



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/4

## **L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 17 APRILE 2020)**

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

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

*Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 4) è particolarmente articolato e dà conto della pluralità di iniziative assunte ai fini: della mobilitazione del bilancio UE (par. 4.1); dei negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (par. 4.2); della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.3); della flessibilità di bilancio (par. 4.4); della gestione delle frontiere esterne (par. 4.5) e delle misure di sostegno al reddito e all'occupazione (par. 4.6).*

*Si illustrano poi la situazione delle frontiere interne dello spazio Schengen (par. 9), la posizione di alcuni dei Parlamenti nazionali dell'Unione (par. 10) e si accenna all'attività del Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (par. 11).*

*Rispetto alle edizioni precedenti<sup>1</sup> la Nota è stata integrata, tra l'altro con gli esiti della seduta Plenaria del Parlamento europeo del 16 e 17 aprile (par. 2).*

*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.*

---

<sup>1</sup> La Nota è stata pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo 2020 ([Nota UE n. 44/1](#)), al 3 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/2](#)) e al 10 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/3](#)).

## La stima dell'impatto economico della crisi a livello europeo

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

Nelle previsioni economiche d'inverno rese note il 13 febbraio 2020, la Commissione europea aveva stimato un tasso di crescita del PIL dell'UE pari all'1,4% nel 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.

Tale proiezione è apparsa presto superata dalle stime pubblicate il 14 aprile dal Fondo monetario internazionale nel [World Economic Outlook](#), da cui risulterebbe una **contrazione dell'attività economica mondiale del 3%, e in particolare del 7,1% nel 2020 per l'UE** e del 7,5% per la zona euro, nell'ambito della quale **l'Italia si contrarrebbe, sempre nel 2020, del 9,1%**, la Germania del 7%, la Francia del 7,2% e la Spagna dell'8%. La ripresa dell'economia porterebbe a un recupero soltanto parziale del reddito perduto, con un tasso di crescita nel 2021 pari al 4,8% sia per l'UE, sia per l'Italia.

<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](#).

**Table 1.1. Overview of the *World Economic Outlook Projections***  
(Percent change, unless noted otherwise)

|                                                 | 2019       | Projections |            | Difference from January 2020 WEO <i>Update</i> <sup>1</sup> |            | Difference from October 2019 WEO <sup>1</sup> |            |
|-------------------------------------------------|------------|-------------|------------|-------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------|------------|
|                                                 |            | 2020        | 2021       | 2020                                                        | 2021       | 2020                                          | 2021       |
| <b>World Output</b>                             | <b>2.9</b> | <b>-3.0</b> | <b>5.8</b> | <b>-6.3</b>                                                 | <b>2.4</b> | <b>-6.4</b>                                   | <b>2.2</b> |
| <b>Advanced Economies</b>                       | <b>1.7</b> | <b>-6.1</b> | <b>4.5</b> | <b>-7.7</b>                                                 | <b>2.9</b> | <b>-7.8</b>                                   | <b>2.9</b> |
| United States                                   | 2.3        | -5.9        | 4.7        | -7.9                                                        | 3.0        | -8.0                                          | 3.0        |
| Euro Area                                       | 1.2        | -7.5        | 4.7        | -8.8                                                        | 3.3        | -8.9                                          | 3.3        |
| Germany                                         | 0.6        | -7.0        | 5.2        | -8.1                                                        | 3.8        | -8.2                                          | 3.8        |
| France                                          | 1.3        | -7.2        | 4.5        | -8.5                                                        | 3.2        | -8.5                                          | 3.2        |
| Italy                                           | 0.3        | -9.1        | 4.8        | -9.6                                                        | 4.1        | -9.6                                          | 4.0        |
| Spain                                           | 2.0        | -8.0        | 4.3        | -9.6                                                        | 2.7        | -9.8                                          | 2.6        |
| Japan                                           | 0.7        | -5.2        | 3.0        | -5.9                                                        | 2.5        | -5.7                                          | 2.5        |
| United Kingdom                                  | 1.4        | -6.5        | 4.0        | -7.9                                                        | 2.5        | -7.9                                          | 2.5        |
| Canada                                          | 1.6        | -6.2        | 4.2        | -8.0                                                        | 2.4        | -8.0                                          | 2.4        |
| Other Advanced Economies <sup>2</sup>           | 1.7        | -4.6        | 4.5        | -6.5                                                        | 2.1        | -6.6                                          | 2.2        |
| <b>Emerging Market and Developing Economies</b> | <b>3.7</b> | <b>-1.0</b> | <b>6.6</b> | <b>-5.4</b>                                                 | <b>2.0</b> | <b>-5.6</b>                                   | <b>1.8</b> |

## 1. Consiglio europeo

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

Nella prossima riunione, fissata per il [23 aprile](#), si dovrebbe dare un seguito ai lavori dell'Eurogruppo, pronunciandosi su:

- 1) la possibile attivazione delle linee di credito del Meccanismo europeo di stabilità;
- 2) la creazione di un Fondo per sostenere la ripresa economica (*Recovery Fund*), individuandone la portata ed i finanziamenti;
- 3) le modalità di attuazione di "Sure".

Secondo gli osservatori, questione sottostante alle discussioni sarebbe se un'eventuale raccolta congiunta di capitali sui mercati internazionali possa essere più efficacemente condotta nel quadro del bilancio dell'Unione 2021-2027 - la cui revisione è attesa per fine aprile - o attraverso un nuovo strumento intergovernativo, che potrebbe effettuare la raccolta in modo innovativo e diluire nel tempo i costi della ripresa economica.

E' probabile che il Consiglio europeo prenda posizione anche sulla revoca graduale e coordinata delle misure restrittive per combattere la pandemia, sulla base della tabella di marcia presentata da Commissione e Presidente del Consiglio europeo, per l'illustrazione della quale si rinvia al paragrafo dedicato alla Commissione.

Si rinvia alla [Nota UE n. 44/2](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 2 aprile 2020, per l'illustrazione delle **quattro priorità** individuate dal Consiglio europeo per rispondere all'emergenza in atto e della [lettera](#) indirizzata al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, dal Presidente del Consiglio dei ministri Conte e dai *leader* di altri otto Paesi dell'area euro.

## 2. Parlamento europeo

Il 16 aprile e il 17 aprile scorsi il Parlamento europeo ha tenuto, con modalità di partecipazione a distanza, una [sessione plenaria straordinaria](#), nel corso della quale si è svolto un dibattito con i presidenti della Commissione europea [Ursula von der Leyen](#) e del Consiglio europeo [Charles Michel](#) sulla risposta dell'UE al Covid-19 (si veda l'[ordine del giorno](#)).

Nel corso della discussione i deputati europei hanno sottolineato la necessità, nonostante il ripristinato spirito di solidarietà tra gli Stati membri, di coordinare maggiormente l'azione europea al fine di proteggere i cittadini e sostenere l'economia. E' stata inoltre richiesta da più parti una strategia di uscita comune della crisi e un piano di ripresa all'interno di un nuovo e ambizioso bilancio a lungo termine per mitigare gli effetti sociali, economici e finanziari del confinamento.

Dal dibattito è scaturita l'approvazione, il 17 aprile, di una [risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per contrastare la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze](#).

Il testo è stato approvato con 395 voti a favore, 171 contrari e 128 astensioni (si veda il [Comunicato Stampa](#) del Parlamento europeo).

Il Parlamento europeo ha inoltre approvato il pacchetto di **misure urgenti** in materia di coronavirus proposto dalla Commissione europea il 2 aprile scorso.

Le misure adottate prevedono, tra l'altro, lo stanziamento di **3 miliardi di euro** dal bilancio dell'Ue per sostenere i sistemi sanitari<sup>5</sup>, **massima flessibilità nell'utilizzo di fondi strutturali** e di **investimento europei** per aiutare i cittadini, maggiore **sostegno ai pescatori e agli acquacoltori e aiuti agli indigenti**<sup>6</sup> (vd *infra* paragrafo 2.2).

### 2.1 La Risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per contrastare la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze

La risoluzione, basata su una proposta dei gruppi PPE, S&D, Renew Europe e Verdi, individua alcuni **temi chiave** su cui dovrà concentrarsi l'azione dell'Ue:

- 1) **Una risposta unita e decisiva ad una crisi condivisa**
- 2) **Solidarietà e azione a livello europeo nel settore sanitario**
- 3) **Soluzioni europee per superare le conseguenze economiche e sociali**
- 4) **Proteggere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali**
- 5) **Azione esterna, solidarietà internazionale e cooperazione**
- 6) **Un'Unione europea del post-crisi più forte, in grado di sviluppare azioni più efficaci i suoi cittadini.**

Per quanto riguarda, in particolare, il tema **economico e sociale** il Parlamento europeo:

- esorta la Commissione europea a proporre un consistente **pacchetto per la ripresa e la ricostruzione** finanziato attraverso un QFP rafforzato, fondi e strumenti finanziari europei e attraverso **bond garantiti** a livello europeo (**recovery bond**). Tale piano non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente, ma concentrarsi sugli investimenti futuri. Inoltre, dovrebbe essere centrato sul **Green Deal e sulla trasformazione digitale**;
- chiede ai paesi della zona Euro di attivare **410 miliardi di euro del Meccanismo europeo di stabilità** per una specifica linea di credito a favore di quei paesi che lo richiedono;

---

<sup>5</sup> Si veda al riguardo il [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo.

<sup>6</sup> Si veda al riguardo [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo.

- insiste sulla necessità di adottare un **QFP ambizioso** con un bilancio incrementato in linea con gli obiettivi dell'Unione, con l'impatto stimato della crisi sulle economie dell'Ue e sulle aspettative dei cittadini e con una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi;
- estorta gli Stati membri di accordarsi rapidamente su una considerevole **iniezione di capitale nella BEI**;
- esprime apprezzamento per la proposta di uno strumento temporaneo di solidarietà **"SURE"** a favore delle PMI<sup>7</sup>;
- sostiene la necessità di **mantenere aperte le frontiere interne** per garantire la circolazione di medicinali, dispositivi di protezione, dispositivi medici, alimenti e beni di prima necessità.

In merito agli altri temi il Parlamento europeo chiede, tra l'altro:

- una **risposta coordinata nella fase di *de-scalation***, con criteri comuni tra gli Stati membri e un'efficace **strategia di uscita** da parte della Commissione europea che comprenda l'esecuzione di test su larga scala;
- l'istituzione di un **fondo di solidarietà dell'UE per il coronavirus** di almeno **50 miliardi di euro** per sostenere gli sforzi finanziari intrapresi dai settori sanitari in tutti i Paesi UE durante l'attuale crisi, così come gli investimenti futuri per rendere i sistemi sanitari più resistenti e concentrati su coloro che ne hanno più bisogno;
- il **rafforzamento delle attuali strutture** operanti in campo sanitario, quali il Centro europeo di prevenzione e controllo delle malattie (ECDC) e l'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA), (ECDE) e gli strumenti di gestione delle crisi e di risposta alle catastrofi (quali RescEU e il Meccanismo di protezione civile);
- la creazione di un **meccanismo di risposta europeo** che funzioni da centro di informazione e di assistenza nelle emergenze;
- l'**incremento della produzione** di prodotti chiave come farmaci, ingredienti farmaceutici, dispositivi medici, attrezzature e materiali per essere meglio preparati ai futuri shock mondiali;
- l'istituzione di un **canale di informazione europea** per contrastare la disinformazione sul COVID-19;
- **finanziamenti aggiuntivi dell'UE** a favore della **ricerca** per lo sviluppo di un vaccino;
- il **ripristino della libertà di circolazione** nell'area Schengen quale parte di una strategia di uscita dalla crisi;
- **trasparenza** circa l'uso di app per il tracciamento dei contatti e dei movimenti delle persone e rispetto della **protezione dei dati**.

Inoltre, chiede che all'Ue siano conferiti **maggiori poteri** al fine di consentirle di agire in modo più repentino e con nuovi e rafforzati strumenti in caso di future minacce sanitarie transfrontaliere.

---

<sup>7</sup> Si veda al riguardo la proposta Commissione illustrata nel paragrafo dedicato della presente Nota.

## 2.2 Adozione di misure urgenti in materia di coronavirus

Il Parlamento europeo ha [approvato](#), mediante procedura d'urgenza<sup>8</sup>, le ultime proposte della Commissione europea contro gli effetti della pandemia.

Si tratta in particolare del pacchetto legislativo presentato il [2 aprile scorso](#), per la cui illustrazione si rinvia al paragrafo 4.1 della presente Nota, nonché di alcune altre misure in tema di coronavirus.

Sono stati quindi approvati:

- 1) la [proposta di regolamento del Consiglio](#) che modifica il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
- 2) il [progetto di bilancio rettificativo n. 1 per l'esercizio generale 2020 \(PRB n.1\)](#) che prevede un sostegno alla Grecia per far fronte alla pressione migratoria, un sostegno all'Albania per la ricostruzione post-terremoto e altri aggiustamenti (presentato il 27 marzo 2020);
- 3) il [progetto di bilancio rettificativo n. 2 per l'esercizio generale 2020](#) (PRB n.2) che prevede un sostegno di **3 miliardi di euro** destinati ai settori sanitari negli Stati membri più colpiti dalla crisi e il rafforzamento del Meccanismo unionale di protezione civile/RescuUE.;
- 4) la [proposta di decisione](#) relativa alla **mobilitazione dello strumento di flessibilità** per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19 e per il rafforzamento della Procura europea (accompagna il PRB n. 1);
- 5) la [proposta di decisione relativa](#) alla **mobilitazione dello strumento di flessibilità** per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di Covid-19 (accompagna il PRB n. 2);
- 6) la [proposta di decisione](#) sulla **mobilitazione del margine per gli imprevisti per il 2020**, che prevede assistenza di emergenza agli Stati membri e l'ulteriore rafforzamento del Meccanismo unionale di protezione civile (rescEU);
- 7) la [proposta di regolamento](#) sulle misure specifiche volte a offrire una **flessibilità eccezionale nell'uso dei fondi strutturali e di investimento europei**;
- 8) la proposta di regolamento volta ad introdurre misure specifiche a favore dei più **indigenti**, mediante alcune modifiche al Fondo aiuti europei agli indigenti (FEAD) (la proposta è stata approvata con [modifiche](#));
- 9) la proposta di regolamento relativo a **misure specifiche** volte a mitigare l'impatto della pandemia di Covid-19 nel settore della **pesca e dell'acquacoltura** (la proposta è stata approvata con [modifiche](#));
- 10) la proposta di modifica al regolamento sui **dispositivi medici** presentata il 3 aprile scorso<sup>9</sup> (la proposta, che mira a garantire maggiori disponibilità di dispositivi medici nel presente stato di emergenza, è stata adottata con [modifiche](#)).

Le suddette misure, alcune delle quali dovranno essere adottate formalmente dal Consiglio, entreranno in vigore una volta che saranno pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

---

<sup>8</sup> Il Regolamento del Parlamento europeo prevede che, in situazioni di urgenza, all'esame di una proposta possa essere applicata, previa approvazione del PE di una richiesta in tal senso, una procedura d'urgenza in base alla quale il dibattito ha luogo senza relazione o, in via eccezionale, su una semplice relazione orale della commissione competente (articolo 163).

<sup>9</sup> Si veda al riguardo la [Nota Ue n 46](#) a cura del Servizio Studi del Senato.



### 3. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse all'epidemia nelle sue varie formazioni. Di seguito una panoramica sulle ultime riunioni<sup>10</sup>:

**Consiglio Ecofin** - Il 16 aprile i ministri delle Finanze dell'UE si sono riuniti in videoconferenza, con la partecipazione della Commissione europea, della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti (BEI). I ministri hanno discusso delle azioni volte a mitigare l'impatto economico dell'epidemia di Covid-19, in particolare le misure proposte dall'[Eurogruppo](#) il 9 aprile (per le quali si rinvia al relativo paragrafo); la Presidenza croata ha dichiarato il proprio impegno a procedere in tempi rapidi con i negoziati sulla proposta della Commissione relativa allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE). È stata inoltre approvata una [dichiarazione](#) a sostegno delle decisioni adottate dalle Autorità europee di vigilanza, in particolare con riferimento all'applicazione flessibile del quadro normativo europeo nei settori bancario, finanziario e assicurativo e alla raccomandazione di astenersi dalla distribuzione dei dividendi. Con riguardo al semestre europeo 2020, i ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti verso un approccio semplificato per la presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza nazionali (PNR e PSC). I ministri sono stati infine informati in merito alle riunioni di primavera del G7 e del G20 e alla riunione annuale del Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC).

**Consiglio "Affari esteri" (Commercio)** - Il 16 aprile i ministri del Commercio hanno tenuto una videoconferenza sull'impatto che l'epidemia di Covid-19 ha avuto sulle relazioni commerciali e sulle catene globali del valore. La riunione è stata presieduta dal Ministro croato degli Affari esteri ed europei Gordan Grlić Radman. I ministri si sono in particolare soffermati su quanto l'Unione europea può fare per attenuare l'impatto socioeconomico negativo della crisi. Hanno inoltre accolto con favore la proposta della Commissione relativa all'obbligo di autorizzazione per le esportazioni dei dispositivi di protezione individuale (DPI) e le linee guida sugli investimenti diretti esteri (vd. il [comunicato stampa](#)).

**Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"** - Il 15 aprile i **ministri della Sanità** hanno tenuto una videoconferenza per fare il punto della situazione e delle misure già adottate in risposta alla diffusione della Covid-19 nell'UE. Particolare attenzione è stata riservata alle sfide future e a come migliorare un approccio coordinato a livello di Unione per uscire dalla crisi. La Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) che illustra i risultati della sessione.

**Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport"** - Il 14 aprile i **ministri dell'Istruzione** hanno tenuto una videoconferenza sull'impatto della pandemia di Covid-19 sull'istruzione. La riunione è stata presieduta dal Ministro croato della Scienza e dell'Istruzione Blaženka Divjak, con la partecipazione della Commissaria europea per l'Innovazione, la ricerca, la cultura, l'istruzione e la gioventù Mariya Gabriel. La discussione si è incentrata sulle esperienze in materia di didattica a distanza e sulle possibili soluzioni per la valutazione, il conseguimento dei diplomi e l'iscrizione all'istruzione superiore (vd. il [comunicato stampa](#) della riunione a cura della Presidenza croata).

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

---

<sup>10</sup> Per le riunioni antecedenti il 1° aprile 2020 si rimanda alla [Nota UE n.44/3](#).

misure possibili per mitigare gli effetti negativi della crisi (per gli esiti della riunione vd. il [comunicato stampa](#) della Presidenza croata).

**Consiglio "Affari esteri" (Sviluppo)** - L'8 aprile si è tenuta una videoconferenza dei ministri della Cooperazione allo sviluppo cui hanno partecipato, oltre alla commissaria per i Partenariati internazionali Uutta Urpilainen e al commissario per la Gestione delle crisi Janez Lenarčič, anche i Presidenti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Banca europea per la ricerca e lo sviluppo (BERS). La discussione si è incentrata in particolare sulla risposta del "*Team Europe*" (che comprende risorse dell'UE, degli Stati membri e delle Istituzioni finanziarie) a sostegno dei Paesi *partner* per la crisi generata dal Covid-19, con fondi provenienti dalle risorse già stanziati nell'ambito dell'azione esterna. L'Unione promuoverà una risposta multilaterale coordinata di concerto con le Nazioni Unite, le Istituzioni finanziarie internazionali, il G7 e il G20.

**Consiglio "Competitività" (Ricerca)** - Il 7 aprile i ministri responsabili della Ricerca hanno tenuto uno scambio di opinioni sulle modalità di risposta alla crisi della Covid-19, soffermandosi sui seguenti elementi: finanziamento dei progetti europei di ricerca e innovazione; condivisione delle infrastrutture e dei dati scientifici fra i centri di ricerca e innovazione. I ministri hanno espresso il loro sostegno per il piano d'azione ERAvsCorona presentato dalla Commissione europea, comprendente 10 azioni prioritarie a breve termine. Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

**Consiglio "Giustizia e Affari interni"** - Su iniziativa del ministro della Giustizia croato Dražen Bošnjaković, il 6 aprile i **ministri della Giustizia** dell'UE hanno tenuto una videoconferenza per scambiare informazioni sulle misure introdotte dagli Stati membri in risposta alla pandemia di Covid-19. I ministri hanno tutti concordato che qualsiasi misura straordinaria deve essere in linea con i valori fondamentali dell'Unione. Il commissario per la Giustizia Didier Reynders ha illustrato le azioni intraprese dalla Commissione europea al fine di ridurre gli effetti negativi della pandemia sui cittadini in relazione al funzionamento della giustizia; ha inoltre presentato un'iniziativa per istituire un Gruppo di crisi sul mandato di arresto europeo con il compito di affrontare i problemi pratici causati dalla pandemia. Al termine della videoconferenza, la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

**Consiglio "Affari esteri" (Difesa)** - Il 6 aprile si è tenuta una riunione in videoconferenza dei ministri della Difesa dell'UE, presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. I ministri hanno discusso delle implicazioni della pandemia da Covid-19 sulla difesa, incentrando il dibattito in particolare sull'assistenza militare e sulla situazione delle missioni e operazioni civili e militari dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). In tale contesto si è deciso di vagliare la possibilità di creare una *task force* guidata dallo Stato maggiore dell'UE al fine di scambiare informazioni e condividere le migliori pratiche fra gli Stati membri, in coordinamento e complementarità con la NATO. I ministri hanno inoltre evidenziato l'importanza di mantenere la presenza dell'UE sul campo, soprattutto nei Paesi e regioni già fragili e instabili.

**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.



## 4. Commissione europea

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

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

Sono stati inoltre pubblicati:

- 1) [orientamenti](#) relativi alla protezione dei dati nell'ambito dello sviluppo di nuove *app* a sostegno della lotta al coronavirus (16 aprile 2020), che delineano un approccio comune per applicazioni di tracciamento volontarie che siano conformi ai principi di tutela della vita privata;
- 2) una [tabella di marcia comune europea](#) verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19 (15 aprile 2020), che mette in luce l'importanza di basare ogni decisione su: criteri epidemiologici, la capacità dei sistemi sanitari e la disponibilità di un'adeguata capacità di monitoraggio. Si afferma inoltre la necessità che la revoca venga iscritta in un **quadro comune europeo**, basato su: prove scientifiche, il coordinamento tra gli Stati membri, il rispetto e la solidarietà. Si elencano infine le **misure di accompagnamento** che dovrebbero essere predisposte, tra cui: raccolta di dati armonizzati; predisposizione di un sistema affidabile di comunicazione e tracciamento dei contatti; ampliamento delle capacità diagnostiche e armonizzazione delle metodologie di prova; aumento delle capacità in termini di dispositivi medici e di protezione individuale; sviluppo di terapie e medicinali sicuri ed efficaci. Il documento è stato presentato in cooperazione con il [Presidente del Consiglio europeo](#);
- 3) [orientamenti sull'uso ottimale e razionale dei farmaci](#), il cui contenuto è illustrato nella [Nota n. 44/3](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 10 aprile 2020;
- 4) la Comunicazione ([C\(2020\) 3200](#)) che introduce un quadro temporaneo per valutare questioni connesse alla **politica di concorrenza** relative alla cooperazione tra imprese (si veda la [Nota n. 44/3](#)).

Si segnala infine che, in considerazione del notevole impatto che la pandemia sta avendo sulla capacità amministrativa degli Stati membri, risulta che siano state **rinviate alcune tra le principali scadenze amministrative** derivanti dal diritto dell'Unione, come riportato in dettaglio nella [Nota n. 44/3](#).

Fonti di stampa hanno inoltre riferito che, in virtù dell'emergenza sanitaria, la Commissione europea potrebbe dover posticipare molte iniziative preannunciate nel proprio programma annuale. Sarebbe questo il caso di alcune iniziative relative al *Green deal* ed ai servizi digitali.

### 4.1 Mobilitazione del bilancio dell'UE

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato un [articolato pacchetto di proposte](#), illustrato nella Comunicazione [COM\(2020\) 143](#), che rende i **fondi strutturali e di**

**investimento dell'Unione europea completamente flessibili**<sup>11</sup>, in modo che ogni risorsa disponibile possa essere diretta a sostenere gli sforzi per combattere la pandemia ed attutirne il contraccolpo economico. Così, si propone di convogliare tutte le risorse non ancora impegnate dei tre fondi della politica di coesione ([Fondo europeo di sviluppo regionale](#), [Fondo sociale europeo](#) e [Fondo di coesione](#)) verso la battaglia contro il coronavirus, consentendo:

- 1) il **trasferimento di risorse tra i fondi**, tra categorie di regioni e tra obiettivi strategici per garantirne l'utilizzo laddove il bisogno è maggiore;
- 2) il **finanziamento UE pari al 100 per cento**, abolendo - in via del tutto eccezionale - la necessità di co-finanziamento nazionale;
- 3) la **semplificazione delle fasi procedurali** connesse all'attuazione dei programmi, all'uso degli strumenti finanziari e all'*audit*, con estrema flessibilità non solo in caso di mancato rispetto degli obblighi per motivi legati alla pandemia ma anche nel valutare il rispetto degli obblighi da parte degli Stati membri;
- 4) il **rimborso retroattivo** delle spese realizzate prima della presentazione della domanda di finanziamento.

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

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>12</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 relazione alla quale l'Unione si trova in una posizione migliore rispetto agli Stati membri per mobilitare livelli di finanziamento adeguati e destinarli a potenziali interventi salvavita in modo economico, efficiente ed efficace (par. 12 delle Premesse).

Ulteriori, specifiche proposte sono formulate a favore:

- 1) dei **più indigenti**, modificando le norme applicabili al [Fondo di aiuti europei agli indigenti](#) per introdurre formule di flessibilità quali la possibilità di ricorso a *voucher* elettronici per ridurre il rischio di contaminazione o la possibilità di finanziare dotazioni di sicurezza per coloro che consegnano gli aiuti<sup>13</sup>;
- 2) di **pescatori, operatori dell'acquacoltura ed associazioni di produttori**<sup>14</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 presentate lo scorso 13 marzo, per l'illustrazione delle quali si rinvia alla [Nota UE n. 44/2](#) del Servizio studi del Senato, aggiornata al 2 aprile 2020.

---

<sup>11</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 138](#).

<sup>12</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](#).

<sup>13</sup> Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 141](#).

<sup>14</sup> Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM\(2020\) 142](#).

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

#### 4.2 I negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

L'ampiezza della crisi economica che si delinea in conseguenza della pandemia è tale che il prossimo **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**<sup>15</sup> dovrà necessariamente tenere conto delle conseguenze del Coronavirus. Come ha avuto modo di affermare [la presidente von der Leyen](#), "il prossimo bilancio europeo (...) dovrà impersonificare la nostra risposta alla crisi del corona virus".

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

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

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

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

Nel QFP 2014-2020 le risorse proprie sono limitate ad un massimale dell'1,20 per cento e gli stanziamenti di impegno all'1,26 per cento del reddito nazionale lordo<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Per dettagli sulle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'evoluzione del negoziato per i loro approvazione si rinvia ai Dossier del Servizio studi del Senato: "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Le proposte originarie della Commissione europea" ([78/DE](#)) e "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. I negoziati dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020" ([79\1 DE](#)).

<sup>16</sup> Per maggiori dettagli sui massimali del QFP 2014-2020 si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

### 4.3 Aiuti di Stato

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

A tal fine, sta lavorando ad una seconda modifica del [Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19](#) adottato il 19 marzo scorso ed emendato il [3 aprile](#)<sup>17</sup>.

Si ricorda che il Quadro temporaneo legittima, fino al **31 dicembre 2020, 10 tipologie di aiuti di stato** al fine di **consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza del coronavirus.**

Si tratta di: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, pagamenti anticipati, prestiti, garanzie e partecipazioni; garanzie di stato; prestiti pubblici agevolati alle imprese; garanzie per le banche; assicurazioni al credito all'esportazione a breve termine; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per ricerca e sviluppo; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per investimenti in infrastrutture di prova e upscaling; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per la produzione di prodotti connessi al Covid-19; differimento di imposte e contributi previdenziali; sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti che altrimenti dovrebbero essere licenziati.

La proposta di modifica della Commissione europea, mira ad **estendere ulteriormente** la portata del Quadro dando agli Stati membri la possibilità di varare **misure di ricapitalizzazione** per le imprese in difficoltà. Il 9 aprile scorso la proposta è stata inviata, per consultazione, agli Stati membri, che potranno formulare osservazioni. L'intento della Commissione è quello di mettere in atto il Quadro modificato il prima possibile.

Dalla pubblicazione del Quadro temporaneo, il 19 marzo scorso, la Commissione europea sta autorizzando una serie di progetti di aiuti di stato notificati da numerosi Stati membri, tra cui **l'Italia**<sup>18</sup>.

#### 4.1 Gli aiuti di stato dell'Italia

Il **14 aprile** scorso la Commissione europea ha autorizzato all'Italia **due regimi di aiuti stato** a norma del Quadro temporaneo.

Il [primo regime](#) prevede una misura di **garanzia per i nuovi prestiti** per gli investimenti e per il capitale di esercizio concessi dalle banche a sostegno delle imprese colpite dall'emergenza del coronavirus. La garanzia sarà erogata attraverso l'ente statale SACE. L'obiettivo del regime è limitare i rischi associati all'erogazione di prestiti alle imprese maggiormente colpite dall'impatto economico del coronavirus, aiutando le imprese a coprire il fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti, al fine di garantire il proseguimento della loro attività. Le autorità italiane hanno comunicato per questo regime un bilancio totale di 200 miliardi di Euro.

Tale misura di sostegno è prevista dall'articolo 1 del [Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23](#) (Decreto Liquidità). L'articolo, che reca misure temporanee per il sostegno alla liquidità alle imprese, prevede, fino al 31 dicembre 2020, l'erogazione da parte del SACE di garanzie alle banche e a tutti gli istituti adibiti all'esercizio del credito. Le garanzie saranno rilasciate sulla base di una serie dettagliata di

---

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 8 della Nota UE 44\_3 a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>18</sup> Per una panoramica aggiornata sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri a norma del Quadro temporaneo si veda [la pagina](#) a cura della Commissione europea (l'aggiornamento è disponibile in lingua inglese).

condizioni. Gli impegni assunti dal SACE non superano i 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi sono destinati alle PMI.

Il [secondo regime](#) prevede una garanzia a sostegno dei lavoratori autonomi, delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione che risentono dell'emergenza del coronavirus.

In base al regime il Fondo centrale di garanzia erogherà un sostegno finanziario sotto forma di:

- **garanzie di Stato** sui prestiti per gli investimenti e per il capitale di esercizio;
- **sovvenzioni dirette** sotto forma di rinuncia alla commissione applicabile alle garanzie concesse.

Potranno usufruirne i lavoratori autonomi e le imprese con un massimo di 499 dipendenti.

Tale misura è prevista dall'articolo 13 del menzionato Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, che stabilisce nuove regole per Fondo centrale di garanzia PMI (istituito con [legge 23 dicembre 1996, n. 662](#)). Le regole, valevoli fino al 31 dicembre 2020, prevedono, tra l'altro: la gratuità della garanzia; un importo massimo garantito per singola impresa elevato da 2,5 a 5 milioni di euro; l'estensione della garanzia su singole operazioni alle grandi imprese con numero di dipendenti non superiore a 499.

Si ricorda che il [22 marzo](#) e il [25 marzo scorsi](#) la Commissione europea aveva già autorizzato all'Italia altri due regimi di aiuti<sup>19</sup>.

#### 4.4 Ricorso alla flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita

La Commissione europea ha proposto di **applicare appieno la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita (PSC)**, e in particolare<sup>20</sup>:

- 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;
- 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;
- 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*.**

---

<sup>19</sup> Al riguardo si rinvia al paragrafo 7.2.1 della Nota UE 44\_1 a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>20</sup> Per maggiori dettagli si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).



## 4.5 Gestione delle frontiere esterne

L'8 aprile la Commissione europea ha adottato la comunicazione **"Valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE"** ([COM\(2020\)148](#)). La comunicazione valuta gli sviluppi successivi all'adozione della comunicazione del 16 marzo **"Covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE"** ([COM\(2020\)115](#)) e l'eventuale **necessità e giustificazione di una proroga**.

Sulla base dell'approccio definito dalla Commissione europea, 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**, al fine di limitare la diffusione del virus a livello globale<sup>21</sup>.

Sono **esentati** dalla restrizione temporanea dei viaggi: i **cittadini** di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>22</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 deve inoltre applicarsi ad altri viaggiatori aventi **una funzione o una necessità essenziale**, fra cui: operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani; lavoratori frontalieri; personale dei trasporti impegnato nel trasporto merci e personale dei trasporti di altro tipo, nella misura necessaria; diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali, personale militare e operatori umanitari impegnati nell'esercizio delle proprie funzioni; passeggeri in transito<sup>23</sup>; passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi; persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari. Sono comunque effettuati controlli sanitari coordinati e rafforzati sulle persone autorizzate a entrare nella zona UE+.

Per assistere gli Stati membri nell'attuazione della restrizione dei viaggi, il **30 marzo** la Commissione europea ha inoltre 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](#)), elaborate con il contributo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e di Europol.

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 dalla restrizione dei viaggi<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

<sup>23</sup> Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.

<sup>24</sup> Per approfondimenti si rinvia alla [Nota UE n.44/3](#).



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

La Commissione evidenzia tuttavia che:

- come risulta dall'esperienza maturata dagli Stati membri e dagli altri Paesi esposti alla pandemia, le misure applicate per contrastarne la diffusione **richiedono più di 30 giorni** per essere efficaci e produrre i risultati auspicati (dal 16 marzo vi è stato un peggioramento della situazione epidemiologica nell'Unione europea e un continuo aumento del numero di nuovi casi e decessi);
- come segnalato dal **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie** nella [relazione](#) dell'8 aprile 2020, il rischio di un aumento della trasmissione fra la popolazione è moderato se sono applicate misure di mitigazione e molto elevato se le misure di mitigazione sono insufficienti;
- la pandemia ha continuato a diffondersi al di fuori dell'UE, anche in Paesi con milioni di cittadini che generalmente viaggiano da e verso l'Unione ogni anno.

La Commissione ritiene che, al fine di integrare gli sforzi degli Stati membri dell'UE e degli Stati Schengen volti a limitare l'ulteriore diffusione del virus nella zona UE + e a prevenire un'ulteriore diffusione del virus fra l'Unione e altri Paesi, rimane necessaria un'azione parallela e coordinata alle frontiere esterne della zona UE +.

Ha invitato pertanto gli Stati membri Schengen e gli Stati associati Schengen a **prorogare in modo coordinato l'applicazione della restrizione dei viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso la zona UE+ di altri 30 giorni, fino al 15 maggio 2020**.

Qualsiasi ulteriore proroga di tale periodo dovrà essere valutata di nuovo, in funzione degli sviluppi della situazione epidemiologica.

Da ultimo, nella [tabella di marcia](#) presentata il **15 aprile** dalla Commissione europea e dal Presidente del Consiglio europeo, fra le **raccomandazioni** indirizzate agli Stati membri per una **revoca graduale delle misure di contenimento**, si sottolinea che, pur essendo necessaria una riapertura graduale delle frontiere dello spazio Schengen, le **frontiere esterne** dovrebbero essere riaperte solo **in una seconda fase**, tenuto conto della **diffusione del virus al di fuori dell'UE** e dei rischi di un nuovo contagio.

#### **4.6 Misure di sostegno al reddito e all'occupazione**

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta relativa all'istituzione di "Sure"<sup>25</sup>, un **Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione** ([COM\(2020\) 139](#)).

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 per **affrontare improvvisi aumenti di spesa pubblica** di compensazione di effetti economici e sociali recessivi.

---

<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.

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

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

La **decisione di concedere l'assistenza finanziaria spetterebbe al (solo) Consiglio**, su **proposta della Commissione** (articolo 6). La decisione conterrebbe le specifiche condizioni del prestito agli Stati membri (ammontare, durata, costo, modalità tecniche di attuazione), le quali dovrebbero essere oggetto di un accordo fra la **Commissione europea** e lo **Stato membro interessato** (articolo 8). Su richiesta dello Stato membro, qualora le circostanze consentissero un miglioramento del tasso di interesse, la Commissione potrebbe rifinanziare in tutto o in parte il prestito o ristrutturare 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 possono contribuire allo strumento fornendo una garanzia rispetto alle obbligazioni assunte dall'Unione (articolo 11); qualora uno Stato non onori la garanzia prestata, per il relativo importo la Commissione si avvarrà provvisoriamente delle garanzie prestate dagli altri Stati membri (nei limiti delle medesime). L'operatività della proposta è subordinata alla prestazione di garanzia da parte di tutti gli Stati membri, per una cifra complessiva pari ad almeno 25 miliardi di euro, ed alla condizione che la quota percentuale di importo garantito da ogni Stato membro corrisponda alla quota percentuale del reddito nazionale lordo del medesimo Stato rispetto al totale del reddito nazionale lordo dell'Unione (articolo 12).

*Si evidenzia che, per quanto formalmente la proposta sia sottoposta alla procedura legislativa ordinaria - e quindi l'approvazione in Consiglio avverrebbe a maggioranza qualificata degli Stati membri -, la condizione che ciascuno Stato membro eserciti la facoltà di prestazione della garanzia summenzionata rende di fatto necessaria l'unanimità.*

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 giusta" ([COM\(2020\) 14](#)) avevano ipotizzavano la pubblicazione della relativa proposta per il quarto trimestre del 2020<sup>26</sup>; la citata Comunicazione [COM\(2020\) 112](#) aveva preannunciato un'accelerazione dei lavori.

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

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

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

## 5. Banca centrale europea

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

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

La decisione forse più rilevante, sia in termini quantitativi sia in termini di segnale di politica economica rivolto ai mercati, è quella adottata il **18 marzo** sull'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato

---

<sup>26</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.

"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 annunciato il 12 marzo, l'intervento della BCE ammonta a una quantità di risorse pari al 7,3% del PIL dell'area euro<sup>27</sup>.

Con la [decisione del 7 aprile](#), il Consiglio direttivo della BCE, in linea con quanto preannunciato nel comunicato del 12 marzo, ha adottato un **pacchetto di misure per allentare i requisiti in materia di garanzie**, ampliando la portata degli schemi di crediti aggiuntivi (*Additional Credit Claims*, ACC) e apportando correzioni ai principali parametri di rischio nell'ambito del sistema delle garanzie. Ciò dovrebbe favorire la partecipazione delle banche alle operazioni di provvista di liquidità quali OMLRT-III e, di conseguenza, l'offerta di prestiti bancari alle imprese.

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

- 1) Il **maggior ricorso ai crediti goduti dalle banche quali garanzie**, in particolare attraverso **l'ampliamento della portata degli schemi di crediti aggiuntivi (ACC)**. Gli schemi ACC consentono alle Banche centrali nazionali di ampliare i requisiti dei crediti depositati in garanzia dalle controparti nazionali, decidendo, ad esempio, di accettare in garanzia prestiti con una qualità di credito inferiore, prestiti a tipi diversi di debitori, generalmente non accettati dalla BCE, o prestiti in valuta estera. Gli schemi ACC verranno quindi estesi ulteriormente, e temporaneamente, dalla BCE nei modi seguenti:
  - a. le garanzie potranno includere **prestiti alle società, PMI, lavoratori autonomi e famiglie garantiti dallo Stato o da altri enti del settore pubblico**. Ciò consentirà di favorire i prestiti che beneficeranno delle nuove misure di garanzia introdotte in queste settimane dagli Stati membri per fronteggiare la pandemia;
  - b. verrà **ampliata la portata dei sistemi di valutazione della qualità di credito** accettati nell'ambito dell'ACC per includere anche i **sistemi interni alle banche**;
  - c. si **ridurranno gli adempimenti di rendicontazione dei prestiti** per permettere alle banche di usufruire degli schemi ACC prima che il nuovo sistema di rendicontazione sia elaborato e avviato.
- 2) Una seconda serie di misure temporanee include le seguenti:
  - a. la **soglia minima di crediti nazionali non uniformi è ridotta** da 25.000 a 0 euro;
  - b. la **quota massima di strumenti di debito non garantiti emessi da ogni banca** nell'ambito di un *pool* di garanzie è **innalzata** dal 2,5% al 10%. Ciò consentirà un maggiore impiego di tali tipi di strumenti quali garanzie;
  - c. una **deroga al requisito sulla qualità di credito minima** degli strumenti di debito negoziabili emessi dalla **Repubblica ellenica** ai fini dell'accettazione di tali titoli quali garanzie per operazioni di credito nell'Eurosistema.

---

<sup>27</sup> Per maggiori dettagli sulle misure annunciate dal Consiglio direttivo il 12 e il 18 marzo si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).

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

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

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

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

## 6. Autorità europee di vigilanza (AEV)

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

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



prudenziale effettuato dalle autorità competenti (cosiddetto "secondo pilastro"). Il 20 marzo sono state annunciate misure volte a ridurre la pressione sull'aumento del rischio di credito derivante dalla situazione economica, introducendo ulteriori **margini di flessibilità anche con riferimento alla [classificazione delle esposizioni fra quelle deteriorate](#)**. Il successivo 27 marzo, la BCE ha [raccomandato](#) a tutti gli istituti bancari di **astenersi dalla distribuzione di dividendi** e dal **riacquisto di azioni** finalizzate alla remunerazione degli azionisti, conservando i fondi per sostenere il sistema economico.

L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) è intervenuta l'11 marzo 2020, in particolare per [raccomandare](#) agli emittenti di strumenti finanziari negoziati di **fornire prontamente al pubblico ogni informazione significativa sugli impatti dell'emergenza sanitaria sulla propria situazione economica**. Il 16 marzo l'autorità ha [ridotto allo 0,1% \(del capitale di ciascun emittente\) la soglia di notifica alle autorità nazionali delle posizioni nette corte](#) su azioni negoziate sui mercati regolamentati europei, ossia la differenza (positiva) fra le vendite allo scoperto sulle azioni e le posizioni "corte" in strumenti finanziari derivati (per cui il rendimento dipende dalla riduzione dei prezzi delle stesse azioni), da una parte, e gli acquisti di azioni e le posizioni "lunghe" in strumenti finanziari derivati (per cui il rendimento dipende dall'aumento dei prezzi). Nei giorni successivi, l'ESMA è intervenuta per dare [parere positivo](#) ai provvedimenti emessi da diverse autorità nazionali, fra cui la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), con i quali sono state **vietate temporaneamente le vendite allo scoperto**. Il 20 marzo vi è stato un [nuovo intervento](#) per fornire dettagli sull'attuazione delle regole che disciplinano la prestazione di servizi di investimento mediante mezzi di comunicazione a distanza, in particolare con riferimento agli obblighi di registrazione delle comunicazioni telefoniche. Il 25, 26 e 27 marzo l'ESMA ha fornito **chiarimenti sull'[applicazione dei principi contabili internazionali](#)** in relazione alle conseguenze dell'emergenza, coordinando la propria azione con quella dell'EBA, e ha adottato misure per mitigare gli oneri relativi [agli obblighi di notifica degli scambi sui mercati](#) (da parte degli intermediari finanziari) e alla [pubblicazione di informazioni](#) sulla situazione economica e finanziaria (da parte degli emittenti di strumenti finanziari). Il 31 marzo e il 9 aprile l'autorità è nuovamente intervenuta per mitigare gli oneri connessi, rispettivamente, agli [obblighi di trasparenza dei gestori di sedi di negoziazione](#), alla [pubblicazione dei rendiconti periodici da parte dei gestori di fondi](#) e all'adempimento degli [obblighi di revisione contabile esterna da parte di soggetti che amministrano parametri di riferimento \(\*benchmark\*\) su tassi di interesse](#).

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.

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**;
- accelerazione e cambiamento di destinazione di **linee di credito alle banche** che queste potranno veicolare specificamente alle imprese colpite dalla crisi;
- 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.

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<sup>28</sup>.

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

## 8. 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

---

<sup>28</sup> Per maggiori dettagli si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).

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

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

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

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

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

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

L'Eurogruppo ha inoltre **accolto con favore la proposta della Commissione** di istituire uno strumento temporaneo a sostegno degli Stati membri per **proteggere l'occupazione nelle specifiche circostanze di emergenza della crisi COVID-19** (per un approfondimento sulla

proposta relativa al fondo "SURE" si fa rinvio al paragrafo che illustra le misure di sostegno al reddito e all'occupazione). I ministri si sono impegnati a rendere operativa quanto prima questa ulteriore rete di protezione e a **portarne avanti senza indugio l'iter legislativo**.

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

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

## **9. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen**

Negli **Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19** ([C\(2020\)1753](#)), del 16 marzo 2020, la Commissione europea ha evidenziato fra l'altro 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 conformi 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 rientrano 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.

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.

Alla data del **16 aprile**, gli Stati che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere interne per il Covid-19 sono: Belgio, Spagna, Norvegia, Portogallo, Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Svizzera, Danimarca, Lituania, Germania, Estonia, Finlandia, Polonia, Francia e Slovacchia<sup>29</sup>.

Nella comunicazione **sull'attuazione delle corsie verdi ("green lanes") previste dagli orientamenti (C(2020)1897)**, del 24 marzo, 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 ha evidenziato 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, 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)**. 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. La Commissione ha invitato 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>30</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>31</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

---

<sup>29</sup> La Svezia ha reintrodotta controlli alle sue frontiere interne fino all'11 maggio 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

<sup>30</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>31</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".



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 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.

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](#)).

Da ultimo, nella [tabella di marcia del 15 aprile](#), fra le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri per una revoca graduale delle misure di contenimento, si evidenzia che, pur essendo necessaria una riapertura graduale delle frontiere per ripristinare il normale funzionamento dello spazio Schengen, i **controlli alle frontiere interne dovranno essere revocati in modo coordinato** e solo quando verrà constatata una sufficiente **convergenza della situazione epidemiologica nelle regioni di confine**.

## 10. Parlamenti nazionali

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra documenti pubblicati di recente si segnala l'[ultimo aggiornamento](#) della situazione del COVID a livello mondiale.

Il documento riporta che dal **31 dicembre 2019 al 16 aprile 2020** sono stati registrati nel mondo circa **2 milioni di casi (2.029. 930)** e più di **136 mila decessi (136.320)**.

**Per quanto riguarda l'Europa i decessi sono oltre gli 87 mila (87 629).**

**I cinque paesi con maggior numero di vittime sono l'Italia (21.647), la Spagna (18.579), la Francia (17.167), il Regno Unito (12.868) e Belgio (4.440).**

Si ricorda poi [l'ottava valutazione dei rischi](#), pubblicata l'8 aprile scorso, nella quale viene fatto il punto sulle conoscenze scientifiche e vengono formulate raccomandazioni agli Stati agli Stati membri, anche al fine di definire un approccio corretto per una eventuale *de-escalation*<sup>32</sup>.

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

---

<sup>3232</sup> Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 11 della Nota UE 44\_3 a cura del Servizio Studi del Senato.

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

*20 aprile 2020*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

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