



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **RECOVERY FUND E ALTRE MISURE: LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CRISI ECONOMICA DA CORONAVIRUS**

*In occasione della videoconferenza del 23 aprile 2020, i membri del Consiglio europeo hanno adottato svariate misure economiche per contrastare la crisi economica derivante dalla pandemia da Covid-19. I leader hanno inoltre convenuto di lavorare alla creazione di un fondo per la ripresa (Recovery Fund). A tal fine hanno incaricato la Commissione di analizzare le esigenze specifiche e di presentare con urgenza una proposta.*

di **Riccardo Samperi**

IUS/05 - DIRITTO DELL'ECONOMIA

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Venerdì 24 Aprile 2020

 Abstract ENG

*In the videoconference of 23 April 2020, the members of the European Council adopted various economic measures to face the economic crisis caused by the Covid-19 pandemic. The leaders also agreed to work on the creation of a Recovery Fund. For this purpose, they instructed the Commission to analyze specific needs and to present a proposal urgently.*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. - 2. Il Recovery Fund e le altre azioni intraprese per contrastare la crisi economica derivante da Covid-19: A) European Recovery Fund; B) Flessibilità nell'applicazione delle norme dell'UE; C) Uso del bilancio dell'UE; D) Politica monetaria.

## 1. Introduzione

La pandemia derivante dalla diffusione del Covid-19 costituisce una sfida senza precedenti, con conseguenze socio-economiche molto gravi. Secondo le stime dell'OCSE, le rigorose misure di contenimento in atto, necessarie per rallentare la diffusione della pandemia, determineranno **ogni mese una perdita di almeno 2 punti percentuali nella crescita del PIL** annuale e il lockdown avrà un impatto diretto su settori che rappresentano fino a un terzo del PIL nelle economie del G7<sup>[1]</sup>. Le previsioni del FMI prevedono un calo del 3% del PIL globale nel 2020 (mentre prima dello scoppio della pandemia, il FMI stimava per il 2020 una crescita superiore al 3,3%). In base a tali previsioni, nel 2020 l'Eurozona nel suo complesso dovrebbe subire una riduzione del PIL del 7,5% (con una ripresa del 4,7% nel 2021), ma l'Italia registrerebbe un andamento particolarmente negativo -9,1% (con un rimbalzo del 4,8% nel 2021), mentre la Germania subirebbe una contrazione del PIL pari a -7% (con un rimbalzo del 5,2% nel 2021), la Francia -7,2% (con un rimbalzo del 4,5% nel 2021) e la Spagna -8% (con un rimbalzo del 4,3% nel 2021)<sup>[2]</sup>.

È quindi necessaria una **strategia coordinata e globale** per fronteggiare le esigenze di emergenza sanitaria, sostenere l'attività economica e preparare la ripresa. Questa strategia dovrebbe comprendere iniziative a breve, medio e lungo termine, tenendo conto delle ricadute e delle interconnessioni tra le economie europee e della necessità di preservare la fiducia degli investitori e la stabilità finanziaria<sup>[3]</sup>.

Diverse misure sono già state adottate a livello nazionale e dell'UE, come indicato nella dichiarazione dell'Eurogruppo del 16 marzo<sup>[4]</sup>. Una successiva lettera del Presidente

dell'Eurogruppo del 24 marzo ha delineato ulteriori elementi di risposta politica in esame<sup>[5]</sup>. Il Consiglio europeo, nella sua dichiarazione del 26 marzo, ha invitato l'Eurogruppo a presentare proposte sulla risposta economica alla pandemia di Covid-19 entro due settimane<sup>[6]</sup>. In risposta al mandato dei leader, il 9 aprile 2020, il Consiglio ha pubblicato un Rapporto sulla risposta globale della politica economica alla pandemia di Covid-19, che fa il punto delle azioni intraprese finora e delinea una risposta economica globale e coordinata<sup>[7]</sup>.

Dall'inizio della crisi, gli Stati membri hanno costantemente intensificato gli sforzi per sostenere l'economia. Importanti risorse pubbliche sono state destinate al rafforzamento del settore sanitario e dei meccanismi di protezione civile e al sostegno dei lavoratori e dei settori economici interessati. Ad oggi, l'importo aggregato delle misure fiscali adottate dagli Stati membri ammonta al 3% del PIL dell'UE, il triplo rispetto al livello impiegato fino al 16 marzo<sup>[8]</sup>.

Inoltre, gli Stati membri si sono finora impegnati a fornire sostegno di liquidità ai settori in crisi e alle società che si trovano ad affrontare carenze di liquidità, attraverso sistemi di garanzia pubblica e differimento dei termini di pagamento delle imposte, per un valore stimato nella misura 16% del PIL dell'UE, rispetto al 10% del 16 marzo.

## **2. Il Recovery Fund e le altre azioni intraprese per contrastare la crisi economica derivante da Covid-19:**

### **A) European Recovery Fund**

Il 23 aprile 2020 si è svolta la videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, durante la quale si sono discusse le varie misure economiche da adottare per contrastare la crisi economica prodotta dalla pandemia da Covid-19. I leader europei si sono espressi concordemente in favore della creazione del Recovery Fund, fondo temporaneo diretto a finanziare prima la ricostruzione e successivamente il rilancio delle economie europee provate dalla pandemia di Covid-19<sup>[9]</sup>.

Si tratta di una misura ancora in fase di studio<sup>[10]</sup>, particolarmente controversa soprattutto in relazione al profilo del reperimento delle risorse necessarie per finanziare il fondo. Ed è per questo che l'esito della Conferenza ha deluso chi ha ritenuto che «i capi di Stato e di Governo hanno trovato un'intesa che c'era già, senza però dare indicazioni sulla dotazione del Fondo e su come e in che forma distribuire le risorse»<sup>[11]</sup>. I Paesi dell'Europa meridionale, tra cui Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Grecia<sup>[12]</sup>, vorrebbero sostanzialmente un finanziamento a fondo perduto, cioè ricevere il denaro senza doverlo poi restituire. Al contrario i Paesi nordeuropei – in particolare Germania, Olanda, Svezia,

Danimarca, Finlandia e Austria<sup>[13]</sup> – sono contrari a finanziamenti a fondo perduto e senza condizioni, che finirebbero per “deresponsabilizzare” gli Stati economicamente più fragili, con il rischio di sprechi di risorse. L’obbligo di restituzione del prestito, anche a interesse zero, o con tassi di interesse minimi, e la presenza di condizioni (ad esempio la realizzazione di riforme e economiche) in tale ottica, incentiverebbe una spesa efficiente, efficace, proficua e virtuosa<sup>[14]</sup>.

Il finanziamento del Recovery Fund dovrebbe avvenire attraverso l’**emissione di Recovery Bond, titoli di debito comune che non determinano la condivisione dei debiti pregressi degli Stati membri** (fortemente osteggiata dai Paesi nordeuropei, il cui debito pubblico è tendenzialmente di gran lunga inferiore rispetto ai Paesi del sud dell’Europa, specialmente di Grecia e Italia), bensì esclusivamente la condivisione del debito e del rischio futuro<sup>[15]</sup>.

## **B) Flessibilità nell’applicazione delle norme dell’UE**

Il 23 marzo i Ministri delle Finanze degli Stati membri hanno condiviso

«la valutazione della Commissione figurante nella comunicazione del 20 marzo 2020, secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell’UE: una grave recessione economica della zona euro o dell’intera Unione. Il ricorso alla clausola garantirà la flessibilità necessaria per adottare tutte le misure adeguate a sostenere i nostri sistemi sanitari e di protezione civile e tutelare le economie (n.d.r. europee), anche mediante ulteriori misure discrezionali di stimolo e azioni coordinate da parte degli Stati membri concepite per essere tempestive, temporanee e mirate, come più opportuno. I ministri rimangono pienamente impegnati a rispettare il Patto di stabilità e crescita. La clausola di salvaguardia generale consentirà alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto di stabilità e crescita, discostandosi tuttavia dai requisiti di bilancio normalmente applicabili, per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia»<sup>[16]</sup>.

Ciò offre la flessibilità necessaria ai bilanci nazionali per sostenere l’economia e rispondere in modo coordinato all’impatto della pandemia di Covid-19. I Ministri hanno accolto con favore la decisione della Commissione di istituire un quadro normativo temporaneo in materia di aiuti di Stato per accelerare il sostegno pubblico alle imprese, garantendo nel contempo la parità di condizioni nel mercato unico e il sostegno alla ricerca e alla produzione rilevante nella lotta contro la pandemia di Covid-19. È stata accolta inoltre con favore gli orientamenti della Commissione sull’uso di tutte le flessibilità offerte dal quadro degli appalti pubblici dell’UE in questa situazione di

emergenza, pubblicato il 1° aprile 2020.

### **C) Uso del bilancio dell'UE**

I Ministri hanno accolto favorevolmente anche le proposte della Commissione di sfruttare al meglio le risorse di bilancio dell'UE esistenti per combattere la crisi. La proposta di un'iniziativa di investimento di risposta al Coronavirus è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed è in vigore dal 1° aprile 2020. Ciò consentirà l'utilizzo di 37 miliardi di euro nell'ambito della politica di coesione per far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19<sup>[17]</sup>. Inoltre, il campo di applicazione del Fondo di solidarietà è stato ampliato per includere le principali crisi di sanità pubblica. A partire dal 1° aprile, ciò consente agli Stati membri più colpiti di accedere a un sostegno finanziario fino a 800 milioni di euro nel 2020<sup>[18]</sup>.

### **D) Politica monetaria**

Il 18 marzo, la BCE ha deciso di lanciare un programma di acquisto di emergenza pandemica (PEPP) da 750 miliardi di euro, per ampliare la gamma di attività idonee nell'ambito del programma di acquisto del settore aziendale (CSPP) e facilitare gli standard di garanzia. Queste misure mirano a garantire che tutti i settori dell'economia possano beneficiare di condizioni di finanziamento di sostegno che consentano loro di assorbire lo shock economico causato dal Covid-19<sup>[19]</sup>.

---

## Note e riferimenti bibliografici

---

- [1] OECD, Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity, 14 aprile 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org>, link consultato in data 24 aprile 2020. Ufficio Rapporti con l'Unione europea, Politica economica e finanza pubblica – Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, 21 aprile 2020, {https/URL}
- [2] G. Gopinath, The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, 14 aprile 2020, {https/URL}#39;Unione europea, Politica economica e finanza pubblica – Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, 21 aprile 2020, {https/URL}
- [3] Si veda al riguardo il dossier n. 27 del 20 aprile 2020 dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati, I negoziati nell'ambito dell'UE sulle misure economiche per fronteggiare la pandemia Covid-19, su {https/URL}
- [4] E. Bonini, Coronavirus, L'Eurogruppo autorizza le misure nazionali di sostegno dell'economia, EU News, 16 marzo 2020, {https/URL}
- [5] European Council – Council of the European Union, Letter of Eurogroup President Mario Centeno to the President of the European Council following the Eurogroup of 24 March 2020, 25 marzo 2020.
- [6] European Council – Council of the European Union, Joint statement of the members of the European Council, 26 March 2020, 26 marzo 2020.
- [7] European Council – Council of the European Union, Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic, 9 aprile 2020.
- [8] European Council – Council of the European Union, ibidem.
- [9] A. Solidoro, Covid-19: International update n. 5, Informativa periodica della Fondazione nazionale dei commercialisti, 23 aprile 2020, 2.
- [10] G. Garofalo, Consiglio europeo, intesa dei 27 per Recovery Fund entro il 6 maggio, The Italian Times, 24 aprile 2020.
- [11] A. Geroni, Consiglio Ue deludente. Recovery Fund, accordo soltanto sul nome della cosa, Il Sole 24 Ore, 24 aprile 2020.
- [12] M. Tessa, Recovery Fund: che cosa è, come funzionerà, Wall Street Italia, 24 aprile 2020.
- [13] M. Tessa, Recovery Fund: che cosa è, come funzionerà, Wall Street Italia, 24 aprile 2020.
- [14] Aiuti corona, si dell'UE al Recovery Fund. Ma Olanda e Germania avvertono: niente "soldi gratis", +31MAG.nl, 23 aprile 2020. M. Tessa, Recovery Fund: che cosa è, come funzionerà, Wall Street Italia, 24 aprile 2020.
- [15] A. Losito, Recovery Fund: cos'è, come funziona, si al recovery bond, The Italian Times, 24 aprile 2020.
- [16] European Council – Council of the European Union, Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19, 23 marzo 2020.
- [17] European Parliament, Coronavirus: Parliament approves €37 billion crisis response, 27 marzo 2020.
- [18] C. Fotina, Coronavirus: la dote dei fondi europei parte da 800 milioni. Via libera dopo il colloquio tra il ministro Provenzano e il commissario Ferreira, Il Sole 24 Ore, 13 marzo 2020, {https/URL}
- [19] European Central Bank, ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), 18 marzo 2020.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=5204>

RECOVERY FUND E ALTRE MISURE: LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CRISI  
ECONOMICA DA CORONAVIRUS