

**Luiss**

School of European Political Economy

# La Nascita della Recovery and Resilience Facility

**Documentazione**

**LUISS**



**3 febbraio 2021**

## La Nascita della Recovery and Resilience Facility

*Ricostruzione documentale e analisi politica degli eventi che hanno portato alla creazione delle iniziative per la ripresa dell'economia europea dopo lo scoppio della pandemia.*

Un mese dopo la diffusione conclamata della pandemia in Europa, le istituzioni dell'Unione europea e i capi di stato e di governo dei 27 stati membri trovarono un accordo sulla volontà di contrastare le conseguenze economiche della crisi sanitaria. Nel marzo 2020, l'economia europea stava già cadendo nella più profonda recessione della sua storia. Una serie di complessi e drammatici negoziati, sia tecnici sia politici, erano stati avviati a partire dall'inizio marzo.

Fu però solo nella [dichiarazione comune](#) adottata il 26 marzo 2020 dai membri del Consiglio europeo che la Commissione europea fu formalmente incaricata di approntare una strategia di uscita coordinata, un piano di rilancio globale e investimenti senza precedenti, così da poter tornare al normale funzionamento delle economie, integrando i piani già espressi da Bruxelles per la transizione verde e la trasformazione digitale. In base a tale mandato, i presidenti della Commissione e del Consiglio presentarono varie iniziative comuni sia di carattere sanitario sia economico. Basato su una proposta rinnovata di prossimo bilancio a lungo termine dell'UE e sull'aggiornamento del programma di lavoro della Commissione per il 2020, il pacchetto presentato il 26 marzo concretizzava la seconda parte del mandato presentando un piano globale per la ripresa.

Come è noto, fu l'impulso politico garantito da aprile dall'intesa politica tra la cancelliera Merkel e il presidente francese Emmanuel Macron a consentire l'elaborazione di un piano di rilancio dell'economia europea. Il 27 maggio 2020, infatti, la Commissione europea presentò la [proposta](#) relativa a un piano di ripresa di ampio respiro. L'obiettivo era di raggiungere una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa per tutti gli Stati membri. A questo fine la Commissione propose di varare un [nuovo strumento per la ripresa, Next Generation EU](#), incorporato in un bilancio dell'UE a lungo termine. A metà luglio, il Consiglio europeo approvò con alcune modifiche la proposta della Commissione.

Quello che è meno noto è come i capi delle istituzioni europee e i capi di stato e di governo siano giunti all'intesa necessaria per varare un'iniziativa di stimolo che non ha precedenti per volume nella storia europea. Quello che segue è una ricostruzione analitica di quanto è avvenuto fino al decisivo vertice europeo del 26 marzo 2020. La ricostruzione ha un taglio giornalistico-documentale e assume come principale punto di prospettiva il rapporto tra il governo tedesco e quello italiano.

Era forse il suo peggior momento. Da mesi Angela Merkel andava nel suo ufficio, al Leitungsebene della Cancelleria, solo per poche ore al giorno e i malesseri, quei tremori incontenibili, erano ancora incombenenti. A metà gennaio, al ritorno da un delicato incontro con Vladimir Putin a Mosca avevano dovuto accompagnarla

al reparto riservato della Charité, anziché all'ospedale militare, dove i nuovi medici erano riusciti a rimetterla a posto.

Tutto attorno alla sua vita c'erano motivi di stress. Adesso si era aggiunta la situazione del partito. Puntare su Annegret Kramp-Karrenbauer come presidente della CDU era stato un errore da tutti i punti di vista. Akk era stata deludente anche sul piano personale, mentre il partito era in piena agitazione da troppo tempo. Da quando Merkel si era ritirata dalla guida della CDU, proprio nella fase di maggiori pressioni degli americani, si erano risvegliati vecchi avversari. Dietro a ogni loro mossa c'era chi vedeva la mano del suo più temibile antagonista di sempre, il duro, venerabile e carismatico Wolfgang Schäuble. Quanto all'Europa, da quando a salvarla ci pensava la Bce, la sua leadership non sembrava più avere la presa di un tempo, tanto che l'accordo sul bilancio dell'Unione, fino al 2027, stava fallendo. Infine, tra gennaio e febbraio del 2020 nel mondo di Angela Merkel e di altri sette miliardi di esseri umani, arrivò la pandemia.

Dopo mesi di segnali d'allarme inascoltati, il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) [dichiarò](#) che il Coronavirus rappresentava "un'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale". Quello stesso giorno, furono confermate le diagnosi di due turisti cinesi ricoverati all'Ospedale Spallanzani di Roma, i primi due casi di Covid-19 in Italia. La capacità di prevedere la pandemia era così modesta che, il giorno dopo, il consiglio dei ministri stanziò solo pochi milioni di euro per le "misure precauzionali necessarie a contrastare l'infezione", fu solo il primo degli ottanta [provvedimenti](#) che sarebbero stati presi dal governo italiano nel corso dei successivi e affannati dodici mesi. Il 21 febbraio vennero individuate le zone "rosse" di rischio. A fine mese, il numero di contagi totali, riportati in Italia, era ancora sotto i mille, ma sette volte superiore alla somma dei contagi totali di Germania e Francia. Solo due settimane dopo, l'OMS avrebbe [dichiarato](#) che l'epicentro della pandemia si era spostato dalla Cina all'Europa e, di fatto, dall'Europa alla Lombardia. In Europa si contavano al 10 marzo 20mila contagi e già mille morti. In [Lombardia](#) a marzo i contagi sarebbero cresciuti da 2mila a 40mila e i morti sarebbero stati quasi 8mila, ben più di quelli ufficialmente registrati non solo a Wuhan, ma nell'intera Cina. Un destino tragico sembrava incombere sull'Italia, già in difficoltà, unico paese europeo che dalla fine dell'anno precedente fosse entrato in recessione dopo un intero ventennio di crescita zero. A essere maggiormente colpite erano le regioni che trainavano l'economia del paese - Veneto, Emilia Romagna e Lombardia - non c'era dubbio che le due emergenze, quella sanitaria e quella economica, avrebbero proceduto in parallelo.

Fu solo verso l'inizio di marzo che a Bruxelles la pandemia cominciò a prendere un profilo per tutti più riconoscibile. Il 2 marzo, la presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, annunciò la creazione del Corona Response Team, una [task force](#) di cinque commissari, tra i quali era presente anche quello competente per gli Affari economici e monetari, Paolo Gentiloni, a dimostrazione della doppia emergenza. Von der Leyen aveva dato povera prova di sé come ministro della Difesa nel governo tedesco, ma sembrava la persona giusta al posto giusto: laureata in medicina, aveva anche un dottorato in salute pubblica. Solo due settimane dopo venne approvato anche il [mandato](#) degli stati membri dell'Ue per la costituzione di un gruppo multinazionale di epidemiologi e virologi. Da i primi giorni di marzo, gli ambasciatori permanenti presso l'Ue dei 27 paesi, riuniti nel Coreper II, avviarono un sistema continuo di videoconferenze, destinato a rappresentare la tela a trama fitta entro la quale si sarebbero sviluppati i rapporti tra Bruxelles e i governi nazionali.

Lo speciale dramma dell'Italia in quel periodo era ben presente a tutti i leader europei. 10 marzo si tenne il primo Consiglio europeo dell'era pandemica tra i capi di Stato e di governo, convocato con un preavviso

brevissimo in considerazione dell'emergenza e senza una chiara agenda operativa dalla presidenza del Consiglio Ue, fin lì incapace di anticipare gli eventi. Anche sul presidente del Consiglio Ue, l'ex primo ministro belga Charles Michel, gravava il sospetto di non essere pienamente in grado di svolgere il ruolo impegnativo di guida di un organismo di importanza capitale per il funzionamento dell'Ue, ma in quel caso recepì i consigli di chi lo invitava a intervenire senza perdere altro tempo. Michel aprì la riunione dei capi di stato e di governo rivolgendo al primo ministro Conte parole di simpatia e solidarietà "nei confronti del popolo italiano e di Giuseppe". Durante il giro di tavolo dei 27 leader, collegati dalle loro capitali in videoconferenza, furono continue le manifestazioni di simpatia per l'Italia che in quei giorni appariva devastata dalla pandemia. Le immagini degli [infermieri](#) esausti e l'emozione dei [canti](#) dai balconi coincidevano proprio con l'immagine [sentimentale](#) che l'Italia sembra tuttora avere nel cuore di molti europei. Un ruolo speciale che l'Italia occupa nel discorso pubblico di molti paesi come utile riferimento di pubblici vizi, ma anche di alcune private virtù. Nonostante la propaganda dei sovranisti, un sorprendente [sondaggio](#) di YouGov, caratterizzava l'Italia come il paese dove nessuno straniero volesse vivere, ma al primo posto (gli inglesi erano al penultimo) tra quaranta popoli del mondo a cui altri popoli avrebbero destinato volentiersamente il loro aiuto.

Una certa inclinazione italiana al vittimismo, tuttavia, non era del tutto infondata: quando allo scoppio della pandemia Roma chiese forniture di materiale sanitario alla Germania, le porte rimasero chiuse. La stampa più vicina all'area sovranista titolò: "La [Germania soffoca l'Italia](#)". Le basi per una retorica nazional-vittimista erano state poste da molti anni e a poco valse che una settimana dopo la Commissione europea [minacciò](#) una procedura d'infrazione contro la Germania per la mancata esportazione temporanea delle mascherine richieste dall'Italia.

In un clima europeo di reciproco sospetto, si temeva anche che alcuni paesi tenessero nascoste le statistiche sui propri casi di contagio per non venire isolati, come aveva fatto l'Austria mettendo a silenzio il focolaio di [Ischgl](#) che poi si era allargato a tutta la Germania e al Nord Europa. Anziché lanciare l'allarme, il Tirolo austriaco aveva deciso di espellere i non residenti. Il ministro degli Esteri italiano, Luigi Di Maio, ai tempi su posizioni non filo-europee, utilizzò l'occasione per mostrare la sua vicinanza alla Cina, [annunciando](#) l'arrivo da Pechino di sei milioni di mascherine. Il clima in Italia stava volgendo dunque rapidamente verso sentimenti anti-europei. La Germania aveva tolto il blocco all'esportazione di materiale sanitario, ma ormai anche provvedimenti di cautela venivano classificati come minacciosi: a metà marzo, diversi paesi, tra cui Austria e [Germania](#), chiusero le frontiere con alcuni paesi, tra cui l'Italia. Un gruppo di sovranisti italiani lanciò lo slogan: "Oggi è morta l'Europa, aiutateci a seppellirla". L'opinione pubblica finì per recepire la decisione dei controlli alle frontiere, che pur non trovò seguito in altri governi, tra cui quello francese, come un cordone sanitario per isolare l'Italia che dal 6 marzo aveva adottato una radicale misura di contenimento dei contatti umani: il lockdown.

Solo poche settimane prima, la cancelliera Merkel aveva dovuto incassare le improvvise dimissioni della presidente del suo partito ed era stata [accusata](#) di aver causato essa stessa la crisi, precipitando nel caos anche il suo governo. La posizione di Angela Merkel sembrava vacillare proprio quando il paese aveva bisogno di una guida, ma l'11 marzo la cancelliera, che grazie a nuove cure aveva finalmente migliorato le sue condizioni di salute, riprese in mano le redini della politica tedesca, [annunciando](#) che sarebbe stata pronta a fare tutto ciò che era necessario per limitare i danni della pandemia. Nel corso dell'incontro con la stampa, la cancelliera si rivolse specificamente all'Italia: "Vorrei dire qualcosa rivolgendomi a i nostri amici italiani che in questo momento sono i più colpiti di tutti. I resoconti che leggiamo, le dichiarazioni, anche dei medici e del personale

sanitario, che lavorano ai limiti delle possibilità umane, ci hanno molto colpiti. Pensiamo anche con grande simpatia ai responsabili politici e rivolgiamo a loro con tutto il cuore l'augurio che le dure misure che adesso hanno scelto di adottare per il loro paese possano portare un cambiamento per il meglio." Furono inviati aiuti immediati in Italia e in altri paesi e invitati in Germania alcune decine di pazienti che non trovavano ricovero in Italia o in Francia e che potevano invece essere curati negli ospedali tedeschi ancora vuoti. Anche in materia di aiuti economici il linguaggio della cancelliera era amichevole. Rispondendo a una domanda, verso la conclusione della conferenza stampa, infatti aveva aggiunto: "Credo che il Patto di stabilità disponga di sufficiente flessibilità anche per circostanze eccezionali. Questo significa che certamente non diremo a un paese come l'Italia, nel quale il tema del patto di stabilità gioca sempre un ruolo, che non può investire adesso nel suo sistema sanitario perché abbiamo una regola del debito nel patto di stabilità". La posizione di Angela Merkel nei confronti dell'Italia prendeva dunque un chiaro profilo: solidarietà umana e politica e, come prima priorità, investire nel sistema sanitario. Da qui sarebbe discesa la proposta di un prestito speciale e privo di condizioni attraverso il MES, il Meccanismo europeo di stabilità, per investire nella salute.

Il giorno successivo la cancelliera [chiamò](#) al telefono il presidente del consiglio Conte per esprimere direttamente a lui i sentimenti di solidarietà, ma anche per concordare i temi da porre in capo all'agenda europea. Tuttavia, l'atteggiamento positivo della cancelliera non ebbe presa in Italia. La responsabilità principale va attribuita a una catastrofica [conferenza](#) stampa di Christine Lagarde, che si teneva proprio in quelle stesse ore a Francoforte. Rispondendo a una domanda sul debito italiano, la presidente della Bce il 12 marzo rispose: "non siamo qui per chiudere gli spread...". Il risultato fu disastroso finanziariamente per l'aumento immediato dei tassi italiani, e politicamente per la violenta ripresa di sentimenti anti-europei in Italia. La frase della Lagarde fu, nelle parole di Matteo Salvini, "uno [schiaffo](#) in faccia" nel momento del bisogno. Il linguaggio politico in Italia si radicalizzò in un vortice emotivo, tra vittimismo e risentimento. Il presidente Mattarella [cercò](#) di riportare negli argini l'irritazione italiana. Ma la retorica aggressiva che prevalse dopo la gaffe della Lagarde finì per dominare il discorso pubblico italiano che avrebbe avuto bisogno invece di affrontare la crisi sanitaria ed economica con pragmatismo. La coincidenza tra la drammaticità delle circostanze e l'emotività della risposta politica era rafforzata dal quotidiano esercizio delle conferenze stampa teletrasmesse con la comunicazione del numero delle vittime causate dal virus e soprattutto dalle frequenti comunicazioni in diretta dello stesso presidente del Consiglio.

L'asprezza della polemica in Italia nascose anche l'evidenza delle vigorose [risposte](#) europee alle conseguenze economiche della pandemia che presero forma nei giorni successivi: un pacchetto di stimolo della BCE; nuove più agevoli regole sugli aiuti di stato; l'attivazione della general escape clause che sospendeva l'applicazione delle regole di bilancio europee; procedure di appalto europeo per l'acquisto di beni essenziali e di materiale sanitario; bilanci aggiuntivi per il Fondo di investimenti europeo per le piccole imprese; iniziative per l'occupazione; e fondi aggiuntivi per la coesione. Era in corso anche a Berlino una rivisitazione della politica economica rispetto alla crisi finanziaria di dieci anni prima. Il carattere esogeno della crisi e l'interdipendenza delle misure di contenimento spingevano i paesi a risposte coordinate anziché a sospettarsi l'un l'altro di moral hazard. La possibilità di integrare la risposta economica alla pandemia con quella strategica del bilancio comune era rafforzata dai ridotti margini di stimolo che potevano venire dalla politica monetaria. L'assenza di collaborazione da parte di Stati Uniti e Cina rafforzava il legame tra gli europei. Anche l'ex ministro delle finanze tedesco Schäuble, artefice delle politiche di austerità, aveva ammesso che quelle politiche non erano più utili.

Se la crisi dell'euro era stata risolta in gran parte dalla Bce, ora i margini di allentamento monetario erano esauriti. Quindi, si ragionava su come impiegare la politica di bilancio in grandi volumi e in tempi brevi. Il 16 marzo infatti [l'Eurogruppo](#), che riunisce i ministri delle finanze dei paesi euro, cominciò a discutere la riforma e l'uso del MES, il Fondo salva stati, come strumento per finanziare la risposta dei paesi dell'euro alla recessione che stava per colpirli. Fuori contatto con il dibattito europeo, la polemica politica italiana si inasprì ulteriormente, raffigurando il MES come il cavallo di Troia attraverso il quale i partner europei intendevano subdolamente ridurre gli italiani in miseria. Una cospirazione che una pubblicistica disinformata ma molto popolare diffondeva da anni dopo gli errori in cui era incorsa la Troika nei primi tempi del salvataggio della Grecia dalla crisi del 2010. Si trattava d'altronde di uno dei miti fondativi del Movimento 5 stelle e uno dei cavalli di battaglia dei sovranisti italiani guidati dal leader della Lega Matteo Salvini, due partiti che non solo avevano governato assieme fino all'agosto del 2019, ma i cui rappresentanti, pur da sponde opposte, erano ancora maggioritari nel Parlamento italiano.

Il 18 marzo fu forse il giorno più straziante dall'inizio della pandemia. Sugli schermi di tutto il mondo apparvero le [immagini](#) dei camion militari che da Bergamo trasportavano le salme che non era più possibile nemmeno seppellire nella provincia diventata l'epicentro della pandemia mondiale. Il dolore pur silenzioso delle immagini, evocazione di una tragedia collettiva, urlava alle coscienze di tutta Europa. Quella sera stessa, Merkel si rivolse al popolo tedesco attraverso un [messaggio](#) televisivo, che lei stessa definì insolito, chiamando tutti a un sentimento di solidarietà e di responsabilità. Il linguaggio della cancelliera era come al solito semplice, ma come non mai emotivamente intenso. Merkel parlava a trenta milioni di tedeschi con una trasparente carica sentimentale che non le era conosciuta in pubblico. Tali emozioni non andarono perdute. Il pubblico condivise il richiamo materno del capo di governo che faceva onore al soprannome "Mutti" che le era stato dato nel suo primo cancellierato. Ci fu anche un'immediata conseguenza politica: la cancelliera, che solo un mese prima sembrava sull'orlo della caduta, avrebbe da allora in poi raccolto l'apprezzamento dell'80% dei tedeschi.

Come negli anni dopo la guerra, con la conta delle vittime e degli orrori, e come negli anni Sessanta dopo la sacralizzazione di Auschwitz, gli europei sembrarono ritrovarsi in comuni sentimenti, soprattutto confrontando gli errori in cui incorreva l'Amministrazione del presidente americano Donald Trump. Il presidente Usa a marzo ancora negava i pericoli della pandemia e si rifiutava di indossare la mascherina protettiva. Ora si trattava però di trasferire l'unità emotiva degli europei in iniziativa politica ed efficacia economica. Non era affatto facile viste le chiusure delle frontiere che stavano avvenendo anche tra Francia e Germania, simbolo di una scarsa sintonia in quei giorni tra Merkel e Macron e nonostante due incontri riservati tra di loro il 16 e il 17 marzo. Evidentemente, la scarsa sintonia franco-tedesca non fu capita in Italia se, in quell'occasione, la leader di Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni, [dichiarò](#) che Macron si stava coordinando con Merkel "per saccheggiare l'Italia".

Anche Lagarde stava imparando dai propri errori. Nel corso di una riunione dell'Eurogruppo, la presidente della Bce sollevò l'opzione di utilizzare strumenti di debito comune che avrebbero ricucito lo strappo allo spread italiano da lei stessa aggravato. Proprio il 18 marzo, la Bce [annunciò](#) varie misure tra cui il lancio di un nuovo programma di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica con cui calmare i mercati davanti al rischio di divergenza dentro l'euro-area, in attesa di un intervento fiscale dei governi o dell'UE. Nel frattempo, infatti, dall'interno della Commissione giungevano proposte che puntavano a utilizzare un Fondo per la Ripresa di

nuova istituzione, privo delle controindicazioni politiche del MES, che potesse dare forma a una nuova politica economica comune.

In Italia a metà marzo il numero delle vittime del virus aveva superato quello della Cina. Il dibattito pubblico interno era preda di una retorica estrema: da un lato si faceva sentire il vittimismo anti-europeo di cui abbiamo già fatto cenno, dall'altro si avanzavano richieste di solidarietà al di fuori di ogni realistico contesto negoziale. Tra queste, aveva assunto una valenza esclusiva la rivendicazione dell'introduzione incondizionata in Europa di eurobonds, titoli per la mutualizzazione dei debiti, anche di quelli nazionali. Una richiesta, evocata anche da Lagarde, ma che era stata avanzata ritmicamente dal 2010, fino a ridursi spesso a pura arma polemica contro i governi tedeschi, ma che ricompariva ora con il nome di "coronabonds". In [un'intervista](#) al Financial Times del 19 marzo, Conte dichiarò di essere disposto a considerare l'impiego del MES solo a condizione che tutti i paesi europei vi facessero ricorso, e di ritenere che la soluzione dei problemi finanziari europei risiedesse nei coronabonds. Posizioni declamate non più solo all'interno del paese, ma avanzate con toni provocatori nei confronti di Berlino che non avrebbe avuto ovviamente alcuna necessità di ricorrere al MES, né era disposta a condividere i debiti senza adeguata regolazione giuridica dei comportamenti di tutti i paesi coinvolti. Con una tattica così ostile a Berlino, Conte da un lato sembrava essersi messo in un angolo, senza spazi di manovra, ma dall'altro aveva assunto una posizione pugilistica confacente alla retorica bellicosa della politica italiana. Il 25 marzo, tuttavia, la posizione di Giuseppe Conte e dell'Italia si rivelò nient'affatto isolata. Nove capi di stato e di governo, scrissero una [lettera](#) pubblica al presidente del Consiglio Ue Charles Michel chiedendo gli eurobonds: "Dobbiamo lavorare su strumenti comuni di debito, emessi da un'istituzione europea per raccogliere fondi sul mercato... siamo tutti di fronte a uno shock esterno simmetrico, per il quale nessun paese porta una propria responsabilità". Tra i firmatari figuravano Sophie Wilmès, primo ministro del Belgio; Emmanuel Macron, Presidente della Repubblica francese; Kyriakos Mitsotakis, Primo Ministro Greco; Leo Varadkar, Taoiseach irlandese; Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio dei ministri italiano; Xavier Bettel, Primo Ministro del Lussemburgo; António Costa, Primo Ministro del Portogallo; Janez Janša, Primo Ministro della Slovenia e Pedro Sánchez, Primo Ministro spagnolo. La lettera era stata inviata a tutti i paesi dell'euro-area, ma non fu sottoscritta dalla maggioranza a cui era stata sottoposta. In parte si trattava di un tentativo fallito perché sanciva la divisione interna all'Unione europea e si riduceva a una forma di pressione in vista di altri negoziati polarizzando l'attenzione dei media italiani sul tema dei coronabonds come sinonimo di solidarietà.

Da Berlino la lettera dei nove fu considerata un ostacolo alle aperture su cui Merkel stava lavorando. In particolare, alla cancelleria si giudicava irritante il linguaggio aggressivo e non cooperativo del primo ministro italiano nel corso degli incontri tra i capi di governo. Per Merkel che era abituata a concentrarsi tanto più sulle soluzioni quanto più grave era un problema, pensare di risolvere i contrasti alzando i toni, come talvolta faceva

---

<sup>1</sup> "In particular, **we need to work on a common debt instrument** issued by a European institution to raise funds on the market on the same basis and to the benefits of all Member States, thus ensuring stable long term financing for the policies required to counter the damages caused by this pandemic. The case for such a common instrument is strong, since we are all facing a symmetric external shock, for which no country bears responsibility, but whose negative consequences are endured by all. And we are collectively accountable for an effective and united European response. This common debt instrument should have sufficient size and long maturity to be fully efficient and avoid roll-over risks now as in the future. The funds collected will be targeted to finance in all Member States the necessary investments in the healthcare system and temporary policies to protect our economies and social model. In the same spirit of efficiency and solidarity, **we could explore other tools like a specific funding for Corona-related spending in the EU budget**, at least for the years 2020 and 2021, beyond the announcements already made by the Commission.

Conte, era una contraddizione, una forma di compiacimento irrazionale. Forse era una questione di diversità delle culture, ma quanto a emozioni anche la cancelliera aveva la sua dose: da tre giorni si trovava confinata in casa in quarantena dopo aver avuto contatti con un medico che si era rivelato positivo al virus.

Mentre erano in corso le preparazioni del consiglio europeo del 26 marzo, le considerazioni tedesche, e la necessità di trovare un punto di incontro, fecero breccia nella posizione del presidente francese Emmanuel Macron. La posizione francese era la chiave di volta della vicenda. Parigi temeva di trovarsi alla fine della crisi con un livello di debito superiore al 120%, non lontano quindi da quello dell'Italia alla vigilia della pandemia. Inoltre, stava verificando che la capacità finanziaria tedesca di sostenere con aiuti pubblici le proprie imprese colpite dalla recessione pandemica era esattamente il [triplo](#) di quella francese. La Francia sarebbe uscita dalla crisi indebolita e ogni sua pretesa di negoziare con la Germania "ad altezza d'occhio" sarebbe stata perduta. L'intero equilibrio della costruzione europea sarebbe caduto senza un contrappeso politico alla Germania. In quelle settimane, il presidente Macron era anche esposto a forti oscillazioni di consenso a casa. Il tono drammaticizzante con cui si era rivolto ai francesi non era piaciuto: quattro francesi su cinque ne avevano dedotto che il governo di Parigi non sapesse quello che stava facendo, al tempo stesso i suoi consensi personali stavano [riprendendo](#). Di giorno in giorno, di settimana in settimana, l'opinione dei francesi sul loro presidente continuava a cambiare e molti temevano che Macron non si dimostrasse in grado di reagire alla crisi sanitaria in modo adeguato.

Ad aprire il Consiglio europeo di fine marzo non fu la videoconferenza dei leader dei 27 paesi, ma un [articolo](#) di Mario Draghi, il primo dopo un lunghissimo silenzio, pubblicato dal Financial Times, nel quale l'ex presidente della Bce descriveva "una tragedia umana di dimensioni bibliche" a cui i governi avrebbero dovuto rispondere aumentando il debito pubblico e assorbendo i costi sopportati da famiglie e imprese: "un cambio di mentalità è necessario" concludeva Draghi. I lavori che precedevano il Consiglio, sia a livello di Coreper II, cioè di rappresentanti permanenti, sia più approfonditamente a livello dei comitati tecnici di lavoro paralleli all'Eurogruppo, avevano poste le basi perché il Consiglio europeo si accordasse su una "Recovery Facility complessiva", che integrasse il rilancio fiscale dell'economia con la transizione verde e la trasformazione digitale con investimenti di dimensioni prive di precedenti. All'avvio del Consiglio, i capi di governo collegati in videoconferenza sapevano di dover parlare in inglese senza il tradizionale servizio di traduzione simultanea. Alcuni leggevano testi preparati sulla base della bozza di accordo che Michel aveva girato e che presentava come principale punto controverso il paragrafo 14 sulle modalità dell'intervento economico in risposta alla crisi. Al suo turno, Giuseppe Conte [intervenne](#) con toni che gli osservatori definirono emotivi, ma puntando su un obiettivo molto concreto "uno strumento finanziario innovativo". Il discorso di Conte non fece mistero della minaccia di [veto](#): "Se non approviamo qui i coronabonds, non firmerò il documento". Secondo i media italiani, Conte, a metà riunione, aveva dato ai colleghi: "10 giorni per battere un colpo". Perché se si pensa di usare gli strumenti del passato, con aiuti indirizzati ai singoli Stati - una chiara allusione al MES - "non disturbatevi, ve lo potete tenere, perché l'Italia non ne ha bisogno".

Conte trovò una sponda nell'intervento di Pedro Sanchez che denunciava il rischio di ripetere gli errori della crisi di dieci anni prima da cui sono rimaste divisioni tra i paesi e distanza dei cittadini dal progetto europeo. La minaccia di veto italiana in un contesto in cui tutti si stavano impegnando per disporre misure di solidarietà senza precedenti si rivelò tuttavia una forzatura, che giustificò il distacco di Macron dalla posizione italiana e un riavvicinamento a quella tedesca. In fondo aveva spiegato Merkel agli altri leader, il MES esiste già, possiamo organizzarlo come vogliamo a misura delle necessità di tutti, mentre creare i coronabonds avrebbe



richiesto tempo. L'osservazione di Merkel, riportata da Peter Ludlow (European Council Studies), fu tagliente: "E' sbagliato - disse Merkel, in un chiaro monito anti-populista rivolto a Conte - suscitare aspettative che non possono essere realizzate", riferendosi al fatto che il primo ministro italiano aveva continuato a rilasciare dichiarazioni pubbliche, prima della trattativa, in cui pretendeva l'adozione dei coronabonds da parte di tutti i suoi colleghi europei. Conte chiese allora di lasciare la scrittura di una roadmap per gli interventi economici ai presidenti delle cinque maggiori istituzioni europee (Consiglio, Commissione, Parlamento, Bce, Eurogruppo), dai quali si aspettava che non affidassero a una sesta istituzione - appunto il MES - un ruolo centrale, inaccettabile per gli equilibri politici del suo governo. Ma Merkel, con il sostegno di Macron e di altri, si oppose, osservando - come spiegò in un debriefing riservato dopo la conclusione del Consiglio - che la proposta italiana avrebbe fatto perdere troppo tempo. L'idea di strumenti comuni di debito era d'altronde già contenuta nei lavori preparatori e avrebbe potuto essere integrata con il resto delle proposte su cui Berlino e Bruxelles stavano lavorando. Non era necessario fare battaglie di bandiera sui coronabonds, senza chiarirne il contesto e senza poter disporre del requisito fondamentale di ogni iniziativa europea: una solida base giuridica. L'opposizione di Conte fu aggirata - e fatta rientrare - inserendo nel testo delle conclusioni del Consiglio il termine "proposte" al posto di "proposta", tenendo cioè uno spiraglio aperto per l'inserimento futuro di nuove iniziative come i bonds emessi in comune.

Aver centrato tutta la posizione negoziale italiana sul tema dei coronabonds non si rivelò un vero boomerang per Conte in Italia, dove l'aspetto caratteriale, o emotivo, dell'opposizione alla Germania prevalse su quello sostanziale di non aver contribuito costruttivamente alla soluzione e di non aver ottenuto l'obiettivo prefissato. Significativamente, i sondaggi per Conte continuarono a crescere nonostante il risultato del Consiglio europeo fosse giudicato negativamente in Italia. Il tono delle osservazioni del primo ministro riportate sui [media](#) italiani più vicini al primo ministro non fecero che restringere i margini del governo italiano nel negoziato quelli degli altri paesi.

La reazione di Conte al vertice fu insolita e, secondo i canoni convenzionali, fuori misura. In [un'intervista](#) al primo canale della televisione tedesca, Conte criticò politicamente la cancelliera con parole molto dirette. Attaccare una collega, capo di governo, di fronte all'opinione pubblica del suo paese, era una pratica che nessuno aveva utilizzato in Occidente e che infatti fu accolta con sconcerto alla cancelleria.

Merkel non aveva solo manifestato vicinanza emotiva al popolo italiano, in quei giorni aveva anche ragioni più prosaiche per essere credibile nella sua volontà di soccorso all'Italia. In un [incontro](#) alla cancelleria con i vertici dell'industria automobilistica tedesca le era stato fatto notare che la catena dei fornitori si era interrotta a causa del fermo delle imprese italiane della componentistica nella fase di lockdown. Aiutare l'Italia a riaprire significava permettere all'industria automobilistica tedesca di continuare a lavorare, cioè a contribuire per il suo 8-10% al pil della Germania.

Nei giorni successivi al Consiglio, anziché concentrarsi sulle possibili proposte, la polemica italiana contro l'Europa continuò a crescere in una caratterizzazione "Sud contro Nord" che replicava un topos trentennale del linguaggio nazionale non solo italiano, ma anche nei paesi dell'Europa settentrionale, in particolare in Olanda. In tutti quei paesi, il vuoto di buona politica era stato riempito da una retorica antagonista che richiedeva l'individuazione di modelli negativi: l'italiano furbo e spendaccione per gli olandesi e il "nordico" avaro e profittatore per i mediterranei. La retorica esplose con le [parole](#) del ministro delle Finanze olandese Wopke Hoekstra, il cui linguaggio nelle riunioni dell'Eurogruppo era noto per alcune estemporanee brutalità.

Il ministro suggerì che le istituzioni europee prima di tutto si chiedessero perché “alcuni paesi”, intendendo Italia e Spagna, in primo luogo, non avessero risorse finanziarie proprie sufficienti per assorbire l’impatto della crisi, implicando che l’Italia chiedesse aiuto solo perché aveva fatto troppi debiti in passato. Si poteva sostenere che non fosse una verità benché ingannevole? O un pretesto benché verosimile? Sono proprio questo genere di affermazioni che rendono difficile ogni accordo. Le reazioni dei governi del Sud Europa furono così indignate da suscitare una risposta solidale anche da parte dell’opinione pubblica olandese colpita più dai drammi umani e sanitari dei popoli europei che dalle logiche finanziarie del ministro. Nei giorni seguenti, per arginare la polemica il governo dell’Aja avanzò alcune [proposte](#) di solidarietà rivolte a Spagna e Italia.

Nel frattempo, i lavori a Bruxelles sui piani di rilancio dell’economia europea proseguivano sotto il coordinamento di un organismo informale composto dai quattro presidenti di Consiglio, Commissione, Eurogruppo e Bce, in parallelo al contributo tecnico dell’Eurogruppo. Un passaggio fondamentale dei lavori preparatori era l’ancoraggio giuridico delle iniziative comuni all’[articolo 122](#) del Trattato (TfEU) nel quale si stabilisce che una proposta della Commissione, nello spirito di solidarietà tra gli Stati Membri, poteva proporre misure appropriate, con assistenza finanziaria per paesi colpiti da condizioni eccezionali. Fa parte delle procedure corrette anche nei negoziati politici europei determinare prima di ogni decisione e nuova iniziativa l’ancoraggio giuridico ai Trattati. Ad inizio aprile, infatti, la Commissione, facendo leva su quella solida base giuridica, poté proporre di sfruttare il rating tripla A riconosciuto all’Ue per emettere obbligazioni comuni per 100 miliardi di euro con cui finanziare attraverso la Commissione un programma di sostegno all’occupazione (SURE). Il MES, che dispone di capacità tecniche finanziarie, cercò di inserirsi nel programma della Commissione per fornire il veicolo con cui emettere i bonds, i cui ricavi avrebbe poi potuto convogliare nella forma di una nuova linea di credito precauzionale a bassa condizionalità. L’istituzione, guidata da Klaus Regling, poteva vantare un chiaro vantaggio: tutto sarebbe potuto avvenire molto celermente. Tuttavia, il MES non era guardato con entusiasmo dalla Commissione che temeva tornassero in vita [progetti](#) elaborati a Berlino dall’ex ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble nel 2017 per trasferire competenze della Commissione a un organismo meno influenzabile politicamente. Inoltre, il MES continuava a essere un capitolo tossico per molti governi europei e SURE era un programma della Commissione, così come altri piani di investimento che stavano prendendo forma nell’intensa collaborazione che si era istituita tra Merkel e von der Leyen e che prevedeva la possibilità per l’Unione di emettere titoli tripla A con cui finanziare i propri programmi più importanti.

Il 5 aprile un nuovo colpo d’ala nella gestione europea della crisi venne dal francese [Thierry Breton, commissario europeo per le attività produttive, e Paolo Gentiloni, commissario per gli affari economici e monetari](#), i quali pubblicarono un articolo su vari quotidiani europei con un piano dettagliato per la creazione di una Recovery Facility a cui aveva già fatto riferimento a più riprese il governo francese. Gentiloni successivamente ribadì il suo favore per le proposte che integravano un Recovery Fund con il bilancio pluriennale dell’Ue, una posizione che lo avvicinava a Merkel. L’articolo di Breton e Gentiloni costrinse la Commissione europea a prendere posizione. I [ministri delle Finanze di Parigi, Bruno Le Maire, e di Berlino, Olaf Scholz](#), da parte loro chiesero ai leader di governo dei 27 di essere ambiziosi. [Scholz e il suo collega degli esteri, Heiko Maas](#), entrambi socialdemocratici pubblicarono un articolo in cui chiedevano di fornire aiuti finanziari ai paesi più deboli, facendo leva sul Mes riformato, cioè senza condizionalità, né austerità. Citando esplicitamente l’Italia, l’articolo dichiarava “non abbiamo bisogno della Troika”. Il giorno dopo Merkel non lasciò dubbi sulle sue intenzioni: “L’Ue si confronta con la prova più grande dalla sua nascita. È interesse di tutti che l’Europa ne esca più forte”. Tuttavia, le parole dei leader europei non avevano presa in Italia, dove i

due maggiori partiti, il Movimento 5 Stelle e la Lega, continuavano a cavalcare sentimenti anti-europei o sovranisti. Le occasioni non mancavano: quando la presidente della Commissione Ue, [Ursula von der Leyen](#), definì “slogan” l’insistenza sui coronabonds, in Italia si sollevò una furia polemica per la mancanza di rispetto che si nascondeva in quelle parole che implicavano l’assenza di un piano organico dietro le insistenze di Conte. Pochi giorni dopo, il “Financial Times” lanciò [l’allarme](#): “l’Europa sta perdendo l’Italia”.

Nelle due settimane successive, le trattative più importanti coinvolsero l’Eurogruppo, alla ricerca di una composizione tra le proposte di attivazione del MES e le resistenze italiane. I francesi avevano abbandonato l’idea di legare la risposta alla crisi all’emissione di coronabonds e si stavano avvicinando a un quadro più articolato, quale quello descritto da Breton e Gentiloni. A un piano complessivo, d’altronde, stavano lavorando da tempo Merkel e von der Leyen, con l’obiettivo di legare la risposta alla pandemia agli obiettivi di lungo termine dell’Unione europea e quindi al bilancio settennale la cui definizione era fallita in febbraio. Il [Rapporto dell’Eurogruppo](#) – riportato per intero in appendice - indirizzato al Consiglio europeo disegnava un pacchetto complessivo di proposte che si legavano esplicitamente al quadro finanziario pluriennale dell’Ue, lasciavano aperta la porta a “strumenti finanziari innovativi”, ma davano un ruolo centrale al MES, “equipaggiato con strumenti che possono essere usati nel modo appropriato”.

La sola evocazione del MES, tuttavia, provocò un’altra reazione violenta in Italia, sia all’interno del governo, sia da parte dell’opposizione. Il presidente del Consiglio dovette prendere le distanze dall’Eurogruppo e quindi, più o meno indirettamente, dal ministro dell’Economia, Roberto Gualtieri che ne faceva parte, rafforzando i toni polemici del dibattito pubblico italiano nei confronti dell’Europa.

Il numero dei contagi nei paesi vicini, a cominciare da Spagna e Francia, si stava allineando a quello dell’Italia che di conseguenza aveva perso il piedistallo morale che giustificava il ruolo della vittima che tutti gli altri paesi avrebbero dovuto soccorrere e risarcire. Il fatto che la singolarità delle richieste politiche del governo italiano non fosse più del tutto giustificata non fu fatto valere al tavolo negoziale, ma cominciava ad affacciarsi sui giornali tedeschi conservatori.

La distanza politica tra Roma e le altre capitali stava realmente ritardando la risposta europea alla crisi causata dalla pandemia. Una soluzione che mettesse su strada sia una Recovery Facility, sia il bilancio pluriennale Ue era indispensabile. Se è possibile identificare un simile momento, molti lo individuerebbero in un mini-summit informale e riservato tenutosi il 20 aprile tra il presidente del Consiglio Ue Charles Michel, quella della Commissione von der Leyen e i capi di stato e di governo di Germania, Francia, Olanda, Italia e Spagna.

Al mini-summit, Conte si era fatto precedere da un’intervista alla Sueddeutsche Zeitung in cui nuovamente accusava la cancelliera di ostacolare una soluzione europea. Utilizzare il secondo giornale di un paese, i cui lettori tendono a fare riferimento all’SPD, partito avversario della CDU, dopo aver già fatto la stessa cosa pochi giorni prima con il principale canale televisivo, per accusare il capo di governo di quel paese era, come detto, una pratica anti-diplomatica inaudita tra paesi amici, anche se più una scortesia che un atto ostile. Fin dall’inizio del mini-summit, Conte si era lanciato in un lungo attacco retorico contro l’atteggiamento di Germania e Olanda, usando un linguaggio emotivo e polemico che accusava quei paesi di non provare solidarietà. A quel punto, secondo una ricostruzione di Ludlow, Merkel ritenne che Conte avesse superato il limite. Rivolgendosi a lui, la cancelliera, lanciò un’accusa di infantilismo politico che due testimoni rendono con queste parole: “ora basta Giuseppe, non puoi accusare tutti di essere poco europei ogni volta che non

ottieni quello che vuoi”. Secondo una delle fonti, vicina alla cancelleria di Berlino, Conte in quell’occasione dovette prendere atto di essere isolato, privo di una proposta complessiva, alternativa ai coronabonds, che potesse farlo uscire dall’angolo. D’altronde, nel corso dell’incontro, Merkel e Macron erano stati chiari nel sottolineare che i Fondi per la Ripresa, che volevano proporre all’approvazione del Consiglio Ue tre giorni dopo, sarebbero andati in grandissima parte ai paesi più in difficoltà e quindi a Italia e Spagna, perché senza aiuti verso i deboli l’Europa si sarebbe sfaldata. A quel punto, il primo ministro spagnolo Sanchez confermò il suo via libera a un MES privo di condizionalità. A conclusione del mini-vertice, liberate dagli ostacoli del coronabonds, Merkel e von der Leyen avevano di nuovo il controllo della progettazione di un rilancio ambizioso dell’economia europea.

L’incontro del 20 aprile rimase in gran parte riservato, ma al suo ritorno a Berlino la cancelliera rivelò il profilo delle iniziative comuni [nel corso di una conferenza stampa](#): “Abbiamo trovato nell’art.122 paragrafo 2 del Trattato la base giuridica che consente di utilizzare le garanzie offerte dai vari paesi per emettere obbligazioni e finanziare le necessità dei paesi membri”. “Quello che voglio dire – aggiunse significativamente Merkel – è che per la Germania essere solidale non è una questione di volontà, la Germania sarà solidale davvero, nei fatti. Ma lo vuole essere nel contesto dei Trattati. Dobbiamo riconoscere che nessun paese si è trovato in questa situazione per propria colpa. E la mia massima rimane sempre la medesima: alla Germania le cose andranno bene se andranno bene anche all’Europa”.

La cancelliera mostrava dunque il disegno dell’ampliamento formale – o, più precisamente, dell’aumento delle garanzie - dei contributi al bilancio europeo dall’1,2% del pil nazionale al 2%. All’interno di quella differenza trovavano spazio garanzie per l’emissione di bonds comuni. Merkel non escludeva che questo strumento potesse essere utilizzato in futuro anche dopo la crisi pandemica. Di fatto, l’Unione europea diventava un’istituzione in grado di raccogliere risorse proprie e di spendere con ampiezza per gli obiettivi politici comuni: non una soluzione di breve termine per raccogliere fondi in emergenza, come sarebbero stati i coronabonds, ma un passo da gigante verso l’unità politica europea.

Tre giorni dopo, il Consiglio europeo dei 27 formalizzò l’accordo trovato nel mini-summit. La base legale fu cambiata, dal paragrafo 2 dell’art. 122 del TFEU al paragrafo 1, rendendola coerente con l’utilizzo delle risorse con procedura ordinaria e non in collegamento solo con circostanze eccezionali. Un intervento che prometteva un cambio di passo alla cooperazione, non solo economica, all’interno dell’Unione europea.

Dopo la conclusione del vertice, Merkel fece un passo ulteriore presentandosi davanti al Parlamento tedesco e rilasciando un discorso al Bundestag così significativo che vale la pena di riportarne una parte conclusiva: “dobbiamo essere pronti, nello spirito della solidarietà, a realizzare contributi di ben altra natura, ossia molto più alti, al bilancio europeo. Perché vogliamo che tutti gli Stati membri dell’Unione europea possano riprendersi economicamente. Un tale programma congiunturale dovrebbe tuttavia sin dall’inizio essere pensato insieme al bilancio europeo, perché il comune bilancio europeo è da decenni il collaudato strumento del finanziamento solidale di iniziative comuni nell’Unione europea. Oltre a questo, da parte mia insisterò affinché il Consiglio europeo affronti rapidamente alcune domande di fondo. In quali ambiti dobbiamo collaborare in maniera ancora più stretta a livello europeo? Dove l’Unione europea ha bisogno di ulteriori competenze? Quali capacità strategiche dovremo avere o mantenere nel futuro? Possiamo approfondire l’Unione non solo nella politica finanziaria o nella politica digitale o nel mercato interno. La solidarietà europea è richiesta anche nella politica migratoria, nel rispetto dello stato di diritto, nella politica di sicurezza e di difesa,

così come nella difesa dell'ambiente. Signor presidente, care colleghe e cari colleghi, per noi in Germania riconoscerci nell'Europa unita fa parte della ragione di Stato. Non è materia per i discorsi della domenica, ma è un fatto del tutto pratico: siamo una comunità di destino. E l'Europa ora deve dimostrarlo, di fronte a questa inattesa sfida della pandemia. Questa pandemia colpisce tutti, ma non tutti nello stesso modo. Se non faremo attenzione, servirà come pretesto a tutti coloro che portano avanti la spaccatura della società. L'Europa non è l'Europa, se non si intende come Europa.”

## Appendix 1

### Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic

1. The COVID-19 pandemic constitutes an unprecedented challenge with very severe socio-economic consequences. We are committed to do everything necessary to meet this challenge in a spirit of solidarity.
2. A coordinated and comprehensive strategy is necessary to deal with health emergency needs, to support economic activity and to prepare the ground for the recovery. This strategy should combine short, medium and long-term initiatives, taking account of the spill overs and interlinkages between our economies and the need to preserve confidence and stability.
3. Several measures have already been taken at the national and EU levels, as set out in the statement of the Eurogroup in inclusive format of 16 March. A subsequent letter of the President of the Eurogroup of 24 March outlined further elements of policy response under consideration. The European Council, in its statement of 26 March, invited the Eurogroup to present proposals on the economic response to the COVID-19 pandemic within two weeks. Replying to the Leaders' mandate, this report takes stock of actions taken thus far and outlines a comprehensive and coordinated economic response.

Coordinated actions taken so far at the level of the Member States, the EU and the euro area

4. Since the onset of the crisis, Member States have continuously stepped up efforts to support the economy.
5. A timely, temporary and targeted discretionary fiscal stimulus is being provided in a coordinated manner. Significant public resources are directed to strengthen the healthcare sector and civil protection mechanisms and to support affected workers and economic sectors. To date, the aggregate amount of Member States' discretionary fiscal measures amounts to 3% of EU GDP, a threefold increase since 16 March, on top of the significant impact of automatic stabilisers.
6. Furthermore, Member States have so far committed to provide liquidity support for sectors facing disruptions and companies facing liquidity shortages, consisting of public guarantee schemes and deferred tax payments, which are now estimated at 16% of EU GDP, up from 10% on 16 March.
7. The Ministers of Finance stand ready to take further measures as needed, as developments unfold.
8. **Flexibility in EU rules.** On 23 March, Ministers of Finance agreed with the assessment of the Commission that the conditions for the use of the general escape clause of the EU fiscal framework, a severe economic downturn in the euro area or the Union as a whole, are fulfilled. This offers the flexibility necessary to the national budgets to support the economy and to respond in a coordinated manner to the impact of the COVID-19 pandemic. Overall fiscal guidance will be provided within this framework and as part of a streamlined European Semester exercise. We welcomed the Commission's decision to issue a specific temporary state-aid framework to expedite public support to companies, while ensuring the necessary level playing field in the Single Market as well as the recent extension of the framework to cover support for research, testing and production relevant in the fight against the COVID 19 pandemic. We also welcome the Commission' guidance on the use of all the flexibilities offered by the EU public procurement framework in this emergency situation, issued on the 1<sup>st</sup> of April.
9. **Use of the EU budget.** We welcome the proposals by the Commission to make best use of existing EU budget resources to fight the crisis. The proposal for a Coronavirus Response Investment Initiative was approved by the European Parliament and the Council and is in force as of the 1st of April. This will allow the use of EUR 37 billion under cohesion policy to address the consequences of the COVID-19 crisis. In addition, the scope of the Solidarity Fund was broadened to include major public health crises. Starting from the 1st of April, this allows the hardest hit Member States to get access to financial support of up to EUR 800 million in 2020.
10. **Monetary Policy.** We welcome the resolute action taken by the European Central Bank to support liquidity and financing conditions to households, businesses and banks, which will help to preserve the smooth provision of credit to the economy. On 18 March, the ECB decided to launch a EUR 750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), to expand the range of eligible assets under the corporate sector purchase programme (CSPP) and to ease the collateral standards. These measures are aimed at ensuring that all sectors of the economy can benefit from supportive financing conditions that enable them to absorb the Covid-19 shock.

11. **Financial Stability:** We welcome the guidance provided by supervisory authorities to financial institutions on the interpretation and application of the regulatory requirements in the current exceptional circumstances. We also welcome the release of capital buffers. To overcome the financing pressures faced by firms and households, making full use of the flexibility provided for in the regulatory framework is essential. We will continue to monitor closely the evolution of the situation and to coordinate European and national measures. Where necessary, we stand ready to take further actions, including legislative measures, if appropriate to mitigate the impact of Covid-19.

#### Additional crisis response instruments and preparing the ground for the recovery

12. At this critical juncture, we are ready to step up the EU response to support, bolster and complement efforts made so far. We are committed to ensure the conditions for an adequate response to the crisis in every EU Member State. In that context, measures envisaged by the European institutions should be implemented in light of the severity of the economic consequences of the pandemic on individual Member States.
13. **EU budget flexibility.** We welcome the Commission's proposals regarding the further temporary flexibility in the use of EU funds, such as allowing transfers between funds, regions and policy objectives, abandoning national co-financing requirements and supporting vulnerable members of society. This will help to mobilise effectively the EU budget to face the repercussions of the COVID-19 pandemic.
14. **Emergency Support.** We agreed that a dedicated COVID-19 instrument to support the financing of emergency aid, through the provision of grants, is necessary, to first and foremost reinforce our healthcare systems. In this context, we welcome the Commission proposal of 2 April to re-activate the Emergency Support Instrument in the context of the COVID-19 outbreak. This instrument can at this stage provide support of EUR 2.7 billion from EU budget resources. Its firepower can be strengthened rapidly, through additional voluntary contributions from Member States. We call on Member States to explore ways to further reinforce the Emergency Support Instrument in the context of the legislative process.
15. **Strengthening EIB activities.** We welcome the initiative of the EIB Group to create a pan-European guarantee fund of EUR 25 billion, which could support EUR 200 billion of financing for companies with a focus on SMEs, throughout the EU, including through national promotional banks. We invite the EIB to operationalize its proposal as soon as possible and stand ready to put it in place without delay, while ensuring complementarity with other EU initiatives and the future Invest EU programme. This initiative is an important contribution to preserving the level playing field of the single market in light of the national support schemes.
16. **Safety nets in the EU and EA.** Safety nets are in place in the euro area and the EU. In the euro area, the ESM is equipped with instruments that could be used, as needed, in a manner adapted to the nature of the symmetric shock caused by COVID 19. We propose to establish a Pandemic Crisis Support, based on the existing ECCL precautionary credit line and adjusted in light of this specific challenge, as a relevant safeguard for euro area Member States affected by this external shock. It would be available to all euro area Member States during these times of crisis, with standardised terms agreed in advance by the ESM Governing Bodies, reflecting the current challenges, on the basis of up-front assessments by the European institutions. 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. The provisions of the ESM Treaty will be followed. Access granted will be 2% of the respective Member's GDP as of end-2019, as a benchmark. With a mandate from the Leaders, we will strive to make this instrument available within two weeks, while respecting national procedures and constitutional requirements. The credit line will be available until the COVID 19 crisis is over. 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. The Balance of Payments Facility can provide financial support to Member States that have not adopted the euro. It should be applied in a way which duly takes into account the special circumstances of the current crisis.
17. **SURE.** In the spirit of solidarity and in light of the exceptional nature of the COVID -19 crisis, we agree on the need to establish, for the duration of the emergency, a temporary loan-based instrument for financial assistance under Article 122 of the Treaty on the Functioning of the European Union. We will strive to make the instrument operational as soon as possible. In this context, we welcome the Commission proposal of 2 April to set-up a temporary instrument supporting

Member States to protect employment in the specific emergency circumstances of the COVID-19 crisis. It would provide financial assistance during the time of the crisis, in the form of loans granted on favourable terms from the EU to Member States, of up to EUR 100 billion in total, building on the EU budget as much as possible, while ensuring sufficient capacity for Balance of Payments support, and on guarantees provided by Member States to the EU budget. The instrument could primarily support the efforts to protect workers and jobs, while respecting the national competences in the field of social security systems, and some health-related measures. This proposal should be taken forward without delay in the legislative process. The Member States' position on this emergency instrument does not pre-judge the position on future proposals related to unemployment insurance. Consistent with its legal basis, access to the instrument will be discontinued once the COVID-19 emergency has passed.

18. We agree that a coherent strategy in the EU is needed to support Member States' efforts to return to a normal functioning of our societies and economies and to promote a relaunch of economic activity and investment to ensure sustainable growth.
19. **Recovery Fund.** In this context, we also agreed to work on a Recovery Fund to prepare and support the recovery, providing funding through the EU budget to programmes designed to kick-start the economy in line with European priorities and ensuring EU solidarity with the most affected member states. Such a fund would be temporary, targeted and commensurate with the extraordinary costs of the current crisis and help spread them over time through appropriate financing. Subject to guidance from Leaders, discussions on the legal and practical aspects of such a fund, including its relation to the EU budget, its sources of financing and on innovative financial instruments, consistent with EU Treaties, will prepare the ground for a decision.
20. **Upcoming MFF.** The next EU Multiannual Financial Framework (MFF) will play a central role in the economic recovery. It will have to reflect the impact of this crisis and the size of the challenges ahead, by setting the right priorities, to allow Member States to effectively address the fallout of the coronavirus crisis, to support the economic recovery, and ensure that cohesion within the Union is maintained through solidarity, fairness and responsibility. We welcome the Commission's intention to adapt its MFF proposal to reflect the new situation and outlook.
21. **Roadmap for Recovery.** Work is ongoing on a broader Roadmap and an Action Plan to support the recovery of the European economy through high quality job creation and reforms to strengthen resilience and competitiveness, in line with a sustainable growth strategy. It should put in place the conditions to relaunch our economies whilst promoting economic convergence in the EU and reducing any fragmentation resulting from the crisis, including through the rapid restoration of the full functionality of the Single market. The President of the Commission and the President of the European Council, in consultation with other institutions, including the ECB, have started work to this end. The Eurogroup stands ready to contribute and support this endeavour.
22. Today we are engaged in an effort to safeguard the health and lives of European citizens and to tackle the immediate economic challenge. This includes the fiscal means Member States need to finance the necessary measures. The recovery of the European economy poses a big challenge. We will act together in solidarity and we will deliver. This includes the necessary progress in strengthening the European Union.