



**Audizione del ministro Gualtieri alle commissioni
V (Bilancio) e VI (Finanze e tesoro)
del Senato sul Consiglio Ecofin del 16/04/2020**

Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roma 5 maggio 2020
www.mef.gov.it

**Audizione del ministro Gualtieri alle commissioni V (Bilancio) e VI
(Finanze e tesoro) del Senato sul Consiglio Ecofin del 16 aprile 2020**

Signor Presidente Bagnai, Signor Presidente Pesco, onorevoli
Senatrici, onorevoli Senatori, buon pomeriggio.

Sono lieto di intervenire per fornire una pronta informazione
del Governo alle Camere sugli esiti della video conferenza dei
Ministri Ecofin del 16 aprile scorso.

Sono certo che questa opportunità sarà anche l'occasione per
confrontarci in generale sugli sviluppi del dibattito europeo e
sulla posizione dell'Italia.

Passo ora ad esporre i principali argomenti affrontati durante la riunione oggetto di questa audizione.

1. Impatto economico della crisi COVID-19 e della risposta politica – inclusa una sintesi degli esiti dell’Eurogruppo del 9 aprile

L’argomento principale della videoconferenza informale è stato uno scambio di vedute tra i Ministri sull’impatto economico della crisi da COVID-19 e sulle misure messe in atto e da realizzare, incluse quelle delineate durante l’Eurogruppo del 9 aprile.

Anche se la materia non costituisce formalmente l’oggetto principale di questa audizione, mi fa piacere ricostruire alcuni passaggi del dibattito a livello dei Paesi dell’Area euro sulla risposta alla crisi COVID 19.

L’Eurogruppo aveva avuto una prima discussione il 16 marzo, esprimendo determinazione a fare tutto il necessario per affrontare la crisi, per ripristinare la fiducia e sostenere un rapido re-

cupero dell'economia. In tale occasione, si faceva, in particolare, stato dei primi sforzi messi in atto a livello nazionale ed Europeo con particolare riguardo al sostegno ai sistemi sanitari e alle protezioni civili, ai primi provvedimenti per le PMI e i lavoratori, all'iniziativa della Commissione - cd. "Corona Response Investment Initiative" (CRII) per 37 miliardi; all'iniziativa della BEI e della Commissione a favore delle PMI per un importo totale di 40 miliardi di euro.

Nel contempo, i Ministri salutavano con favore le azioni della Banca Centrale, fino a quel momento attivate, nonché l'incremento dei margini di flessibilità adottati dalla Commissione con riferimento al Patto di Stabilità e agli Aiuti di Stato (*non era ancora stata attivata la General Escape Clause*).

Ci si rendeva ampiamente conto, tuttavia, che gli eventi erano purtroppo in rapida evoluzione e richiedevano pertanto rafforzamento delle risposte. Il 16 marzo l'Eurogruppo esprimeva

quindi supporto all'importanza di una risposta coordinata e ambiziosa, che utilizzasse tutti gli strumenti a disposizione per sostenere crescita e occupazione.

Nel successivo Eurogruppo del 24 marzo, si discutevano gli ulteriori progressi e le azioni messe in campo a livello nazionale ed europeo, tra le quali, appunto, l'attivazione della *General Escape Clause* proposta dalla Commissione il 20 marzo e condivisa all'unanimità dai Ministri il 23 marzo; e l'istituzione di un Quadro Temporaneo sugli Aiuti di Stato. In quell'occasione, i Ministri iniziavano anche la loro riflessione su specifici strumenti comuni che potessero aumentare rapidamente la potenza di fuoco della risposta europea e in tal senso si invitavano tutte le Istituzioni e Organismi europei a metter sul tavolo possibili proposte. Tuttavia, a quella data (24 marzo) appariva che solo il MES fosse più avanti nella riflessione poiché le sue strutture tecniche avevano abbozzato delle possibili idee in tal senso,

cercando in sostanza di adattare gli strumenti già esistenti alla crisi COVID 19.

Mi preme ricordare che in quell'occasione l'Italia – e io personalmente – si è espressa in modo molto netto e deciso, ritenendo che fosse non accettabile che ci fosse solo una proposta sul tavolo e chiedendo la necessità di avere più di una risposta, che fossero tutte sviluppate in dettaglio e sottolineando il fatto che di fronte alle specificità della crisi COVID 19 occorressero strumenti nuovi, dato che quelli esistenti non apparivano adeguati, e di dimensione sufficientemente ampia, dal punto di vista quantitativo, per sostenere una crisi senza precedenti, e che quindi occorresse definire i contorni di una risposta più organica e comune. In quell'occasione ci fu una evidente diversità di vedute fra gli Stati Membri, alcuni ritenevano sufficiente il lavoro appena avviato dagli organismi del MES per una ridefinizione dei loro strumenti, altri addirittura insistevano perché

anche in questo caso permanessero le tradizionali condizionalità macroeconomiche. L'esito di quella riunione fu che non ci furono le condizioni per delle conclusioni finali comuni, vista la diversità delle posizioni, e a questo punto il Presidente Centeno si assunse la responsabilità personale di inviare delle sue considerazioni al Presidente del Consiglio Europeo.

Successivamente, si è svolto il Consiglio europeo del 26 marzo. Molto significativo, perché, come è noto, anche per effetto dell'iniziativa dell'Italia, il testo finale fu modificato rispetto alla proposta di conclusioni precedentemente elaborata, che ricalcava la linea della lettera di Centeno. Le conclusioni, anche per effetto di una posizione molto forte, appunto, espressa dall'Italia e da altri Paesi, chiedevano all'Eurogruppo di sviluppare una serie di proposte per la risposta economica alla pandemia, specificando che queste proposte avrebbero dovuto tenere in conto la natura simmetrica dello shock, cioè esattamente l'argomento che l'Italia, e specificamente all'Eurogruppo, aveva

espresso per sostenere la propria posizione circa la necessità di mettere in campo strumenti nuovi. Peraltro, ci tornerò tra poco, il giorno prima era uscita la lettera che l'Italia aveva promosso assieme ad altri nove Paesi, e che chiedeva, appunto, non solo di utilizzare tutti gli strumenti esistenti per affrontare la crisi – quindi non solo uno – ma anche di mettere in campo strumenti nuovi, a partire da uno sostenuto dall'emissione di titoli di debito comune.

Prima di analizzare dettagliatamente le conclusioni di questo importante Consiglio Europeo, è anche importante sottolineare che il Consiglio esprimeva il pieno e unanime sostegno all'azione della Bce per assicurare condizioni di finanziamento favorevoli in tutti i Paesi dell'euro, e si riconosceva quindi l'importanza della sua azione per evitare ogni frammentazione dei mercati e assicurare il pieno funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria. Vorrei anche cogliere l'occasione, a questo proposito, di formulare alcune preliminari

considerazioni sulla sentenza odierna della Corte Costituzionale tedesca. A questo proposito vorrei osservare le seguenti cose: 1) la sentenza non riguarda in alcun modo le misure di politica monetaria assunte dalla Bce per far fronte alle conseguenze economiche e finanziarie del Coronavirus, compreso il programma PEPP di acquisto titoli per almeno 750 miliardi, e le modalità della sua implementazione, questo è molto chiaro e ribadito anche al punto 1 della sentenza; 2) la Corte non ha avvalorato l'accusa che il PSPP, cioè il precedente QE, violerebbe l'articolo 123 del Trattato sul funzionamento dell'Unione e quindi ha ribadito la piena legittimità di questo strumento; 3) i rilievi cosiddetti *ultra vires* rivolti al PSPP riguardano aspetti procedurali, cioè le informazioni e spiegazioni circa le ragioni per cui il PSPP è stato necessario a perseguire gli obiettivi di politica monetaria della BCE; 4) come conseguenza operativa la sentenza chiede al governo tedesco di adoperarsi per ricevere le adeguate informazioni e motivazioni dalla Bce; 5) il governo

tedesco ha già dichiarato che si muoverà a questo scopo per ottenere le informazioni necessarie e che crede che la Bce le fornirà. Sono certo che questo chiarimento avverrà in tempi rapidi, e che quindi la sentenza non avrà alcuna conseguenza pratica, nel senso che la Bundesbank continuerà ad essere parte attiva della politica monetaria comune europea e quindi continuerà ad acquistare i titoli di stato tedeschi nell'ambito del precedente QE - cioè PSPP - e che ovviamente, come la stessa Corte ha chiarito, neanche sotto questo aspetto procedurale la sentenza intacca o influenza l'attuale PEPP che la Bce con grande efficacia sta conducendo.

Tornando all'argomento del Consiglio Europeo in cui, appunto, l'Italia concorse a ottenere la modifica delle conclusioni, questo stava dentro una visione sulla necessità di avere una molteplicità di strumenti e che la risposta europea dovesse essere ambiziosa e coerente con le dimensioni e le caratteristiche della crisi.

Come avevo ricordato, questa posizione si era espressa con la nota lettera dei 9 Presidenti del 25 marzo, con cui si chiedeva per l'appunto uno "strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE", una impostazione che fu oggetto dell'intensa e lunga riunione **dell'Eurogruppo del 7 aprile poi conclusasi il 9 aprile**, poiché quella riunione, come molti ricorderanno, è stata particolarmente travagliata, è durata due giorni (7 e 9) e una notte, e vide confrontarsi posizioni diverse in merito a quali strumenti includere e soprattutto riguardo alle loro caratteristiche. Quella riunione si concluse con un Rapporto che l'Eurogruppo sottoponeva al Consiglio Europeo perché esso ne traesse poi le appropriate conclusioni. Questo Rapporto tiene conto in misura significativa delle **ragioni italiane**, perché presentò per la prima volta, da una originaria, quattro proposte e per quanto riguarda peraltro il paragrafo relativo alla linea di credito del MES affermava con chiarezza che questa linea do-

veva **escludere ogni condizionalità**, e che l'unico "requirement" avrebbe dovuto essere l'utilizzo finanziario e individuale di queste risorse solo per spese dirette e indirette di tipo sanitario relative al contrasto e prevenzione del coronavirus. Inoltre, al termine di quel negoziato, oltre all'aggiunta di altre proposte, oltre alla nuova formulazione sull'assenza di condizionalità, fu rafforzato il paragrafo che riguardava il **IV pilastro della strategia europea, il Recovery Fund**, dicendo che si sarebbe dovuto "lavorare", e non più "esplorare" su questo Recovery Fund. Veniva delineandosi per la prima volta un ventaglio di strumenti, e quindi una potenziale risposta più efficace e più organica a livello europeo. Il Rapporto ripercorre poi anche le misure adottate a livello europeo, ricorda e richiama gli interventi della Bce e sottolinea anche l'importanza, appunto, del Pandemic Emergency Purchase Program, e della massima flessibilità, che in modo molto innovativo ed efficace è stata introdotta dalla Bce per la sua esecuzione, anche superando, come è

noto, alcuni parametri precedenti relativi all'utilizzo di questo strumento.

Con riferimento alle misure in corso di elaborazione, il Rapporto raccoglie i quattro strumenti:

- Lo strumento **SURE** (*Support to mitigate Unemployment Risk in Emergency*) annunciato il 2 aprile. Un sistema temporaneo di prestiti a condizione favorevoli da parte della Commissione europea agli Stati membri (per un importo complessivo sino a 100 miliardi di euro) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali e delle misure a protezione del lavoro, incluso il lavoro autonomo. SURE verrebbe alimentato da emissioni di titoli comuni della UE sui mercati finanziari, supportate dal bilancio UE e, in seconda istanza, da garanzie fornite dagli Stati membri (per il 25% dell'ammontare). Si tratta evidentemente, per alcuni Stati

Membri, di possibili prestiti concessi a tassi attraenti, visto che la UE ha un rating tripla A.

- **Il rafforzamento delle attività della BEI**, ovvero la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi di euro che potrà sostenere finanziamenti di 200 miliardi di euro per le aziende, in particolare le PMI. Anche in questo caso è chiesta una garanzia degli Stati Membri per un ammontare di 25 miliardi distribuita in relazione alle loro quote di partecipazione al capitale BEI.
- Come vi anticipavo prima, viene altresì **proposto di istituire**, nell'ambito degli strumenti gestiti dal MES, **una linea di credito (Pandemic Crisis Support)**, disponibile per il periodo dell'emergenza pandemica, basata su quella esistente (ECCL) ma radicalmente adattata al contesto perché priva di condizionalità macroeconomica, essendo unicamente sottoposta all'impegno a utilizzare i fondi ricevuti

per sostenere il finanziamento dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta e i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi COVID 19.

È bene chiarire che lo strumento in questione sarebbe messo a disposizione di tutti gli Stati Membri che volessero utilizzarlo ma nessuno ne può imporre il suo utilizzo.

Ci si aspetta che la definizione delle caratteristiche finali di questa linea di credito, saranno discussi e avallati politicamente il prossimo 8 maggio dall'Eurogruppo per poi essere finalizzati e approvati definitivamente dagli organi di governo del MES (BoG) presumibilmente a metà maggio. L'Italia continuerà a fornire il suo contributo critico e costruttivo e vigilerà affinché i documenti finali siano in linea con quanto contenuto nel Rapporto del 9 aprile, ossia l'assenza di condizionalità.

Solo a quel punto l'Italia esaminerà attentamente tutti i dettagli di questo strumento per valutarne la sua convenienza complessiva ed opportunità. Resta chiaro che l'eventuale richiesta di accesso alla linea di credito MES sarà preventivamente condivisa con il Parlamento, come è giusto che sia.

Quindi, è bene ribadire alcuni punti visto che l'argomento ha appassionato una parte di questo parlamento e dell'opinione pubblica: 1) **il MES già esiste, e come tale offre agli stati membri delle linee di credito a certe condizionalità macroeconomiche**; 2) **questo nuovo strumento deve essere ancora finalizzato** e reso disponibile per tutti gli Stati dell'Euro zona; 3) **nessuna decisione è stata ancora presa dall'Italia** sulla possibile **richiesta di accesso** al nuovo strumento MES.

È bene tuttavia evidenziare che la **disponibilità** di per sé di una **molteplicità di “safety nets” europei**, incluso quello del MES,

è da considerare come un elemento di stabilizzazione e di fiducia.

L'insieme degli strumenti SURE, BEI e MES corrispondono a risorse fino a 540 miliardi di euro e dovrebbero essere attivati entro il prossimo 1° giugno - come auspicato dal Consiglio europeo del 23 aprile scorso, che ha avallato il Rapporto dell'Eurogruppo.

Il Consiglio europeo ha anche rafforzato positivamente il IV pilastro voluto **dall'Italia** in coordinamento con altri Paesi. Mi riferisco all'istituzione del **Fondo per la ripresa** – ovvero la creazione di uno strumento che garantisca una ripresa economica forte, simmetrica e inclusiva, una volta superata la crisi sanitaria. Il cd. *Recovery Fund* dovrà, secondo noi, essere operativo già nel 2020 ed essere dotato di risorse comuni reperite anche attraverso l'emissione di titoli di debito europei. Tali risorse dovranno essere destinate ad interventi di sostegno alla

ripresa soprattutto nei settori e nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, inclusi trasferimenti a fondo perduto. Il Fondo dovrà inoltre avere una dotazione finanziaria commisurata ai costi straordinari della crisi.

Il Consiglio europeo del 23 aprile, anche per effetto di una forte azione dell'Italia, ha dato mandato alla Commissione di lavorare all'elaborazione di una proposta operativa, da presentare all'inizio di maggio.

Tornando alla riunione informale Ecofin del 16 aprile, la linea delineata dall'Eurogruppo del 9 aprile, come appena riassunta, è stata accolta positivamente dalla Commissione europea, che ha insistito, in particolare, sulla necessità del massimo coordinamento possibile fra Stati membri e Commissione per una sorta di nuovo piano Marshall.

Il dibattito ha mostrato la forte consapevolezza che la recessione nel 2020 sarà marcata e inevitabile, ancorché molto differente dalla crisi del 2009. Da una parte, difatti, vi è convergenza sulla necessità di investire molte risorse per evitare un ampliarsi delle differenze tra paesi all'interno dell'Unione; dall'altra, la situazione complessiva del sistema bancario è migliore in tutti i paesi dell'Unione europea, nonostante permangano problemi di profittabilità. Sull'entità della recessione, questa dipenderà dalla durata delle misure di confinamento, dagli interventi messi in atto, e dalla dinamica di risposta delle imprese. La Commissione europea e la Banca centrale europea, entrambe presenti in videoconferenza, concordano sul fatto che gli scenari economici sono drasticamente cambiati in seguito alla pandemia, e attendono una recessione profonda e inevitabile. La recessione riguarda tutti gli Stati membri. La Commissione rilascerà a breve le sue previsioni aggiornate, che andranno a orientare le successive raccomandazioni ai Paesi.

Circa gli strumenti, la discussione si è soffermata soprattutto sul SURE, rispetto al quale si è registrata convergenza sull'importanza di mantenerne il focus principale sull'occupazione, con un'apertura alle spese mediche legate alla sicurezza del lavoro. Da parte di alcuni Stati è emersa la richiesta di individuare dei meccanismi operativi per declinarne la temporaneità. Infine, è stata sottolineata la necessità che tutti gli Stati membri si impegnino a concedere le garanzie richieste per rendere lo strumento operativo, una volta approvato il Regolamento che è in procedura di codecisione.

Nel mio intervento, ho sottolineato l'opportunità di garantire ampia flessibilità per il ricorso a SURE, visto il contesto generale di incertezza, e che la capacità di ripresa dipenderà dall'ampiezza della risposta attuale, evidenziando la necessità che sia tempestiva e simmetrica. Da qui la **necessità** di una **strategia complessiva**, che vede il proprio perno nell'istituzione del *Recovery fund*. Al riguardo, ho ribadito che **l'Italia**

non aspira alla mutualizzazione del debito esistente, ma al cofinanziamento comune, attraverso titoli comuni, della realizzazione di azioni comuni, quali investimenti per sostenere la capacità produttiva dei paesi. Tali azioni devono essere efficaci e tempestive, adeguate nella dimensione, senza incertezze che le renderebbero inefficaci.

La video conferenza dei Ministri Ecofin, ha fatto conto delle convergenze sino a quel momento maturate. È noto che gli Stati membri hanno manifestato sensibilità diverse, e quindi tenuto conto di un punto di partenza meno ambizioso - una singola proposta, perlopiù sottoposta a una serie di condizionalità – complessivamente l'evoluzione, anche per effetto dell'azione dell'Italia e di altri paesi, è da considerarsi positiva, anche se naturalmente attendiamo la finalizzazione di questi strumenti per valutarne fino in fondo l'adeguatezza rispetto alla situazione che stiamo attraversando.

I Ministri hanno discusso dell'impatto della pandemia sul sistema finanziario. Se da una parte riconoscono che il sistema finanziario, a differenza della crisi del 2009, non è al centro della crisi, dall'altra hanno forte consapevolezza del ruolo centrale che esso riveste nel mitigare gli effetti economici negativi della pandemia. In particolare, convergono sulla necessità che il sistema bancario assicuri che il credito venga offerto senza ostacoli a famiglie e imprese in situazioni di temporanea difficoltà; a tale fine, ritengono opportuno che – attraverso un'azione coordinata da parte della Commissione e delle autorità di supervisione, si utilizzi appieno la flessibilità esistente nella normativa, preservando la solidità del sistema bancario.

Operativamente, i Ministri hanno approvato una dichiarazione, lo *Statement on continuing bank lending for households and corporates experiencing temporary difficulties, and on maintaining a well-functioning insurance sector, amid the COVID-19 pandemic*

che:

- 1) riconosce le azioni intraprese e in corso da parte della Commissione e delle autorità di vigilanza europee (*European Banking Authority - EBA, BCE-SSM, European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA, European Securities and Markets Authority - ESMA*) per utilizzare tutta la flessibilità esistente nella normativa prudenziale e contabile attuale per mitigare gli impatti dell'emergenza;
- 2) invita le autorità stesse a proseguire i lavori in maniera ambiziosa e coordinata al fine di tenere conto di tutte le misure poste in essere a livello pubblico o privato dagli Stati membri, preservando al contempo un *level playing field*;
- 3) invita le banche a non procedere alla distribuzione dei dividendi e a concentrare tutte le risorse nel sostegno e finanziamento all'economia reale;

4) invita le compagnie di assicurazione a preservare le proprie dotazioni patrimoniali, anche attraverso la temporanea sospensione dei dividendi, a favore della propria clientela.

Infine, i Ministri dichiarano di essere pronti ad ulteriori interventi, anche legislativi, per mitigare gli impatti dell'emergenza Covid-19.

Siamo soddisfatti della dichiarazione adottata, la cui stesura finale riflette le osservazioni formulate dall'Italia nei comitati tecnici che hanno lavorato alla sua redazione.

Il Vice Primo Ministro e ministro delle finanze della Croazia Marić ha presentato la dichiarazione che ha reso, in qualità di Presidente del Consiglio dell'UE, alla riunione semestrale dell'*International Monetary and Financial Committee* (IMFC) che si è tenuta in videoconferenza in occasione degli *Spring meetings* del Fondo Monetario Internazionale e della

Banca mondiale. Il Ministro croato ha ricordato che la dichiarazione - approvata per procedura scritta in COREPER, è stata tutta incentrata sulle misure europee adottate fino a quel momento per contrastare l'impatto economico del COVID-19. Tale dichiarazione è stata pubblicata sul sito internet del Fondo monetario.

Nella discussione è emersa la condivisione dell'invito al Fondo monetario ad aiutare i paesi che hanno necessità immediata di risorse finanziarie, nonché l'apprezzamento per la decisione di attivare una nuova linea di liquidità in risposta all'emergenza pandemica.

Il punto in agenda è stato l'occasione per condividere le iniziative assunte nell'ambito del G20 dai Ministri finanziari e dai banchieri centrali, ed in particolare:

- a) la decisione di sviluppare un "piano d'azione" in risposta alla diffusione della pandemia, che individui principi guida e specifiche azioni volte a contrastare gli effetti economici della crisi, e

b) il sostegno – questo è un punto importante - all'accordo raggiunto dal G20 insieme al “Club di Parigi” in merito alla sospensione temporanea del debito dei paesi più poveri dal 1° maggio fino alla fine del 2020, con la possibilità di un'ulteriore estensione, al quale parteciperanno tutti i creditori ufficiali bilaterali. Posizione che l'Italia ha sostenuto e appoggiato in tutte le sedi.

Infine, la Presidenza croata ha riassunto i dettagli operativi del Semestre Europeo in corso.

Su richiesta dei Ministri delle finanze nella riunione informale del 23 marzo, la Commissione ha fornito orientamenti sulla presentazione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità o di convergenza che hanno proposto un approccio semplificato della preparazione dei documenti programmatici, tenendo conto sia delle circostanze economiche eccezionali sia della necessità di limitare gli oneri amministrativi. In particolare, si prevede di limitare le previsioni per gli anni del DEF ed

eventualmente presentare scenari diversi. Come sapete, anche l'Italia, alla luce della difficoltà di elaborare previsioni realistiche in considerazione del significativo mutamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, ha convenuto sulla necessità di presentare un programma di stabilità semplificato e di rinviare il PNR.

La videoconferenza è stata infine l'occasione perché la chair del Board dei Governatori della BERS, la Ministra Calviño, aggiornasse i Ministri sulla necessità di posticipare in autunno la Riunione Annuale della BERS, prevista per il 13-14 maggio a Londra, che comprende anche l'elezione del Presidente, per cui l'Italia ha presentato con lettera formale la candidatura dell'onorevole Pier Carlo Padoan. La riunione è stata adesso fissata il 7-8 ottobre.

Grazie