Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea

NOTA N. 44/16

L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 5 NOVEMBRE 2020)

In corrispondenza con la ripresa su larga scala dei contagi da Covid-19 in Europa, si riprende la pubblicazione periodica di una Nota che illustra le risposte delle istituzioni dell'Unione europea (UE) all'epidemia di coronavirus[1]. Vengono prese in considerazione le misure in discussione, annunciate o in corso di elaborazione, con particolare riferimento a quelle finalizzate a controbilanciare gli effetti socio-economici della crisi e alla mobilità, interna e esterna. Nell'appendice finale, invece, sono elencate sinteticamente le misure già adottate dalle stesse istituzioni.

Dopo un box *che illustra le stime dell'impatto economico della crisi, sono descritti l'operato del Consiglio europeo (par. 1), del Consiglio dell'Unione (par. 2) e del Parlamento europeo (par. 3).*

Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 4) dà conto in particolare dei negoziati relativi alle proposte di revisione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (par. 4.1), delle modifiche in procinto di essere introdotte al ciclo del semestre europeo (par. 4.2), della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.3) e del programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2021, recentemente adottato (par. 4.4).

Si illustrano poi la situazione della mobilità all'interno dell'UE (par. 5) e l'analisi del Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (par. 6).

L'impatto economico della pandemia

L'economia europea è notevolmente danneggiata dalla pandemia in corso. Dopo la forte caduta nel primo semestre dell'anno, e la parziale ripresa nel terzo trimestre, il livello dell'attività economica sta subendo l'effetto delle nuove misure restrittive adottate dai governi europei a partire da questo autunno per frenare la crescita dei contagi.

In base alle proiezioni contenute nelle previsioni economiche di autunno 2020 pubblicate il 5 novembre scorso dalla Commissione europea, l'economia dell'**area dell'euro** dovrebbe subire

[1] La Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea" è stata pubblicata per la prima volta dal Servizio studi del Senato della Repubblica il 24 marzo (Nota UE n. 44) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo (Nota UE n. 44\1), al 3 aprile (Nota UE n. 44/2), al 10 aprile (Nota UE n. 44/3), al 17 aprile (Nota UE n. 44/4), al 24 aprile (Nota UE n. 44/5), al 30 aprile (Nota UE n. 44/6), all'11 maggio (Nota UE n. 44/7), al 19 maggio (Nota UE n. 44/8), al 1° giugno (Nota UE n. 44/9), all'8 giugno (Nota UE n. 44/10), al 15 giugno (Nota UE n. 44/11), al 22 giugno (Nota UE n. 44/12), al 6 luglio (Nota UE 44/13), al 14 luglio (Nota UE n. 44/14) e al 24 luglio 2020 (Nota UE n. 44/15).

nel 2020 una contrazione del 7,8%, per poi riprendere a crescere del 4,2% nel 2021 e del 3% nel 2022. L'**economia dell'Unione europea (UE)** dovrebbe **contrarsi** in misura pari al **7,4% nel 2020**, per poi crescere, in linea con l'area dell'euro, del 4,1% nel 2021 e del 3% nel 2022. Rispetto alle previsioni economiche di estate 2020, la proiezione è leggermente più ottimistica per il 2020 e leggermente più pessimistica per il 2021, sia per l'area dell'euro, sia per l'Unione europea. Secondo la Commissione europea, nel 2022 il livello della produzione non sarà ancora ritornata a quello precedente alla pandemia.

A causa delle differenze nella diffusione del corona virus, nelle misure restrittive adottate, nella composizione settoriale delle varie economie e nell'intensità della risposta di politica di bilancio, l'impatto economico della crisi e le prospettive di ripresa variano molto tra un paese e l'altro.

Le misure adottate dai governi per il sostegno del **mercato del lavoro** hanno consentito di contenere nel breve termine le conseguenze della crisi sul piano dell'occupazione. Nell'area dell'euro il tasso di disoccupazione è previsto aumentare dal 7,5% nel 2019 all'8,3% nel 2020 e al 9,4% nel 2021, per poi ridursi all'8,9% nel 2022. Nell'UE, il tasso di disoccupazione è previsto aumentare dal 6,7% nel 2019 al 7,7% nel 2020, e quindi all'8,6% nel 2021, prima di ridursi all'8% nel 2022.

La politica di bilancio espansiva e l'effetto dei c.d. stabilizzatori automatici, stanno determinando un consistente aumento della spesa pubblica che, insieme alla riduzione del gettito fiscale, sta causando un aumento del deficit e del debito di tutti i paesi europei. Il **deficit pubblico** aggregato dei paesi dell'area dell'euro è previsto aumentare dallo 0,6% del PIL nel 2019 a circa l'8,8% nel 2020, per poi ridursi al 6,4% nel 2021 e quindi al 4,7% nel 2022. Corrispondentemente, il **debito pubblico** aggregato dell'area dell'euro è proiettato in aumento dall'85,9% del PIL nel 2019 al 101,7% nel 2020, 102,3% nel 2021 e 102,6% nel 2022.

La riduzione del prezzo dell'energia ha portato il tasso di **inflazione** ad assumere valori negativi nei mesi di agosto e settembre. L'inflazione *core*, che include i prezzi di tutte le categorie di beni ad eccezione dei beni legati all'energia e di quelli alimentari, si è ridotta notevolmente nel corso dell'estate a causa della riduzione della domanda per i servizi, specialmente quelli legati al turismo, e per i beni industriali. Le condizioni di debole domanda, unitamente alla debolezza del mercato del lavoro e all'apprezzamento dell'euro sul mercato valutario dovrebbero esercitare una pressione al ribasso sul tasso di inflazione.

La Commissione europea precisa che le proiezioni riportate sono caratterizzate da un eccezionale grado di incertezza legata alla difficoltà di prevedere la diffusione del virus e le conseguenti decisioni dei governi in materia sanitaria e di restrizione dell'attività economica.

1. Consiglio europeo

A fronte dell'incremento dei contagi, i capi di Stato e di Governo dell'UE, riuniti in **sessione ordinaria** del Consiglio europeo il 15 e 16 ottobre scorsi, hanno definito la situazione epidemiologica come "senza precedenti", aggiungendo che essa "suscita gravissime preoccupazioni" (si vedano, in questo senso, le Conclusioni adottate).
Hanno convenuto di proseguire lo sforzo globale di coordinamento per quanto riguarda alcuni aspetti specifici: norme di quarantena, tracciamento transfrontaliero dei contatti, strategie in materia di test e riconoscimento reciproco di questi ultimi, valutazione congiunta dei metodi diagnostici, limitazione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE.

Dopo avere discusso delle tappe necessarie a garantire lo sviluppo e la distribuzione dei vaccini, hanno convenuto di tornare a confrontarsi periodicamente.
In attuazione di tale impegno, un nuovo *summit* ha avuto luogo - questa volta con la formula della **videoconferenza** - il 29 ottobre 2020, per discutere della necessità di intensificare lo sforzo collettivo per combattere la pandemia. Le discussioni si sono concentrate sulle politiche in materia di:

1) test, con particolare riferimento al riconoscimento reciproco ed all'introduzione ed uso di test rapidi;
2) tracciamento (interoperabilità tra le app, modulo comune per la localizzazione dei passeggeri);
3) durata delle quarantene;
4) vaccini, individuando i seguenti quattro settori in cui sviluppare la cooperazione: equa distribuzione agli Stati membri, criteri per la determinazione dei gruppi prioritari, sfide logistiche e strozzature, comunicazione.

Non sono state assunte decisioni formali ma il presidente Charles Michel ha divulgato le proprie osservazioni.
La prossima riunione del Consiglio europeo è fissata, in convocazione ordinaria, il 10 e 11 dicembre prossimi; la prossima videoconferenza, che dovrebbe essere di nuovo incentrata sul COVID-19, è invece prevista per il 19 novembre.

2. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse alla pandemia nelle sue varie formazioni. Di seguito una panoramica sulle ultime riunioni[2]:

Eurogruppo - Il 3 novembre la direttrice del **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie** (EDCD), Andrea Ammon, è stata invitata dal presidente dell'Eurogruppo a informare, in videoconferenza, i ministri in merito all'evoluzione della pandemia di COVID-19. I ministri hanno inoltre proceduto a uno scambio di opinioni con la presidente della **Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo**, Irene Tinagli, sugli sviluppi economici e sulle sfide strategiche cui devono far fronte gli Stati membri della zona euro. L'Eurogruppo ha rilasciato una dichiarazione sugli sviluppi nel contesto della pandemia di COVID-19.

L'Eurogruppo ha quindi tenuto la sua prima riunione nel formato "unione bancaria" con i membri dell'unione bancaria dell'UE, che ad oggi includono i 19 Paesi della zona euro più Bulgaria e Croazia, che hanno aderito all'unione bancaria lo scorso luglio. Il presidente del **Consiglio di vigilanza della Banca centrale europea**, Andrea Enria, ha presentato i compiti di vigilanza svolti dalla vigilanza bancaria della Banca centrale europea (BCE) dall'ultimo rapporto di giugno 2020, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: **l'impatto della COVID-19 sulle banche** e le misure adottate; la Brexit; i rischi climatici. Da parte sua, Elke König, presidente del **Comitato di risoluzione unico (SRB)**, ha informato l'Eurogruppo in merito alle recenti attività dell'SRB, concentrandosi in particolare sulla risposta alla crisi COVID-19, e ha aggiornato l'Eurogruppo sui progressi compiuti in materia di: pianificazione

[2] Per le riunioni antecedenti il mese di settembre si rimanda alle precedenti edizioni della presente Nota.

delle risoluzioni; requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili (MREL); possibilità di risoluzione; creazione del Fondo di risoluzione unico.

Nel formato inclusivo (UE a 27), i ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione delle tre reti di sicurezza concordate nella videoconferenza dell'Eurogruppo del 7-9 aprile 2020: il sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (**SURE**), concesso a 17 Stati membri, e le prime obbligazioni sui mercati finanziari emesse dalla Commissione; il **fondo di garanzia paneuropeo della BEI**, divenuto operativo nel corso dell'estate, con l'approvazione delle prime operazioni; la **linea di credito MES** destinata al sostegno per la gestione della crisi pandemica, già operativa e disponibile come misura di sostegno per gli enti sovrani fino alla fine del 2022 (vedi le osservazioni rese da Paschal Donohoe al termine della videoconferenza).

Riunione informale dei ministri responsabili della tutela dei consumatori - Nel corso della riunione informale, tenutasi il 3 novembre, si è discusso del nuovo programma pluriennale per la tutela dei consumatori che la Commissione dovrebbe presentare il prossimo 11 novembre, alla luce della pandemia da COVID-19, con un *focus* sui temi relativi alla "sostenibilità" e alla "digitalizzazione".

Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" - Riuniti in videoconferenza il 30 ottobre 2020, i **ministri della Salute** hanno proceduto a uno scambio di opinioni sul progetto di conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sul ruolo dell'UE nel **rafforzamento dell'Organizzazione mondiale della sanità - OMS** (vedi la conferenza stampa).

L'obiettivo delle conclusioni è contribuire al coordinamento degli interventi degli Stati membri dell'UE in occasione della ripresa dei lavori della 73ª Assemblea mondiale della sanità, l'organo decisionale dell'OMS. Tutte le delegazioni hanno accolto con favore il progetto di conclusioni del Consiglio e l'impegno dell'UE a svolgere un ruolo attivo e di primo piano nel rimodellare il panorama sanitario globale. I ministri hanno convenuto che un'OMS più forte è fondamentale per garantire la salute delle persone in tutto il mondo e hanno sottolineato che il rafforzamento dell'Organizzazione sarà necessario per conseguire una maggiore efficienza e garantire migliori capacità operative (in particolare, il ruolo dell'OMS dovrebbe essere rafforzato per quanto riguarda gli orientamenti normativi, il sistema di allerta e il regolamento sanitario internazionale). I ministri hanno inoltre chiesto ulteriore sostegno al cosiddetto approccio "*One Health*"[3] per conseguire risultati migliori in materia di sanità pubblica.

Infine, la presidenza ha informato i ministri in merito alla raccomandazione del Consiglio per un **approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione** in risposta alla pandemia di COVID-19.

Vertice UE Canada - Il 29 ottobre il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, hanno tenuto una riunione in videoconferenza con il Primo ministro canadese Justin Trudeau (vedi le osservazioni del presidente Jean Michel al termine della videoconferenza e il comunicato stampa congiunto).

[3] *One Health* è un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse, riconosciuto ufficialmente dal Ministero della Salute italiano, dalla Commissione europea e da organizzazioni internazionali. Si basa sul riconoscimento che la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema siano legate indissolubilmente.

I leader hanno sottolineato la loro determinazione a combattere insieme la pandemia di COVID-19, in linea con i valori condivisi di democrazia, diritti umani e Stato di diritto. Hanno inoltre sottolineato il duplice obiettivo di proteggere la **salute dei cittadini** e di garantire una **ripresa economica innovativa, sostenibile e inclusiva**. Hanno quindi evidenziato la necessità di raggiungere questo obiettivo attraverso la solidarietà, la cooperazione e il multilateralismo e hanno riconosciuto il ruolo cruciale del G7, del G20 e delle Nazioni Unite, impegnandosi a proseguire la loro stretta cooperazione in tali sedi. Particolare attenzione è stata inoltre riservata alla cooperazione UE-Canada in materia di **vaccini, trattamenti e test** contro la pandemia da COVID-19, con l'obiettivo comune di garantire che tutte le persone possano accedervi in modo equo e a prezzi abbordabili. Si è infine discusso delle modalità per potenziare la preparazione e le **risposte alle pandemie globali** e per rafforzare e riformare l'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS). In tal senso, è stato sottolineato che occorrerà: rendere le catene di approvvigionamento globali più resilienti, mantenendo nel contempo economie aperte; approfondire i lavori per un partenariato strategico sulle materie prime essenziali a sostegno della transizione verde e digitale; sostenere i Paesi a basso reddito più colpiti, in particolare in Africa, ad esempio con la proroga dell'iniziativa del G20 e del Club di Parigi che prevede una sospensione del servizio del debito (sarà necessario un ulteriore trattamento del debito, caso per caso, e i membri del G20 sono stati invitati ad approvare il "Quadro comune per il trattamento del debito al di là dell'iniziativa a favore di una sospensione del servizio del debito" concordato dal Club di Parigi).

Vertice sociale trilaterale[4] **-** Il vertice sociale trilaterale, tenutosi in videoconferenza il 14 ottobre, si è incentrato su come attuare insieme una **ripresa economica e sociale inclusiva in Europa** (vedi il comunicato stampa).

Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" **-** Riuniti in videoconferenza il 13 ottobre, i **ministri dell'Occupazione e degli affari sociali dell'UE** hanno tenuto un dibattito sul sostegno da dare ai lavoratori.

I ministri hanno ampiamente convenuto che le strategie di ristrutturazione avranno successo e miglioreranno la produttività solo se associate a forti politiche di riqualificazione e al **miglioramento del livello delle competenze.** Hanno ribadito che la pandemia non deve servire da pretesto per ridurre i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione e hanno sottolineato che, per realizzare la ripresa economica e ristrutturazioni efficaci, è fondamentale garantire un dialogo sociale inclusivo a tutti i livelli. I ministri hanno infine discusso della parità di partecipazione di donne e uomini al mercato del lavoro e hanno convenuto che **l'attuale pandemia ha posto in evidenza lo squilibrio di genere** in molti settori. Il dibattito si è quindi incentrato sugli sforzi volti a conseguire un ambiente di lavoro inclusivo, la parità di retribuzione, una maggiore percentuale di donne anche in posti decisionali, una migliore retribuzione per i lavori svolti di norma dalle donne e la lotta agli stereotipi di genere.

Consiglio "Affari generali" **-** Riunitosi il 13 ottobre, il Consiglio ha adottato, senza discussione, una raccomandazione per un **approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19**. La raccomandazione mira a evitare frammentazioni e interruzioni e ad accrescere la trasparenza e la prevedibilità per

[4] Il vertice sociale trilaterale è un *forum* di dialogo che riunisce le istituzioni dell'UE a livello di presidenti e le parti sociali europee a livello di alti dirigenti. È copresieduto dal presidente del Consiglio europeo, dalla presidente della Commissione europea e dal capo di Stato o di governo della presidenza di turno, in questo caso la cancelliera tedesca Angela Merkel.

cittadini e imprese (per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo sulla mobilità della presente Nota).

Consiglio "Economia e finanza" - Nel corso della videoconferenza del 6 ottobre, i **ministri dell'Economia e delle finanze** hanno raggiunto un accordo politico sul **dispositivo per la ripresa e la resilienza da 672,5 miliardi di euro** (vedi il comunicato stampa), principale strumento di *Next Generation EU*, del valore di 750 miliardi di euro, negoziato nella riunione del Consiglio europeo del 17-21 luglio.

Obiettivo del dispositivo è fornire un sostegno finanziario su vasta scala alle riforme e agli investimenti pubblici intrapresi dagli Stati membri, attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e rendere le economie dell'UE più sostenibili e resilienti e meglio preparate alle sfide poste dalla transizione verde e da quella digitale. Il dispositivo offrirebbe agli Stati membri una combinazione di sovvenzioni (312,5 miliardi di euro) e prestiti (360 miliardi di euro).

Vertice UE-Ucraina - Il 6 ottobre si è tenuto il 22º vertice fra l'Unione europea e l'Ucraina, il primo vertice bilaterale svoltosi in presenza a Bruxelles dallo scoppio della pandemia di COVID-19. È stato anche il primo vertice bilaterale UE-Ucraina con la partecipazione del presidente del Consiglio europeo Charles Michel e, in rappresentanza della Commissione europea, dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell. L'Ucraina era rappresentata dal presidente Volodymyr Zelenskyy.

Per quanto riguarda in particolare il tema del COVID-19, nel corso della riunione i leader hanno riconosciuto che **la solidarietà, la cooperazione e un multilateralismo efficace a livello mondiale** sono più che mai necessari per sconfiggere il virus e garantire la ripresa economica. Hanno inoltre chiesto che il futuro vaccino anti-COVID-19 diventi un bene comune globale a prezzi accessibili.

Al fine di attenuare il massiccio impatto socioeconomico dell'attuale pandemia di COVID-19, l'UE ha mobilitato per l'Ucraina 190 milioni di euro sotto forma di pacchetto di sostegno e 1,2 miliardi di euro in assistenza macrofinanziaria.

Al termine del vertice i leader hanno adottato una dichiarazione congiunta (vedi anche le osservazioni rese dal presidente Charles Michel).

Eurogruppo - Riunito in videoconferenza il 5 ottobre, l'Eurogruppo ha fra l'altro proceduto a uno scambio di opinioni sulle priorità d'intervento per la zona euro nel contesto della **ripresa**, tenendo conto dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri e dei progetti di bilancio per il 2021 (vedi le osservazioni rese da Paschal Donohoe, presidente dell'Eurogruppo, al termine della videoconferenza).

Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" - Durante la videoconferenza del 28 settembre, i **ministri dei Trasporti dell'UE** hanno tenuto un dibattito orientativo per discutere di un **piano di emergenza per il settore europeo del trasporto di merci,** che ha risentito pesantemente della pandemia di COVID-19 (già da marzo 2020 gli Stati membri dell'UE hanno convenuto sulla necessità di adottare un approccio coordinato a sostegno del settore).

Consiglio "Affari generali" -

Riunitosi il 22 settembre, sulla base di una relazione della presidenza in merito allo stato di avanzamento dei lavori, il Consiglio ha tenuto un dibattito su come conseguire una maggiore **cooperazione a livello di UE** relativamente alle misure nazionali che limitano la libera circolazione nel contesto della pandemia di COVID-19. Gli Stati membri hanno espresso

ampio sostegno all'approccio proposto per la raccolta e la presentazione dei dati da parte del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e hanno sottolineato l'importanza di una comunicazione chiara e tempestiva al pubblico e fra gli Stati membri. Si sono inoltre impegnati a esaminare ulteriori modalità per coordinare la valutazione dei rischi, la designazione delle zone di rischio e le misure da attivare.

Consiglio "Agricoltura e pesca" - I ministri si sono riuniti a Bruxelles il 21 settembre e hanno portato avanti le discussioni sul pacchetto di riforma della politica agricola comune (PAC) dopo il 2020. Molti ministri hanno fra l'altro espresso il loro fermo sostegno agli sforzi della Commissione europea volti a concludere **accordi commerciali** aperti, equi e sostenibili con i Paesi terzi, in particolare durante la pandemia di COVID-19 (vedi i risultati della sessione del Consiglio).

Consiglio "Affari esteri" - Il 20 e 21 settembre si è tenuta una riunione informale dei **ministri UE del Commercio**, che ha compreso, fra l'altro, uno scambio di opinioni su come affrontare al meglio l'impatto economico della crisi COVID-19 (vedi il comunicato stampa a cura della presidenza).

Consiglio "Competitività" - Riuniti in videoconferenza il 18 settembre, i **ministri del Mercato interno e dell'industria** hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulle azioni necessarie, in via prioritaria, per ripristinare e migliorare il funzionamento del mercato unico in modo da garantire una ripresa in tempi rapidi dell'economia dell'UE dopo la crisi COVID-19.

Si è registrato un ampio consenso circa la necessità di **ripristinare rapidamente l'integrità del mercato unico** eliminando tutte le deroghe temporanee introdotte dai singoli Stati membri durante la crisi COVID-19 e si è, fra l'altro, fatto riferimento alla *task force* per l'applicazione delle norme sul mercato unico (SMET) quale principale strumento per individuare gli ostacoli inutili alla libera circolazione transfrontaliera di beni e servizi. I ministri hanno quindi invitato la Commissione a presentare, entro il 15 gennaio 2021, una **relazione strategica annuale** che serva a individuare ed eliminare gli ostacoli ingiustificati, valutare la resilienza del mercato unico e fare il punto sullo stato di attuazione del "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico". I ministri hanno inoltre sottolineato l'importanza di una stretta cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione. È infine emerso un ampio sostegno a favore di un mercato unico più resiliente, in grado di resistere a crisi come quella causata dalla pandemia di COVID-19: i ministri si sono espressi a favore del rafforzamento della **resilienza economica e sociale** e dell'autonomia strategica dell'UE in settori tecnologici sensibili ed essenziali, nel rispetto dei principi di un'economia aperta e di un commercio libero, equo e sostenibile.

Vertice UE-Cina - La riunione in videoconferenza del 14 settembre ha fatto seguito al 22º vertice UE-Cina svoltosi il 22 giugno ed è stata presieduta dal presidente Michel per l'UE e dal presidente Xi per la Cina. Hanno inoltre partecipato Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, e in qualità di presidente del Consiglio la cancelliera tedesca Angela Merkel. Al termine della riunione è stato rilasciato un comunicato stampa congiunto che illustra le ambizioni dell'UE nelle relazioni bilaterali con la Cina in diversi settori (vedi anche le osservazioni del presidente Michel dopo la videoconferenza).

Nel corso del vertice, per quanto riguarda in particolare la **risposta alla pandemia da COVID-19,** l'UE ha sottolineato la responsabilità condivisa di guidare gli sforzi mondiali tesi

a sviluppare e diffondere il vaccino anti-COVID-19 e di partecipare all'analisi indipendente delle lezioni tratte dalla risposta sanitaria internazionale.

Eurogruppo - L'11 settembre la riunione dell'Eurogruppo si è tenuta a Berlino, ospite della presidenza tedesca del Consiglio. È stata la prima riunione dell'Eurogruppo tenutasi di persona dall'introduzione delle misure contro la COVID-19 nel febbraio 2020. È stata anche la prima riunione presieduta da Paschal Donohoe, che ha assunto le funzioni di presidente dell'Eurogruppo il 13 luglio 2020.

I ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulla **situazione economica nella zona euro**, hanno esaminato le azioni politiche a livello nazionale ed europeo e vagliato le possibili esigenze delle economie per quanto riguarda la ripresa dopo la crisi COVID-19. I ministri hanno inoltre proceduto a uno scambio di opinioni sulla risposta delle politiche di bilancio a livello nazionale e sull'orientamento di bilancio per il 2021.

L'Eurogruppo ha poi tenuto una **discussione tematica** sui fattori dell'economia politica che facilitano **l'introduzione delle riforme**, ne massimizzano l'impatto e garantiscono un impiego efficiente delle risorse pubbliche nel contesto della ripresa. La discussione si è svolta sulla base di una nota tecnica elaborata dalla Commissione.

I ministri hanno infine fatto il punto sui lavori in corso per quanto riguarda i quattro filoni di lavoro per l'ulteriore **rafforzamento dell'unione bancaria**: sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS); stabilità finanziaria; gestione delle crisi; integrazione finanziaria transfrontaliera rafforzata. I ministri hanno discusso anche la riforma del **Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES)**, che prevede: l'introduzione di un sostegno al Fondo di risoluzione unico entro il 2023; la possibilità di introdurre anticipatamente tale sostegno; l'erogazione di liquidità in caso di risoluzione (vedi la lettera di sintesi della riunione e la lettera di sintesi dell'Eurogruppo formato inclusivo).

3. Parlamento europeo

Tra le recenti pronunce del Parlamento europeo in materia di Covid-19 si ricorda la **risoluzione sul futuro dell'istruzione europea nel contesto della Covid-19**, adottata lo scorso 22 ottobre. In essa il Parlamento europeo, tra l'altro:

- ✓ sottolinea che l'improvvisa transizione digitale nel settore dell'istruzione e della formazione, dovuta all'esplosione della pandemia, ha evidenziato **un divario digitale** per quanto riguarda l'accesso alle infrastrutture e ai dispositivi digitali, la qualità della didattica a distanza e le competenze di studenti, insegnanti e formatori;
- ✓ deplora il fatto che in Europa abbiamo ancora studenti e alunni che non hanno accesso all'istruzione digitale;
- ✓ ribadisce la necessità di **migliorare la connettività** a livello europeo, in particolare nelle zone rurali e remote;
- ✓ esprime preoccupazione per **il divario di competenze digitali tra insegnanti e studenti**, che ostacola un'efficace educazione digitale; ricorda pertanto la necessità di investire in opportunità di aggiornamento e di sviluppo professionale per gli insegnanti e i formatori in tutta Europa;
- ✓ invita la Commissione a raccogliere, valutare e pubblicare i dati di tutti gli Stati membri riguardanti l'impatto della pandemia sulla **partecipazione dei discenti all'apprendimento a distanza**, prestando particolare attenzione ai casi in cui la partecipazione non è stata possibile a causa della mancanza di mezzi digitali; invita

inoltre la Commissione a raccogliere dati sulle competenze digitali degli insegnanti negli Stati membri;

- ✓ osserva con preoccupazione che le lacune dell'istruzione digitale hanno aggravato le **disuguaglianze esistenti**, sia tra gli Stati membri che al loro interno;
- ✓ sottolinea gli **effetti negativi delle misure di confinamento** sulla salute e sul benessere mentale dei discenti, unitamente allo stress connesso alla valutazione e ai voti, nonché all'isolamento dai coetanei;
- ✓ invita tutti gli Stati membri a fare quanto necessario per **garantire l'apprendimento in presenza per tutti**; riconosce la sfida insita nella riapertura degli istituti di istruzione e deplora la mancanza di coordinamento o scambio di migliori prassi a livello europeo; invita la Commissione e gli Stati membri a collaborare strettamente per **ridurre al minimo i rischi sanitari** per il personale e per i discenti e per **massimizzare la possibilità che l'istruzione in presenza possa continuare**; ritiene, al contempo, che **nell'eventualità di un altro confinamento** gli istituti di istruzione debbano essere attrezzati per fornire un **apprendimento digitale di qualità a tutti i discenti** e per affrontare la questione della salute mentale e del benessere in cooperazione con i genitori e le altre pertinenti parti interessate;
- ✓ ritiene che **un miglioramento della cooperazione e del coordinamento** tra gli Stati membri e una politica dell'Unione più ambiziosa in materia di istruzione e formazione avrebbero migliorato l'efficacia della risposta alla crisi della COVID-19 ed esorta l'Unione a svolgere in futuro un ruolo più attivo di coordinamento;
- ✓ invita pertanto la Commissione a proporre **un quadro strategico coraggioso** per la futura politica europea in materia di istruzione,
- ✓ deplora profondamente il fatto che i programmi soggetti a **tagli di bilancio** nell'accordo politico sul prossimo QFP raggiunto al Consiglio europeo di luglio includano specificamente quelli che sostengono le politiche in materia di istruzione e formazione, tra cui il programma Erasmus+, Orizzonte Europa e il Fondo sociale europeo Plus[5]; ribadisce il suo invito a triplicare la dotazione di Erasmus+ rispetto a quella prevista nel QFP 2014-2020; invita gli Stati membri a utilizzare in modo ambizioso i fondi disponibili nel quadro del piano per la ripresa al fine di stimolare gli investimenti nell'istruzione; incoraggia gli Stati membri ad aumentare in misura significativa la spesa pubblica per l'istruzione.

Sempre il 22 ottobre scorso il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione sulle politiche sociali e occupazionali della zona euro nel 2020 nella quale constata, tra l'altro, come la crisi della COVID-19 rischi di aumentare le disparità esistenti e richieda una risposta europea e coordinata al fine di garantire la coesione sociale e territoriale. Osserva inoltre che il coordinamento europeo delle politiche economiche, sociali e sanitarie, incentrato sul semestre europeo e sul pilastro europeo dei diritti sociali, è fondamentale per attenuare gli effetti della crisi e garantire una ripresa innovativa dal punto di vista economico, socialmente giusta e responsabile nei confronti dell'ambiente, rivendicano tra l'altro un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo a garanzia del rafforzamento del processo democratico. Alla luce di tali e ulteriori considerazioni, il Parlamento, tra l'altro:

- esprime preoccupazione per gli **effetti sociali devastanti della crisi della COVID-19**, in particolare per le donne, i nuclei familiari e le famiglie a basso reddito e i gruppi vulnerabili.

[5] Si veda al riguardo la Nota 56/UE a cura del Servizio Studi.

- **accoglie con favore la proposta SURE** della Commissione quale misura di emergenza volta a sostenere i regimi di riduzione dell'orario lavorativo adottati dagli Stati membri nel contesto della crisi della COVID-19 e quindi ad aumentare le opportunità delle imprese di ottenere la liquidità necessaria alla ripresa dell'attività economica e al mantenimento dei posti di lavoro;
- sottolinea l'impegno della Commissione a mobilitare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione in risposta alle conseguenze della crisi della COVID-19 sull'occupazione; invita pertanto gli Stati membri a presentare rapidamente alla Commissione richieste di finanziamento per sostenere i lavoratori europei che hanno perso il lavoro a causa della COVID-19 onde consentirne la riconversione, la riqualificazione e il reinserimento nel mercato del lavoro;
- esprimendo preoccupazione per l'impatto negativo della crisi della COVID-19 sul mercato del lavoro europeo e per la perdita senza precedenti di posti di lavoro, in particolare nei settori strategici, invita gli Stati membri ad adottare misure di mantenimento dell'occupazione e a promuovere **modalità di lavoro flessibili** per preservare i posti di lavoro, utilizzare appieno gli strumenti di finanziamento dell'UE esistenti e di nuova creazione al fine di prevenire la disoccupazione di lunga durata, in particolare nelle regioni che presentano significativi svantaggi demografici, quali le zone rurali; esorta gli Stati membri a creare altresì **nuove opportunità occupazionali**, tra l'altro attraverso **investimenti pubblici e programm**i a favore dell'occupazione, nonché a rafforzare il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego concentrandosi in particolare sull'obiettivo di aiutare i giovani, le persone con disabilità e le persone vittime di discriminazioni a entrare nel mercato del lavoro;

Si ricorda inoltre lo scorso 17 settembre è stata approvata la risoluzione sul coordinamento UE delle valutazioni sanitarie e della classificazione dei rischi e conseguenze per Schengen[6] nella quale il Parlamento sottolinea la mancanza di una metodologia armonizzata per raccogliere e valutare il numero di persone infette, che porta a valutazioni diverse sul rischio sanitario e a restrizioni della libera circolazione per le persone che provengono da altri paesi dell'UE. Esorta quindi gli Stati membri a:

- adottare la stessa definizione per casi positivi, decessi e recupero dall'infezione di COVID-19,
- riconoscere reciprocamente i risultati dei test in tutti gli Stati membri
- ridurre i tempi di attesa sproporzionati per i test,
- stabilire un periodo di quarantena comune,
- coordinare le restrizioni di viaggio quando necessarie, in linea con la proposta della Commissione e
- discutere su come tornare il più rapidamente possibile a uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne e piani di emergenza.

Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) dovrebbe essere incaricato a valutare il rischio di diffusione del virus e pubblicare una mappa dei rischi aggiornata settimanalmente (per regione) utilizzando un codice colore comune, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri (su questo si veda infra, la scheda dedicata all'ECDC).

Il Parlamento europeo incoraggia inoltre l'uso delle applicazioni di tracciabilità.

---

[6] Si veda anche il relativo Comunicato Stampa del Parlamento europeo

Si ricorda poi che sono in corso i negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio sul prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sul sistema delle risorse proprie, per i quali si rimanda alla relativa scheda della presente Nota.

La prossima seduta plenaria si terrà dall' 11 al 13 novembre prossimi.

4. Commissione europea

L'impatto della pandemia ha inciso sensibilmente sulla programmazione dei lavori della Commissione europea, la quale ha istituito un team di risposta al Covid-19 a livello politico, adottato una serie di iniziative e posticipato la presentazione di altre già preannunciate nel proprio programma annuale[7].

Il **28 ottobre** la Commissione europea ha da ultimo pubblicato una comunicazione sulle **ulteriori misure di risposta alla COVID-19** (COM(2020)687), in cui propone una nuova serie di azioni il cui obiettivo è contribuire a limitare la diffusione del virus, salvare vite umane e rafforzare la resilienza del mercato interno. Concretamente le misure proposte dalla Commissione mirano a comprendere meglio la diffusione del virus e l'efficacia della risposta, a intensificare i test mirati, a rafforzare il tracciamento dei contatti, a migliorare i preparativi per le campagne di vaccinazione e a mantenere l'accesso a forniture essenziali, come le attrezzature per la vaccinazione, garantendo nel contempo la circolazione di tutte le merci nel mercato unico e agevolando la sicurezza degli spostamenti.

La comunicazione è stata presentata alla vigilia della videoconferenza informale del Consiglio europeo sulla pandemia da COVID-19 che si è tenuta il 29 ottobre. Il Consiglio ha mostrato di condividere quanto prospettato dalla Commissione e, sulla base delle ultime informazioni rese dalla Presidente Ursula von der Leyen. ha ribadito fra l'altro la necessità di anticipare i tempi di disponibilità dei vaccini.

Nella conferenza stampa del 28 ottobre, la Commissione ha inoltre presentato una raccomandazione sulle **strategie di test per la COVID-19, compreso il ricorso a test antigenici rapidi.** La raccomandazione stabilisce orientamenti per i Paesi per quanto riguarda quelli che si ritengono essere gli elementi chiave da prendere in considerazione per le strategie di test a livello nazionale, regionale o locale. Si concentra in particolare sulla portata delle strategie dei test COVID-19, sui gruppi da considerare prioritari e sulle situazioni specifiche di cui tenere conto; affronta inoltre aspetti connessi alle capacità di effettuare test e alle risorse necessarie.

La raccomandazione sottolinea che l'individuazione precoce attraverso i test rimane essenziale: gli Stati membri dovrebbero pertanto effettuare test nella misura più ampia possibile, dando la priorità ai soggetti sintomatici, a coloro che hanno avuto contatti con casi confermati, ai focolai locali gravi e anche ai test su soggetti asintomatici, in linea con le risorse disponibili e con le proprie capacità di effettuare test e di tracciare i contatti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire piani per l'effettuazione di test sui lavoratori critici (compreso il personale impiegato nell'assistenza sanitaria, nell'assistenza a lungo termine e nell'istruzione) e garantire l'accesso agevole di tali gruppi a test frequenti. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine tener conto degli scenari illustrati negli orientamenti per i test pubblicati dal **Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)**. Per quanto riguarda in particolare i **test antigenici rapidi**, la Commissione invita gli Stati membri a

[7] Per dettagli sul programma della Commissione europea relativo all'anno 2020, presentato a gennaio, si rinvia al Dossier n.76/DE, "Il programma dell'Unione europea per il 2020", realizzato dal Servizio Studi del Senato e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati. Il 27 maggio la Commissione ha presentato una revisione del programma di lavoro 2020, in cui ha indicato gli interventi prioritari per incoraggiare la ripresa e contribuire alla resilienza dell'Europa (nell'allegato I vi è l'elenco aggiornato degli obiettivi strategici).

concordare i criteri per la selezione, fra cui le prestazioni cliniche quali sensibilità e specificità, e a raggiungere un accordo sugli scenari e sui contesti in cui sia opportuno ricorrere a tali test, ad esempio nelle fattispecie caratterizzate da elevata trasmissione comunitaria.

Di seguito una panoramica delle altre più recenti iniziative e proposte della Commissione europea[8]:

- il **27 ottobre** la Commissione ha erogato una **prima rata di 17 miliardi di euro nell'ambito dello strumento finanziario SURE a favore di Italia** (10 miliardi di euro), **Spagna** (6 miliardi di euro) **e Polonia** (1 miliardo di euro);
- il **19 ottobre è entrato in funzione il *gateway* di interoperabilità fra le applicazioni di contatto e tracciamento del COVID-19.** Su invito degli Stati membri, la Commissione ha infatti istituito, al termine di una fase pilota, un sistema a livello dell'UE per garantire che le applicazioni di contatto e tracciamento del COVID-19 possano "dialogare". Le app nazionali già collegate attraverso questo servizio sono, al momento della redazione della presente Nota, l'app tedesca Corona-Warn-App, l'irlandese COVID *tracker*, l'italiana Immuni, Apturi COVID della Lettonia e Radar Covid della Spagna. La Commissione rende noto che complessivamente queste app sono state scaricate da circa 30 milioni di persone, corrispondenti ai due terzi di tutti i *download* di app nell'UE;
- il **15 ottobre**, nel quadro della Strategia dell'UE per i vaccini contro la COVID-19, la Commissione ha pubblicato la comunicazione "**Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19**" (COM(2020)680), in cui ha definito i principali passi che gli Stati membri dovrebbero compiere, incoraggiando peraltro l'elaborazione di strategie nazionali. Anche su tale tema, il Consiglio europeo del 29 ottobre si è pronunciato, evidenziando i quattro aspetti principali su cui la cooperazione dovrebbe progredire: un'equa distribuzione dei vaccini fra gli Stati membri; i criteri per la determinazione delle categorie con accesso prioritario al vaccino; la logistica; politiche di comunicazione adeguate che possano prevenire la disinformazione;
- L'8 ottobre la Commissione europea ha approvato un contratto con la casa farmaceutica **Janssen Pharmaceutica NV**, una delle società farmaceutiche Janssen di Johnson & Johnson. La Commissione ha inoltre già firmato un contratto con le società **AstraZeneca** e **Sanofi-GSK** e ha concluso i colloqui esplorativi con CureVac, BioNTech-Pfizer e Moderna.
- il **12 ottobre** la Commissione ha pubblicato i primi risultati dell'**attuazione delle iniziative di investimento in risposta al COVID-19.** Riferisce in proposito che: l'UE ha mobilitato oltre 13 miliardi di euro per affrontare la pandemia, dei quali 4,1 miliardi di fondi hanno contribuito a sostenere i sistemi sanitari, mentre 8,4 miliardi hanno sostenuto le piccole e medie imprese. Inoltre, attraverso il Fondo sociale europeo sono stati erogati 1,4 miliardi di euro a salvaguardia dell'occupazione;
- il **30 settembre** la Commissione ha presentato la prima relazione sullo **Stato di diritto** ("Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea" COM(2020)580), un nuovo strumento preventivo al centro del nuovo meccanismo europeo per lo Stato di diritto. La relazione esamina fra l'altro le questioni derivanti dai regimi di emergenza per il COVID-19 e dalle misure messe in atto in diversi Stati membri, che la Commissione si è impegnata a monitorare.

[8] Per le iniziative e le comunicazioni adottate dalla Commissione fin dall'inizio della pandemia si rimanda alle precedenti edizioni della presente Nota.

4.1 Il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Proseguono in maniera serrata le **negoziazioni tra Parlamento e Consiglio** per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni 2020-2021, adattandolo alle esigenze della ripresa post Covid-19.

Sulla base delle proposte presentate dalla Commissione europea nel maggio 2020, il **Consiglio europeo del 17-21 luglio** ha approvato - ad esito di un confronto lungo, complesso e serrato - la propria posizione sia sul bilancio settennale dell'Unione europea che sull'associato programma Next-generation EU (NGEU)[9].

Si ricorda che, in virtù dell'accordo raggiunto, il bilancio dell'UE 2021-2027 avrebbe un ammontare pari a 1.074,3 miliardi di euro in termini di impegni (a prezzi 2018). In aggiunta, alla Commissione europea sarebbe conferito il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro (a prezzi 2018) da utilizzare all'unico scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19 (390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti). Il totale complessivo delle risorse disponibili sarebbe, quindi, pari a 1.824,3 miliardi di euro. Per dettagli sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il maggiore tra i programmi che si prevede di finanziare con NGEU, si rinvia al paragrafo della presente Nota dedicato al semestre europeo.

Una volta definita la posizione del Consiglio, è potuto iniziare il confronto con il Parlamento europeo sulle singole proposte. **I negoziati** però **proseguono con difficoltà**, con il Consiglio che pare indisponibile ad allontanarsi dal compromesso faticosamente raggiunto a luglio ed il Parlamento che invece sollecita interventi di miglioramento.

Tra le questioni oggetto di dibattito si ricordano le seguenti:

1) l'**aumento**, auspicato dal PE, **delle risorse destinate ad alcuni programmi cardine** ("flagship programs") quali Orizzonte 2020, Erasmus ed InvestEU per un importo pari a 39 miliardi di euro (si veda il comunicato stampa del Parlamento europeo).

- Da ultimo, nel trilogo che ha avuto luogo il 28 ottobre, i negoziatori del Parlamento hanno proposto di collocare al di sopra dei massimali del QFP le somme destinate al pagamento degli interessi per i prestiti destinati a finanziare NGEU (12,9 miliardi), anche senza redistribuzione tra i "programmi bandiera". Tale ipotesi sarebbe però stata rigettata *tout court* dalla Presidenza (in questo senso il comunicato stampa);

2) l'introduzione di una **condizionalità** che subordini l'erogazione dei finanziamenti europei al **rispetto dello Stato di diritto** negli Stati membri. In particolare su questo argomento alla posizione proattiva del Parlamento europeo hanno finora fatto da contrappeso resistenze da parte, specificamente, di Polonia ed Ungheria.

- Lo scorso 5 novembre è stato raggiunto un accordo provvisorio che, pur garantendo protezione ai beneficiari finali degli aiuti UE, introduce uno specifico meccanismo sanzionatorio attivabile dalla Commissione europea, e su cui si dovrebbe pronunciare il Consiglio a maggioranza qualificata entro un periodo massimo di tre mesi. Vi si potrà ricorrere in caso di violazione, effettiva o potenziale, dei valori fondamentali dell'UE come la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani, che

[9] Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio. Per un approfondimento, si rinvia ai seguenti Dossier, curati dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati: "Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020", ", DE n. 86, e "Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia COVID-19", DE n. 89.

(si veda il Comunicato stampa). Tale compromesso dovrà essere sottoposto a PE a Consiglio per l'approvazione;

3) l'introduzione di **nuove risorse proprie**. Sarebbe stata già concordata l'adozione di un accordo interistituzionale che conterrebbe un programma cronologico vincolante per l'adozione di proposte per nuove imposte europee. Rimarrebbe però dissenso sull'articolazione temporale delle proposte stesse;
4) una ***governance* di NGEU** che comporti una comunicazione trasparente da parte del Consiglio;
5) la possibile previsione di possibili, ulteriori **obiettivi specifici** oltre a quelli della duplice transizione verde e digitale.

Con il trascorrere delle settimane preoccupazione viene altresì espressa riguardo ai tempi di approvazione del pacchetto del QFP posto che alcune delle proposte sono sottoposte ad una **procedura speciale di approvazione** disciplinata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e che un'approvazione tardiva posticiperebbe la disponibilità dei fondi per la ripresa. Risulterebbe, in proposito, che sia stata sollecitata in particolare la calendarizzazione in Consiglio della **proposta sulle risorse proprie**, sulla quale il Parlamento europeo ha già adottato la propria posizione con una risoluzione legislativa adottata il 16 settembre 2020. Una sua sollecita approvazione permetterebbe infatti di avviare per tempo il procedimento di ratifica nazionale, che potrebbe essere lungo ed articolato.

Si ricorda che ai sensi del TFUE per la **decisione sulle risorse proprie** (articolo 311) è richiesta la delibera unanime del Consiglio, questa volta previa consultazione del Parlamento europeo. La decisione entrerà in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Fonti di stampa riportano che una nuova riunione di trilogo tra rappresentanti di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo è convocata per lunedì, 9 novembre 2020.

4.2. Semestre europeo

Nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021" (COM(2020)575, 17 settembre 2020) la Commissione europea ha delineato la fisionomia che assumerà, nell'**anno 2021**, il **semestre europeo**[10] al fine di adattarlo alle esigenze delle ripresa post pandemia e, in particolare, di **allinearne le scadenze con quelle previste dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza**.

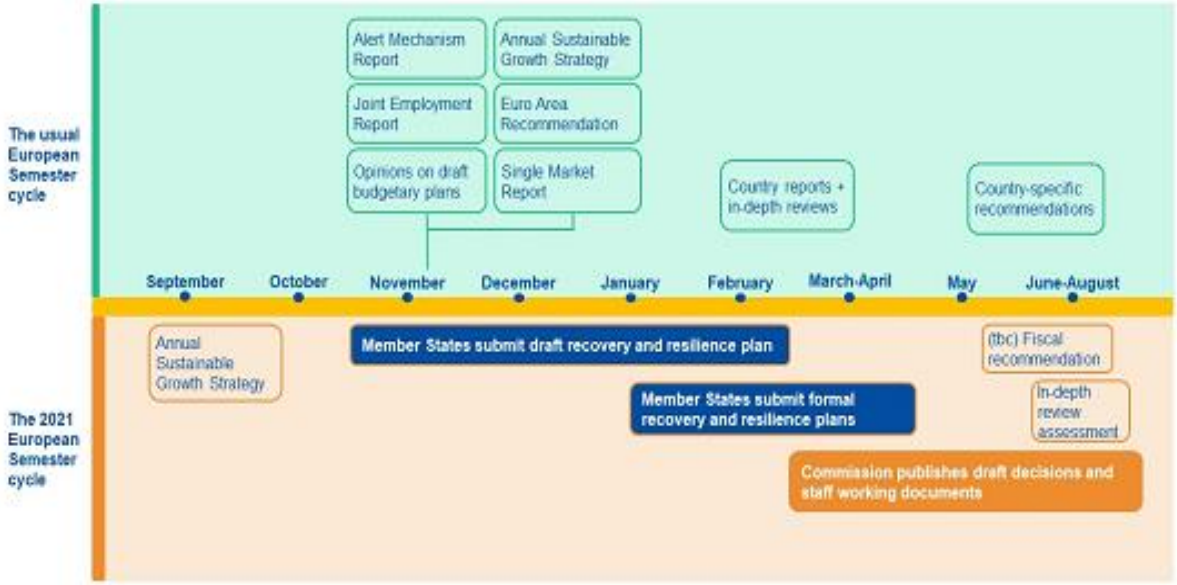
Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è il maggiore tra i programmi che si prevede di finanziare, nel corso del QFP 2021-2027, tramite Next Generation EU, con una dotazione pari a 672,5 miliardi di euro (360 destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni). Il 70 per cento delle sovvenzioni (218,7 miliardi) dovrebbe essere impegnato nel 2021-2022 secondo criteri specifici (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019), mentre il restante 30 per cento verrebbe impegnato nel 2023 tenendo conto del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021. Obiettivo del Dispositivo sarebbe il sostegno agli investimenti e alle riforme degli Stati membri, nell'ambito del semestre europeo, al fine di agevolare una ripresa duratura, migliorare la resilienza delle economie dell'UE e ridurre le divergenze economiche fra gli Stati membri. L'erogazione dei fondi, subordinata a richiesta dello Stato membro

[10] Il Semestre europeo consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri della zona euro e dell'Unione europea. Per dettagli sulle sue scadenze si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato " Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi" (n. 37/2 DE), gennaio 2019.

interessato, avverrebbe sulla base di un Piano per la ripresa e la resilienza, da presentare entro aprile 2021, che definisca uno specifico programma nazionale di riforme ed investimenti.
A seguito dell'invito, da parte della Commissione europea, a presentare quanto prima i progetti preliminari dei piani, il Governo italiano ha predisposto e presentato alle Camere la Proposta di linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc XVI, n. 3), sulle quali il Senato della Repubblica il 13 ottobre 2020 ha approvato la risoluzione 6-00134.
La Commissione sottolinea come i piani per la ripresa e la resilienza diventeranno il principale documento di riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri. Di conseguenza per gli Stati che chiederanno di ricevere finanziamenti ai sensi del Dispositivo e che presenteranno il Piano:

1) il **programma nazionale di riforma** dovrebbe costituire un documento unico con il piano per la ripresa e la resilienza, con una panoramica delle riforme e degli investimenti che lo Stato membro intende intraprendere negli anni successivi;
2) le **relazioni per paese**, di norma adottate dalla Commissione a febbraio di ogni anno, saranno sostituite da documenti analitici, anch'essi redatti dalla Commissione, di valutazione del contenuto del piano;
3) non verranno redatte **raccomandazioni specifiche per paese** in virtù della "natura politica complessiva e orientata al futuro dei piani". Ciò non toglie che l'attuazione delle riforme continuerà a essere monitorata sulla base delle raccomandazioni degli anni precedenti, le quali forniranno da guida anche per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza;

La Commissione proporrà comunque raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri ai sensi del **patto di stabilità e crescita**.
Si ricorda peraltro che, per effetto della decisione del Consiglio Ecofin del 23 marzo 2020, è stata attivata la clausola di salvaguardia del patto di stabilità e crescita, con la conseguenza che per far fronte alla pandemia non si applicano i requisiti di bilancio previsti dal patto medesimo. Dichiarazioni rilasciate alla stampa dal commissario Gentiloni lasciano presagire che il congelamento del Patto possa proseguire anche nel 2021.
La relazione sul **meccanismo di allerta**, la cui pubblicazione dovrebbe avere luogo a novembre, presterà particolare attenzione ai possibili squilibri macroeconomici derivanti dall'aumento dell'indebitamento di imprese e famiglie.



Principali modifiche al semestre 2021. Fonte: Commissione europea.

4.3 Aiuti di Stato

Per rispondere alla crisi economica e sanitaria legata alla diffusione del COVID-19, **la Commissione europea ha deciso di concedere agli Stati membri la piena flessibilità nell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato**.
A tal fine, lo scorso 13 ottobre la Commissione europea ha deciso di **prorogare** e **ampliare** la portata del **Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19** adottato il 19 marzo 2020. Il Quadro temporaneo legittima alcune **tipologie di aiuti di stato** al fine di **consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza del coronavirus**[11]**.** Con la modifica adottata il 13 ottobre, che è la quarta dal 19 marzo scorso, il Quadro temporaneo, la cui scadenza era inizialmente fissata per il 31 dicembre 2020, è prorogato per sei mesi fino al **30 giugno 2021** in tutte le sue parti, ad eccezione della parte finalizzata a consentire misure di ricapitalizzazione che è prorogata per altri tre mesi, fino al **30 settembre 2021.** Entro il **30 giugno 2021** la Commissione vaglierà la necessità di prorogare o adattare ulteriormente il Quadro temporaneo.
Il Quadro temporaneo è stato **modificato una prima volta** il 3 aprile , una **seconda volta** l'8 maggio e **una terza volta** il 29 giugno.
Le tipologie di aiuti di stato consentite in base a queste prime tre modifiche sono le seguenti: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, pagamenti anticipati, prestiti, garanzie e partecipazioni; garanzie di stato[12]; 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. Sono inoltre comprese misure per la ricapitalizzazione di società e per la concessione di debiti subordinati[13] a favore delle imprese non finanziarie in difficoltà. Tali misure sono soggette ad una serie di condizioni volte ad evitare distorsioni della concorrenza[14]. Gli aiuti sotto forma di ricapitalizzazione potranno essere concessi fino al 1° luglio 2021. La terza modifica è volta ad estendere ulteriormente il campo di applicazione del Quadro temporaneo al fine di consentire agli Stati membri di fornire supporto alle micro e piccole imprese e alle *start-up* e di incoraggiare gli investimenti privati (per maggiori dettagli si rinvia alla Nota UE 44/13).

La quarta modifica, oltre a prorogare la scadenza del Quadro temporaneo:

- **ne estende l'ambito di applicazione anche agli aiuti sotto forma di sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese** che a causa della pandemia di coronavirus hanno subito un calo del fatturato, durante il periodo ammissibile, di almeno il 30 % rispetto allo stesso periodo del 2019. Il sostegno coprirà parte dei costi fissi fino ad un massimo di **3 milioni di euro per impresa**;
- **chiarisce e modifica le condizioni** che governano alcune misure temporanee di aiuti di Stato. In particolare, per quanto riguarda gli aiuti sotto forma di **ricapitalizzazione**

---

[11] Si veda anche la Nota UE 52 a cura del Servizio Studi del Senato.
[12] L'aiuto non deve superare 800 mila euro per impresa, 120 mila euro se si tratta di imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura e 100 mila euro per imprese operanti nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli.
[13] Il debito subordinato è un debito che in caso di fallimento di una società viene rimborsato successivamente a tutti gli altri debiti definiti "senior" o "di primo rango".
[14] Per maggior dettagli si rinvia alla Nota UE 44/8.

delle imprese in difficoltà, chiarisce alcune condizioni in merito alla proporzionalità dell'aiuto, nonché l'uscita dello Stato dalla ricapitalizzazione delle imprese di cui era azionista prima della ricapitalizzazione. Per quanto riguarda questo secondo aspetto la modifica consente allo Stato di uscire dal capitale proprio di tali imprese mediante una valutazione indipendente, ripristinando nel contempo la sua precedente partecipazione azionaria e mantenendo le misure di salvaguardia per preservare un'effettiva concorrenza nel mercato unico;

- estende fino al **30 giugno 2021** l'elenco dei paesi con **rischi non assicurabili sul mercato.** Allo scopo modifica l'allegato della Comunicazione sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine (STEC).
- A seguito della pandemia di COVID-19, nel marzo 2020 la Commissione ha riscontrato la mancanza di sufficiente capacità assicurativa privata per i crediti all'esportazione a breve termine in generale e ha considerato temporaneamente non assicurabili sul mercato fino al 31 dicembre 2020 tutti i rischi commerciali e politici associati alle esportazioni verso i paesi elencati nell'allegato della STEC (si veda al riguardo la Nota UE 44_3, paragrafo 7).

Per la versione consolidata (informale) del Quadro temporaneo si rinvia al sito della Commissione europea.

Dalla pubblicazione del Quadro temporaneo la Commissione europea sta procedendo all'esame e all'autorizzazione dei vari progetti di aiuti di stato notificati dagli Stati membri[15].

4.3.1 Gli aiuti di stato dell'Italia

Il 14 ottobre la Commissione europea ha approvato un regime italiano da **8,5 milioni** di euro per sostenere le cooperative agricole colpite dalla pandemia (decisione SA.58418). Le cooperative agricole sono state colpite in modo significativo dalle misure restrittive imposte dal governo per limitare la diffusione del coronavirus, a causa della struttura della loro catena di approvvigionamento che si basa fortemente sui piccoli dettaglianti locali e sui soci cooperativi. Il sostegno assumerà la forma di un regime fiscale favorevole per la rivalutazione degli attivi da parte delle cooperative agricole. Conformemente alle norme fiscali di applicazione generale, le società italiane possono rivalutare il patrimonio aziendale come parte dei loro conti finanziari per il 2019. Tale rivalutazione comporta il pagamento di un'imposta sostitutiva del 12% sull'aumento di valore. Il regime approvato consente alle cooperative agricole e ai loro consorzi di compensare fino al 70% delle perdite preesistenti per ridurre la base di calcolo dell'imposta sostitutiva. Di conseguenza, tali cooperative agricole possono beneficiare di un'esenzione parziale o totale dall'imposta sostitutiva. Lo scopo della misura è quello di alleggerire i vincoli di liquidità delle cooperative agricole, di facilitarne l'accesso ai finanziamenti e di mitigare le carenze di liquidità che ancora si trovano ad affrontare a causa dell'attuale crisi.

Il 6 ottobre scorso la Commissione europea ha approvato un regime italiano da **1,5 miliardi** di euro destinato ad aiutare le imprese che operano nelle regioni del Sud Italia colpite

[15] Per una panoramica aggiornata sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri a norma del Quadro temporaneo si rimanda al documento a cura della Commissione europea (l'aggiornamento, al 29 ottobre 2020, è disponibile in lingua inglese). Si veda anche la pagina dedicata al Quadro temporaneo che presenta l'elenco degli aiuti autorizzati in ordine cronologico.

dall'emergenza coronavirus, riducendone il costo del lavoro e aiutandole a mantenere il livello occupazionale (decisione SA 58802). La misura prevede una riduzione del 30% dei contributi previdenziali che i beneficiari devono versare nel quadro di contratti di lavoro che contemplano una sede di lavoro nelle regioni del Sud Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), dove il PIL regionale è inferiore al 90 % della media UE e il tasso di occupazione è inferiore alla media nazionale. Del regime potranno beneficiare le imprese di tutte le dimensioni e attive in tutti i settori, ad eccezione dei settori finanziario, agricolo e del lavoro domestico.

All'**Italia**, sinora, sono stati approvati **23** regimi di aiuti a norma del Quadro temporaneo[16].

4.4 Il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2021

Il 19 ottobre 2020 la Commissione europea ha pubblicato il proprio programma di lavoro annuale per il 2021, da titolo "Un'Unione vitale in un mondo fragile" (COM(2020) 690).

Con riferimento al contesto pandemico ed alla recrudescenza dei contagi, la Commissione europea preannuncia la propria volontà di concentrarsi su un duplice obiettivo:

1) prodigare tutto il proprio impegno per **gestire la crisi**, con particolare riferimento agli sforzi per trovare, finanziare e garantire un vaccino sicuro ed accessibile a tutti in Europa e nel mondo;
2) cominciare a **trarre insegnamenti dalla pandemia.**

Particolare enfasi viene posta su Next Generation EU, il piano per la ripresa, che viene definito "storico" in quanto con esso "l'Europa sceglie non solo di riparare i danni, di riprendersi oggi e di sostenere le persone più colpite dalla crisi, ma anche di realizzare e costruire un modo migliore di vivere per il mondo di domani".

Tra **gli obiettivi da perseguire nel 2021 connessi alla pandemia** si segnalano:

1) l'adozione di misure che evitino la trasformazione della crisi da sanitaria ed economica in **sociale**. Tra queste si citano una garanzia europea per l'infanzia (strategia dell'UE sui diritti dei minori, iniziativa non legislativa preannunciata per il 1° trimestre 2021), un quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro e un piano d'azione per l'economia sociale (iniziative legislative e non legislative da adottare durante l'intero corso dell'anno);
2) la necessità di individuare di un **equilibrio tra la fornitura di sostegno finanziario e la garanzia di sostenibilità di bilancio**;
3) la **creazione di un'Unione sanitaria europea** più forte con, tra l'altro, l'istituzione di un'agenzia biomedica di ricerca e sviluppo avanzati (proposta di carattere legislativo preannunciata per il 4° trimestre 2021), una nuova strategia farmaceutica e la creazione di uno spazio europeo dei dati sanitari (proposta di carattere legislativo preannunciata per il 4° trimestre 2021).

[16] Si veda al riguardo il documento di cui alla nota n. 5.

5. I limiti al diritto di circolazione nello spazio Schengen e ai viaggi non essenziali verso l'UE

5.1 Raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

In seguito alla proposta della Commissione del 4 settembre 2020, il **13 ottobre** gli Stati membri dell'UE hanno adottato una raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19. La raccomandazione mira a evitare frammentazioni e interruzioni e ad accrescere la trasparenza e la prevedibilità per cittadini e imprese.

Fra i principi generali alla base della raccomandazione vi è che "tutte le restrizioni alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione attuate per limitare la diffusione della COVID-19 dovrebbero basarsi su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica". Sarà pertanto necessario che tali limitazioni siano applicate nel rispetto della **proporzionalità** e della **non discriminazione**, e che siano revocate non appena la situazione epidemiologica lo consenta.

Nel valutare la possibilità di limitare la libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dei seguenti **criteri fondamentali**:

- il "**tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni**", vale a dire il numero totale di nuovi casi di COVID-19 registrati per 100.000 abitanti negli ultimi 14 giorni a livello regionale;
- il "**tasso di positività dei test**", vale a dire la percentuale di test positivi tra tutti i test per l'infezione da COVID-19 effettuati durante l'ultima settimana;
- il "**tasso di test effettuati**", vale a dire il numero di test per l'infezione da COVID-19 effettuati per 100.000 abitanti durante l'ultima settimana.

Mappatura delle zone di rischio: sulla base di tali dati, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) dovrebbe pubblicare ogni settimana una mappa degli Stati membri dell'UE, suddivisa per regioni, al fine di sostenere il processo decisionale degli Stati membri. Le zone dovrebbero essere contrassegnate con i seguenti colori:

- **verde**, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 25 e il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è inferiore al 4%;
- **arancione**, se il tasso cumulativo dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 50 ma il tasso di positività dei test è pari o superiore al 4 %, oppure se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è compreso tra 25 e 150 ma il tasso di positività dei test è inferiore al 4 %;
- **rosso**, se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è pari o superiore a 50 e il tasso di positività dei test è pari o superiore al 4 %, oppure se il tasso registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150 per 100.000 abitanti;
- **grigio**, se non sono disponibili informazioni sufficienti o se il tasso di test effettuati è inferiore o pari a 300 test per 100.000 abitanti.

La raccomandazione indica quindi le **soglie comuni nella valutazione delle restrizioni alla libera circolazione per motivi di salute pubblica:**

- gli Stati membri non dovrebbero limitare la libera circolazione delle persone che viaggiano da o verso zone di un altro Stato membro classificate come "verdi";
- nel valutare l'opportunità di applicare le restrizioni a una zona non classificata come "verde" gli Stati membri dovrebbero:
  - ✓ rispettare le differenze nella situazione epidemiologica tra zone arancioni e rosse e agire in modo proporzionato;
  - ✓ tenere conto della situazione epidemiologica nel proprio territorio,
  - ✓ tenere conto delle strategie in materia di test e prestare particolare attenzione alla situazione delle zone con elevati tassi di test effettuati.

I viaggiatori aventi una **funzione o una necessità essenziale** non dovrebbero, nell'esercizio di tale funzione essenziale, essere tenuti a sottoporsi a **quarantena**.

Per quanto riguarda il **coordinamento**, gli Stati membri che intendono applicare restrizioni alle persone che viaggiano verso o da una zona non classificata come "verde", sulla base dei propri processi decisionali, dovrebbero informare innanzi tutto, prima dell'entrata in vigore, lo Stato membro interessato, nonché gli altri Stati membri e la Commissione. Se possibile, la comunicazione dovrebbe essere effettuata con 48 ore di anticipo.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre **fornire ai portatori di interessi e al pubblico informazioni** chiare, complete e tempestive sulle eventuali restrizioni alla libera circolazione, sugli eventuali requisiti complementari e sulle misure applicate ai viaggiatori provenienti da zone a rischio, con il massimo anticipo possibile rispetto all'entrata in vigore delle nuove misure. Come regola generale, tali informazioni dovrebbero essere pubblicate 24 ore prima dell'entrata in vigore delle misure, tenendo conto del fatto che per le emergenze epidemiologiche è necessaria una certa flessibilità.

Le informazioni saranno rese disponibili anche sulla piattaforma web "*Re-open EU*", con un rimando alla mappa pubblicata periodicamente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Anche se in linea di massima gli Stati membri non dovrebbero rifiutare l'ingresso dei viaggiatori provenienti da altri Stati membri, vengono indicate **le misure possibili per i viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio**.

Gli Stati membri che reputano necessario introdurre restrizioni alla libera circolazione sulla base dei propri processi decisionali potrebbero imporre ai viaggiatori provenienti da una zona non classificata come "verde" di:

- sottoporsi a quarantena/autoisolamento;
- sottoporsi a un test dopo l'arrivo. Gli Stati membri possono offrire ai viaggiatori la possibilità di sostituire il test con un test effettuato prima dell'arrivo.

Gli Stati membri potrebbero inoltre imporre alle persone che entrano nel loro territorio di presentare un **modulo per la localizzazione dei passeggeri**, nel rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati (dovrebbe essere elaborato un "modulo europeo comune" per la localizzazione dei passeggeri).

5.2 Gestione delle frontiere esterne

Nella terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, dell'11 giugno (COM(2020)399), la Commissione ha raccomandato al Consiglio la revoca delle restrizioni per Paesi selezionati sulla base di una serie di principi e

criteri oggettivi, fra cui la **situazione sanitaria**, la capacità di applicare **misure di contenimento** durante i viaggi e considerazioni di **reciprocità**, tenendo conto dei dati provenienti da fonti pertinenti come il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Per aiutare gli Stati membri a effettuare una valutazione comune, la Commissione ha proposto, in allegato alla comunicazione, una **lista di controllo** dettagliata, in cui sono indicati i seguenti criteri fondamentali:

- il numero di nuovi contagi ogni 100.000 abitanti;
- l'andamento del tasso di nuovi contagi;
- la risposta complessiva del Paese alla Covid-19 (tenuto conto delle informazioni disponibili su aspetti quali i test, il monitoraggio, il tracciamento dei contatti, il contenimento, le cure e la segnalazione).

Sulla base di tale approccio, il 30 giugno il Consiglio ha adottato una prima raccomandazione relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione[17]. L'elenco è aggiornato, in linea di principio, ogni due settimane.

Sulla base dei criteri e delle condizioni indicati nella raccomandazione e dell'elenco aggiornato pubblicato dal Consiglio il **22 ottobre**, gli Stati membri dovrebbero **revocare le restrizioni di viaggio alle frontiere esterne** per i residenti dei seguenti Paesi terzi: **Australia, Giappone, Nuova Zelanda, Ruanda, Singapore, Corea del Sud, Thailandia, Uruguay, Cina** (comprese le regioni amministrative speciali di Hong Kong e Macao, fatta salva la conferma della reciprocità)[18]. Per gli altri Paesi terzi non inclusi nell'elenco, gli Stati membri e i Paesi associati Schengen **sospendono temporaneamente tutti i viaggi non essenziali** verso il territorio dell'UE+[19].

Sul sito *web* di Eurocontrol è disponibile una sintesi quotidiana delle restrizioni in materia di voli e di passeggeri che reca il titolo "*Covid Notam (notice to airmen) summary*".

Dal momento che la situazione epidemiologica all'interno e all'esterno dell'UE è in evoluzione e che le restrizioni di viaggio alle frontiere esterne dell'UE vengono gradualmente abolite, anche le operazioni di rilascio dei visti sono riprese gradualmente. L'11 giugno la Commissione ha formulato le **Linee guida per una ripresa graduale e coordinata delle operazioni di visto** (C(2020)3999), dirette agli Stati membri per garantire che, a partire dal 1° luglio, la ripresa delle operazioni di visto all'estero sia coordinata con la revoca graduale delle restrizioni dei viaggi[20]. La Commissione raccomanda di continuare ad applicare le norme giuridiche generali riguardanti la politica armonizzata in materia di visti, definite nel Codice dei visti. Viene inoltre evidenziata la necessità di armonizzare ulteriormente, a livello locale, le procedure e di attuare uno scambio costante delle migliori pratiche concernenti i protocolli di igiene e i nuovi metodi operativi.

Sono **esenti dalle restrizioni di viaggio provvisorie verso l'UE+** le seguenti categorie di persone:

---

[17] Vedi la Nota 44/14.

[18] Ai fini della raccomandazione, i residenti di Andorra, Monaco, San Marino e Vaticano sono considerati residenti dell'UE.

[19] Il "territorio dell'UE+" comprende 30 Paesi: 26 dei 27 Stati membri dell'UE e i quattro Stati associati Schengen: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Attualmente **l'Irlanda non applica le restrizioni di viaggio**.

[20] Per approfondimenti si rimanda alla Nota 44/12.

- i cittadini dell'UE e dell'Islanda, della Norvegia, del Liechtenstein, della Svizzera e del Regno Unito, nonché i rispettivi familiari;
- i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo o che beneficiano del diritto di soggiorno in virtù di altre direttive dell'UE o del diritto nazionale, o che sono in possesso di un visto per soggiorno di lunga durata, nonché i rispettivi familiari.

Le restrizioni di viaggio temporanee non dovrebbero inoltre applicarsi alle **persone con una funzione o a una necessità essenziali**, fra cui: operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani; lavoratori frontalieri; lavoratori stagionali del settore agricolo; personale del settore dei trasporti; i diplomatici, il personale delle organizzazioni internazionali e le persone invitate dalle organizzazioni internazionali la cui presenza fisica è necessaria per il buon funzionamento di tali organizzazioni, il personale militare, gli operatori umanitari e della protezione civile nell'esercizio delle proprie funzioni; passeggeri in transito; passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi; personale marittimo; persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari; cittadini di Paesi terzi che viaggiano per motivi di studio; lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi, se il loro impiego è necessario da un punto di vista economico e il lavoro non può essere rinviato o eseguito all'estero.

Il 28 ottobre la Commissione ha da ultimo adottato la comunicazione "COVID-19 - **Orientamenti relativi alle persone esentate dalla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE** con riferimento all'attuazione della raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020" (COM(2020)686).

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

Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC l'acronimo in inglese) [21] è l'agenzia europea che provvede a monitorare l'epidemia, fornisce valutazioni di rischio e linee guida di salute pubblica, nonché consulenze agli Stati membri. Inoltre, pubblica statistiche quotidiane sui contagi ed i decessi nel mondo, nell'UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito.

La missione del Centro, istituito con regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, è quella di individuare, valutare e comunicare i rischi attuali ed emergenti che le malattie trasmissibili rappresentano per la salute umana.

Nella Comunicazione sulle ulteriori misure di risposta alla Covid-19 del 28 ottobre scorso, la Commissione europea ha annunciato la presentazione, presumibilmente il prossimo 11 novembre, di una **proposta di regolamento volta al rafforzamento del ruolo dell'ECDC.**

Nella medesima comunicazione ha sottolineato inoltre il **ruolo nevralgico dell'ECDC** in riferimento al flusso dei dati epidemiologici comunicati dagli Stati membri in base alla raccomandazione del Consiglio del 13 ottobre scorso (vd *infra*) e ha annunciato entro **aprile 2021** l'allestimento di un **portale online potenziato dell'ECDC** in cui far convogliare tali dati. Inoltre ha annunciato, per novembre 2020, un **contributo dell'ECDC per un approccio comune in materia di quarantena**. Ha poi affermato che, in stretta collaborazione con l'ECDC, svolgerà un ruolo di facilitatrice nella discussione tra epidemiologi e altri esperti a livello unionale per coordinare gli approcci nazionali e scambiare le migliori pratiche.

[21] Sul ruolo del Centro nella lotta al Covid-19 e sul suo funzionamento si veda la Nota UE N. 49.

Con la raccomandazione adottata lo scorso 13 ottobre il Consiglio dell'Ue ha chiesto agli Stati membri di fornire ogni settimana all'ECDC i dati disponibili su:

- numero di **nuovi casi registrati** per 100.000 abitanti negli ultimi 14 giorni
- numero di **test** per 100.000 abitanti effettuati nell'ultima settimana (tasso di test effettuati)
- percentuale di **test positivi** effettuati nell'ultima settimana (tasso di positività dei test)

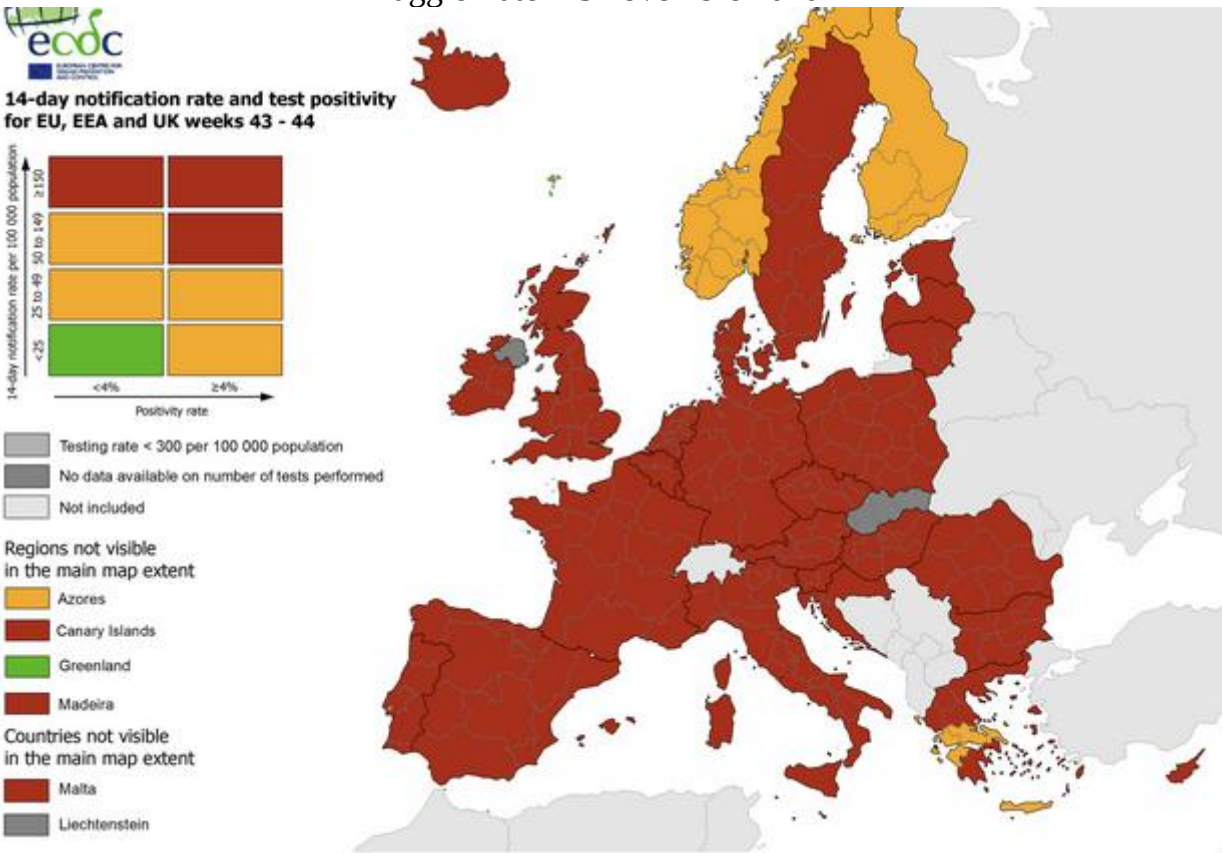
In base alla raccomandazione l'ECDC pubblica **ogni settimana una mappa degli Stati membri dell'UE**, suddivisa per regioni, al fine di sostenere il processo decisionale degli Stati membri. Le zone si suddividono in **verde**, **arancione**, **rosse** e **grigie** in base al tasso dei casi registrati e al tasso di positività.

- **verde** se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 25 e il tasso di positività dei test è inferiore al 4%;
- **arancione** se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 50, ma il tasso di positività dei test è pari o superiore al 4%, oppure se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è compreso tra 25 e 150 e il tasso di positività dei test è inferiore al 4%;
- **rosso** se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è pari o superiore a 50 e il tasso di positività dei test è pari o superiore al 4%, oppure se il tasso dei casi registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150;
- **grigio** se non sono disponibili informazioni sufficienti o se il tasso di test effettuati è inferiore a 300.

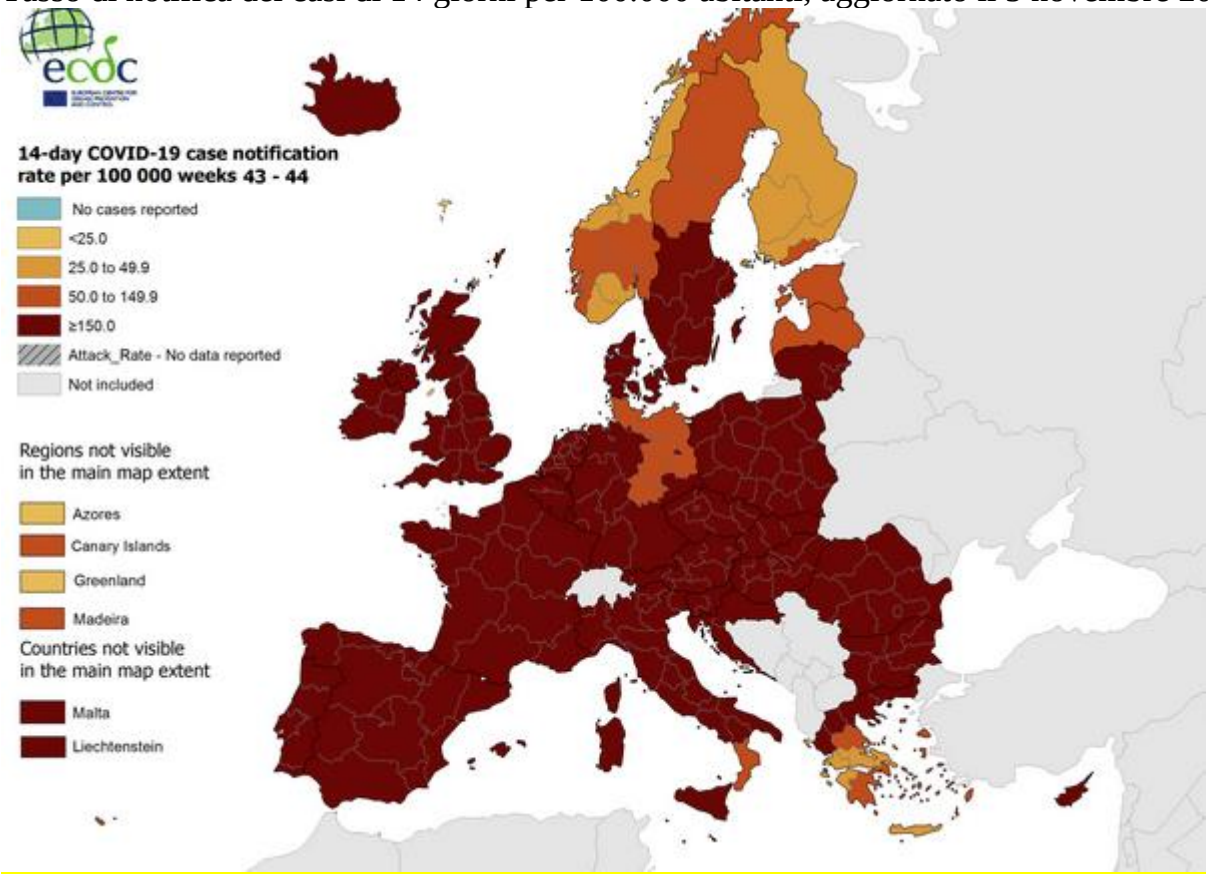
A sostegno della succitata raccomandazione del Consiglio, l'ECDC ogni giovedì pubblica mappe basate sui dati comunicati dagli stati membri. Le mappe si basano sui dati riportati dagli Stati membri dell'UE al database del Sistema europeo di sorveglianza (TESSy) entro le 23:59 di ogni martedì.

L'**ultima aggiornamento** è stato pubblicato il 5 novembre scorso. Le aree sono rappresentate in verde, arancione, rosso e grigio come da indicazioni fornite dalla raccomandazione del Consiglio.

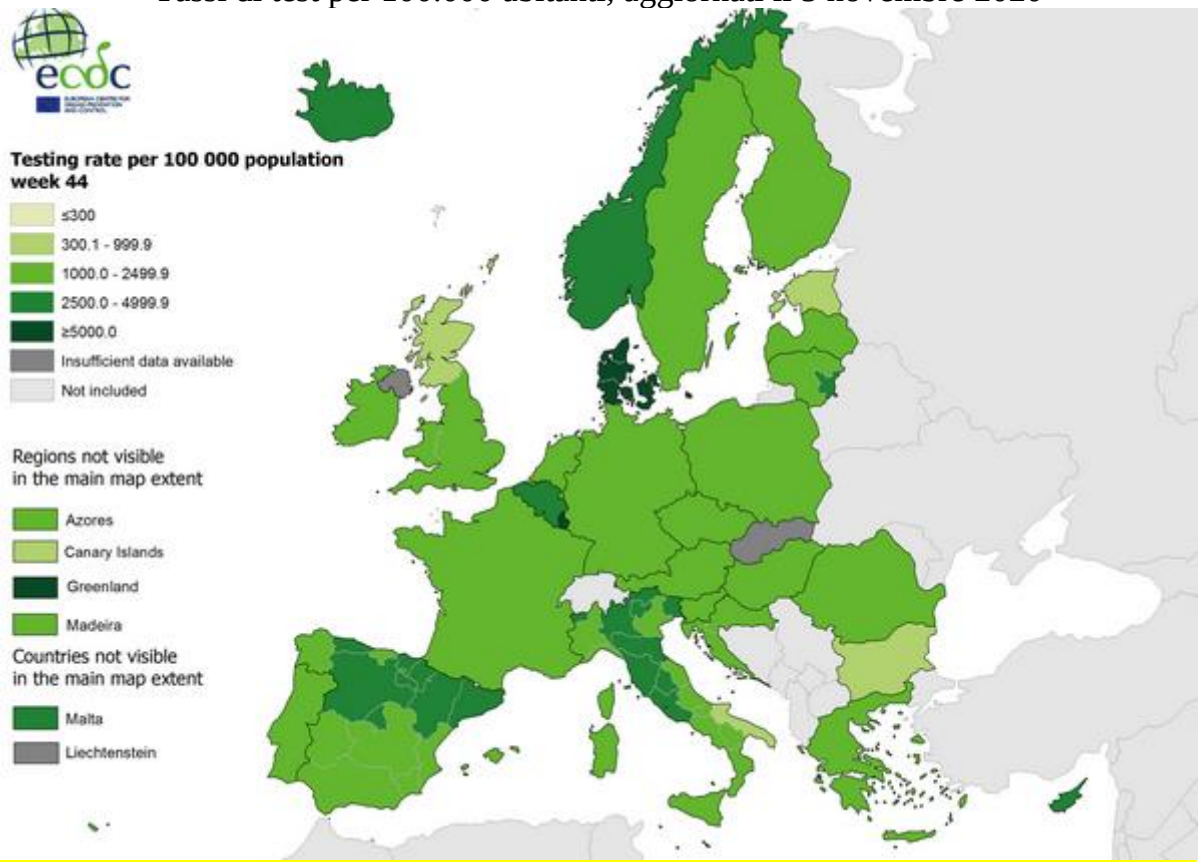
Indicatore combinato: tasso di notifica di 14 giorni, tasso di test e positività al test, aggiornato il 5 novembre 2020



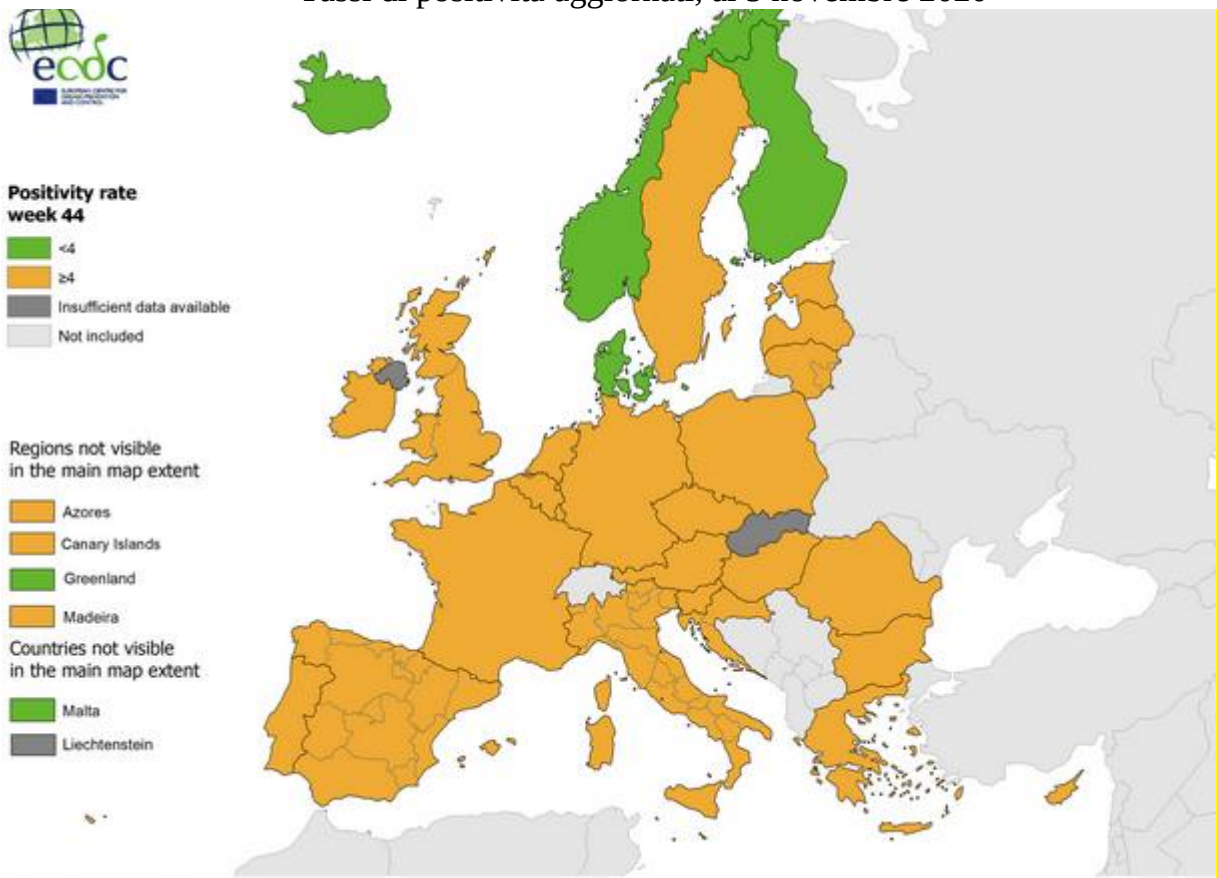
Tasso di notifica dei casi di 14 giorni per 100.000 abitanti, aggiornato il 5 novembre 2020



Tassi di test per 100.000 abitanti, aggiornati il 5 novembre 2020



Tassi di positività aggiornati, al 5 novembre 2020



Sempre il **5 novembre** è stato pubblicato l'ultimo aggiornamento della situazione del COVID a livello mondiale**.**

Esso riporta che dal **31 dicembre 2019** al **5 novembre 2020** sono stati registrati nel mondo **48.171.563 casi** e **1.226.241 decessi.**

Per quanto riguarda l'**Europa** i **casi** sono **1.173.82.**

I **cinque Paesi** dove si registra il maggior numero dei contagi sono la **Russia** (**1.693.454**), la Francia (**1.543.321),** la Spagna (**1.284.408**) il **Regno Unito** (**1.099.059**) e l'**Italia** (**790.377**).

I **decessi,** sempre in Europa, sono **282.365.**

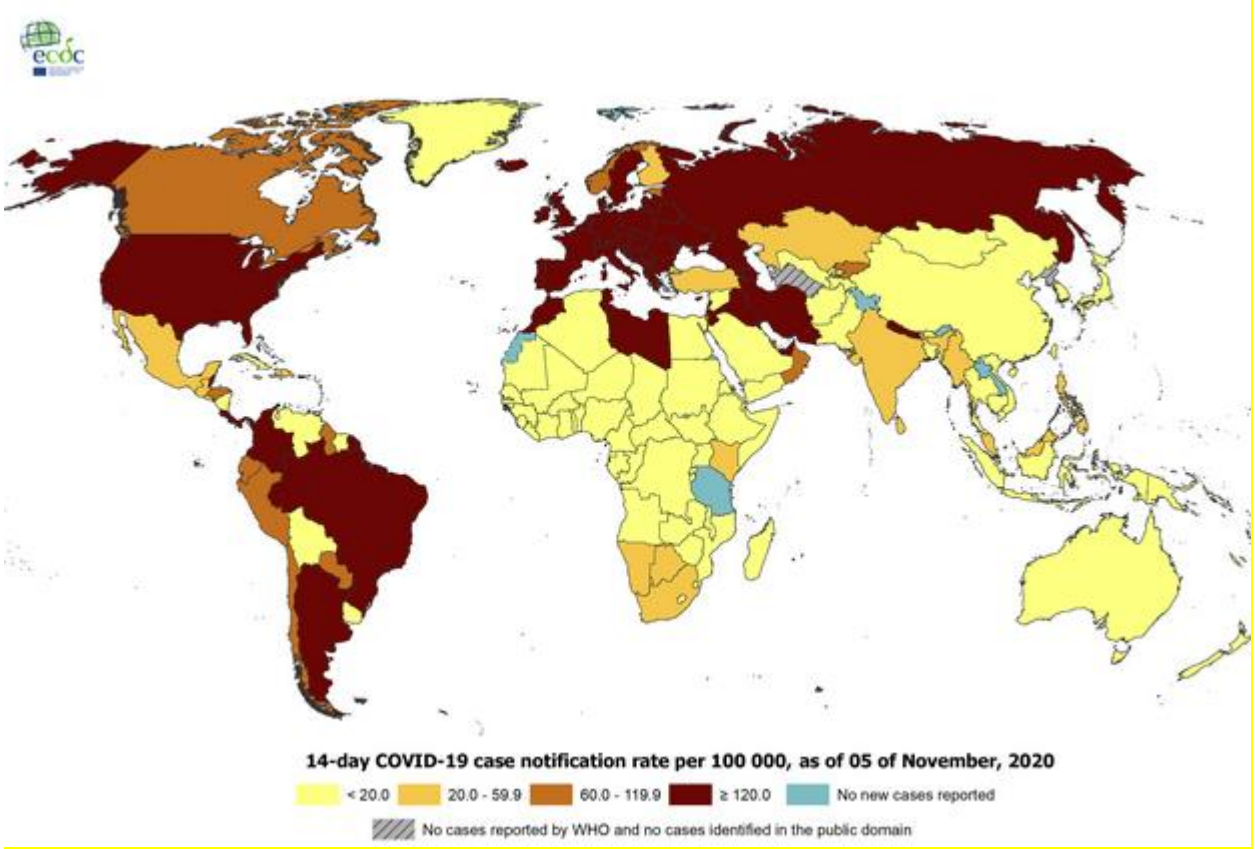
I **cinque Paesi** con il maggior numero di vittime sono il **Regno Unito** (**47.742**), l'**Italia** (**39.764**), la **Francia** (**38.674**), la **Spagn**a (**38 118**) e la **Russia** (**29.217**).

Per quanto riguarda **i Paesi UE/SEE e il Regno Unito**, sempre secondo i dati dell'ECDC, al **5 novembre 2020** i **casi** sono **8.261.087** e i **decessi 232.600.**

E' inoltre disponibile l'aggiornamento quotidiano dei dati pubblici sulla COVID-19, che riporta il numero di nuovi casi e dei decessi segnalati per giorno e per paese, rispetto al totale della popolazione (riferita all'anno 2018).

Sul sito dell'ECDC è disponibile anche una piattaforma interattiva che consente di esplorare gli ultimi dati disponibili sulla COVID-19, inclusi casi e decessi in tutto il mondo e dati più dettagliati sulla trasmissione nell'UE/SEE e nel Regno Unito.

Distribuzione geografica mondiale del numero cumulativo di casi di COVID-19 segnalati negli ultimi 14 giorni per 100.000 abitanti, al 5 novembre 2020 - Fonte ECDC.



L'ultima valutazione dei rischi è stata pubblicata lo scorso **23 ottobre**. Nel documento l'ECDC valuta il rischio per la popolazione generale e gli individui vulnerabili in relazione all'aumento dei tassi di notifica COVID-19 nell'UE/SEE e nel Regno Unito.

Nell'attuale sistema di classificazione, basato su indicatori epidemiologici, la situazione epidemiologica nei paesi è classificata come "**stabile**", "**preoccupante**" o "**molto preoccupante**".

Attualmente nella maggior parte dei paesi della regione la condizione epidemiologica è classificata come "**molto preoccupante**" a causa dell'aumento dei tassi di notifica dei casi e/o della positività dei test ≥ 3% nonché degli elevati tassi di notifica nelle fasce di età più avanzata e/o degli alti tassi di mortalità (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Francia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Svezia e Regno Unito).

I paesi dell'UE/SEE e il Regno Unito hanno attuato vari interventi non farmaceutici, ma questi non sono stati sufficientemente efficaci nel controllare la trasmissione a causa di diversi fattori: l'adesione alle misure è stata non ottimale; le misure non sono state attuate abbastanza rapidamente; o le misure erano insufficienti per ridurre l'esposizione. Di conseguenza, la situazione epidemiologica si sta rapidamente deteriorando nella maggior parte dei paesi. Pertanto, nei paesi in cui la situazione epidemiologica è "molto preoccupante", vi è un

"**rischio elevato"** per la popolazione generale e un rischio" **molto elevato"** per gli individui vulnerabili**.**

Sulla base degli ultimi dati disponibili, attualmente non vi sono paesi con una situazione epidemiologica "**preoccupante**".

Solo sei paesi registrano una situazione epidemiologica "**stabile**" (Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Liechtenstein e Norvegia). In questi paesi la probabilità di infezione per la popolazione è generalmente bassa, ma l'impatto dell'infezione varia ancora a seconda degli individui colpiti. Il rischio per la popolazione generale in questi paesi è "**basso"**. Tuttavia, per gli individui vulnerabili, compresi gli anziani e le persone con condizioni mediche sottostanti, il rischio è "**moderato**". L'ECDC sottolinea comunque che, in questi sei paesi, la trasmissione è ancora in corso e la situazione deve essere attentamente monitorata**.**

Il documento individua quindi una serie di **misure immediate e mirate** per proteggere la salute pubblica.

In particolare sottolinea che **interventi non farmaceutici** adattati alla situazione epidemiologica locale, accompagnati da messaggi di comunicazione chiari e mirati al pubblico rimangono gli elementi fondamentali dell'approccio volto al controllo della trasmissione. E' necessario un forte appello all'**azione collettiva**: la popolazione svolge un ruolo chiave nel portare la pandemia sotto controllo. I funzionari governativi e i responsabili della sanità pubblica dovrebbero pertanto motivare le persone a seguire le raccomandazioni, chiarendo che ci sarà un impatto sostanziale sulla salute pubblica, sull'economia e sulla società se la situazione epidemiologica continuerà a deteriorarsi. I paesi dovrebbero continuare ad attuare misure per ridurre la trasmissione nella popolazione generale, come promuovere il distanziamento fisico, evitando ad esempio raduni di massa, incoraggiare l'uso appropriato delle maschere facciali e attuare le migliori pratiche nella prevenzione e nel controllo delle infezioni in ambiente sanitario e residenziale. Ove necessario, queste misure possono essere rafforzate e i paesi potrebbero dover chiudere gli spazi pubblici e introdurre raccomandazioni per il soggiorno a casa come ultima risorsa. Queste misure possono essere adottate a livello nazionale o sub-nazionale, sulla base di una valutazione completa della situazione locale, utilizzando un processo decisionale trasparente che viene chiaramente comunicato al pubblico in modo tempestivo.

Tra i più recenti documenti pubblicati si ricorda il Rapporto tecnico del 26 ottobre scorso, sugli aspetti chiave riguardanti l'introduzione e la definizione delle priorità della **vaccinazione Covid-19** nell'Ue/SEE e nel Regno Unito (disponibile in lingua inglese).

Nel Documento l'ECDC illustra i componenti chiave per il successo del vaccino Covid-19 a livello nazionale e dell'UE:

- un robusto sistema di sorveglianza;
- studi post marketing su efficacia e impatto:
- monitoraggio attivo e passivo degli eventi avversi successivi all'immunizzazione;
- dati robusti e tempestivi sulla copertura vaccinale;
- processo decisionale basato su prove;
- quadri legali e regolamentari per la diffusione dei vaccini;
- infrastruttura per la somministrazione dei vaccini e gestione della catena di forniture;
- monitoraggio dell'accettabilità dei vaccini e ricerca comportamentale;
- piani di comunicazione;
- accesso etico ed equo alla vaccinazione.

Il documento sottolinea che occorrerà adattare i piani e le strategie di vaccinazioni non appena saranno colmate le lacune rimanenti nella conoscenza scientifica del virus e della malattia.

Misure adottate dalle istituzioni europee

In questo box sono elencate le misure già adottate dalle istituzioni europee. Per conoscerne i dettagli relativi al contenuto e alla genesi, si rinvia alle edizioni precedenti della presente Nota.

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione

Sono stati approvati dai co-legislatori, per quanto i più recenti tra essi siano ancora in attesa di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione*, i seguenti provvedimenti:

1) il regolamento 459/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità. Ha sospeso temporaneamente le norme UE che obbligano le compagnie aeree a gestire la maggior parte degli slot per evitare di perderli l'anno successivo al fine di fermare i cosiddetti "voli fantasma" causati dall'epidemia di COVID-19, aerei vuoti ma che decollano comunque;
2) il regolamento 460/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19. Ha adottato una Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus per affrontare in maniera immediata gli effetti della pandemia di Covid-19;
3) il regolamento 461/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica. Estende il campo di azione del Fondo di solidarietà dell'UE includendovi anche le crisi di sanità pubblica;
4) il regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19;
5) la proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
6) i bilanci rettificativi nn. 1 e 2 dell'Unione europea per l'esercizio 2020;
7) il regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
8) il regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni;

9) il regolamento (UE) 2020/559 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19;
10) il regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19;
11) il regolamento (EU) 2020/873 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19;
12) il regolamento (UE) 2020/872 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 per quanto riguarda una misura specifica volta a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)in risposta all'epidemia di COVID-19;
13) la direttiva (UE) 2020/876 del Consiglio del 24 giugno 2020 che modifica la direttiva 2011/16/UE per affrontare l'urgente necessità di rinviare determinati termini per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel settore fiscale a causa della pandemia di Covid-19;
14) Progetto di bilancio rettificativo di bilancio n. 3/2020. E' stata approvata la posizione del Consiglio (si veda la risoluzione).

Consiglio dell'Unione
Il 23 marzo 2020 il Consiglio Ecofin ha convenuto con la Commissione (Comunicazione di cui al COM(2020) 123) sull'opportunità di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.

Commissione europea
Il 13 marzo scorso la Commissione europea ha pubblicato la Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19", fornendo chiarimenti in materia di **aiuti di Stato** e specificando una serie di misure di sostegno che gli Stati membri possono adottare senza violare la normativa dell'Unione.
Il 19 marzo ha pubblicato il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (modificato il 3 aprile) con il quale autorizza fino al 31 dicembre 2020 dieci tipologie di aiuti di stato.
L'8 maggio scorso la Commissione europea ha approvato una seconda modifica del Quadro temporaneo autorizzando ulteriori interventi (ricapitalizzazioni e debiti subordinati).
Il 29 giugno ha adottato una terza modifica del Quadro temporaneo volta ad estenderne ulteriormente l'ambito di applicazione consentendo agli Stati membri di fornire supporto alle micro e piccole imprese e alle start-up e di incoraggiare gli investimenti privati
Il 13 ottobre ha adottato una quarta modifica prorogandone l'applicazione fino al 30 giugno 2021 di tutte le sue parti ad eccezione della parte finalizzata a consentire misure di ricapitalizzazione che è prorogata per altri tre mesi, fino al 30 settembre 2021. Ne ha esteso anche l'ambito di applicazione inserendo gli aiuti sotto forma di sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese.

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[22].

Il 16 aprile il Consiglio di amministrazione della BEI ha approvato l'istituzione di una **garanzia europea da 25 miliardi di euro (Fondo di garanzia paneuropeo)** che ha lo scopo di **mobilitare fino a 200 miliardi di euro** a sostegno dell'economia reale e in particolare alle PMI e alle c.d. *mid cap*. La costituzione del Fondo è stata sostenuta dall'Eurogruppo (9 aprile 2020) e dal Consiglio europeo (23 aprile 2020). Il 26 maggio il Consiglio di amministrazione della BEI ha raggiunto un accordo sull'**assetto e sul *modus operandi*** del nuovo Fondo di garanzia paneuropeo[23].

Banca centrale europea

Nel corso di una serie di riunioni tenutesi tra il 12 marzo e il 4 giugno 2020, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha adottato alcune **misure straordinarie** per fornire al sistema imprenditoriale e pubblico europeo, tramite il 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** che potrebbero impedire il conseguimento della **stabilità dei prezzi a medio termine**[24]. Tali interventi riguardano:

- le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (ORLT);
- l'incremento di 120 miliardi del Programma di acquisto di attività (PAA);
- la terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine che commisura l'ammontare delle risorse concesse alle banche ai prestiti da queste forniti a imprese e famiglie (OMLRT-III);
- l'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), con una **dotazione finanziaria complessiva di 1.350 miliardi di euro**;
- un pacchetto di misure per allentare i requisiti in materia di garanzie;
- il sostegno alle iniziative intraprese dalle autorità nazionali competenti per le politiche macro-prudenziali per fronteggiare l'impatto dell'emergenza sul settore finanziario;
- la riduzione temporanea dei requisiti di capitale per il rischio di mercato come risposta agli eccezionali livelli di volatilità registrati nei mercati finanziari fin dall'inizio della crisi epidemica;
- la riduzione del moltiplicatore del rischio di mercato qualitativo;

---

[22] Per maggiori dettagli si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020.

[23] Per maggiori dettagli sul Fondo di garanzia paneuropeo si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/9, aggiornata al 1° giugno 2020. Per un riepilogo delle misure adottate dalla Banca europea per gli investimenti per fronteggiare la crisi, si veda la pagina internet dedicata.

[24] 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. Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 7 aprile si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/4. Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 15, 16 e 22 aprile si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/5. Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 30 aprile si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/6. Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 4 giugno si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 44/10. Per un riepilogo delle misure adottate dalla Banca centrale europea per fronteggiare la crisi, si veda la pagina internet dedicata.

- l'**accettazione delle attività negoziabili e degli emittenti che presentavano i requisiti di qualità di credito minima per essere accettati come garanzie il 7 aprile 2020** (cioè qualità BBB- per tutte le tipologie di attività, ad eccezione degli ABS - *Asset backed securities*) **nel caso subiscano un declassamento**, purché il *rating* rimanga ad un livello di qualità di credito pari a 5 (CQS5, equivalente a un rating BB) nella scala armonizzata dell'Eurosistema;
- l'adozione di un'ulteriore serie di misure riguardanti l'allentamento delle condizioni delle Operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (OMRLT-III) e una nuova serie di operazioni di finanziamento non mirate specificamente destinate a fornire liquidità durante l'emergenza pandemica (PELTROs).

6 novembre 2020

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

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