



# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/2

## L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 2 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.*

*Sono descritti gli interventi posti in essere da Consiglio europeo (par. 1), Parlamento europeo (par. 2), Consiglio dell'Unione (par. 3), Banca centrale europea (par. 5), Banca europea per gli investimenti (par. 7) ed Eurogruppo (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. 4.2); della flessibilità di bilancio (par. 4.3) e della gestione delle frontiere esterne (par. 4.4). 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 precedenti<sup>1</sup>:*

- 1) *un box di approfondimento sulla stima dell'impatto economico della crisi;*
- 2) *un nuovo paragrafo sulle misure adottate dalle 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);*
- 3) *un nuovo paragrafo (4.5) che dà conto di "Sure", strumento temporaneo di sostegno agli Stati membri che debbano affrontare improvvisi aumenti di spesa pubblica per introdurre misure di sostegno al reddito e all'occupazione;*
- 4) *l'integrazione del paragrafo sulla mobilitazione del bilancio UE (4.1) con le ulteriori misure proposte dalla Commissione europea giovedì 2 aprile;*
- 5) *l'integrazione del paragrafo sugli aiuti di Stato (4.2) con l'illustrazione di nuove iniziative intraprese dalla Commissione europea;*
- 6) *l'integrazione del paragrafo sull'attività del Parlamento europeo con gli esiti della riunione straordinaria della Commissione IMCO;*

<sup>1</sup> La Nota è stata pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata con l'evoluzione della situazione al 27 marzo 2020 ([Nota UE n. 44/1](#)).

7) l'aggiornamento del paragrafo sul Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (par.14) con l'ultimo rapporto tecnico del 1° 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

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 2020<sup>2</sup>. 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%**<sup>34</sup>, anche se la Commissione non esclude il verificarsi di scenari più sfavorevoli in relazione allo sviluppo della pandemia.

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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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%.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli, si vedano gli allegati alla comunicazione della Commissione europea COM(2020) 112 final.

## 1. Consiglio europeo

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

Al momento di pubblicazione della presente Nota non è stata fissata la data di una prossima video-conferenza.

La riunione ordinaria del Consiglio europeo, originariamente prevista per le giornate del 26-27 marzo, è stata invece posticipata a data da destinarsi.

Il Consiglio europeo ha individuato le seguenti **quattro priorità**, che definiscono altrettanti obiettivi da perseguire per rispondere all'emergenza in atto:

- 1) **limitare la diffusione del virus** mediante misure proporzionate basate su pareri medici. Il 17 marzo sono stati approvati gli orientamenti proposti dalla Commissione in materia di gestione delle frontiere; è stata affermata la necessità di assicurare il passaggio di medicine, cibo e merci in genere e la possibilità di rientro di cittadini europei. Sono state altresì varate, per un periodo di trenta giorni, restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali;
- 2) **fornire attrezzature mediche**. Il 17 marzo la Commissione europea è stata incaricata di analizzare i bisogni e proporre iniziative per evitare carenze, avviando appalti pubblici comuni ed effettuando acquisti di dispositivi di protezione individuale attraverso il quadro di protezione civile (RescEu). Particolare attenzione è stata dedicata alle maschere e ai respiratori, rispetto ai quali, **nella riunione del 26 marzo la Commissione è stata sollecitata a velocizzare le procedure**. È stato altresì comunicato un "incremento, nella misura necessaria", del bilancio iniziale per la scorta strategica RescEU di attrezzature mediche;
- 3) **promuovere la ricerca**, anche per sviluppare un vaccino. La Commissione ha finora mobilitato fondi per 140 milioni di euro e ha selezionato diciassette progetti, preannunciando particolare sostegno alle imprese europee;
- 4) **affrontare le conseguenze socio-economiche** del virus, usando tutti gli strumenti necessari, mediante un'applicazione flessibile delle norme europee ed in uno spirito di solidarietà. I Capi di Stato e di Governo hanno convenuto di fare tutto il necessario per affrontare le sfide attuali, ristabilire la fiducia e avviare una ripresa rapida. **Il 26 marzo il Consiglio ha incaricato l'Eurogruppo di formulare, entro due settimane, proposte concrete per rispondere all'emergenza e affrontarne le conseguenze economiche.**

È stato, infine, assunto l'impegno di assicurare il rimpatrio dei **cittadini europei bloccati in Paesi terzi**.

Prima della videoconferenza del 26 marzo, era 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".

Nella lettera 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 (paragrafo 14)**. Tali proposte "dovrebbero tener conto del carattere senza precedenti dello *shock* causato dalla Covid-19 in tutti i nostri Paesi e la nostra risposta sarà intensificata, ove necessario, intraprendendo ulteriori azioni in modo inclusivo, alla luce degli sviluppi, al fine di dare una risposta globale".

All'interno dell'Eurogruppo si sta conducendo un dibattito su ulteriori forme di sostegno da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica, i termini del quale sono ricostruiti nel successivo paragrafo 3.

Nel corso della riunione del 26 marzo è stata evidenziata, infine, l'importanza di predisporre le misure necessarie per "tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili". Si è quindi rivolto l'invito alla presidente della Commissione e al presidente del Consiglio europeo, in consultazione con le altre istituzioni e in particolare con la BCE, a lavorare su una **tabella di marcia** accompagnata da un **piano d'azione per una strategia di uscita coordinata, un piano di rilancio globale e investimenti** senza precedenti.

## 2. Parlamento europeo

### 2.1. I lavori delle Commissioni parlamentari

Il 2 aprile la **Commissione IMCO** del Parlamento europeo (Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori), in una riunione straordinaria, con modalità di partecipazione da remoto, ha tenuto un scambio di vedute con il Commissario per il mercato interno Thierry Breton, sulle misure intraprese dall'Esecutivo europeo per contrastare la pandemia e su come gli Stati membri stanno cooperando nella situazione di crisi.

Il Commissario Breton, dopo aver sottolineato l'importanza di proteggere il mercato interno e di assicurare la circolazione dei beni, ha illustrato le iniziative intraprese dalla Commissione europea a tale scopo. Tra esse ha menzionato il lavoro svolto per accrescere la produzione di dispositivi medici e di protezione e per sviluppare standard volti ad assicurare la loro rapida immissione sul mercato. Ha poi dato conto di altre misure quali il monitoraggio delle esportazioni e l'uso di algoritmi per prevenire il picco della pandemia. Il Commissario ha inoltre sottolineato l'importanza di garantire sostegno finanziario agli Stati membri e alle imprese.

I deputati hanno espresso pieno sostegno per le misure della Commissione, incoraggiando l'Esecutivo ad agire ulteriormente per ridurre l'impatto della crisi. Dal dibattito è emersa la

necessità di preservare il mercato interno e di assicurare la circolazione di beni, in particolare i dispositivi di protezione personale e i dispositivi medici, e di sostenere i cittadini e le imprese, soprattutto le PMI. Sono stati affrontati anche temi quali la protezione dei dati, la sicurezza dei prodotti, la disinformazione nei confronti dei consumatori, la necessità di una certificazione semplificata per i prodotti essenziali, l'uso dell'intelligenza artificiale e della robotica per gestire la crisi.

Si ricorda che in una lettera del 23 marzo scorso indirizzata alla Vicepresidente della Commissione europea Margrethe Vestager, ai Commissari Thierry Breton (mercato interno) e Didier Reynders (Giustizia) e alla Presidenza Croata del Consiglio, la Commissione IMCO aveva espresso la necessità di **ulteriori azioni di contrasto alla crisi causata dal COVID-19**. In particolare, aveva sottolineato l'importanza di **utilizzare tutti gli strumenti disponibili del mercato interno** per assicurare la libera circolazione di beni e servizi e per garantire la protezione dei consumatori.

In particolare, nella lettera del 23 marzo scorso la Commissione IMCO ha chiesto alla Commissione europea di **monitorare** le restrizioni imposte dagli Stati membri sulla libera circolazione dei beni nel mercato interno al fine di prevenire la carenza di beni essenziali, quali i beni alimentari, farmaceutici, forniture mediche e dispositivi di protezione personale. Ha chiesto inoltre agli Stati membri di assicurare che nelle regioni transfrontaliere continuino ad essere garantiti i servizi professionali, specialmente nei settori sanitario, dell'infanzia, in quello dell'assistenza agli anziani. La Commissione IMCO ha sottolineato poi la necessità di **snellire le procedure sugli appalti congiunti**, affinché possano essere utilizzati per acquistare i vaccini, una volta che questi ultimi saranno disponibili, evitando speculazioni sui prezzi e garantendo a tutti i paesi dell'UE pari accesso ad essi. Ha chiesto inoltre agli Stati membri di coordinarsi nell'uso di **tecniche innovative** nell'ambito del settore manifatturiero al fine di fornire risposte immediate agli ospedali che lamentano carenza o accesso limitato a dispositivi di protezione personale. Infine, ha chiesto alla Commissione europea e alle autorità nazionali di **monitorare il mercato al fine di evitare gli inganni** ai danni dei consumatori, di **condividere un approccio coordinato** per contrastare le pratiche illecite, quali la vendita in rete di dispositivi medici falsi. Da ultimo ha chiesto alla Commissione di riferire regolarmente al Parlamento europeo sulla situazione del mercato interno.

## 2.2. 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 sanitaria<sup>5</sup>, 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'UE<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sui contenuti delle proposte, si rimanda al paragrafo n. 2 della Nota UE n. 44\_1 a cura del Servizio studi del Senato.

<sup>6</sup> Rispettivamente COM(2020)113 e COM(2020)114.

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 Comunità<sup>7</sup>.

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 vuoti.

### 3. Consiglio dell'Unione europea

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

#### 3.1 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.

#### 3.2 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

---

<sup>7</sup> COM(2020)111.

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](#).

### **3.3 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.

### **3.4 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.

### **3.5 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.

### 3.6 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, si rinvia al paragrafo 7.3 (Ricorso alla flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita).

### 3.7 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.

### 3.8 Consiglio "Istruzione"

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

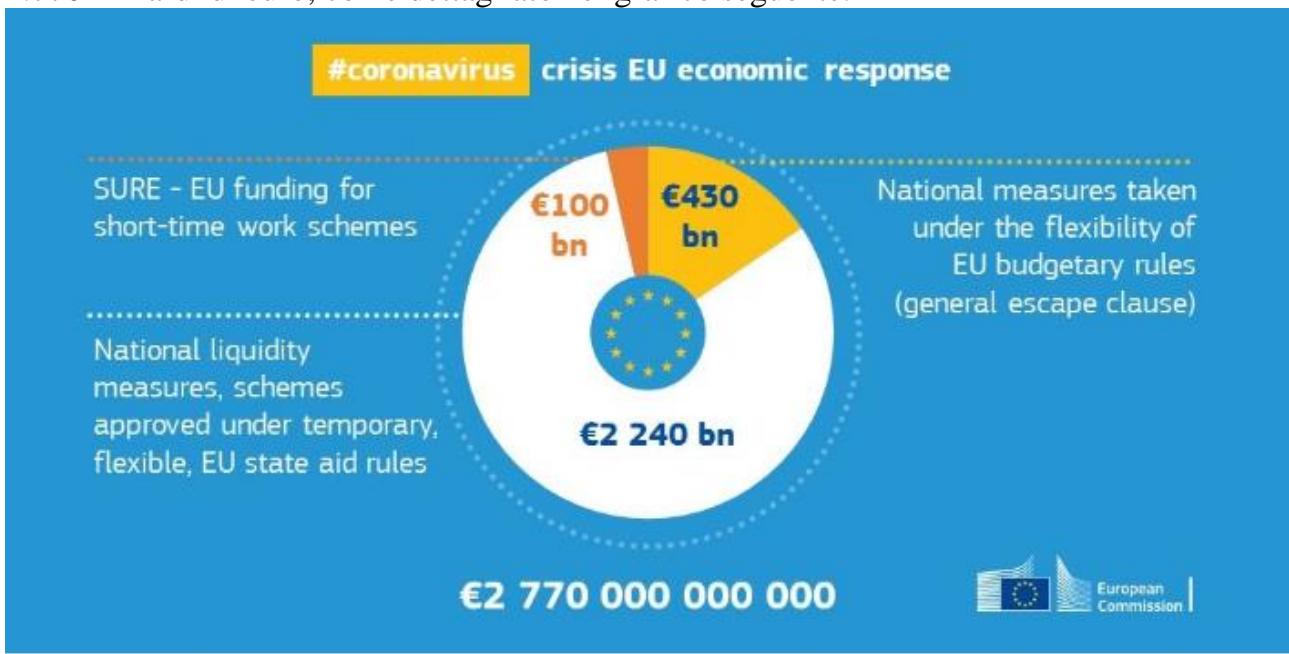
## 4. Commissione europea

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

- 1) un primo gruppo di interventi è stato illustrato nella Comunicazione dal titolo "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" ([COM\(2020\) 112](#)), pubblicata il 13 marzo 2020. Nella Comunicazione si riconosce che, **data la limitata entità del bilancio dell'UE, la risposta principale al coronavirus in termini di finanza pubblica dovrà provenire dai bilanci nazionali degli Stati membri.**
- Nonostante ciò, si ritiene che la gestione efficace dell'emergenza sanitaria potrà avvenire solo con **soluzioni coordinate a livello europeo**, tra l'altro in relazione a:

- **fornitura di attrezzature mediche.** Date le attuali carenze a livello mondiale, si è avviata una procedura accelerata di aggiudicazione congiunta. Gli acquisti avverranno nel quadro di RescEU. In merito il 31 marzo è stato pubblicato il documento [C\(2020\) 2078](#) ("Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19");
  - **trasporti**, per l'individuazione di soluzioni che assicurino la continuità economica e il flusso di merci e tutelino le catene di approvvigionamento, gli spostamenti essenziali, il funzionamento del mercato interno e la sicurezza dei trasporti. In materia sono stati emanati, il 26 marzo 2020, alcuni orientamenti che formulano delle raccomandazioni su misure, operative e organizzative, volte a mantenere attivi i flussi di trasporto aereo essenziali, anche relativamente a forniture e personale medico ([documento C\(2020\) 2010](#));
  - **turismo.** Commissione, Stati membri, autorità internazionali e principali associazioni di categoria sono in contatto per coordinare misure di sostegno;
- 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 sulla risposta al coronavirus tutti i fondi strutturali disponibili (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 4.5).

Ad esito degli interventi dettagliati nei sottoparagrafi che seguono, l'ammontare totale delle risorse messe a disposizione dalle istituzioni europee per rispondere alla crisi ammonta a 2.770 miliardi di euro, come dettagliato nel grafico seguente.



Fonte: [Commissione europea](#)

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 ai pareri motivati nel contesto della verifica del rispetto di sussidiarietà.

## 4.1 Mobilitazione del bilancio dell'UE

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato un articolato pacchetto di proposte, la cui *ratio* - illustrata nella Comunicazione COM(2020) 143 - consiste nel:

- 1) creare un nuovo strumento europeo di solidarietà, del valore di 100 miliardi di euro, che aiuti i lavoratori a mantenere il proprio impiego e le imprese a mantenere i dipendenti. Si tratta del cosiddetto strumento "Sure" (COM(2020) 139), per dettagli sul quale si rinvia al paragrafo 4.5;
- 2) rendere i **fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea completamente flessibili**<sup>8</sup>, 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 tutti i fondi ancora non impegnati 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:
  - il trasferimento di risorse tra i fondi, tra categorie di regioni e tra obiettivi strategici per garantirne l'utilizzo laddove il bisogno è maggiore;
  - 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;
  - 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 di coronavirus (ad esempio a causa dell'indisponibilità del personale) ma anche nel valutare il rispetto degli obblighi da parte degli Stati membri;
  - il rimborso retroattivo delle spese materialmente completate o pienamente realizzate prima della presentazione della domanda di finanziamento;
- 3) **inserire ogni risorsa disponibile nel bilancio dell'Unione per il 2020** (3 miliardi di euro) in uno strumento di emergenza che offre 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<sup>9</sup>.
  - 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 apparecchiature<sup>10</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2020) 138.

<sup>9</sup> Per maggiori dettagli sugli interventi a favore del settore sanitario, si rinvia al fascicolo divulgativo predisposto dalla Commissione europea, in cui si preannuncia tra l'altro che saranno vagilate anche altre possibilità per attirare finanziamenti, quali donazioni di privati e fondazioni e finanziamenti collettivi (*crowdfunding*). Quanto alla distribuzione degli aiuti, si afferma che "il *team* che gestisce l'iniziativa monitorerà l'andamento della situazione e agirà tenendo conto sia della gravità relativa della crisi nei diversi Stati membri sia delle misure e degli strumenti già esistenti".

<sup>10</sup> 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.

relazione alla quale l'Unione si trova in una posizione migliore - rispetto a Stati membri che agiscono da soli e senza coordinamento - per mobilitare livelli di finanziamento adeguati e destinarli a potenziali interventi salvavita in modo economico, efficiente ed efficace (par. 12 delle Premesse). L'articolo 1 del regolamento specifica che il sostegno di emergenza può essere fornito "solo se la catastrofe ha una dimensione e un impatto eccezionali, tali da determinare conseguenze umanitarie gravi e di vasta portata in uno o più Stati membri, e solo in circostanze eccezionali in cui nessun altro strumento a disposizione degli Stati membri e dell'Unione risulti sufficiente". Esso è "inteso a supporto e integrazione delle azioni dello Stato membro interessato." Il meccanismo è stato attivato per la prima volta nel 2016 in Grecia per fronteggiare l'afflusso di rifugiati e migranti nell'Unione

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 aiuti<sup>11</sup>;
- 2) di **pescatori, operatori dell'acquacoltura ed associazioni di produttori**<sup>12</sup>. 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.

Tali misure si aggiungono a quelle già preannunciate nella citata Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" (COM(2020) 112) e che erano finalizzate a:

- 1) fornire **liquidità alle piccole e medie imprese** attraverso la messa a disposizione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di un miliardo di euro a titolo di garanzia. Gli strumenti esistenti dei programmi FEI a sostegno degli investimenti (Cosme, Orizzonte 2020) saranno rafforzati con 750 milioni di euro nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), il quale dovrebbe fornire al FEI ulteriori 250 milioni di euro per sostegno alle PMI.  
Si preannuncia infine la sospensione dei crediti per le imprese colpite, che consentirà di rinviare il rimborso dei prestiti, alleviando così la pressione sulle finanze delle PMI coinvolte;
- 2) mantenere il flusso di liquidità all'economia tramite il **settore bancario**. La Commissione paventa che, in caso di aggravamento della crisi, le banche europee possano non essere in grado di mantenere la capacità di erogare prestiti all'economia;
- 3) creare un'iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus, già illustrata nel paragrafo 2.

Risulta sia in corso anche un dibattito per l'introduzione, nel nuovo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**<sup>13</sup>, degli strumenti necessari per far fronte all'emergenza. Sarebbe in

---

<sup>11</sup> Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2020) 141.

<sup>12</sup> Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2020) 142.

<sup>13</sup> Per dettagli sulle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'evoluzione del negoziato, si rinvia ai Dossier del Servizio studi del Senato: "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Le proposte originarie della

discussione il rafforzamento delle misure nel settore sociale, l'introduzione di strumenti di stimolo della ripresa economica e per affrontare la crisi territoriale derivante dalla pandemia. 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".

## 4.2 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, nella Dichiarazione del **27 marzo scorso** ha annunciato di aver avviato una consultazione con gli Stati membri su alcune **modifiche da apportare al Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19**, al fine di **ampliare il ventaglio di misure** in esso contenute.

Con il Quadro temporaneo, si ricorda 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 stato legittimati Quadro temporaneo 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. Al 27 marzo la Commissione europea aveva già autorizzato, a norma del Quadro temporaneo, 22 progetti di aiuti di Stato, notificati da svariati Stati membri<sup>14</sup>. Dal 27 marzo al 1° aprile il numero di progetti autorizzati è salito ulteriormente<sup>15</sup>.

L'intento della Commissione, una volta ricevute le osservazioni degli Stati membri sulle modifiche proposte, è quello di mettere in atto il Quadro temporaneo modificato la prossima settimana (per maggior dettagli sulle modifiche proposte dalla Commissione si veda *infra* il paragrafo 4.2.1.)

Sempre il 27 marzo, la Commissione europea, al fine di **ampliare ulteriormente la flessibilità** introdotta dal Quadro temporaneo, ha **modificato la Comunicazione sul credito all'esportazione a breve termine, escludendo temporaneamente tutti i paesi dall'elenco dei paesi con "rischi assicurabili sul mercato"**. Tale modifica è volta a **garantire maggiori possibilità per le 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-19 (Per maggior dettagli si veda *infra* il paragrafo 4.2.2.).

### 4.2.1 Le modifiche al Quadro temporaneo proposte dalla Commissione europea

La Commissione europea propone di integrare il Quadro temporaneo con le seguenti cinque ulteriori misure:

- 1) **Maggiore sostegno ai settori della ricerca e sviluppo sul coronavirus (R&S)** per affrontare l'attuale crisi sanitaria. Possono essere concessi aiuti maggiori se gli Stati membri collaborano a livello transfrontaliero.

---

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](#)).

<sup>14</sup> Fonte: [Commissione europea](#). Per una panoramica sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri sino al 27 marzo scorso si veda il paragrafo 7.2 della Nota UE n. 44\_1 a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>15</sup> Per un aggiornamento sugli aiuti di stato approvati si veda [la pagina](#) a cura della Commissione europea.

- 2) **Maggiore sostegno alla costruzione e all'ammodernamento degli impianti di prova** per prodotti utili per contrastare la pandemia del coronavirus, quali vaccini, attrezzature e dispositivi medici, materiale protettivo e disinfettanti. **Gli Stati membri possono inoltre concedere garanzie di zero perdite per incentivare le imprese ad investire.** Possono essere concessi aiuti maggiori se gli Stati membri collaborano a livello transfrontaliero.
- 3) **Maggiore sostegno per la produzione di prodotti utili per contrastare la pandemia del coronavirus: quali vaccini, attrezzature o dispositivi medici, materiali di protezione e disinfettanti. Gli Stati membri possono inoltre concedere garanzie di zero perdite per incentivare le imprese ad investire.** Possono essere concessi aiuti maggiori se gli Stati membri collaborano a livello transfrontaliero.
- 4) **Sostegno mirato, sotto forma di differimento del pagamento delle tasse e/o sospensione dei contributi previdenziali** ai dipendenti per evitare licenziamenti a causa della crisi scatenata dal coronavirus nelle regioni o nei settori maggiormente colpiti.
- 5) **Sostegno mirato sotto forma sovvenzioni salariali ai dipendenti** per evitare licenziamenti a causa della crisi provocata dal coronavirus nelle regioni o nei settori maggiormente colpiti.

La Commissione europea afferma che le misure di sostegno mirato concedono agli Stati membri maggiore flessibilità per intervenire in modo selettivo laddove è maggiormente necessario. Questa possibilità integra quella di adottare misure generali disponibili per tutte le imprese, che non ricadrebbero nell'ambito del controllo sugli aiuti di stato (come chiarito nella Comunicazione del 13 marzo, su cui vd. *infra*, e dal Quadro temporaneo).

#### **4.2.2 Modifica della Comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine**

In base alla Comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, in vigore dal 2013, gli scambi nei paesi indicati nell'allegato alla stessa<sup>16</sup> comportano dei rischi assicurabili sul mercato e non dovrebbero, in linea di principio, essere assicurati dallo Stato o da assicuatori che beneficiano del sostegno dello Stato.

Si ricorda che per "rischi assicurabili sul mercato" la Comunicazione intende "i rischi commerciali e politici con durata massima inferiore a due anni, inerenti ad acquirenti pubblici e non pubblici nei paesi elencati nell'allegato. Tutti gli altri rischi sono considerati non assicurabili sul mercato". In linea di principio gli assicuatori statali, o gli assicuatori che beneficiano del sostegno dello Stato, se godono di una serie elencata di vantaggi rispetto agli assicuatori privati, non debbano essere ammessi ad assicurare rischi assicurabili sul mercato. Se intendono coprire tali rischi devono dimostrare di rispettare una serie di condizioni (disporre di fondi propri, di amministrazione e contabilità separate ecc.). La Comunicazione prevede poi che gli assicuatori statali possano fornire assicurazioni al credito all'esportazione per rischi temporaneamente non assicurabili sul mercato.

Il Quadro temporaneo adottato il 19 marzo scorso, non ha escluso tuttavia che a seguito dell'attuale epidemia, in alcuni paesi, la copertura per rischi negoziabili potrebbe essere temporaneamente non disponibile. In tale contesto, ha offerto agli Stati membri la possibilità

---

<sup>16</sup> I paesi annoverati dall'elenco sono "tutti gli Stati membri" più 8 paesi dell'OCSE (Australia, Canada, Islanda, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti).

di dimostrare la mancanza di mercato fornendo prove sufficienti dell'indisponibilità della copertura per il rischio nel mercato assicurativo privato.

Per ampliare ulteriormente questa flessibilità, il **27 marzo scorso** la Commissione europea ha deciso di **considerare tutti i paesi** elencati nell'allegato alla Comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine **come temporaneamente non assicurabili sul mercato**. Pertanto li ha esclusi dall'elenco dei paesi "assicurabili sul mercato" fino al **31 dicembre 2020**.

In base alla Comunicazione è possibile modificare l'elenco dei paesi con rischi assicurabili sul mercato se si verificano determinate condizioni, ad esempio in presenza di una contrazione della capacità privata di assicurazione del credito. Quando la capacità del mercato diventa insufficiente per coprire tutti i rischi economicamente giustificabili, la Commissione può quindi rivedere l'elenco dei paesi "con rischi assicurabili sul mercato" su richiesta scritta di almeno tre Stati membri o d'ufficio, e avvia una consultazione con gli Stati membri.

Tale modifica consentirà di quindi agli assicuratori statali di tutti i paesi di intervenire e di fornire un'assicurazione per il rischio di credito all'esportazione a breve termine, senza che lo Stato membro interessato debba dimostrare che il paese in questione è temporaneamente "non assicurabile sul mercato".

La modifica è frutto dei risultati di una consultazione pubblica urgente, avviata dalla Commissione europea il 23 marzo scorso.

La consultazione mirava a valutare la capacità privata di assicurazione del credito all'esportazione a breve termine per le esportazioni verso tutti i paesi elencati come "paesi con rischi assicurabili sul mercato". Da essa è emersa una capacità insufficiente di assicurazione privata per le esportazioni verso tutti i paesi, associata a un prevedibile aumento significativo della domanda di assicurazione riconducibile all'attuale crisi.

#### 4.2.3 Contesto

Il Quadro temporaneo del 19 marzo integra la Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" con la quale la Commissione fornisce 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)<sup>17</sup>.

Le prime due misure possono essere adottate senza il coinvolgimento della Commissione europea.

Nella Comunicazione, con specifico riferimento all'Italia, la Commissione ha valutato che la necessità di porre rimedio al grave turbamento dell'economia determinato dall'epidemia giustificasse l'esenzione dalla normativa in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. b) del TFUE.

#### **4.3 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 PSC.

La clausola è prevista dagli articoli 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del [regolamento CE 1466/97](#)<sup>18</sup> e dagli articoli 3(5) e 5(2) del [regolamento \(CE\) 1467/1997](#)<sup>19</sup> ed è stata introdotta per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica. In particolare, la clausola consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio adeguate per fronteggiare la situazione economica nell'ambito delle procedure previste dal PSC. Specificamente, per quanto riguarda il c.d. "braccio preventivo", gli articoli 5(1) e 9(1) del regolamento CE 1477/97 stabiliscono che "Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.". Per quanto riguarda invece il c.d. "braccio correttivo" del PSC, gli articoli 3(5) e 5(2) del regolamento CE 1467/97 stabiliscono che in caso di una grave recessione economica nell'area euro o nell'intera Unione europea, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare un percorso di aggiustamento di bilancio rivisto rispetto a quello originario.

La proposta di attivare la clausola di salvaguardia è stata formalizzata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 nella breve Comunicazione di cui al

---

<sup>17</sup> Si vedano, per maggiori dettagli, il [regolamento \(UE\) n. 1407/2013](#) del 18 dicembre 2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» e il [regolamento \(UE\) n. 717/2014](#) relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura

<sup>18</sup> [Regolamento \(CE\) n. 1466/97](#) del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>19</sup> [Regolamento \(CE\) n. 1467/97](#) del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi

documento [COM\(2020\) 123](#)<sup>20</sup>. La Commissione afferma la propria convinzione che, **per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, sussistono le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia del PSC**. Sollecita quindi il Consiglio a fare propria tale conclusione. La Comunicazione, che non precisa i termini temporali della misura, specifica espressamente che **le procedure previste nel PSC non saranno sospese** ma si consentirà a Consiglio e Commissione di attivare le necessarie misure di coordinamento sospendendo l'aggiustamento di bilancio normalmente applicabile. La Commissione seguirà quest'approccio quando formulerà proposte e raccomandazioni al Consiglio. I Ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN), riuniti in [video conferenza il 23 marzo](#), hanno **concordato con la valutazione della Commissione** circa il verificarsi delle condizioni per **l'attivazione della clausola di salvaguardia generale**. Nella [dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19](#) i Ministri, 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. Il PSC prevede che, in presenza di eventi di tal genere che abbiano un impatto considerevole sulla finanza pubblica di uno Stato membro, quest'ultimo possa discostarsi temporaneamente dagli obiettivi di bilancio previsti. 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**. La Commissione seguirà quest'approccio nel formulare future proposte e raccomandazioni sulle posizioni di bilancio dei singoli Stati membri al Consiglio;
- 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***. Rientrerebbero in questa categoria 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, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia.

---

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita ([COM\(2020\) 123](#)).

#### 4.4 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](#)).

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

- i **cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>21</sup> 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 dovrà 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 transito<sup>22</sup>;
- 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, sarà 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.

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.

---

<sup>21</sup> Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

<sup>22</sup> Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.

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 indicano 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 Schengen<sup>23</sup> e una delle condizioni per ottenere un visto per soggiorni di breve durata in base 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.

---

<sup>23</sup> 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 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.

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 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.

## 4.5 Misure di sostegno al reddito e all'occupazione

Il 1° aprile 2020 il Ministro per gli affari europei Amendola<sup>24</sup> ha riferito alla Camera dei deputati dell'imminente adozione, da parte della Commissione europea, di "Sure"<sup>25</sup>, un **Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione**.

La presentazione formale della relativa proposta ad opera della Commissione europea ha avuto luogo il giorno successivo, 2 aprile<sup>26</sup>.

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 conterebbe 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

---

<sup>24</sup> La precisazione del Ministro su "Sure" ha avuto luogo in sede di risposta all'interrogazione orale [3-01409](#), degli onorevoli De Luca ed altri.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Proposta di regolamento del Consiglio [COM\(2020\) 139](#).

Si tratta di un intervento basato sull'articolo 122, par. 1 e 2, del **TFUE**, che recitano: "1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa".

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).

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 ipotizzato la pubblicazione della relativa proposta per il quarto trimestre del 2020<sup>27</sup>; la citata Comunicazione COM(2020) 112 aveva preannunciato un'accelerazione dei lavori.

## 5. Banca centrale europea

Nella riunione del 12 marzo 2020, il **Consiglio direttivo della Banca centrale europea** (BCE) ha deciso di adottare le **seguenti misure**:

- 1) le **operazioni di rifinanziamento a più lungo termine** (ORLT) saranno condotte in **misura aggiuntiva** rispetto a quanto già programmato. L'obiettivo è di fornire al sistema bancario, a condizioni favorevoli, **maggiori liquidità** da impiegare in caso di necessità fino all'avvio, a giugno 2020, dell'operazione OMRLT-III;
- 2) per quanto riguarda OMLRT-III - la **terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine** che commisura l'ammontare delle risorse concesse alle banche ai prestiti da queste forniti a imprese e famiglie la BCE ha deciso di applicare **condizioni più favorevoli** nel periodo compreso fra giugno 2020 e giugno 2021 per **sostenere il credito bancario** a favore dei più colpiti dalla diffusione del coronavirus, in particolare le piccole e medie imprese. In particolare:
  - a. a queste operazioni si applicherà un **tasso di interesse inferiore di 25 punti base** rispetto al tasso medio sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema;
  - b. le controparti che manterranno i propri livelli di erogazione di credito beneficeranno di un tasso di interesse più basso in queste operazioni;
  - c. l'**ammontare totale massimo** che le controparti potranno ottenere in prestito nelle operazioni OMRLT-III è **incrementato al 50 %** del rispettivo *stock* di prestiti idonei al 28 febbraio 2019;

<sup>27</sup> 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.

d. il Consiglio direttivo incaricherà i comitati dell'Eurosistema di studiare misure di **allentamento dei criteri di idoneità applicabili alle garanzie**;

Complessivamente, le misure riguardanti le operazioni di rifinanziamento dovrebbero mobilitare, secondo le stime della BCE, circa 3.000 miliardi di euro a sostegno della liquidità dell'area euro.

- 3) una **dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro** per ulteriori **acquisti netti di attività del settore privato** sarà resa disponibile sino alla fine dell'anno, in aggiunta al programma di acquisto di attività (PAA) in corso. Con il successivo comunicato del 18 marzo, la BCE ha annunciato l'avvio di un ulteriore, nuovo, programma di acquisto di titoli specificamente legato all'emergenza pandemica (vedi *infra*);
- 4) i **tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali**, sulle operazioni di **rifinanziamento marginale** e sui **depositi** presso la banca centrale sono rimasti invariati ai livelli attuali pari, rispettivamente, allo 0 %, allo 0,25 % e al -0,50 %. La BCE ha dichiarato che tali livelli **verranno mantenuti pari o inferiori a quelli attuali** finché le prospettive di inflazione non convergeranno al 2% nell'orizzonte di proiezione e nelle dinamiche di fondo;
- 5) il **capitale rimborsato** sui titoli in scadenza nel quadro del PAA **continuerà ad essere reinvestito** integralmente finché sarà necessario per mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario.

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**, in modo tale da consentire alle banche vigilate direttamente dalla BCE di continuare a svolgere il loro ruolo nel finanziamento dell'economia reale. Secondo le stime della BCE, tali misure di vigilanza bancaria saranno in grado di **mobilizzare circa 120 miliardi di euro di capitale delle banche**. Le ulteriori misure adottate per mitigare gli effetti dell'emergenza su imprese e consumatori dalla BCE (in qualità di autorità di vigilanza prudenziale) e dalle autorità europee di vigilanza sul sistema finanziario sono oggetto del paragrafo 6, quale si fa rinvio.

Il **successivo 18 marzo** sono state annunciate ulteriori decisioni del Consiglio direttivo per contrastare i rischi di interruzione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria a causa della rapida propagazione del coronavirus (COVID-19), e in particolare:

- 1) l'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. Gli acquisti di titoli continueranno ad essere condotti in proporzione alla partecipazione delle banche centrali nazionali al capitale della BCE (c.d. *capital key*, per la Banca d'Italia pari al 13,8%) ma con un grado di flessibilità tale da consentire fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisti nel corso del tempo, fra le varie classi di attività e tra le varie giurisdizioni nazionali. Al fine di rendere tale decisione di carattere eccezionale più efficace, la BCE ha inoltre

deciso il 24 marzo che il limite all'acquisto del 33% dell'ammontare in circolazione di ogni titolo o dello stock del debito pubblico disponibile di ogni Paese emittente, (c.d. *issuer limits*) non si applica alle quote ai fini del PEPP, e che gli acquisti riguarderanno per la prima volta anche strumenti a brevissimo termine, cioè oltre 70 giorni. Nell'ambito del PEPP, si applicherà una **deroga ai requisiti di ammissibilità per i titoli di Stato emessi dalla Grecia**. Il PEPP avrà termine quando si riterrà conclusa la fase critica dell'emergenza, ma in ogni caso non prima della fine dell'anno. Il Comitato direttivo si è dichiarato pronto ad aggiustare dimensione, composizione e durata del programma di acquisti nella misura necessaria ad evitare ogni frammentazione dei mercati dell'area euro e assicurare il pieno funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria. In risposta ad una interrogazione alla Camera del 1° aprile che chiedeva l'assunzione, da parte della BCE, del ruolo di prestatore di ultima istanza nei confronti dei governi dell'area euro, il 1° aprile il Ministro dell'economia e delle finanze, Gualtieri, ha dichiarato alla Camera che la BCE, con il programma PEPP, "sta svolgendo in modo adeguato il proprio ruolo e, grazie alla sua azione, l'Italia non è sola in questa crisi e il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni, ha espresso il proprio unanime, pieno supporto per l'azione risoluta svolta dalla BCE per assicurare condizioni di finanziamento favorevoli in tutti i Paesi dell'area dell'euro.";

- 2) **l'ammissione al programma di acquisto per il settore societario** (*Corporate Sector Purchase Programme*, CSPP) della **carta commerciale emessa da società non finanziarie**, considerando idonee tutte le tipologie di carta commerciale di adeguata qualità creditizia;
- 3) **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.

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*.".

## 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, infine, l'autorità è nuovamente intervenuta per mitigare gli oneri connessi agli obblighi di trasparenza dei gestori di sedi di negoziazione.

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.

## 8. 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). L'Eurogruppo ha espresso soddisfazione per le **azioni intraprese dalla Commissione europea, dalla BCE e dalla BEI**, sottolineando la necessità di un approccio integrato con le politiche nazionali. Nell'ambito della riunione è stato riconosciuto il bisogno di progettare il **sostegno alla ripresa economica** e di riflettere sulle azioni necessarie per rinforzare l'architettura e la resilienza agli *shock* dell'Unione economica e monetaria.

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 osservato che, a distanza di una settimana, **l'importo totale delle misure fiscali di spesa** adottate a livello nazionale è **raddoppiato raggiungendo il 2% del PIL europeo**. I regimi di **sostegno alla liquidità per le imprese e i lavoratori** sono **passati dal 10% al 13% del PIL**. Ulteriori **misure** sono state 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. I ministri hanno espresso il proprio **sostegno** alla proposta della Commissione che intende istituire una **indennità di disoccupazione su base europea e al possibile intervento del Meccanismo di stabilità europea** (MES) mediante l'attivazione di una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate. Tali considerazioni e proposte sono state incuse in una lettera al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, nella quale, tra l'altro, è stato evidenziato che l'intervento del MES dovrebbe essere **coerente con la natura esterna e simmetrica della crisi** in atto, collegando la **condizionalità** (nel breve periodo) all'**utilizzo delle risorse per risolvere l'emergenza** e (nel lungo) al ripristino della stabilità. L'Eurogruppo, rimarcando la necessità di ulteriori approfondimenti sugli aspetti di dettaglio, ha proposto che la linea di credito venga resa disponibile a **tutti i membri**, in una misura che potrebbe essere parametrata al relativo prodotto interno (ad esempio, il 2% del PIL).

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". **La prossima riunione dei ministri economici dell'Unione si terrà il 7 aprile.**

## 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 del 3 aprile, gli **Stati che hanno reintrodotto i controlli alle frontiere interne per il Covid-19** sono: Belgio, Spagna, Norvegia, Portogallo, Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Svizzera, Danimarca, Lituania, Germania, Estonia, Finlandia<sup>28</sup>.

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

---

<sup>28</sup> Francia e Svezia hanno reintrodotto controlli alle loro frontiere interne, rispettivamente, fino al 30 aprile 2020 e al 12 maggio 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

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 necessità<sup>29</sup>.

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**"<sup>30</sup>.

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. 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 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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".

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 mitigare 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.

*3 aprile 2020*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

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