



Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/3

L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 10 APRILE 2020)

La presente Nota illustra la risposta delle istituzioni dell'Unione europea (UE) all'epidemia di coronavirus, con particolare riferimento alle misure finalizzate a controbilanciare gli effetti socio-economici della crisi ed alla gestione delle frontiere.

Dopo un box che illustra le stime dell'impatto economico della crisi, sono descritti gli interventi posti in essere da Consiglio europeo (par. 1), Eurogruppo (par. 2), Consiglio dell'Unione (par. 3), Banca centrale europea (par. 5), Autorità europee di vigilanza (Autorità bancaria europea, Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, par. 6), Banca europea per gli investimenti (par. 7) e Parlamento europeo (par. 8).

Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 4) è - in virtù della funzione della Commissione stessa di titolare esclusivo dell'iniziativa legislativa e di "braccio esecutivo" dell'UE - particolarmente articolato, dando conto della pluralità di iniziative assunte ai fini: della mobilitazione del bilancio UE (par. 4.1); della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.3); della flessibilità di bilancio (par. 4.4), della gestione delle frontiere esterne (par. 4.5) e delle misure di sostegno al reddito e all'occupazione (par. 4.6). Sul sito della Commissione europea è, tra l'altro, pubblicato e costantemente aggiornato un [portale dedicato alla risposta al Coronavirus](#), in cui vengono raccolte notizie sulle iniziative assunte dalle varie istituzioni europee.

Si illustra poi la situazione delle frontiere interne dello spazio Schengen (par. 9) e si accenna all'attività del Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (par. 10).

Si segnalano di seguito i principali aggiornamenti rispetto alle edizioni precedenti¹:

- 1) l'aggiornamento del paragrafo relativo all'Eurogruppo con gli esiti dell'incontro del 7-9 aprile, in cui è stato proposto di utilizzare la linea di credito precauzionale attivabile dal MES per sostenere il finanziamento diretto e indiretto delle spese di prevenzione e assistenza sanitaria legate all'emergenza, è stato assunto l'impegno di portare avanti senza indugio l'iter legislativo della proposta SURE e convenuto di lavorare su un fondo per sostenere la ripresa economia (par. 2);*
- 2) l'integrazione del paragrafo sull'attività del Parlamento europeo con gli esiti della riunione straordinaria della Commissione REGI (par. 8.1);*
- 3) l'aggiornamento sulle ultime riunioni di settore del Consiglio dell'UE (par. 3)*
- 4) un approfondimento sulle conseguenze che la pandemia potrebbe avere sul prossimo quadro finanziario pluriennale (par. 4.2);*

¹ La Nota è stata pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo 2020 ([Nota UE n. 44\1](#)) ed al 3 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/2](#)).

- 5) un'illustrazione delle modifiche al Quadro temporaneo della Commissione europea in materia di aiuti di stato (par. 4.3.1);
- 6) l'aggiornamento del paragrafo sulla gestione delle frontiere esterne dell'UE (par. 4.5);
- 7) l'aggiornamento del paragrafo sulla BCE con l'illustrazione delle misure sull'allentamento dei requisiti in materia di garanzie (par. 6);
- 8) l'illustrazione della posizione di alcuni dei Parlamenti nazionali dell'Unione (par. 10);
- 9) l'aggiornamento del paragrafo sul Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (par. 11) con l'ottava valutazione dei rischi, pubblicata l'8 aprile.

Si ricorda infine che il contenuto del presente documento è strettamente legato all'evolversi della situazione epidemiologica, che è a sua volta in continuo mutamento.

La stima dell'impatto economico della crisi a livello europeo

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

Nelle previsioni economiche d'inverno rese note il 13 febbraio 2020, la Commissione europea aveva stimato un tasso di crescita del PIL dell'UE pari all'1,4% nel 2020². La previsione incorporava soltanto un modesto *shock* temporaneo relativo alla COVID-19 nell'ipotesi che l'epidemia sarebbe stata limitata alla Cina e avrebbe raggiunto il picco nel primo trimestre del 2020, con ricadute limitate sul resto del mondo.

Sulla base dello sviluppo successivo della pandemia, il 13 marzo 2020 la [Commissione ha pubblicato una nuova stima](#) del possibile impatto dell'emergenza sull'economia, sulla base delle ipotesi che il tasso di mortalità e morbilità del virus sia lo stesso in Europa e nel resto del mondo, e che l'impatto sia maggiore di quello osservato in Cina. **L'impatto dell'emergenza**, attraverso i canali citati, si dovrebbe tradurre in una **riduzione di 2,5 punti percentuali del tasso di crescita del PIL dell'UE nel 2020**. Considerando la stima di partenza (1,4%), nel 2020 il **nuovo tasso di crescita del PIL dell'UE** dovrebbe attestarsi intorno al **-1%**³⁴, anche se la Commissione non esclude il verificarsi di scenari più sfavorevoli in relazione allo sviluppo della pandemia.

² Per un'illustrazione delle Previsioni di inverno della Commissione europea, si veda la [Nota breve n. 13](#) del Servizio del bilancio e del Servizio studi del Senato del febbraio 2020.

³ Come termine di paragone, si consideri che nel 2009, l'anno peggiore della crisi finanziaria, il tasso di crescita del PIL dell'Unione europea fu del -4,3% e quello dell'Italia del -5,3%.

⁴ Per maggiori dettagli, si vedano gli [allegati alla comunicazione della Commissione europea COM\(2020\) 112 final](#).

Le misure economiche messe in campo dalle istituzioni europee, di cui si dà conto in questa nota, e dagli Stati membri possono mitigare l'impatto economico della crisi agendo soprattutto, secondo la Commissione, sul sostegno della domanda e sulla liquidità delle imprese nel presupposto che le ripercussioni della crisi cinese e gli effetti sull'occupazione che agiscono dal lato dell'offerta possano essere mitigati solo in minima parte.

1. Consiglio europeo

Il [Consiglio europeo](#), organo politico di vertice dell'UE che riunisce i capi di Stato e di Governo dei paesi membri, ha seguito l'evolversi dell'epidemia con **incontri effettuati da remoto in video conferenza** il [10 marzo](#), il [17 marzo](#) ed il [26 marzo 2020](#).

Le **quattro priorità** individuate dal Consiglio europeo per rispondere all'emergenza in atto sono illustrate nella [Nota UE n. 44/2](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 2 aprile 2020.

Si ricorda che il 25 marzo è stata divulgata una [lettera](#) indirizzata al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri Conte e dai *leader* di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna. Nella missiva viene innanzitutto evidenziata l'importanza di "preservare il funzionamento del mercato unico (...) per fornire a tutti i cittadini europei la migliore assistenza possibile e la più ampia garanzia che non ci saranno carenze di alcun tipo". Si rammenta poi che le misure straordinarie adottate per contenere il virus "hanno ricadute negative sulle nostre economie nel breve termine". Si evidenzia, di conseguenza, il bisogno di "intraprendere azioni straordinarie che limitino i danni economici e ci preparino a compiere i passi successivi". Vengono sollecitate, in particolare:

- 1) l'emissione di uno **strumento di debito comune a lunga scadenza da parte di un'istituzione europea** per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati dalla pandemia;
- 2) l'istituzione di un **fondo specifico per spese legate alla lotta al Coronavirus** all'interno del bilancio UE, operativo almeno per gli anni 2020 e 2021.

La [dichiarazione congiunta](#) approvata ad esito dell'incontro del 26 marzo fa riferimento solo indiretto a tali possibilità, nel passaggio in cui i membri del Consiglio europeo "prendono atto dei progressi compiuti dall'Eurogruppo" e **rivolgono all'Eurogruppo medesimo l'invito a formulare proposte entro due settimane**.

L'Eurogruppo, nella videoconferenza svolta fra il 7 e il 9 aprile ha **formulato specifiche proposte**, i cui termini sono ricostruiti nel paragrafo dedicato. Tali proposte saranno **poste all'attenzione del prossimo Consiglio europeo che si svolgerà il 23 aprile 2020**.

2. Eurogruppo

Il [16 marzo 2020](#) l'Eurogruppo si è riunito in video conferenza e, dopo avere fatto il punto sulla situazione economica, ha adottato una [dichiarazione sulla risposta di politica economica all'epidemia di Covid-19](#) in cui si è convenuto sulla necessità di una risposta immediata, ambiziosa e coordinata, che coinvolgesse sia le autorità nazionali che l'Unione. In particolare, i ministri hanno concordato sulla necessità di adottare misure **fiscali di spesa** destinate ai

settori della **sanità** e della **protezione civile**, sostenere la **liquidità alle imprese** e il reddito dei **lavoratori**, in particolare nei settori d'offerta più colpiti (trasporti e turismo).

Nel presupposto che lo *shock* economico connesso al coronavirus, assieme al costo delle misure convenute, avrà un impatto importante in termini di bilancio, è stato convenuto di fare pieno ricorso ai margini di **flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità e crescita**, escludendo in sede di valutazione del rispetto delle regole fiscali dell'Unione gli effetti sul bilancio delle misure fiscali temporanee assunte in risposta. I ministri hanno inoltre evidenziato la necessità di fare pieno uso dei margini di flessibilità consentiti dalle norme sugli **aiuti di Stato**. Per i dettagli relativi a questi interventi si rinvia ai rispettivi paragrafi.

A seguito dell'invito di membri del Consiglio europeo del 17 marzo, il successivo [24 marzo](#) l'Eurogruppo si è nuovamente riunito in video conferenza. Dopo l'incontro virtuale, il Presidente Mario Centeno ha [sottolineato](#) il progressivo aumento delle **misure fiscali di spesa** adottate a livello nazionale e dei regimi di **sostegno alla liquidità per le imprese e i lavoratori**, nonché **misure** assunte in modo coordinato **a livello europeo** dalla BCE, dalla BEI e dalla Commissione (per le quali si rinvia ai rispettivi paragrafi). Inoltre, l'Eurogruppo ha avviato un dibattito su **ulteriori forme di sostegno** da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica.

Il Consiglio europeo del 26 marzo ha **preso atto** dei progressi compiuti dall'Eurogruppo, al quale ha rivolto l'invito a "**formulare proposte entro due settimane**".

Fra il 7 e il 9 aprile 2020 si è dunque svolto il [successivo meeting](#) dei ministri UE competenti in materia economica, in cui è stato espresso nuovamente **pieno sostegno per tutte le azioni attivate, sia a livello nazionale che europeo dalla Commissione europea, dalla BCE e dalla BEI** (alle cui rispettive schede si fa rinvio), per costruire una **rete di sicurezza** rispetto all'emergenza in atto.

L'Eurogruppo ha **proposto** di istituire uno **strumento di sostegno basato sull'esistente linea di credito precauzionale attivabile dal Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, disponibile per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro fino alla fine della crisi, con **condizioni standardizzate, concordate in anticipo** dagli organi direttivi del MES, sulla base di valutazioni delle istituzioni europee. Nel rispetto delle disposizioni istitutive del MES, l'**unico requisito** per accedere alla linea di credito sarà che gli Stati richiedenti si impegnino a **utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento diretto e indiretto delle spese di prevenzione e assistenza sanitaria legate all'emergenza**. L'ammontare delle **risorse** a disposizione avrà come parametro di riferimento il **2% del PIL** del rispettivo Stato membro alla fine del 2019. Con il mandato dei *leader*, l'Eurogruppo si è impegnato a rendere lo strumento **disponibile entro due settimane**, nel rispetto delle procedure nazionali e dei vincoli costituzionali. Al termine dello Stato di emergenza, gli Stati membri dell'area dell'euro dovranno mantenere l'impegno a rafforzare la loro situazione economica e finanziaria, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, **tenendo comunque conto dell'eventuale flessibilità** applicata dalle competenti istituzioni dell'UE. Lo strumento di sostegno delle bilance dei pagamenti (*Balance of payment facility*) potrebbe fornire aiuto finanziario agli Stati membri che non sono parte dell'area euro, tenendo debitamente conto delle circostanze speciali dell'attuale crisi.

L'Eurogruppo ha inoltre **accolto con favore la proposta della Commissione** di istituire uno strumento temporaneo a sostegno degli Stati membri per **proteggere l'occupazione nelle**

specifiche circostanze di emergenza della crisi COVID-19 (per un approfondimento sulla proposta relativa al fondo "SURE" si fa rinvio al paragrafo 4.6). I ministri si sono impegnati a rendere operativa quanto prima questa ulteriore rete di protezione e a **portarne avanti senza indugio l'iter legislativo**.

Riconoscendo la necessaria di preparare e promuovere il rilancio dell'attività economica e degli investimenti per garantire una crescita sostenibile, l'Eurogruppo **ha anche convenuto di lavorare su un fondo per sostenere la ripresa economica (*Recovery Fund*)**, fornendo finanziamenti a programmi progettati per rilanciare l'economia in linea con le priorità europee e garantire la solidarietà nei confronti degli Stati membri più colpiti dall'emergenza. Tali finanziamenti dovrebbero essere forniti mediante il bilancio dell'UE, sulla base della proposta formulata dai Commissari Gentiloni e Breton, illustrata nel paragrafo 4.1. Alla luce delle indicazioni del Consiglio europeo, i successivi approfondimenti sugli aspetti legali, pratici e finanziari, prepareranno il terreno per una decisione. Sul punto, nelle [osservazioni](#) pubblicate a margine della videoconferenza, il Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno ha fatto presente che alcuni Stati membri hanno espresso l'opinione che il fondo dovrebbe essere finanziato mediante **l'emissione di debito comune**, mentre altri stati membri hanno affermato che si dovrebbero trovare **strumenti di finanziamento alternativi**.

Infine, i ministri hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di **adattare la sua proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP)** per riflettere la nuova situazione e le nuove prospettive, specificando che sono in corso lavori su una tabella di marcia più ampia e su un piano d'azione per sostenere la ripresa dell'economia europea, sforzi ai quali l'Eurogruppo è pronto a contribuire.

3. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse all'epidemia nelle sue varie formazioni.

3.1 Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport"

L'8 aprile i ministri della Cultura hanno tenuto una videoconferenza sull'impatto della pandemia di Covid-19 nel **settore culturale e creativo**.

La discussione si è incentrata sulle misure possibili per mitigare gli effetti negativi della crisi (per gli esiti della riunione vd. il [comunicato stampa](#) della Presidenza croata).

3.2 Consiglio "Affari esteri" (Sviluppo)

L'8 aprile si è tenuta una videoconferenza dei ministri della Cooperazione allo sviluppo cui hanno partecipato, oltre alla commissaria per i Partenariati internazionali Utta Urpilainen e al commissario per la Gestione delle crisi Janez Lenarčič, anche i Presidenti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Banca europea per la ricerca e lo sviluppo (BERS).

La discussione si è incentrata in particolare sulla risposta del **"Team Europe"** (che comprende risorse dell'UE, degli Stati membri e delle Istituzioni finanziarie) a sostegno dei Paesi *partner* per la crisi generata dal Covid-19, con fondi provenienti dalle risorse già stanziati nell'ambito dell'azione esterna. L'Unione promuoverà una risposta multilaterale

coordinata di concerto con le Nazioni Unite, le Istituzioni finanziarie internazionali, il G7 e il G20.

3.3 Consiglio "Competitività" (Ricerca)

Il 7 aprile i ministri responsabili della Ricerca hanno tenuto uno scambio di opinioni sulle modalità di risposta alla crisi della Covid-19, soffermandosi sui seguenti elementi: finanziamento dei progetti europei di ricerca e innovazione; condivisione delle infrastrutture e dei dati scientifici fra i centri di ricerca e innovazione.

I ministri hanno espresso il loro sostegno per il **piano d'azione ERAvsCorona** presentato dalla Commissione europea, comprendente 10 azioni prioritarie a breve termine.

La riunione ha fatto seguito all'invito lanciato dal Consiglio europeo del 26 marzo a sostenere **la ricerca e l'innovazione** come uno dei cinque **settori prioritari** per contribuire a superare la crisi della Covid-19. La Dichiarazione comune sottolineava infatti l'urgente necessità di condividere informazioni scientifiche e di collaborare, sia all'interno dell'UE che a livello mondiale, per far fronte alla sfida di sviluppare il più velocemente possibile un vaccino, come anche di metterlo a disposizione di chiunque ne abbia bisogno, senza barriere geografiche.

Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

3.4 Consiglio "Giustizia e Affari interni"

Su iniziativa del ministro della Giustizia croato Dražen Bošnjaković, il 6 aprile i **ministri della Giustizia** dell'UE hanno tenuto una videoconferenza per scambiare informazioni sulle misure introdotte dagli Stati membri in risposta alla pandemia di Covid-19. I ministri hanno tutti concordato che qualsiasi misura straordinaria adottata deve essere in linea con i **valori fondamentali dell'Unione**.

Il commissario per la Giustizia Didier Reynders ha illustrato le azioni intraprese dalla Commissione europea al fine di ridurre gli effetti negativi della pandemia sui cittadini in relazione al funzionamento della giustizia; ha inoltre presentato un'iniziativa per istituire un **Gruppo di crisi sul mandato di arresto europeo** con il compito di affrontare i problemi pratici causati dalla pandemia.

Al termine della videoconferenza, la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

3.5 Consiglio "Affari esteri" (Difesa)

Il 6 aprile si è tenuta una riunione in videoconferenza dei ministri della Difesa dell'UE, presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. I ministri hanno discusso delle **implicazioni della pandemia da Covid-19 sulla difesa**, incentrando il dibattito in particolare sull'**assistenza militare** e sulla situazione delle **missioni e operazioni civili e militari** dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

I ministri hanno condiviso esperienze su come le loro **forze armate** abbiano contribuito agli **sforzi per contrastare la crisi da Covid-19** fornendo sostegno logistico e di trasporto, costruendo ospedali in tempi record, dispiegando il loro personale medico e supportando la

polizia e altri servizi nazionali. In tale contesto si è deciso di vagliare la possibilità di creare una **task force** guidata dallo Stato maggiore dell'UE al fine di scambiare informazioni e condividere le migliori pratiche fra gli Stati membri, in coordinamento e complementarità con la NATO.

I ministri hanno inoltre discusso dell'impatto della pandemia da Covid-19 sulle 17 **missioni e operazioni CSDP** nel mondo, in particolare sulle sei operazioni e missioni militari. Hanno quindi evidenziato l'importanza di **mantenere la presenza dell'UE** sul campo, soprattutto nei Paesi e regioni già fragili e instabili.

3.6 Videoconferenza dei ministri degli Affari esteri

Il 3 aprile i ministri degli Affari esteri hanno dato seguito all'ultima videoconferenza ministeriale tenutasi il 23 marzo. La riunione è stata presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell.

I ministri hanno discusso degli **aspetti internazionali della pandemia di Covid-19**.

Al centro del dibattito sono stati i temi riguardanti il coordinamento delle attività consolari per il rimpatrio dei cittadini europei bloccati nei Paesi terzi, il rafforzamento della cooperazione e dell'assistenza internazionali, la lotta alla disinformazione.

3.7 Videoconferenza dei ministri per la Politica di coesione

I ministri dell'UE responsabili della Politica di coesione hanno tenuto una videoconferenza il 27 marzo. Si sono confrontati su come utilizzare al meglio **i fondi strutturali e di investimento** per far fronte alle ripercussioni dell'epidemia di Covid-19.

I ministri hanno incentrato il dibattito sulle nuove possibilità offerte dalle modifiche legislative nel quadro dell'**Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus**, con cui la Commissione intende destinare in tempi rapidi 37 miliardi di euro di investimenti pubblici europei per far fronte alle ricadute della crisi.

Al termine della videoconferenza, la presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

3.8 Consiglio "Agricoltura e pesca"

I ministri dell'Agricoltura e della pesca si sono riuniti in videoconferenza il 25 marzo per discutere sulle **implicazioni dell'epidemia di Covid-19 nei settori dell'agricoltura e della pesca**. Hanno partecipato alla riunione il Commissario per l'Agricoltura Janusz Wojciechowski e il Commissario per l'Ambiente Virginijus Sinkevičius. Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

Al centro del dibattito sono state le questioni riguardanti la **sicurezza degli alimenti**, la **disponibilità di cibo** e la **produzione alimentare**.

La Commissione europea ha riferito sulle misure adottate per far fronte all'emergenza, in particolare **l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus** e l'innalzamento del tetto per gli **aiuti di stato** (fino a **120 mila euro per i settori della pesca e dell'acquacoltura, 100 mila euro per il settore primario dell'agricoltura, 800 mila euro per l'agro-industria**). Ha inoltre preannunciato la proroga di un mese del termine per la presentazione da parte degli

agricoltori delle domande di pagamento e l'introduzione di nuove misure connesse agli animali nel corso del 2020. Gli Stati membri hanno tuttavia chiesto l'adozione di iniziative ulteriori, fra cui, da parte italiana, un piano complessivo con la sospensione delle regole della Politica agricola comune (PAC) per il 2020 e l'attivazione di altri strumenti di crisi per garantire il rimborso agli Stati delle anticipazioni effettuate con risorse nazionali.

3.9 Consiglio dei ministri per gli Affari europei

Il 24 marzo i ministri hanno dato il loro accordo politico in merito all'apertura dei negoziati di adesione con l'Albania e la Repubblica di Macedonia del Nord, e hanno discusso della crisi determinata dal Covid-19.

3.10 Consiglio "Affari esteri"

In occasione della riunione in [videoconferenza](#) del Consiglio Affari esteri del 23 marzo, presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, i ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulla **risposta internazionale al Covid-19**, riservando un'attenzione particolare al **rimpatrio dei cittadini dell'UE** bloccati all'estero. Hanno inoltre discusso su come intensificare **la cooperazione e la solidarietà internazionali** al fine di fornire sostegno ai Paesi più fragili.

I ministri hanno condannato il tentativo di screditare l'Unione europea attraverso la **disinformazione** e la stigmatizzazione dei cittadini dell'UE all'estero in relazione al coronavirus. Hanno infine affrontato la questione delle attrezzature mediche e della mancanza di azione fra gli Stati membri, che ha creato terreno fertile per l'intervento dei Paesi terzi.

3.11 Consiglio Ecofin

In occasione del [Consiglio ECOFIN del 23 marzo 2020](#) i ministri hanno discusso della crisi, del suo impatto economico e delle misure adottate per fronteggiarla, al livello europeo e nazionale. Nell'assumere l'impegno di continuare a monitorare da vicino la situazione, hanno affermato la propria volontà di affrontare gli effetti immediati della crisi in maniera coordinata e decisa ma anche l'importanza di sostenere, in seguito, la ripresa economica.

Dato l'alto grado di incertezza che circonda ogni esercizio di quantificazione degli effetti economici della pandemia, e la rapida evoluzione delle misure di bilancio introdotte per affrontare la situazione, i ministri hanno anche convenuto di "adottare un **approccio flessibile e pragmatico nel porre in essere i prossimi passi dell'esercizio del semestre europeo**".

Per l'attivazione, convenuta in sede ECOFIN, della clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita, vd. *infra* (Ricorso alla flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita).

3.12 Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"

Il 13 febbraio 2020 il **Consiglio straordinario "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"** ha adottato le [Conclusioni sul COVID-19](#).

Gli **Stati membri** sono stati esortati ad adottare le misure necessarie e appropriate per garantire la tutela della salute pubblica, sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato provvedendo a un costante scambio di informazioni sull'evoluzione del virus, nonché a collaborare, anche con l'industria e il mondo accademico, per favorire lo sviluppo di un vaccino pilota, della diagnostica e di antivirali. Dal canto suo, la **Commissione europea** è stata invitata a: favorire la condivisione delle informazioni e la collaborazione tra gli Stati membri; attivare i meccanismi di finanziamento esistenti; vagliare tutte le opzioni disponibili, in particolare gli appalti congiunti, per agevolare l'accesso ai dispositivi di protezione individuale; valutare le conseguenze di minacce sanitarie globali sulla disponibilità di medicinali all'interno dell'UE e sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento.

3.13 Consiglio "Istruzione"

Il [12 marzo](#) i ministri dell'Istruzione hanno discusso, tramite videoconferenza, le implicazioni del Covid-19 sulla formazione.

4. Commissione europea

La Commissione europea ha successivamente adottato due diversi pacchetti di misure per fronteggiare l'emergenza del Coronavirus:

- 1) un primo gruppo di interventi risale al 13 marzo 2020 ed è stato illustrato nella Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" ([COM\(2020\) 112](#)), per dettagli sulla quale si rinvia alla [Nota UE n. 44/2](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 2 aprile 2020;
- 2) un [secondo pacchetto di proposte](#) è stato invece presentato il 2 aprile 2020 e contiene norme, operative sul bilancio 2020, finalizzate da un lato a convogliare tutti i fondi strutturali disponibili sulla risposta al coronavirus (si veda in dettaglio il successivo paragrafo 4.1) e dall'altro a introdurre uno strumento temporaneo di solidarietà a tutela dei posti di lavoro e delle attività autonome ("Sure", si veda il paragrafo dedicato).

Si segnala che l'8 aprile sono stati adottati [orientamenti sull'uso ottimale e razionale dei farmaci](#), sottolineando la necessità che le autorità nazionali:

- 1) dimostrino solidarietà, eliminando divieti e restrizioni all'esportazione e garantendo la disponibilità dei farmaci essenziali negli ospedali e nelle farmacie ed evitando la costituzione di scorte a livello nazionale;
- 2) garantiscano l'approvvigionamento, aumentando e riorganizzando la produzione;
- 3) promuovano l'uso ottimale dei farmaci negli ospedali, adattando i protocolli esistenti o definendone nuovi per evitare l'uso eccessivo di medicinali, ma anche prevedendo la possibilità di estenderne la scadenza;
- 4) ottimizzino le vendite nelle farmacie al fine di evitare gli acquisti in quantità massicce.

Nella stessa data è stata presentata una Comunicazione ([C\(2020\) 3200](#)) che introduce un quadro temporaneo per valutare questioni connesse alla **politica di concorrenza** relative alla cooperazione tra imprese. Il documento vuole costituire una guida per le imprese che vogliano coordinare la propria attività per aumentare la produzione ed ottimizzare l'offerta di farmaci, in particolar modo agli ospedali. Vi si illustra come e quando le imprese possano ricevere consulenza o conferma scritta in merito alla conformità della loro attività alle norme vigenti in materia di concorrenza.

Fonti di stampa riportano che la Commissione sarebbe altresì in procinto di elaborare linee guida per la **revoca delle misure di isolamento sociale** finora adottate. La pubblicazione sarebbe stata però rinviata a fronte delle sensibili differenze di approccio degli Stati membri.

Si segnala infine che, in considerazione del notevole impatto che la pandemia sta avendo sulla capacità amministrativa degli Stati membri, risulta che sia stato concordato il **rinvio di alcune tra le principali scadenze amministrative** derivanti dal diritto dell'Unione. Tra queste si segnalano le lettere di risposta alla messa in mora nell'ambito delle procedure di infrazione e le risposte relative alle misure necessarie per conformarsi a sentenze di condanna della Corte di Giustizia. La Commissione europea ha altresì comunicato ai Parlamenti nazionali la propria intenzione di tenere conto delle risoluzioni che rilevano la violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità anche se recapitate dopo la scadenza del termine di otto settimane stabilito dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona.

4.1 Mobilitazione del bilancio dell'UE

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato un [articolato pacchetto di proposte](#), illustrato nella Comunicazione [COM\(2020\) 143](#), che rende i **fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea completamente flessibili**⁵, in modo che fino all'ultimo euro disponibile possa essere diretto a sostenere gli sforzi per combattere la pandemia ed attutirne il contraccolpo economico. Così, si propone di convogliare tutte le risorse non ancora impegnate dei tre fondi della politica di coesione ([Fondo europeo di sviluppo regionale](#), [Fondo sociale europeo](#) e [Fondo di coesione](#)) verso la battaglia contro il coronavirus, consentendo:

- 1) il **trasferimento di risorse tra i fondi**, tra categorie di regioni e tra obiettivi strategici per garantirne l'utilizzo laddove il bisogno è maggiore;
- 2) il **finanziamento UE pari al 100 per cento**, abolendo - in via del tutto eccezionale - la necessità di co-finanziamento nazionale in considerazione del fatto che gli Stati membri stanno già utilizzando tutte le proprie risorse;
- 3) la **semplificazione delle fasi procedurali** connesse all'attuazione dei programmi, all'uso degli strumenti finanziari e all'*audit*. In un proprio [documento divulgativo](#), la Commissione preannuncia inoltre estrema flessibilità non solo nel caso in cui i beneficiari non riescano a rispettare gli obblighi in maniera puntuale per motivi legati alla pandemia (ad esempio a causa dell'indisponibilità del personale) ma anche nel valutare il rispetto degli obblighi da parte degli Stati membri;
- 4) il **rimborso retroattivo** delle spese realizzate prima della presentazione della domanda di finanziamento;

Ogni risorsa disponibile nel bilancio dell'Unione per il 2020 (3 miliardi di euro) viene inserita in uno **strumento di emergenza** che offra sostegno ai sistemi sanitari europei per la fornitura di dispositivi di protezione e apparecchi di respirazione ma anche per la ricerca medica, l'impiego di nuovi trattamenti e la produzione, acquisto e distribuzione di vaccini.

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 138](#).

In particolare, 2,7 miliardi sarebbero inseriti nello strumento di emergenza istituito ai sensi del regolamento 2016/369 mentre i restanti 300 milioni sarebbero assegnati a RescEu per finanziare la creazione di scorte comuni di apparecchiature⁶.

Il [regolamento \(UE\) 2016/369](#) stabilisce il quadro entro il quale l'Unione può concedere sostegno finanziario di emergenza in caso di catastrofe, naturale o provocata dall'uomo, in relazione alla quale l'Unione si trova in una posizione migliore rispetto agli Stati membri per mobilitare livelli di finanziamento adeguati e destinarli a potenziali interventi salvavita in modo economico, efficiente ed efficace (par. 12 delle Premesse).

Ulteriori, specifiche proposte sono formulate a favore:

- 1) dei **più indigenti**, modificando le norme applicabili al [Fondo di aiuti europei agli indigenti](#) per introdurre formule di flessibilità quali la possibilità di ricorso a *voucher* elettronici per ridurre il rischio di contaminazione o la possibilità di finanziare dotazioni di sicurezza per coloro che consegnano gli aiuti⁷;
- 2) di **pescatori, operatori dell'acquacoltura ed associazioni di produttori**⁸. Tramite modifiche mirate al [Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca](#) sarà, tra l'altro, fornito un sostegno per l'arresto temporaneo delle attività di pesca e la sospensione della produzione e per i costi aggiuntivi gravanti sugli acquacoltori, nonché assistenza alle organizzazioni di produttori per l'ammasso di prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Risulta che in Consiglio le proposte siano state accolte con favore. In considerazione della situazione di emergenza è stato proposto di non apportare modifiche al testo presentato dalla Commissione e di derogare dal periodo di otto settimane concesso ai Parlamenti nazionali per l'espressione di un parere motivato sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per l'adozione si è convenuto di ricorrere alla procedura scritta o ad una procedura d'urgenza (documenti del Consiglio [7215/20](#) e [7200/20](#)).

L'approvazione da parte del Parlamento europeo dovrebbe avere luogo durante la seduta plenaria a distanza ("dematerializzata") che dovrebbe avere luogo giovedì 16 aprile.

Tali misure si aggiungono a quelle già presentate lo scorso 13 marzo, per l'illustrazione delle quali si rinvia alla [Nota UE n. 44/2](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 2 aprile 2020.

I commissari Gentiloni (Economia) e Breton (Mercato interno), invece, hanno affidato ad un intervento sulla [stampa](#) la proposta della creazione di un **Fondo per la rinascita**, espressamente concepito per emettere **obbligazioni a lungo termine**. Si tratterebbe di uno strumento di finanziamento non convenzionale che potrebbe essere dotato di risorse di bilancio e "di una *governance* che consenta di evitare qualsiasi *moral hazard*, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo dei finanziamenti, che potrebbero essere strettamente circoscritti agli investimenti comuni di rilancio industriale legati alla crisi attuale". L'obiettivo sarebbe di mobilitare risorse per circa il 10 per cento del PIL europeo, pari a circa 1.500-1.600 miliardi di euro. Alla proposta è stato dato un seguito in sede di Eurogruppo, come illustrato nel paragrafo dedicato.

⁶ Si vedano le proposte di regolamento del Consiglio di cui ai [COM\(2020\) 175](#) e [COM\(2020\) 174](#), le proposte di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio di cui al [COM\(2020\) 172](#) e [COM\(2020\) 171](#), la proposta di modifica di bilancio n. 2 al bilancio generale 2020 di cui al [COM\(2020\) 170](#) e la Comunicazione di cui al [COM\(2020\) 173](#).

⁷ Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 141](#).

⁸ Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 142](#).

4.2 I negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

L'ampiezza della crisi economica che si delinea in conseguenza della pandemia è tale che il prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**⁹ dovrà necessariamente tenere conto delle conseguenze del Coronavirus. Come ha avuto modo di affermare [la presidente von der Leyen](#), "il prossimo bilancio europeo (...) dovrà impersonificare la nostra risposta alla crisi del corona virus".

Risulta che la Commissione europea starebbe lavorando su **nuove proposte**, che potrebbero essere presentate **entro la fine di aprile**, in cui potrebbero essere rafforzate le misure nel settore sociale, introdotti nuovi strumenti di stimolo della ripresa economica e per affrontare la crisi territoriale derivante dalla pandemia.

Le **ipotesi** sul tavolo sarebbero molteplici. Se infatti alcune delegazioni sarebbero inclini a rinegoziare il bilancio per l'intero settennato sulla base delle proposte pendenti, altre prediligerebbero l'introduzione di **misure di transizione** mediante l'estensione di un anno del QFP corrente (2014-2020). Il bilancio per il 2021 (cosiddetto "anno corona") potrebbe quindi essere approvato in maniera distinta rispetto a quello del restante periodo di programmazione, le negoziazioni per il quale si svolgerebbero quindi in maniera più agevole.

Fonti di stampa riportano inoltre che si starebbe considerando l'ipotesi di **innalzare il tetto delle risorse proprie e degli stanziamenti di impegno dell'Unione** al 2 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri per un periodo massimo di quattro anni. Tale iniziativa fornirebbe alla Commissione una capacità di indebitamento addizionale sui mercati finanziari, che potrebbe tradursi in un'accresciuta capacità di spesa ed investimento per gli Stati membri.

Si ricorda che per l'approvazione della decisione sulle risorse proprie l'articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede una procedura legislativa speciale, con la delibera all'unanimità del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo, ma anche l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Nel QFP 2014-2020 le risorse proprie sono limitate ad un massimale dell'1,20 per cento e gli stanziamenti di impegno all'1,26 per cento del reddito nazionale lordo¹⁰.

4.3 Aiuti di Stato

Per rispondere alla crisi economica e sanitaria legata alla diffusione del COVID-19, **la Commissione europea ha deciso di concedere agli Stati membri la piena flessibilità nell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato**.

A tal fine, lo scorso 3 aprile **ha adottato** una [Comunicazione](#) che **modifica il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, approvato lo scorso 19 marzo, **ampliando il ventaglio di misure** in esso contenute.**

⁹ Per dettagli sulle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'evoluzione del negoziato per i loro approvazione si rinvia ai Dossier del Servizio studi del Senato: "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Le proposte originarie della Commissione europea" ([78/DE](#)) e "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. I negoziati dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020" ([79\1 DE](#)).

¹⁰ Per maggiori dettagli sui massimali del QFP 2014-2020 si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

Si ricorda che con il Quadro temporaneo del 19 marzo scorso la Commissione europea ha legittimato, **fino a fine dicembre 2020, 5 tipologie di aiuti di stato** per consentire agli Stati membri di intervenire a sostegno dell'emergenza economica causata dalla pandemia in atto.

Le cinque tipologie di aiuti di stato legittimati il 19 marzo sono: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e pagamenti anticipati fino a 800.000 euro per impresa; garanzie di stato; prestiti pubblici agevolati alle imprese; garanzie per le banche; assicurazioni al credito all'esportazione a breve termine. Dalla pubblicazione del Quadro temporaneo la Commissione europea sta autorizzando molti progetti di aiuti di stato notificati da numerosi Stati membri¹¹.

Inoltre, il **9 aprile** ha inviato per consultazione agli Stati membri un progetto di proposta allo volto a modificare ulteriormente il Quadro temporaneo allo scopo di **estenderne ulteriormente la portata**. La proposta mira a dare agli Stati membri la possibilità di varare **misure di ricapitalizzazione** per le imprese in difficoltà. In considerazione del forte impatto che possono avere sulla concorrenza nel mercato unico, tali interventi pubblici dovrebbero restare misure di ultima istanza. Saranno poi subordinati a chiare condizioni per quanto riguarda l'entrata dello Stato nelle imprese interessate, la sua remunerazione e l'uscita da esse, a rigide disposizioni in materia di *governance* e a misure adeguate per limitare eventuali distorsioni della concorrenza (si veda al riguardo la [Dichiarazione](#) della Commissione europea del 9 aprile).

Gli Stati membri hanno la possibilità di presentare osservazioni sul progetto di proposta della Commissione. La Commissione intende mettere in atto il quadro temporaneo modificato entro la prossima settimana.

4.3.1. Modifiche al Quadro temporaneo approvate il 3 aprile

Le modifiche approvate il **3 aprile** integrano il Quadro temporaneo con ulteriori **cinque tipologie di aiuti**, anch'esse legittimate **fino a fine dicembre 2020**. Per alcune di esse è previsto inoltre un sistema di garanzie.

Le cinque tipologie di aiuti introdotte sono:

- 1) **Aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19:** gli Stati membri potranno concedere, fino al **31 dicembre 2020**, aiuti sotto forma di **sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali** per attività di ricerca e sviluppo in materia di coronavirus e di terapie antivirali.
 - L'intensità dell'aiuto per ciascun beneficiario può coprire il 100 % dei costi ammissibili per la ricerca fondamentale e non deve superare l'80 % dei costi ammissibili per la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale. Gli aiuti possono essere combinati con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili, a condizione che gli aiuti combinati non superino i suddetti massimali.
 - L'intensità degli aiuti può essere aumentata se più di uno Stato membro sostiene il progetto di ricerca e se il progetto di ricerca è realizzato in **collaborazione transfrontaliera** con organismi di ricerca o altre imprese.
 - Gli aiuti possono essere concessi **a condizione che** i beneficiari si impegnino a concedere **licenze non esclusive** a condizioni di mercato **non discriminatorie** a terzi nello SEE (Spazio economico europeo).
- 2) **Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e upscaling:** gli Stati membri possono concedere, **fino al 31 dicembre 2020**, aiuti sotto forma di **sovvenzioni**

¹¹ Per una panoramica aggiornata sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri a norma del Quadro temporaneo si veda [la pagina](#) a cura della Commissione europea (l'aggiornamento all'8 aprile è disponibile in lingua inglese).

- dirette, agevolazioni fiscali, anticipi rimborsabili** per la costruzione o il miglioramento delle infrastrutture di prova necessarie per sviluppare, provare e ampliare di scala, prodotti utili a contrastare la pandemia di coronavirus (medicinali e vaccini, dispositivi e attrezzature mediche, disinfettanti, ecc.). L'intensità degli aiuti non deve superare il 75 % dei costi ammissibili.
- I progetti di investimenti sovvenzionati **dovranno essere completati entro 6 mesi** dalla concessione dell'aiuto.
 - L'intensità degli aiuti può essere aumentata se l'investimento viene concluso **entro due mesi** dalla data di concessione dell'aiuto e **se il sostegno proviene da più di uno Stato membro**
 - In aggiunta possono essere concesse **garanzie a copertura di perdite per incentivare le imprese ad investire.**
 - Gli aiuti nell'ambito della presente misura non sono combinati con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili.
- 3) **Aiuto agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19:** gli Stati membri possono concedere, fino al **31 dicembre 2020**, aiuti sotto forma di **sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, anticipi rimborsabili e garanzie a copertura di perdite** per sostenere investimenti che permettano di produrre rapidamente i prodotti connessi al coronavirus (medicinali e vaccini, dispositivi e attrezzature mediche, disinfettanti, ecc.). L'intensità dell'aiuto non deve superare l'80 % dei costi ammissibili;
- Gli aiuti **devono riguardare prodotti connessi al COVID-19** e i progetti di investimento **devono essere completati entro 6 mesi** dalla concessione dell'aiuto. L'intensità degli aiuti può essere aumentata se il progetto viene completato **entro 2 mesi** e se il **sostegno proviene da più di uno Stato membro.**
 - In aggiunta possono essere concesse **garanzie a copertura di perdite per incentivare le imprese ad investire.**
 - Gli aiuti nell'ambito della presente misura non sono combinati con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili.
- 4) **Aiuti sotto forma di differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali:** al fine di ridurre i vincoli di liquidità a cui devono far fronte le imprese a causa della crisi e per preservare l'occupazione, gli Stati membri potranno concedere differimenti nel pagamento delle tasse e/o dei contributi previdenziali per i settori, le regioni o i tipi di imprese maggiormente colpiti dalla pandemia.
- L'aiuto deve essere concesso entro il **31 dicembre 2020** e la scadenza del differimento non può essere successiva al **31 dicembre 2022.**
- 5) **Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19:** al fine di contribuire a l'impatto della crisi dovuta al coronavirus sui lavoratori, gli Stati membri possono contribuire ai costi salariali di imprese nei settori o regioni maggiormente colpiti dalla pandemia, che altrimenti avrebbero dovuto licenziare del personale. La sovvenzione viene concessa per un periodo non superiore a **12 mesi** a decorrere dalla domanda di aiuto e non deve superare **l'80%** della retribuzione mensile lorda del lavoratore.

La Comunicazione del 3 aprile apporta inoltre alcune modifiche alle tipologie di aiuto legittimate il 19 marzo scorso ampliando le possibilità di sostegno da parte degli Stati membri.

Viene infatti **inserita la possibilità di concedere alle imprese**, oltre alle sovvenzioni dirette, alle agevolazioni fiscali e ai pagamenti anticipati, anche **prestiti, garanzie e partecipazioni**. Il valore nominale dovrà sempre essere al di sotto di 800.000 Euro per impresa. Tali misure possono essere combinate anche con gli aiuti *de minimis*¹² e con altri tipi di aiuti. Un'ulteriore modifica al Quadro temporaneo riguarda l'**assicurazione del credito all'esportazione a breve termine**. In base a tale modifica la Commissione considera, fino al **31 dicembre 2020**, temporaneamente **non assicurabili sul mercato** tutti i rischi commerciali e politici associati alle esportazioni verso i paesi elencati nella Comunicazione sul credito all'esportazione a breve termine¹³. In questo modo si concedono maggiori possibilità alle assicurazioni statali di coprire i rischi legati al credito all'esportazione in un momento in cui le assicurazioni private si trovano impossibilitate a farlo a causa della crisi generata dalla pandemia di COVID-19¹⁴.

4.3.2 Contesto

Il Quadro temporaneo integra la Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" con la quale il 13 marzo scorso la Commissione europea ha fornito chiarimenti in materia di **aiuti di Stato**, specificando che gli Stati membri possono adottare le seguenti misure di sostegno senza violare la normativa dell'Unione:

- 1) misure applicabili a tutte le imprese, ad esempio integrazioni salariali o la sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi sociali;
- 2) sostegno finanziario diretto ai consumatori, ad esempio per i servizi o i biglietti annullati non rimborsati dagli operatori coinvolti;
- 3) soddisfare un eventuale grave fabbisogno di liquidità e sostenere le imprese a rischio di fallimento a causa dell'epidemia (articolo 107, par. 3, let *c*) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE);
- 4) compensare le imprese per i danni subiti in circostanze eccezionali, come quelle dovute all'epidemia. A titolo di esempio, rientrerebbero in questa fattispecie eventuali compensazioni a settori colpiti in modo particolarmente grave (trasporti, turismo e comparto alberghiero) o misure volte a compensare gli organizzatori di manifestazioni annullate che hanno subito danni (articolo 107, par. 2, let *b*), TFUE);
- 5) aiuti che, per la loro minima entità, sono sottratti al regime autorizzatorio della Commissione (aiuti fino a 200.000 euro nell'arco di tre anni, ovvero 100.000 euro nell'arco di tre anni per il settore del trasporto di merci su strada, ovvero 25.000 e 30.000 euro rispettivamente nei settori dell'agricoltura e della pesca)¹⁵.

¹² Gli aiuti *de minimis* sono aiuti di stato che per la loro minima entità, sono sottratti al regime autorizzatorio della Commissione. Si tratta di aiuti fino a 200.000 euro nell'arco di tre anni, ovvero 100.000 euro nell'arco di tre anni per il settore del trasporto di merci su strada, ovvero 25.000 e 30.000 euro rispettivamente nei settori dell'agricoltura e della pesca. Si vedano, per maggiori dettagli, il regolamento (UE) n. 1407/2013 e il regolamento (UE) n. 717/2014.

¹³ Si tratta di tutti gli Stati membri più 8 paesi dell'OCSE.

¹⁴ Sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine e sulla citata Comunicazione si veda il paragrafo 4.2.2 della Nota UE n. 44_2 a cura del Servizio Studi del Senato.

¹⁵ Per maggior dettali si rimanda al paragrafo 4.2 della Nota UE n. 44 a cura del Servizio Studi del Senato.

4.4 Ricorso alla flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita

La Commissione europea ha proposto di **applicare appieno la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita (PSC)**, e in particolare:

- 1) **l'attivazione della clausola di salvaguardia generale**, in virtù della quale, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE, gli Stati membri possono adottare misure di bilancio adeguate a far fronte alle conseguenze della crisi, pur nell'ambito delle procedure previste dal PSC¹⁶. La proposta di attivare la clausola di salvaguardia è stata formalizzata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 nella breve Comunicazione di cui al documento [COM\(2020\) 123](#)¹⁷, descritta più in dettaglio nell'[edizione precedente di questa nota](#). Nella [dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19](#) i Ministri delle finanze, nel ribadire che il ricorso a tale misura assicurerà la flessibilità necessaria a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile, hanno riaffermato il proprio "pieno impegno" rispetto al PSC. Nessun ulteriore passaggio formale è quindi necessario per l'attivazione della clausola;
- 2) **l'aggiustamento degli sforzi di bilancio richiesti agli Stati membri** in linea con le norme di bilancio dell'UE, in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun paese;
- 3) **l'applicazione della flessibilità per far fronte a "eventi inconsueti non soggetti al controllo" dell'amministrazione pubblica dello Stato membro**, ritenuta dalla Commissione adeguata alla situazione attuale. La Commissione ritiene tale clausola applicabile anche alle spese eccezionali destinate a contenere l'emergenza COVID-19, **soprattutto in relazione alle spese sanitarie e alle misure di sostegno mirate per imprese e lavoratori, purché siano di natura temporanea e collegate all'epidemia**;
- 4) **l'esclusione, ai fini della valutazione del rispetto delle regole di bilancio, e in particolare del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, degli effetti delle misure di bilancio *una tantum*** (ad esempio le misure necessarie per contenere e trattare la pandemia, garantire un sostegno di liquidità alle imprese e proteggere i posti di lavoro ed i redditi dei lavoratori colpiti).

4.5 Gestione delle frontiere esterne

Al fine di limitare la diffusione del virus a livello globale, in occasione del Consiglio europeo del **17 marzo** i capi di Stato e di governo dell'Unione hanno convenuto di **rafforzare le frontiere esterne applicando per un periodo di 30 giorni una restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'Unione**, sulla base dell'approccio definito dalla Commissione europea nella comunicazione "COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE" ([COM\(2020\)115](#)).

¹⁶ Per una ricostruzione normativa della clausola, si rinvia all'edizione precedente di questa nota ([Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#)).

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita ([COM\(2020\) 123](#)).

Sono **esentati** dalla restrizione temporanea dei viaggi:

- **i cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione europea¹⁸ e degli Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera) e loro familiari;**
- **i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE**, nonché le persone il cui diritto di soggiorno è derivato da altre direttive dell'UE o dal diritto nazionale o che siano in possesso di un visto per soggiorno di lunga durata.

La restrizione non deve inoltre applicarsi ad altri **viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale**, fra cui: operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani; lavoratori frontalieri; personale dei trasporti impegnato nel trasporto merci e personale dei trasporti di altro tipo, nella misura necessaria; diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali, personale militare e operatori umanitari impegnati nell'esercizio delle proprie funzioni; passeggeri in transito¹⁹; passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi; persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari.

Saranno comunque effettuati controlli sanitari coordinati e rafforzati sulle persone autorizzate a entrare nella zona UE+.

Il Consiglio europeo ha inoltre approvato gli **Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza COVID-19 (C(2020)1753)**, proposti il 16 marzo dalla Commissione europea al fine di coordinare a livello di Unione le misure relative ai controlli di frontiera fra gli Stati membri ed evitare pratiche divergenti (come evidenziato nelle conclusioni del Presidente del Consiglio europeo Jean Michel, è in ogni caso necessario garantire il passaggio di medicinali, generi alimentari e merci, e il rientro nei propri Paesi dei cittadini europei; nonché trovare "soluzioni adeguate" per i lavoratori transfrontalieri).

La Commissione ha anche istituito un **gruppo di coordinamento settimanale "COVID-19/Gruppo d'informazione Corona - Frontiere"** con la partecipazione degli Stati membri, dei Paesi associati Schengen, del Segretariato generale del Consiglio e dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per lo scambio di informazioni e migliori pratiche in vista di un approccio coordinato alle frontiere e per condividere aggiornamenti settimanali sulla situazione sanitaria relativa all'epidemia.

Gli orientamenti definiscono i principi di un approccio integrato a una gestione efficace delle frontiere per tutelare la salute preservando nel contempo l'integrità del mercato interno. Indicano quindi le procedure da adottare per **rafforzare i controlli sanitari alle frontiere esterne**, in conformità con la vigente **normativa europea**.

Gli Stati membri **possono rifiutare una domanda di visto per soggiorni di breve durata nonché l'ingresso nello spazio Schengen ai titolari di visto** in caso di pericoli per la **salute pubblica**. Misure alternative, come la quarantena o l'autoisolamento, possono tuttavia essere adottate se ritenute più efficaci.

Non costituire una minaccia per la salute pubblica è una condizione di ingresso ai sensi del Codice frontiere Schengen²⁰ e una delle condizioni per ottenere un visto per soggiorni di breve durata in base

¹⁸ Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

¹⁹ Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.

²⁰ Il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (**codice frontiere Schengen**) stabilisce le norme riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e l'assenza di controlli alle frontiere interne. Per quanto riguarda il **regime delle frontiere esterne**, il Codice

al [Codice dei visti](#). Come ulteriore orientamento, il Manuale pratico per le guardie di frontiera ([manuale Schengen](#)) specifica che qualsiasi minaccia per la salute dei cittadini europei e le decisioni su misure efficaci da adottare devono essere valutate e coordinate tramite il **Comitato per la sicurezza sanitaria** (composto dalle [autorità sanitarie pubbliche](#) degli Stati membri dell'UE) e notificate al Sistema di allarme rapido e di reazione (EWRS), tenendo conto delle valutazioni del rischio effettuate dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

La Commissione raccomanda che il rifiuto di ingresso sia **proporzionato e non discriminatorio**. Invita inoltre gli Stati membri a consentire e agevolare l'attraversamento dei lavoratori transfrontalieri, in particolare, ma non esclusivamente, di coloro che operano nel settore dell'assistenza sanitaria, nel settore alimentare e in altri servizi essenziali (la cura dei bambini, l'assistenza agli anziani e il personale critico nei servizi di utilità generale).

Il **Consiglio europeo del 26 marzo** ha dichiarato che valuterà la situazione a tempo debito e deciderà se prorogare o meno le misure relative al rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. Ha dichiarato inoltre il proprio impegno, con il sostegno attivo dell'Alto rappresentante e della Commissione, a intensificare gli sforzi volti a garantire che i cittadini dell'Unione bloccati in Paesi terzi che desiderano tornare a casa possano farlo. Ha invitato quindi la Commissione a presentare un *addendum* agli orientamenti in materia di gestione delle frontiere per agevolare le modalità di transito per i cittadini dell'UE rimpatriati.

Il **30 marzo** la Commissione europea ha presentato le **Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti (C(2020)2050)**, dando seguito alla richiesta del Consiglio europeo.

Le linee guida forniscono alle guardie di frontiera e alle autorità competenti per i visti orientamenti in merito a:

- l'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi a tutti gli spostamenti non essenziali da Paesi terzi verso la zona UE+;
- la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e dei loro familiari bloccati in Paesi terzi;
- il servizio minimo offerto dai consolati per il trattamento delle domande di visto;
- il trattamento dei soggiorni fuori termine causati da restrizioni dei viaggi.

Per quanto concerne i **criteri di respingimento**, le linee guida specificano che è possibile rifiutare l'ingresso ai cittadini di Paesi terzi non residenti che presentino sintomi compatibili con il virus o che sono stati particolarmente esposti al rischio di infezione e sono considerati una minaccia per la salute pubblica (per determinare se un viaggiatore presenti tale rischio, le guardie di frontiera sono invitate a consultare la [relazione tecnica](#) del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie). Sono esentati dalla restrizione temporanea dei viaggi i cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE e dei Paesi associati Schengen e i loro familiari, e i cittadini non UE soggiornanti di lungo periodo, che rientrano a casa; sono inoltre esentati altri cittadini di Paesi terzi aventi una funzione o una necessità essenziale (per esempio **operatori sanitari, lavoratori frontalieri e lavoratori stagionali del settore agricolo**). Al fine di proteggere lo spazio Schengen da eventuali minacce terroristiche o dalla criminalità transfrontaliera, le autorità nazionali che svolgono **verifiche di frontiera** sui viaggiatori autorizzati ad attraversare le frontiere esterne in ingresso devono applicare rigorosamente il Codice frontiere Schengen ed effettuare controlli sistematici consultando il Sistema di informazione

prevede che i cittadini dei Paesi extra UE siano sottoposti a controlli in conformità delle condizioni di ingresso nel Paese, comprese la consultazione sistematica delle banche dati pertinenti, tra le quali, principalmente il Sistema di informazione Schengen (SIS), nonché il sistema di informazione visti (VIS), qualora la persona sia soggetta all'obbligo del visto.

Schengen (SIS). Nel corso delle **verifiche all'uscita**, le autorità di frontiera dovrebbero fornire informazioni sulle restrizioni dei viaggi, mentre i casi che suscitano preoccupazione in relazione alla Covid-19 dovrebbero essere immediatamente riferiti ai servizi sanitari competenti.

Gli Stati membri devono agevolare il transito dei cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE e dei Paesi associati Schengen e dei loro familiari, a prescindere dalla cittadinanza, nonché dei cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno, e delle persone a loro carico, che **ritornano nello Stato membro** di cui hanno la cittadinanza o in cui risiedono.

I **consolati** degli Stati membri dovrebbero garantire un "servizio minimo" per il trattamento delle domande di visto presentate da viaggiatori esenti dalle restrizioni temporanee dei viaggi.

Gli Stati membri sono invitati a **non applicare sanzioni o penalità amministrative** ai viaggiatori di Paesi terzi che devono soggiornare nell'UE più a lungo di quanto siano autorizzati a causa della restrizione dei viaggi. Ai titolari di visto per soggiorno di breve durata, che si trovano nello spazio Schengen e che non possono partire alla scadenza del visto, gli Stati membri possono estendere fino a un massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni la durata del soggiorno, o rilasciare un visto nazionale per soggiorno di lunga durata o un permesso di soggiorno temporaneo nel caso in cui questi siano costretti a soggiornare al di là della proroga concessa. Anche ai cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto le autorità nazionali competenti dovrebbero rilasciare un visto nazionale per soggiorno di lunga durata o un permesso di soggiorno temporaneo.

L'8 aprile la Commissione europea ha adottato la comunicazione "**Valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE**" ([COM\(2020\)148](#)).

Dopo aver esaminato gli sviluppi successivi all'adozione della comunicazione del 16 marzo relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, **la Commissione invita gli Stati membri Schengen e gli Stati associati Schengen a prorogare in modo coordinato l'applicazione della restrizione dei viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso la zona UE+ di altri 30 giorni, fino al 15 maggio 2020**, al fine di limitare l'ulteriore diffusione del virus. Qualsiasi ulteriore proroga di tale periodo dovrebbe essere valutata di nuovo, in funzione degli sviluppi della situazione epidemiologica.

La Commissione rileva come nel mese di marzo si sia assistito a una drastica riduzione dei viaggi globali. Il 31 marzo 2020 [Eurocontrol](#) ha registrato una riduzione complessiva dell'86,1% del numero di voli, il che si traduce in 25.948 voli in meno (rispetto al 31 marzo 2019). Nel complesso il traffico passeggeri si è quasi azzerato e i voli rimanenti si limitano principalmente a voli cargo e voli di rimpatrio. Una tendenza analoga nel traffico passeggeri si riscontra anche in altri mezzi di trasporto, quali traghetti, autobus e treni.

Dall'esperienza maturata dagli Stati membri e dagli altri Paesi esposti alla pandemia risulta che le misure applicate per contrastarne la diffusione richiedono più di 30 giorni per essere efficaci e produrre i risultati auspicati, come confermato dalla situazione epidemiologica all'interno dell'UE (dal 16 marzo si evidenzia un continuo aumento del numero di nuovi casi e decessi). La pandemia ha inoltre continuato a diffondersi al di fuori dell'Unione, anche in Paesi con milioni di cittadini che generalmente viaggiano da e verso l'UE ogni anno. Secondo l'ultima [valutazione](#) del **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie**, il rischio di un aumento della trasmissione comunitaria è moderato se sono applicate misure di mitigazione e molto elevato se le misure di mitigazione sono insufficienti, mentre rimane comunque elevato il rischio di un superamento delle capacità dei sistemi sanitari e di assistenza sociale nelle prossime settimane anche se sono applicate misure di mitigazione.

4.6 Misure di sostegno al reddito e all'occupazione

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta relativa all'istituzione di "Sure"²¹, un **Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione**.

La proposta è volta a tutelare i lavoratori e i posti di lavoro messi a rischio dall'epidemia di COVID-19 mediante la creazione di uno **strumento temporaneo e complementare** (articolo 3) che metta risorse aggiuntive a disposizione degli Stati membri che debbano **affrontare improvvisi aumenti di spesa pubblica** finalizzati a compensare gli effetti economici e sociali recessivi connessi alle politiche di contrasto alla diffusione del coronavirus.

L'assistenza finanziaria consisterebbe nell'**erogazione di prestiti** ai Paesi richiedenti, garantiti da tutti gli Stati membri. A tal fine, la **Commissione europea verrebbe autorizzata a prendere a prestito, per conto dell'Unione, mediante l'emissione di titoli sui mercati dei capitali o direttamente da istituzioni finanziarie** (articolo 4), fino ad un massimo di 100 miliardi di euro (articolo 5 della proposta).

I regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono definiti dalla Commissione europea come programmi che, in determinate circostanze, consentono alle aziende in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro dei loro dipendenti, ai quali viene erogato un sostegno pubblico al reddito per le ore non lavorate. Regimi analoghi di reddito sostitutivo si applicano ai lavoratori autonomi. Sembra rientrare in tale categoria la cassa integrazione guadagni.

La **decisione di concedere l'assistenza finanziaria spetterebbe al (solo) Consiglio**, su **proposta della Commissione** (articolo 6). La decisione conterrebbe le specifiche condizioni del prestito agli Stati membri (ammontare, durata, costo, modalità tecniche di attuazione), le quali dovrebbero essere oggetto di un accordo fra la **Commissione europea e lo Stato membro interessato** (articolo 8). Su richiesta dello Stato membro, qualora le circostanze consentissero un miglioramento del tasso di interesse, la Commissione potrebbe rifinanziare in tutto o in parte il prestito o ristrutturarne le condizioni finanziarie.

La proposta identifica **regole prudenziali applicabili al portafoglio di prestiti** (articolo 9), fra le quali viene specificato che se uno Stato membro non dovesse riuscire a effettuare un rimborso, la Commissione potrebbe rinnovare i prestiti contratti a tal fine per conto dell'Unione.

Gli Stati membri contribuiranno allo strumento fornendo una **garanzia solidale** rispetto alle obbligazioni che saranno assunte dall'Unione (articolo 11), per cui se uno Stato membro non onorasse la richiesta nei termini, la Commissione avrebbe diritto di avanzare richieste aggiuntive agli altri Paesi. L'operatività della proposta sarebbe subordinata allo stanziamento da parte dei singoli Stati membri, a titolo di garanzia, di una cifra complessiva pari a 25 miliardi di euro, da ripartire in base al prodotto nazionale lordo (articolo 12).

Si evidenzia che, per quanto formalmente la proposta sia sottoposta alla procedura legislativa ordinaria - e quindi l'approvazione in Consiglio avverrebbe a maggioranza qualificata degli Stati membri -, la necessità di consenso unanime al finanziamento della garanzia comporta che di fatto sia richiesta l'unanimità.

²¹ L'acronimo "Sure" deriva dall'inglese "instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency", strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nel corso di un'emergenza.

La [Commissione europea](#) ha definito il Fondo "Sure" come la "concretizzazione emergenziale" dello **schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione**, oggetto di dibattito nell'Ue da diversi anni. Ha inoltre precisato che l'approvazione di tale misura temporanea non preclude in nessun modo la futura approvazione di uno schema permanente.

Lo schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione dovrebbe essere finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero livelli predeterminati. Il [programma di lavoro](#) della Commissione europea per l'anno 2020 e la tabella di marcia temporale pubblicata in [allegato](#) alla Comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizione giuste" ([COM\(2020\) 14](#)) avevano ipotizzavano la pubblicazione della relativa proposta per il quarto trimestre del 2020²²; la citata Comunicazione [COM\(2020\) 112](#) aveva preannunciato un'accelerazione dei lavori.

Sembra che in Consiglio l'accoglienza riservata alla proposta sia stata in generale positiva. Le discussioni sarebbero state impiegate attorno ai seguenti elementi:

- 1) il carattere apprezzabile ma allo stesso tempo non risolutivo dell'iniziativa;
- 2) la necessità di fornire chiarimenti sul rapporto tra gli articoli 122 - base giuridica della disposizione in argomento - e 125 del TFUE, ai sensi del quale "1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico";
- 3) il possibile pericolo di tardiva attivazione dello strumento dovuta al fatto che tutti gli Stati membri debbano sottoscrivere la garanzia;
- 4) l'opportunità di chiarire i criteri di allocazione delle risorse a fronte di richieste contemporanee da parte di più Stati membri;
- 5) perplessità relative all'assenza di un termine (*sunset clause*) poiché la durata dello strumento è collegata all'evolversi della crisi.

L'approvazione della proposta non dovrebbe avere una corsia preferenziale in Consiglio in virtù sia delle questioni pendenti sia perché - a differenza delle altre iniziative della Commissione - le risorse necessarie per la sua attuazione non sono già disponibili nel bilancio corrente dell'Unione.

5. Banca centrale europea

Nel corso di due riunioni, il [12](#) e il [18](#) marzo 2020, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha adottato una **serie di misure straordinarie** dirette a fornire al sistema imprenditoriale europeo, per il tramite del sistema finanziario, il flusso di liquidità necessaria.

²² [Notizie di stampa avevano](#) dato ampio risalto al sostegno dell'Italia alla proposta. Per dettagli sul dibattito relativo al regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione si rinvia al [Dossier n. 81/DE](#), "Audizione del Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, Nicolas Schmit, sulle tematiche di sua competenza - Roma, 25 febbraio 2020", curato dal Servizio studi del Senato e dall'Ufficio Relazioni con l'Unione europea della Camera dei deputati.

Obiettivo della BCE è quello di contrastare i rischi di interruzione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Nel comunicato stampa del 18 marzo 2020 la BCE ha esplicitamente dichiarato che "il Consiglio direttivo farà tutto ciò che sarà necessario nell'ambito del proprio mandato" e che "è assolutamente pronto a incrementare l'entità dei programmi di acquisto di attività e ad adeguarne la composizione, nella misura necessaria e finché le circostanze lo richiederanno. Esplorerà tutte le opzioni e tutti gli scenari per sostenere l'economia per l'intera durata di questo shock."

Tra le misure adottate, si segnala, in particolare, che:

- sono state varate **operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (ORLT) aggiuntive** rispetto al programma già esistente;
- sono state **migliorate le condizioni di accesso al programma OMLRT-III**;
- è stato **ulteriormente finanziato** (per 120 miliardi di euro) **il programma di acquisti delle attività del settore privato (PAA)**;
- è stato deciso di mantenere invariati i **tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali**, sulle operazioni di **refinanziamento marginale** e sui **depositi** presso la banca centrale;
- è stato deciso di continuare a reinvestire integralmente il **capitale rimborsato** sui titoli in scadenza nel quadro del PAA;
- nell'ambito della **vigilanza prudenziale sul settore bancario**, la BCE ha intrapreso alcune misure al fine di **accordare un allentamento dei requisiti di capitale e maggiore flessibilità negli oneri operativi di vigilanza**. Per le ulteriori misure adottate in materia di vigilanza sul sistema finanziario dagli altri organismi europei, si veda il relativo paragrafo;
- si è decisa l'**ammissione al programma di acquisto per il settore societario (Corporate Sector Purchase Programme, CSPP) della carta commerciale emessa da società non finanziarie**;
- si è deciso l'**allentamento dei requisiti in materia di garanzie**, apportando correzioni ai principali parametri di rischio. In particolare, si è deciso di ampliare la portata degli schemi di crediti aggiuntivi (*Additional Credit Claims, ACC*) includendo i crediti relativi al finanziamento del settore societario.

La decisione forse più rilevante, sia in termini quantitativi sia in termini di segnale di politica economica rivolto ai mercati, è, tuttavia, quella adottata il **18 marzo** sull'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*), con una **dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro**. Insieme all'incremento di 120 miliardi del PAA (si veda sopra), l'intervento della BCE ammonta a una quantità di risorse pari al 7,3% del PIL dell'area euro. Gli acquisti saranno condotti sino alla fine del 2020 e includeranno tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività (PAA) in corso. Per ulteriori dettagli si veda la [precedente edizione di questa nota](#).

Con la [decisione del 7 aprile](#), il Consiglio direttivo della BCE, in linea con quanto preannunciato nel comunicato del 12 marzo, ha adottato un **pacchetto di misure per allentare i requisiti in materia di garanzie**, ampliando la portata degli schemi di crediti

aggiuntivi (*Additional Credit Claims*, ACC) e apportando correzioni ai principali parametri di rischio nell'ambito del sistema delle garanzie. Ciò dovrebbe favorire la partecipazione delle banche alle operazioni di provvista di liquidità quali OMLRT-III e, di conseguenza, l'offerta di prestiti bancari alle imprese.

Il pacchetto di emergenza sulle garanzie si compone di **tre elementi**.

- 1) Il **maggior ricorso ai crediti goduti dalle banche quali garanzie**, in particolare attraverso **l'ampliamento della portata degli schemi di crediti aggiuntivi (ACC)**. Gli schemi ACC consentono alle Banche centrali nazioni di ampliare i requisiti dei crediti depositati in garanzia dalle controparti nazionali, decidendo, ad esempio, di accettare in garanzia prestiti con una qualità di credito inferiore, prestiti a tipi diversi di debitori, generalmente non accettati dalla BCE, o prestiti in valuta estera. Gli schemi ACC verranno quindi estesi ulteriormente, e temporaneamente, dalla BCE nei modi seguenti:
 - a. le garanzie potranno includere **prestiti alle società, PMI, lavoratori autonomi e famiglie garantiti dallo Stato o da altri enti del settore pubblico**. Ciò consentirà di favorire i prestiti che beneficeranno delle nuove misure di garanzia introdotte in queste settimane dagli Stati membri per fronteggiare la pandemia;
 - b. verrà **ampliata la portata dei sistemi di valutazione della qualità di credito** accettati nell'ambito dell'ACC per includere anche i **sistemi interni alle banche**;
 - c. si **ridurranno gli adempimenti di rendicontazione dei prestiti** per permettere alle banche di usufruire degli schemi ACC prima che il nuovo sistema di rendicontazione sia elaborato e avviato.

- 2) Una seconda serie di misure temporanee include le seguenti:
 - a. la **soglia minima di crediti nazionali non uniformi è ridotta** da 25.000 a 0 euro;
 - b. la **quota massima di strumenti di debito non garantiti emessi da ogni banca** nell'ambito di un *pool* di garanzie è **innalzata** dal 2,5% al 10%. Ciò consentirà un maggiore impiego di tali tipi di strumenti quali garanzie;
 - c. una **deroga al requisito sulla qualità di credito minima** degli strumenti di debito negoziabili emessi dalla **Repubblica ellenica** ai fini dell'accettazione di tali titoli quali garanzie per operazioni di credito nell'Eurosistema.

- 3) Infine, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di **innalzare temporaneamente il livello di tolleranza del rischio nelle operazioni di credito**. In particolare è stato introdotto un **meccanismo generale di riduzione del valore della garanzia del 20%**. Tale meccanismo consentirà di allentare i requisiti sulle garanzie pur mantenendo un grado di protezione coerente al variare delle tipologie di attività.

Il Consiglio direttivo precisa che tutte le misure elencate sono **temporanee**, con una **durata legata a quella del PEPP**, cioè fino alla fine del 2020. Le misure saranno esaminate nuovamente prima della fine del 2020 per valutarne **eventualmente la proroga** così da continuare a garantire la partecipazione delle banche alle operazioni di finanziamento.

Altre misure, non legate alla durata del PEPP, sono state adottate dal Consiglio direttivo nell'ambito dell'ordinaria revisione del quadro di controllo del rischio. In particolare, il Consiglio ha deciso di **modificare alcuni dei parametri di sconto (*haircut*) applicato alle attività non negoziabili** sia nell'ambito del quadro generale sulle garanzie, sia nell'ambito dell'ACC. Tale modifica si aggiunge a quella temporanea di cui sopra a ulteriore allentamento dei requisiti sulle garanzie, ferma restando l'adeguatezza della protezione dal rischio. In media, lo sconto su tali titoli di garanzia risulterà ridotto di circa il 20%.

Infine, il Consiglio direttivo ha incaricato le commissioni dell'Eurosistema di individuare delle **misure atte a mitigare temporaneamente l'effetto derivante dalla riduzione dei rating della qualità del credito** dei titoli di garanzia disponibili per le banche per effetto della crisi pandemica, assicurando comunque la qualità delle garanzie medesime.

6. Autorità europee di vigilanza (AEV)

Alla luce delle significative ricadute (attuali e potenziali) dello stato di emergenza sui settori bancario, finanziario e assicurativo, le agenzie indipendenti che fanno parte del sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie (SEVIF), istituito nel 2010, hanno adottato provvedimenti volti a coordinare l'azione delle diverse autorità nazionali competenti.

L'**Autorità bancaria europea** (*European Banking Authority*, EBA) è intervenuta il 12 marzo 2020 per [rinviare al 2021 gli stress test](#) sulle principali banche europee, raccomandando alle autorità competenti di fare ricorso, laddove appropriato, ai **margini di flessibilità già previsti dalla normativa europea** di settore. Il successivo [25 marzo](#) l'autorità, nell'ambito delle [linee guida sulle implicazioni contabili dello stato di emergenza](#), ha chiarito che **i ritardi nei pagamenti derivanti da interventi legislativi di natura generale non conducono necessariamente a classificare un'esposizione fra le sofferenze**, sottolineando la necessità di analisi specifiche volte a distinguere fra operatori il cui merito di credito potrebbe risultare compromesso dalla crisi in atto, rispetto a quelli che potrebbero avere conseguenze negative solo nel breve periodo. L'EBA ha inoltre ribadito agli operatori la necessità di garantire la massima tutela dei clienti e di incrementare l'offerta di servizi di pagamento *contactless*, posticipando alcune scadenze relative alla trasmissione di dati di vigilanza. Durante lo stesso periodo, la **BCE**, in qualità di autorità di vigilanza prudenziale competente per le banche "significative" (con attivi superiori a 30 miliardi di euro o al 20 per cento del PIL del loro Paese), è intervenuta in modo coordinato rispetto all'EBA proprio al fine di [utilizzare i margini di flessibilità](#), per consentire alle banche di continuare a svolgere il loro ruolo di supporto alla liquidità e agli investimenti, anche **operando temporaneamente con un livello dei requisiti prudenziali inferiore** rispetto ai parametri definiti nell'ambito del processo di controllo prudenziale effettuato dalle autorità competenti (cosiddetto "secondo pilastro"). Il 20 marzo sono state annunciate misure volte a ridurre la pressione sull'aumento del rischio di credito derivante dalla situazione economica, introducendo ulteriori **margini di flessibilità anche con riferimento alla classificazione delle esposizioni fra quelle deteriorate**. Il successivo 27 marzo, la BCE ha [raccomandato](#) a tutti gli istituti bancari di **astenersi dalla distribuzione di dividendi** e dal **riacquisto di azioni** finalizzate alla remunerazione degli azionisti, conservando i fondi per sostenere il sistema economico.

L'**Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati** (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) è intervenuta l'11 marzo 2020, in particolare per [raccomandare](#)

agli emittenti di strumenti finanziari negoziati di **fornire prontamente al pubblico ogni informazione significativa sugli impatti dell'emergenza sanitaria sulla propria situazione economica**. Il 16 marzo l'autorità ha ridotto allo 0,1% (del capitale di ciascun emittente) la soglia di notifica alle autorità nazionali delle posizioni nette corte su azioni negoziate sui mercati regolamentati europei, ossia la differenza (positiva) fra le vendite allo scoperto sulle azioni e le posizioni "corte" in strumenti finanziari derivati (per cui il rendimento dipende dalla riduzione dei prezzi delle stesse azioni), da una parte, e gli acquisti di azioni e le posizioni "lunghe" in strumenti finanziari derivati (per cui il rendimento dipende dall'aumento dei prezzi). Nei giorni successivi, l'ESMA è intervenuta per dare parere positivo ai provvedimenti emessi da diverse autorità nazionali, fra cui la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), con i quali sono state **vietate temporaneamente le vendite allo scoperto**. Il 20 marzo vi è stato un nuovo intervento per fornire dettagli sull'attuazione delle regole che disciplinano la prestazione di servizi di investimento mediante mezzi di comunicazione a distanza, in particolare con riferimento agli obblighi di registrazione delle comunicazioni telefoniche. Il 25, 26 e 27 marzo l'ESMA ha fornito **chiarimenti sull'applicazione dei principi contabili internazionali** in relazione alle conseguenze dell'emergenza, coordinando la propria azione con quella dell'EBA, e ha adottato misure per mitigare gli oneri relativi agli obblighi di notifica degli scambi sui mercati (da parte degli intermediari finanziari) e alla pubblicazione di informazioni sulla situazione economica e finanziaria (da parte degli emittenti di strumenti finanziari). Il 31 marzo e il 9 aprile l'autorità è nuovamente intervenuta per mitigare gli oneri connessi, rispettivamente, agli obblighi di trasparenza dei gestori di sedi di negoziazione e alla pubblicazione dei rendiconti periodici da parte dei gestori di fondi.

Anche l'**Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali** (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) è intervenuta per mitigare gli effetti dell'emergenza in atto sugli operatori del settore assicurativo. Il 17 marzo l'autorità ha sottolineato la necessità per le imprese del settore di **continuare a prestare regolarmente i propri servizi**. Anche a tal fine, seguendo un'impostazione adottata da tutte le AEV, l'EIOPA ha raccomandato alle autorità nazionali di essere **flessibili in relazione alle scadenze** entro le quali gli operatori avrebbero dovuto effettuare le notifiche di vigilanza e pubblicare i propri dati sul 2019 e ha ricordato che il quadro normativo, come quello bancario, è caratterizzato da requisiti minimi di capitale e da requisiti prudenziali aggiuntivi, che consentono di avere dei **margini operativi in casi estremi** come quello in atto. Allo stesso tempo, l'autorità ha sottolineato che nelle **politiche distributive**, in particolare con riferimento ai dividendi, occorre **mantenere un livello elevato di prudenza**. Tali considerazioni sono state oggetto di una raccomandazione volta a **fornire vere proprie linee guida alle autorità nazionali**.

7. Banca europea per gli investimenti

Il 16 marzo la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha annunciato l'adozione, in risposta alla crisi epidemica da COVID-19, di alcuni interventi miranti a **fornire**, mediante meccanismi di garanzia e di sostegno del sistema bancario, le **risorse finanziarie necessarie a sostenere le piccole e medie imprese (PMI) e le società a media e piccola capitalizzazione (c.d. mid cap)** per un ammontare complessivo pari a circa **40 miliardi** di euro. Secondo l'analisi della BEI, le PMI e le *mid cap* sono le imprese più esposte agli effetti economici negativi della crisi in corso in quanto impiegano in misura relativamente più

intensa il fattore lavoro e sono quindi più suscettibili all'interruzione del processo produttivo per motivi sanitari. Le PMI e le *mid cap* sono inoltre più esposte a crisi finanziarie in quanto dispongono di minori riserve di liquidità, hanno minori opzioni di finanziamento e hanno carenza di attività da vendere. Date tali vulnerabilità, il sistema bancario deve essere in grado di fornire alle PMI e alle *mid cap* delle adeguate sospensioni dei rimborsi dei prestiti concessi, sia in conto capitale sia in conto interessi, nonché migliori possibilità di accesso al sostegno finanziario, soprattutto per quanto riguarda il capitale circolante.

Il sostegno della BEI si compone di **vari strumenti** messi a disposizione degli intermediari finanziari (banche commerciali, banche di promozione nazionale e istituzioni che concedono garanzie) per favorire un adeguato flusso di liquidità verso le PMI e le *mid cap*. In particolare, gli interventi riguardano:

- programmi specifici di **garanzia alle banche**, basati su quelli già esistenti e in grado di ottenere una rapida attuazione, che consentiranno lo **smobilizzo fino a 20 miliardi** di euro di finanziamenti per le imprese;
- accelerazione e cambiamento di destinazione di **linee di credito alle banche** che queste potranno veicolare specificamente alle imprese colpite dalla crisi. Il finanziamento della BEI ammonterà a 5 miliardi di euro e potrà consentire la mobilitazione di **10 miliardi** per le imprese;
- programmi dedicati di **acquisto di titoli garantiti da attività** (*Asset backed securities, ABS*), mediante risorse del Fondo europeo per gli investimenti strategici per 2 miliardi di euro, per consentire alle banche di **trasferire il rischio** sui portafogli di prestiti alle PMI e quindi mobilitare un sostegno aggiuntivo di **10 miliardi** di euro.

I **criteri di assegnazione** di tali risorse saranno definiti in maniera tale da assicurare che le risorse raggiungano effettivamente le imprese colpite dalla crisi. La BEI lavorerà congiuntamente con la Commissione europea per **adattare le caratteristiche dei prodotti offerti e velocizzare le procedure** di approvazione dei finanziamenti.

Il Presidente della BEI ha inoltre invitato gli Stati membri a istituire, a favore della BEI e delle banche di promozione nazionale, una **garanzia aggiuntiva**, consistente e incrementabile all'occorrenza per consentire il continuo accesso ai finanziamenti da parte delle PMI e delle *mid cap*.

Inoltre, il Gruppo BEI farà ricorso agli strumenti finanziari a sua disposizione, condivisi con la Commissione europea, e in primis al prodotto "InnovFin a sostegno della lotta alle malattie infettive", per **finanziare progetti destinati a fermare la diffusione, a trovare una cura e a sviluppare un vaccino contro il coronavirus**. Il Gruppo BEI sosterrà anche misure di emergenza dirette a finanziare il potenziamento urgente delle infrastrutture e il fabbisogno di dispositivi e attrezzature in campo sanitario, attingendo ai prestiti quadro esistenti oppure agli importi non erogati di progetti sanitari in corso. La riserva attuale dei progetti del Gruppo BEI nel settore sanitario ammonta a circa **5 miliardi** di euro.

Nella [riunione del 9 aprile](#), l'Eurogruppo ha espresso apprezzamento per l'iniziativa della BEI, in particolare la parte relativa al finanziamento delle PMI anche attraverso le banche di promozione nazionale. Ha altresì invitato la BEI a rendere le varie misure operative al più presto, avendo al contempo riguardo a coordinarle con le analoghe iniziative nazionali.

8. Parlamento europeo

8.1 I lavori delle Commissioni parlamentari

L'8 aprile la **Commissione REGI** del Parlamento europeo (Commissione per lo sviluppo regionale), in una riunione straordinaria, con modalità di partecipazione [da remoto](#), ha tenuto

uno scambio di vedute sulla situazione delle regioni a fronte della pandemia di coronavirus e sulle misure specifiche della Commissione europea volte a fornire flessibilità nell'impiego dei Fondi strutturali europei in risposta alla pandemia di COVID-19 (si veda [l'ordine del giorno](#)). Si ricorda che il 2 aprile scorso la Commissione europea ha presentato [una proposta di regolamento volto](#) a rendere i fondi strutturali e di investimento europei completamente flessibili in modo che fino all'ultimo euro disponibile possa essere diretto a sostenere gli sforzi per combattere la pandemia ed attutirne il contraccolpo economico²³.

Nel dibattito è emerso un generale consenso per le misure proposte dalla Commissione europea (trasferimento di risorse tra fondi, categorie di regioni e obiettivi strategici; finanziamento Ue pari al 100%; snellimento delle fasi procedurali), tuttavia è stato osservato che tali misure non prevedono lo stanziamento di risorse aggiuntive. Inoltre, per quanto concerne i negoziati sul nuovo Quadro finanziario pluriennale e le eventuali iniziative della Commissione europea (al riguardo si veda *infra* il paragrafo 4.2) è stata sottolineata la necessità di tenere conto del ruolo chiave della politica di coesione nella lotta al COVID-19 e nel rilancio dell'UE.

8.2 Sedute plenarie

Il 16 e il 17 aprile prossimi si terrà una [sessione plenaria straordinaria](#) del Parlamento europeo. L' [ordine del giorno](#) prevede un dibattito con il Consiglio e la Commissione europea e la votazione, mediante modalità remota, di una risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per contrastare la pandemia di COVI-19 e le sue conseguenze. Il Parlamento europeo potrebbe votare inoltre qualsiasi proposta legislativa o di bilancio preparata in tempo dalla Commissione europea per affrontare ulteriormente la situazione attuale.

La successiva seduta plenaria del Parlamento europeo è prevista per 13 maggio.

Nel corso dell'ultima seduta, tenutasi il 26 marzo 2020, il Parlamento europeo [approvato](#), con modalità di votazione [da remoto](#), **i primi provvedimenti della Commissione europea** - presentati il 13 marzo - per affrontare la crisi sanitaria²⁴, ovvero:

1. le proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e sul Fondo di solidarietà dell'UE²⁵.

Le due proposte sono state poi adottate dal Consiglio dell'Ue il 30 marzo. I testi definitivi sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Ue il 31 marzo e sono **entrati in vigore il 1° aprile**. Si tratta rispettivamente del [Regolamento \(UE\) 2020/460](#) e del [Regolamento \(UE\) 2020/461](#).

I suddetti regolamenti creano un'[iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus, che destina all'emergenza sanitaria 37 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione](#).

2. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità²⁶.

²³ La proposta fa parte di un articolato pacchetto di misure presentato il 2 aprile. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 4.1 della [Nota UE n 44 2](#) a cura del Servizio studi del Senato.

²⁴ Sui contenuti delle proposte, si rimanda al paragrafo n. 2 della [Nota UE n. 44 1](#) a cura del Servizio studi del Senato.

²⁵ Rispettivamente COM(2020)113 e COM(2020)114.

²⁶ COM(2020)111.

La proposta è stata adottata dal Consiglio il 30 marzo. Il testo definitivo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Ue il 31 marzo ed è entrato in vigore il **1° aprile** ([Regolamento \(UE\)2020/459](#)).

Il regolamento sospende temporaneamente le norme UE che obbligano le compagnie aeree a gestire la maggior parte degli *slot* per evitare di perderli l'anno successivo. Sarà così possibile fermare i cosiddetti "[voli fantasma](#)" causati dall'epidemia di COVID-19, che decollano anche se vuoti¹.

9. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen

Negli orientamenti sopra citati relativi alle misure per la gestione delle frontiere, la Commissione europea ha evidenziato la **possibilità per gli Stati membri di reintrodurre controlli temporanei alle frontiere interne alla zona Schengen**, specificando tuttavia che tali controlli devono essere giustificati da **motivi di politica pubblica e di sicurezza interna** e motivati in **conformità al Codice frontiere Schengen**. Per i cittadini dell'Unione, devono inoltre essere garantite le salvaguardie istituite dalla [direttiva sulla libera circolazione](#).

La Commissione ricorda che lo svolgimento di controlli sanitari a tutte le persone che entrano nel territorio degli Stati membri non richiede l'introduzione formale di controlli alle frontiere interne. In situazioni estremamente critiche, uno Stato membro può ritenere necessario reintrodurre i controlli alle frontiere per far fronte al rischio rappresentato da una malattia contagiosa, ma questi dovrebbero essere messi in atto in "modo proporzionato" e tenendo nella giusta considerazione la salute delle persone interessate. Gli Stati membri possono adottare le misure che ritengano opportune, ad esempio chiedere alle persone che entrano nel loro territorio di porsi in auto-isolamento o adottare misure analoghe nel caso in cui rientrino da una zona colpita da Covid-19, a condizione che impongano le stesse misure ai propri cittadini. Gli Stati membri dovrebbero inoltre coordinarsi per mettere in atto *screening* sanitari su un lato della frontiera al fine di evitare sovrapposizioni e tempi di attesa.

Il Presidente della Commissione libertà civili del Parlamento europeo si è espresso sulla reintroduzione dei controlli di frontiera interni a Schengen, chiedendo coordinamento ed esortando gli Stati membri ad adottare le loro misure nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e, soprattutto, di solidarietà.

Alla data dell'8 aprile, gli **Stati che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere interne per il Covid-19** sono: Belgio, Spagna, Norvegia, Portogallo, Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Svizzera, Danimarca, Lituania, Germania, Estonia, Finlandia, Polonia e Francia²⁷.

Il Codice frontiere Schengen prevede **l'assenza del controllo di frontiera** sulle persone che attraversano le **frontiere interne** fra gli Stati membri dell'Unione europea. Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne è contemplata nei casi in cui vi sia una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (articoli 25, 26, 27 e 28); oppure sia messo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (articoli 29 e 30). In caso di eventi che richiedano un'**azione immediata**, lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, con procedura specifica di cui all'articolo 28, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne, per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni. Tale controllo può essere prorogato per periodi non superiori a venti giorni e per un massimo di due mesi.

Il **Consiglio europeo del 26 marzo** ha dichiarato che, laddove siano stati ripristinati temporaneamente i controlli alle frontiere interne, si impegnerà per garantire un'agevole gestione delle frontiere per persone e merci e per **preservare il funzionamento del mercato**

²⁷ La Svezia ha reintrodotta controlli alle sue frontiere interne fino all'11 maggio 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

unico sulla base degli orientamenti e delle indicazioni della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi ("*green lanes*"), e in conformità al Codice frontiere Schengen.

Negli orientamenti la Commissione ha evidenziato che gli Stati membri dovrebbero designare vie prioritarie ("*green lanes*") per il trasporto merci, in particolare per i servizi di trasporto di emergenza.

Nella comunicazione **sull'attuazione delle corsie verdi ("*green lanes*") previste dagli orientamenti (C(2020)1897)**, la Commissione ha inteso fornire chiarimenti al fine di dar vita a un "processo collaborativo" in tutta l'Unione che garantisca che tutte le merci, in particolare i beni essenziali come i prodotti alimentari e le forniture mediche, arrivino a destinazione rapidamente e senza ritardi.

La Commissione evidenzia che, **ovunque sussistano o siano stati introdotti controlli alle frontiere interne**, gli Stati membri sono tenuti a designare immediatamente tutti i pertinenti punti di valico delle frontiere interne della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), e altri punti aggiuntivi, come **valichi di frontiera di tipo "corsia verde" per il trasporto terrestre (stradale e ferroviario), marittimo e aereo**. Attraversare questi valichi di frontiera non dovrebbe richiedere più di 15 minuti alle frontiere interne terrestri, compresi i controlli e lo *screening* sanitario dei lavoratori del settore dei trasporti. I valichi di frontiera di tipo "corsia verde" dovrebbero essere aperti a tutti i veicoli adibiti al trasporto di merci che trasportino qualsiasi tipo di beni.

Il 30 marzo la Commissione europea ha presentato inoltre, contestualmente alle Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE (su cui vd. sopra), gli **Orientamenti per garantire la libera circolazione dei lavoratori che esercitano professioni critiche (C(2020)2051)**.

Gli orientamenti sulla libera circolazione dei lavoratori rispondono all'invito rivolto alla Commissione dal Consiglio europeo del 26 marzo ad affrontare la situazione dei lavoratori transfrontalieri e stagionali che devono poter proseguire le attività essenziali, evitando nel contempo l'ulteriore diffusione del virus. Fanno inoltre seguito agli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere, per quanto concerne in particolare il punto 23, in cui si specifica che l'azione degli Stati membri dovrebbe consentire e favorire l'attraversamento da parte dei lavoratori transfrontalieri, in particolare, ma non esclusivamente, di quelli che operano nel settore sanitario e nel settore alimentare nonché in altri servizi essenziali (ad esempio la cura dei bambini, l'assistenza agli anziani e il personale critico nei servizi di utilità generale), al fine di garantire la continuità dell'attività professionale.

Gli orientamenti lasciano impregiudicate le misure specifiche delineate nella comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi e negli **Orientamenti per agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19 (C(2020)2010)**.

Sebbene la Commissione riconosca che le restrizioni al diritto alla libera circolazione dei lavoratori possano essere giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, gli orientamenti delineano indicazioni pratiche per garantire che **i lavoratori transfrontalieri, i lavoratori distaccati e i lavoratori stagionali** possano continuare ad attraversare le frontiere interne dell'UE. Invita pertanto gli Stati membri ad adottare misure specifiche per garantire un approccio coordinato a livello di Unione, in particolare per quei lavoratori che esercitano **professioni critiche** in quanto svolgono attività connesse ai servizi

essenziali, come il sistema sanitario, la realizzazione e la manutenzione di attrezzature e infrastrutture mediche, la fornitura di beni di prima necessità²⁸.

La Commissione esorta gli Stati membri a stabilire procedure specifiche, "rapide e semplici per l'attraversamento delle frontiere con un flusso regolare di lavoratori transfrontalieri e distaccati, affinché sia garantito loro un **passaggio agevole**"²⁹.

Gli orientamenti chiariscono inoltre che gli Stati membri dovrebbero consentire ai lavoratori transfrontalieri in generale di continuare ad attraversare le frontiere se il lavoro nel settore interessato è ancora consentito nello Stato membro ospitante, e che lo **screening sanitario** deve essere effettuato alle stesse condizioni previste per i cittadini che esercitano le medesime professioni.

Per quanto riguarda i **lavoratori stagionali**, in particolare del settore agricolo, gli Stati membri sono invitati a scambiarsi informazioni sulle loro diverse necessità (anche attraverso il Comitato tecnico per la libera circolazione dei lavoratori) e a stabilire procedure specifiche al fine di poter rispondere alle carenze di manodopera causate dalla crisi. La Commissione evidenzia inoltre la necessità che a tali lavoratori sia riservato lo stesso trattamento dei lavoratori che esercitano professioni critiche e che venga prevista un'adeguata protezione della salute e della sicurezza.

10. Parlamenti nazionali

Il 7 aprile 2020 i Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, assieme ad altri otto Presidenti di Parlamenti nazionali dell'Unione europea (Senato francese, Parlamento greco, Camera dei deputati del Lussemburgo, Assemblea della Repubblica portoghese, Assemblea nazionale e Consiglio nazionale sloveni, Congresso dei deputati e Senato spagnoli) hanno scritto una **lettera al Presidente del Consiglio europeo**, Charles Michel. Nella missiva si è sollecitata l'**inclusione dei Parlamenti nazionali** - quali istituzioni rappresentative e più alta espressione di democrazia e dei bisogni ed aspirazioni dei cittadini - nel dibattito in corso al livello di Unione europea, con riferimento tra l'altro a:

- 1) l'esplorazione della fattibilità e delle opportunità che potrebbero derivare, tra l'altro, dall'uso di strumenti finanziari o di un fondo di solidarietà, emesso da un'istituzione o organo dell'Unione, che raccolga risorse ed investimenti a beneficio degli Stati membri;
- 2) la ricerca di un "compromesso avanzato tra le differenti visioni e gli interessi degli Stati membri";
- 3) lo sviluppo di una "sovranità industriale europea", specialmente al fine di produrre beni essenziali e materiali nel settore della sanità pubblica e di un coordinamento tra gli Stati membri per garantire meccanismi di solidarietà per affrontare future pandemie.

²⁸ La Commissione fornisce un elenco, non esaustivo, di lavoratori che esercitano professioni critiche, fra cui figurano gli "specialisti della salute" (compresi i paramedici), gli addetti all'assistenza all'infanzia, alle persone con disabilità e agli anziani, gli scienziati nelle industrie del settore sanitario, i lavoratori nei settori farmaceutico e dei dispositivi medici, i vigili del fuoco e gli agenti di polizia, i lavoratori del settore alimentare e i lavoratori del settore dei trasporti.

²⁹ La Commissione intende avvalersi della consulenza del Comitato tecnico per la libera circolazione dei lavoratori al fine di individuare le migliori prassi che possano essere estese a tutti gli Stati membri, con l'obiettivo di consentire a tali lavoratori di esercitare le loro professioni essenziali senza "indebiti ostacoli".

Lo stesso giorno i Presidenti dell'Assemblea nazionale francese Richard Ferrand e del Bundestag tedesco Wolfgang Schäuble hanno pubblicato sulla stampa una [lettera](#) in cui hanno sollecitato una maggiore solidarietà e integrazione finanziaria per l'Unione europea, anche tramite la mobilitazione e l'espansione del bilancio europeo e del QFP con tutti i fondi strutturali, regionali e sociali, della Banca europea per gli investimenti e del MES.

Mercoledì 8 aprile, inoltre, il **Parlamento olandese** (Tweede Kamer) ha approvato tre risoluzioni che vincolano il Governo a:

- 1) acconsentire a forme di assistenza immediata nelle zone più colpite e creare spazio nel bilancio dell'Unione per misure di emergenza; nello stesso tempo a non appoggiare ipotesi di Eurobond o di altre forme di mutualizzazione del debito; accettare le condizionalità in caso di ricorso all'EMS (primo firmatario: on Omtzigt);
- 2) non acconsentire, in alcuna circostanza, a proposte che abbiano come conseguenza diretta che i Paesi Bassi debbano garantire, in qualche misura, il debito pubblico di un altro Stato. Tale testo - avente come primo firmatario l'on Baudet - fa esplicito riferimento, nelle premesse, al dibattito in corso sull'introduzione di Eurobond;
- 3) promuovere, in sede di Eurogruppo, l'elaborazione di scenari di ripresa economica congiunta nel medio termine per gli Stati membri dell'area euro in un contesto di alto debito pubblico, con l'obiettivo di evitare la divergenza economica nell'eurozona (primo firmatario on Snels).

11. Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie

Una menzione va infine riservata all'operato del [Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle Malattie](#). Oltre ad effettuare attività di monitoraggio dell'epidemia, a fornire valutazioni di rischio e linee guida di salute pubblica, il Centro fornisce consulenze agli Stati membri e pubblica [statistiche quotidiane](#) su contagi ed i decessi nell'UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito.

Il Centro è stato istituito con [regolamento \(CE\) n. 851/2004](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, emanato sulla base dell'art. 152 del Trattato sul funzionamento della Comunità europea, allora in vigore. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento medesimo, la missione del Centro è di individuare, valutare e comunicare i rischi attuali ed emergenti che le malattie trasmissibili rappresentano per la salute umana. A questo fine: ricerca, raccoglie, riunisce, valuta e diffonde i dati scientifici e tecnici pertinenti; esprime pareri scientifici e fornisce assistenza scientifica e tecnica; coordina la Rete europea di organismi che operano nei settori rientranti nella missione del Centro; provvede allo scambio di informazioni, competenze e migliori prassi e agevola la definizione e l'attuazione di azioni comuni.

Tra gli ultimi documenti pubblicati dal centro si segnala [l'ottava valutazione dei rischi](#), pubblicata l'8 aprile, nella quale viene fatto il punto sulle conoscenze scientifiche e vengono formulate raccomandazioni agli Stati.

Il documento riporta che dal **31 dicembre 2019** al **7 aprile 2020** sono stati segnalati nel mondo **1.3 milioni** di casi di COVID-19 e sono stati registrati più di **70.000** decessi. Metà di questi casi (**608.500**) sono stati riscontrati nei paesi UE/SEE e nel Regno Unito; i decessi in quest'area sono stati più di **50.000**.

Nel complesso, nei paesi UE/SEE e nel Regno Unito si riporta ancora un aumento dei casi di COVID-19 e si riportano decessi, che riguardano soprattutto la fascia di età dai 65 anni e oltre. Recentemente, in alcuni paesi il numero dei nuovi casi e dei decessi registrato quotidianamente sembra essere lievemente diminuito. Tuttavia, in molti paesi si stanno eseguendo i test solo nei pazienti gravi o in quelli ospedalizzati, pertanto questa tendenza deve essere interpretata con cautela. Il documento riporta poi che i sistemi sanitari continuano ad essere sotto sforzo, con carenze circa le capacità di laboratorio e di esecuzione di test. Si registrano carenze anche circa i dispositivi di protezione personale e di assistenza sanitaria (attrezzature e forza lavoro). In molti paesi una percentuale compresa tra il 9% e il 26% dei casi diagnosticati di COVID-19 riguarda il personale sanitario. Un numero crescente di contagi si registra poi nelle case di riposo.

Per quanto riguarda la valutazione dei rischi, nel documento si legge che:

- ✓ il rischio di sviluppare malattie gravi associate all'infezione per i cittadini dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è, attualmente, "**moderato**" per la popolazione generale e "**molto alto**" per la popolazione con definiti fattori di rischio associati a rischio elevato;
- ✓ il rischio di trasmissione del virus tra le comunità nazionali dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è "**moderato**" quando sono in atto misure efficaci di mitigazione, ed "**elevato**" quando queste sono insufficienti;
- ✓ il rischio che nelle prossime settimane si superino le capacità dei sistemi sanitari dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è "**elevato**" in presenza di misure efficaci di mitigazione e "**molto elevato**" quando queste sono insufficienti.

Il documento sottolinea poi che le misure stringenti, basate in particolare sul distanziamento sociale, messe in atto nei paesi UE/SEE e nel Regno Unito si sono rivelate efficaci nel ridurre la trasmissione dei contagi.

Sulla base della valutazione dei rischi e dei dati raccolti, il documento fornisce quindi una serie di raccomandazioni agli Stati membri, anche al fine di definire un approccio corretto per una eventuale *de-escalation*.

Al riguardo sottolinea che nella situazione attuale occorrerà focalizzarsi ancora: sulle strategie per l'esecuzione di test e su quelle di sorveglianza (incluso il tracciamento dei contagi); sulle misure rivolte alla comunità (incluso il distanziamento sociale), sul rafforzamento dei sistemi sanitari e sull'informazione rivolta al pubblico e alla comunità sanitaria.

Il documento afferma quindi che sebbene il distanziamento sociale abbia un forte impatto sia dal punto di vista sociale che da quello economico, le attuali stime suggeriscono che nessun paese UE/SEE è vicino a raggiungere un'adeguata soglia di protezione della popolazione. Ciò vuol dire che se le attuali misure di distanziamento sociale vengono rimosse troppo velocemente si potrà verificare una nuova trasmissione del virus. In assenza di un vaccino, alcune forme di distanziamento sociale dovranno essere mantenute per almeno alcuni mesi, al fine di garantire che non si superino le capacità dei sistemi sanitari.

Pertanto, il documento sottolinea come sulla base delle evidenze disponibili sia ancora presto per iniziare a sospendere tutte le misure di distanziamento sociale. Prima di prendere in considerazione tale ipotesi gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che siano stati potenziati i sistemi di diagnosi ospedaliera e di monitoraggio della popolazione al fine di valutare le conseguenze epidemiologiche di un'eventuale *de-escalation*. I piani per la *de-escalation* dovranno inoltre assicurare che siano in essere capacità e sistemi di salvaguardia appropriati basati su evidenze scientifiche.

Nella fase di *de-escalation* saranno poi essenziali il coordinamento e la solidarietà tra gli Stati membri, anche al fine di ridurre al minimo il rischio del propagarsi dell'infezione tra paesi qualora la *de-escalation* fosse avviata in modi e a ritmi diversi.

si segnala il [Rapporto tecnico](#) del 1° aprile scorso, che fornisce un quadro della situazione sui test rapidi per la diagnosi di COVID-19 nei paesi UE/SEE.

Dopo aver illustrato le tipologie di test rapidi con il marchio CEE disponibili o in via di sviluppo negli Stati membri (test di ricerca degli antigeni e test di ricerca degli anticorpi), il Rapporto evidenzia che alcune tipologie di test si sono rivelate non conformi agli standard comunitari e che vari Stati membri ne hanno proibito l'utilizzo. Inoltre, poiché i test rapidi potrebbero rivelarsi meno accurati e meno sensibili rispetto ai test diagnostici da laboratorio, il Rapporto raccomanda di attendere che siano conclusi gli studi attualmente in corso (ad esempio da parte dell'OMS, ma anche dalla Commissione europea e dagli Stati membri) prima di utilizzarli come unici strumenti di diagnosi. Nel frattempo, per la somministrazione dei test rapidi invita gli Stati membri che fronteggiano la trasmissione del virus a basarsi sulle [raccomandazioni dell'OMS](#) e dell'[UE](#) in materia di strategie per l'esecuzione dei test. Esse prevedono di eseguire i test: sulle persone che rischiano di sviluppare complicazioni gravi, sui pazienti con gravi malattie respiratorie che richiedono ospedalizzazione e cure avanzate per il COVID-19, sugli operatori sanitari sintomatici e sui primi individui sintomatici che vivono in spazi ristretti quali le prigioni e le strutture di assistenza infermieristica.

Si segnala inoltre la [settima valutazione dei rischi](#), del 25 marzo scorso, nella quale viene fatto il punto sulle conoscenze scientifiche e vengono formulate raccomandazioni agli Stati.

Il documento riporta che al 25 marzo sono stati segnalati nel mondo oltre **416.916** casi di contagio da COVID-19 da più di **150 paesi**. Nell'Ue, nello Spazio economico europeo e nel Regno Unito si riportano **204.930** casi con **11.810 decessi**. Per quanto riguarda la valutazione dei rischi nel documento si legge che:

- ✓ il rischio di sviluppare malattie gravi associate all'infezione per i cittadini dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è, attualmente, "**moderato**" per la popolazione generale e "**molto alto**" per gli anziani e le persone con patologie croniche preesistenti;
- ✓ il rischio di trasmissione del virus tra le comunità nazionali è "**moderato**" quando sono in atto misure efficaci di mitigazione, ed "**elevato**" quando queste sono insufficienti;
- ✓ il rischio che nelle prossime settimane si superino le capacità dei sistemi sanitari è "**elevato**".

Data l'attuale epidemiologia, la valutazione dei rischi e gli sviluppi attesi entro le prossime settimane, vengono raccomandate una serie dettagliata di misure, che coinvolgono sia i singoli cittadini che le strutture sanitarie, al fine di ridurre la diffusione della pandemia e mitigarne gli impatti.

In particolare, si raccomanda di adottare misure di distanziamento sociale a vari livelli, di dare priorità all'esecuzione dei test sugli operatori sanitari e di proseguire con il monitoraggio su chi è entrato in contatto con le persone contagiate. Le strutture sanitarie dovranno inoltre adottare una serie di misure al fine di potenziare le proprie capacità di risposta in previsione dell'elevata domanda di cure per i pazienti con complicazioni moderate o gravi. Tali misure spaziano dall'adozione di piani di emergenza, alla riduzione del carico di lavoro amministrativo per gli operatori sanitari, alla limitazione degli accessi da parte dei visitatori e da parte di pazienti che presentano potenziali sintomi da COVID-19.

10 aprile 2020

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

*A cura di: Patrizia Borgna, Melisso Boschi, Viviana Di Felice, Laura Lo Prato,
Davide Zaottini*