranno assunte dall'Unione (...), per cui se uno Stato membro non onorasse la richiesta nei termini, la Commissione avrebbe diritto di avanzare richieste aggiuntive agli altri Paesi" ([Servizio Studi del Senato](#)).

La proposta si affianca al Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), modificato il 30 marzo 2020 "per estenderne l'ambito di applicazione alle gravi emergenze di sanità pubblica e per definire gli interventi specifici ammissibili al finanziamento". Il FSUE, però, è uno strumento permanente, mentre il SURE avrebbe natura temporanea ed è limitato al caso particolare della pandemia di Covid-19. "Un'altra differenza consiste nel fatto che il FSUE è basato sulle sovvenzioni e consente l'erogazione di pagamenti anticipati. Lo strumento SURE è invece basato sui prestiti" ([COM\(2020\) 139](#)).

La mobilitazione del sostegno finanziario SURE sarà possibile su proposta della Commissione al Consiglio e su richiesta da parte dello Stato membro interessato. Prima di concedere l'assistenza finanziaria, la Commissione "dovrebbe consultarsi con lo Stato membro interessato per valutare l'entità del repentino e severo aumento (verificatosi o atteso) della spesa pubblica destinata alla tutela dell'occupazione", di cui "lo Stato membro dovrebbe fornire prove". Successivamente, la Commissione e lo Stato membro

dovrebbero **concludere un accordo di attuazione**. "Nell'esaminare l'aumento repentino della spesa, le operazioni pertinenti restano limitate agli interventi di emergenza pubblica nel campo della protezione dell'occupazione a seguito della pandemia di Covid-19" ([COM\(2020\) 139](#)).

3.4. Base giuridica

La base giuridica dello strumento è **l'articolo 122 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, che così recita:

1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti (...).
2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato.

La pandemia di Covid-19 costituisce un **evento improvviso ed eccezionale** che ha un impatto diffuso e dirompente sui sistemi economici degli Stati membri e che impone una risposta collettiva in uno spirito di solidarietà.

Da notare che "l'articolo 122, paragrafo 2, del TFUE è già stato utilizzato in una precedente occasione", cioè durante la crisi finanziaria di un decennio fa. Tale articolo "aveva infatti costituito la base giuridica per la creazione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) al fine di aiutare gli Stati membri che avevano perso, in tutto o in parte, l'accesso al mercato a causa di un forte aumento dei costi di finanziamento. L'Unione si era servita di tale strumento per concedere prestiti all'Irlanda e al Portogallo e un finanziamento ponte alla Grecia" ([COM\(2020\) 139](#)).

La stima dell'impatto economico della crisi a livello europeo e mondiale

[Estratto da [Servizio Studi del Senato](#)]

L'emergenza sanitaria legata al diffondersi della COVID-19, oltre alle perdite di vite umane e alle conseguenze sulla salute di migliaia di persone, sta provocando un pesante impatto sull'economia dell'Unione europea, oltre che mondiale. Dopo lo shock iniziale dovuto alla contrazione dell'economia cinese nel primo trimestre del 2020, gli effetti economici della crisi si sono manifestati sia dal lato dell'offerta – a causa dell'interruzione delle attività produttive e commerciali dovute all'assenza dai luoghi di lavoro e alla conseguente interruzione delle catene di approvvigionamento – sia dal lato della domanda – a causa della riduzione dei redditi da lavoro e all'interruzione dei programmi di investimento causata dal generale clima di incertezza. Entrambi gli effetti (dal lato dell'offerta e dal lato della domanda) incidono in misura rilevante sulla liquidità del sistema economico, rischiando di provocare il fallimento delle imprese.

Sulla base dello sviluppo successivo della pandemia, il 13 marzo 2020 la Commissione ha pubblicato una stima preliminare del possibile impatto dell'emergenza sull'economia, sulla base delle ipotesi che il tasso di mortalità e morbilità del virus sia lo stesso in Europa e nel resto del mondo, e che l'impatto sia maggiore di quello osservato in Cina. L'impatto dell'emergenza, attraverso i canali citati, si dovrebbe tradurre in una riduzione di 2,5 punti percentuali del tasso di crescita del PIL dell'UE nel 2020. Considerando la stima di partenza contenuta nelle previsioni d'inverno della stessa Commissione (1,4%), nel 2020 il nuovo tasso di crescita del PIL dell'UE dovrebbe attestarsi intorno al -1%.

Tale proiezione è apparsa presto superata dalle stime pubblicate il 14 aprile dal Fondo monetario internazionale nel *World Economic Outlook*, da cui risulterebbe una contrazione dell'attività economica mondiale del 3%, e in particolare del 7,1% nel 2020 per l'UE e del 7,5% per la zona euro, nell'ambito della quale l'Italia si contrarrebbe, sempre nel 2020, del 9,1%, la Germania del 7%, la Francia del 7,2% e la Spagna dell'8%. La ripresa dell'economia porterebbe a un recupero soltanto parziale del reddito perduto, con un tasso di crescita nel 2021 pari al 4,8% sia per l'UE, sia per l'Italia.

Altrettanto fosche appaiono le stime pubblicate il 14 aprile dall'OCSE, secondo cui l'impatto delle misure per la gestione dell'emergenza basate sulla sospensione della maggior parte delle attività produttive, oltre che sul distanziamento sociale, si potrebbe quantificare in una riduzione del 25% del PIL. L'OCSE non fornisce una stima su base annua a causa dell'elevato grado di incertezza relativo alla durata delle misure di emergenza e ai settori che verranno coinvolti nei prossimi mesi. L'impatto sul livello dei consumi sarebbe anche superiore e pari a circa il 30-35%. Anche per i consumi, la stima su base annuale appare caratterizzata da numerosi elementi di incertezza.

4. La sessione del Parlamento Europeo del 16 e 17 aprile

4.1. La sessione plenaria

Il Parlamento europeo ha tenuto una sessione plenaria straordinaria il 16 e il 17 aprile sulla risposta dell'UE al Covid-19, alla presenza dei presidenti della Commissione europea Ursula von der Leyen e del Consiglio europeo Charles Michel. Durante la discussione, "i deputati europei hanno sottolineato la necessità, nonostante il ripristinato spirito di solidarietà tra gli Stati membri, di **coordinare maggiormente l'azione europea** al fine di proteggere i cittadini e sostenere l'economia. È stata inoltre richiesta da più parti una strategia di uscita comune della crisi e un piano di ripresa all'interno di un **nuovo e ambizioso bilancio a lungo termine** per mitigare gli effetti sociali, economici e finanziari del confinamento" ([Servizio Studi del Senato](#)).

Il Parlamento ha approvato:

- Una **risoluzione** sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze ([P9_TA-PROV\(2020\)0054](#)).
- Il **pacchetto di misure urgenti** proposto dalla Commissione europea il [2 aprile](#).

La risoluzione, basata su una proposta dei gruppi PPE, S&D, Renew Europe e Verdi e approvata con 395 voti a favore, 171 contrari e 128 astensioni, individua i **punti più importanti** per un'azione concertata dell'Ue:

- ✓ Una risposta unita e risoluta a una crisi comune;
- ✓ Solidarietà europea e azioni nel settore sanitario;
- ✓ Soluzioni europee per superare le conseguenze economiche e sociali;
- ✓ Tutela della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali;
- ✓ Azione esterna, solidarietà e cooperazione internazionale;
- ✓ Un'Unione post-crisi più forte e più efficace nella sua azione a favore dei suoi cittadini;

4.2. Le prese di posizioni sui temi economico-finanziari

In particolare, per quanto riguarda i temi economico-finanziari, la risoluzione accoglie le [misure adottate finora](#) a livello dell'UE in termini di bilancio e sostegno alla liquidità ed esprime apprezzamento per la proposta dello [strumento SURE](#).

Il Parlamento invita la Commissione europea a proporre un **massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione a sostegno dell'economia per tutta la durata della crisi**, che vada al di là di ciò che stanno già facendo il Meccanismo europeo di stabilità, la Banca europea per gli investimenti e la Banca centrale europea e che **si inserisca nel nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP)**.

Gli investimenti necessari potrebbero essere **finanziati** attraverso:

- ✓ Un **QFP ampliato**;
- ✓ I fondi e gli strumenti finanziari dell'UE **già esistenti**;
- ✓ Obbligazioni, cioè **bond garantiti a livello europeo** a sostegno della ripresa garantite dal bilancio dell'UE (*recovery bonds guaranteed by the EU budget*).

Il pacchetto **non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito** esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri; inoltre, dovrebbe avere al centro il **Green Deal europeo e la trasformazione digitale**.

Il Parlamento insiste sull'adozione di un **QFP ambizioso** che preveda un aumento del bilancio in linea con gli obiettivi dell'Unione, l'impatto previsto della crisi e le aspettative dei cittadini sul valore aggiunto europeo e sia dotato di una maggiore flessibilità e semplicità quanto alle modalità di utilizzo dei fondi.

Gli Stati membri sono invitati, come abbiamo visto, **ad attivare i 410 miliardi di EUR del meccanismo europeo di stabilità (MES)** con una linea di credito specifica. Il Parlamento esorta inoltre gli Stati membri a concordare rapidamente **un'iniezione significativa di capitale nella Banca europea per gli investimenti** per consentirle di dispiegare rapidamente le sue considerevoli capacità, compresa la creazione di una nuova linea di credito.

Viene proposta anche la creazione di un **fondo di solidarietà COVID-19** dell'UE pari ad almeno 50 miliardi di euro (composto da un massimo di 20 miliardi di euro al di fuori dei massimali del QFP in sovvenzioni e da un massimo di 30 miliardi di euro in prestiti, garantiti dal bilancio dell'UE).

4.3. Gli altri temi

Nella risoluzione il Parlamento europeo, tra l'altro, chiede ([Servizio Studi del Senato](#)):

- ✓ Di mantenere aperte le frontiere interne dell'UE per le merci;
- ✓ L'incremento della produzione di prodotti chiave come farmaci, ingredienti farmaceutici, dispositivi medici, attrezzature e materiali per essere meglio preparati ai futuri shock mondiali;

- ✓ Una risposta coordinata nella fase di de-scalation, con criteri comuni tra gli Stati membri e un'efficace strategia di uscita da parte della Commissione europea che comprenda l'esecuzione di test su larga scala;
- ✓ Il rafforzamento delle attuali strutture operanti in campo sanitario, quali il Centro europeo di prevenzione e controllo delle malattie (ECDC) e l'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA) e degli strumenti di gestione delle crisi e di risposta alle catastrofi (quali RescEU e il Meccanismo di protezione civile);
- ✓ La creazione di un meccanismo di risposta europeo che funzioni da centro di informazione e di assistenza nelle emergenze;
- ✓ L'istituzione di un canale di informazione europea per contrastare la disinformazione sul COVID-19;
- ✓ Finanziamenti aggiuntivi dell'UE a favore della ricerca per lo sviluppo di un vaccino;
- ✓ Trasparenza circa l'uso di app per il tracciamento dei contatti e dei movimenti delle persone e rispetto della protezione dei dati;
- ✓ Di valutare, da parte della Commissione, se le misure adottate dal governo ungherese (prolungare a tempo indeterminato lo stato di emergenza del Paese e governare per decreto senza limiti di tempo) e polacco (modificare il codice elettorale) siano in linea con i trattati UE e di avvalersi degli strumenti disponibili per affrontare le violazioni;
- ✓ Che all'Ue siano conferiti maggiori poteri al fine di consentirle di agire in modo più repentino e con nuovi e rafforzati strumenti in caso di future minacce sanitarie transfrontaliere.

Cosa hanno detto gli eurodeputati

[Estratto del [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo]

Nel discorso d'apertura della sessione plenaria, il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli ha detto: "Da questa crisi noi vogliamo uscire più forti, più robusti, più in grado di affrontare domani le sfide che il mondo globale ci presenterà." Ha poi aggiunto: "Sarà della massima importanza coordinare l'eliminazione graduale delle misure di contenimento e la via d'uscita dalla crisi (...) per evitare effetti di ritorno che potrebbero essere devastanti." (...)

Parlando a nome del Partito popolare europeo (PPE) il deputato Esteban González Pons ha sottolineato l'importanza del ruolo del Parlamento nella crisi: "Mentre l'epidemia continua a diffondersi, il Parlamento non può chiudere. Il Parlamento europeo è essenziale durante la pandemia. Questo è un periodo straordinario per i governi e il Parlamento è l'ospedale della democrazia." Il deputato spagnolo ha messo in evidenza gli errori commessi nella fase iniziale della risposta alla crisi: "Avremmo dovuto agire prima, avremmo potuto agire con più decisione, di fatto avremmo potuto agire insieme," ma ha aggiunto che "l'Unione europea è la grande speranza a cui milioni di spagnoli stanno guardando."

Molti degli interventi dei presenti in Aula o dei deputati connessi da remoto hanno ricordato la crucialità del momento. "Le decisioni che prendiamo adesso determineranno il futuro dell'Europa: se l'Europa ne uscirà più forte o se i cittadini perderanno fiducia nel progetto europeo," ha detto la deputata Iratxe García Pérez dei Socialisti e democratici (S&D). "Più sono decisive le nostre azioni adesso, meno drammatico sarà l'impatto economico della crisi domani e prima saremo in grado di tornare alla normalità," ha aggiunto.

"Questo momento difficile mette alla prova tutti," ha detto Dacian Cioloş (Renew Europe), chiedendo solidarietà e cooperazione nella gestione della crisi sanitaria. Il deputato ha sottolineato il bisogno di un piano Marshall per l'Europa, la necessità di una strategia digitale e per il Green Deal e l'"ambizione di metterla in atto."

Marco Campomenosi di Identità e democrazia (ID) ha parlato della frustrazione delle persone che stanno affrontando la crisi da sole e che vogliono tornare a lavorare. Il deputato italiano ha ricordato che l'UE aveva visto un rallentamento della crescita ancor prima della crisi attuale. Ha concluso chiedendo una revisione delle regole dell'UE per rafforzare l'economia e garantire maggiore autonomia produttiva agli stati membri.

"La globalizzazione e l'ostinazione ad avere sempre di più non sono sempre la soluzione, ma si ottengono a scapito della forza e della capacità di gestire situazioni drammatiche" ha detto Philippe Lamberts (Verdi/Alleanza libera europea). Il deputato belga ha chiesto di rivedere il modo in cui la società funziona e ha esortato ad adottare un "nuovo modo di vivere, produrre, muoversi, viaggiare."

"Dobbiamo dire con assoluta chiarezza che l'Europa è giunta in modo impreparato al ruolo di coordinamento che avrebbe dovuto svolgere" nella crisi, ha detto Raffaele Fitto. Il deputato dei Conservatori e riformisti europei ha anche esortato l'Europa a mettere in campo misure che sostengano i settori più colpiti come il turismo, il trasporto e l'agricoltura, a eliminare gli intralci burocratici e rivedere il bilancio dell'UE.

La deputata francese Manon Aubry (Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica) ha accusato le misure di austerità attuate nel corso dell'ultimo decennio di aver colpito l'efficienza del sistema sanitario in Europa. Ha poi criticato l'attenzione data al contenimento del debito pubblico che limita la capacità dei governi di gestire le emergenze. "Dobbiamo rompere tutti i tabù: è l'unico modo per affrontare la pandemia oggi e i problemi climatici domani," ha concluso.

La Nota Informativa è stata redatta da Ugo Carlone.

Note Informative Politiche Europee già pubblicate:

- 1/2020: *Emergenza Covid-19. La sospensione del Patto di stabilità e le iniziative a livello europeo*, 31 marzo.