



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/17

## L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 20 NOVEMBRE 2020)

*La presente Nota illustra le risposte delle istituzioni dell'Unione europea (UE) all'epidemia di coronavirus<sup>1</sup>. 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), dell'avvio del semestre europeo 2021 (par. 4.2) e della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.3).*

*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 **nel 2020 una contrazione del 7,8%**, per poi riprendere a crescere del 4,2% nel 2021 e del

<sup>1</sup> 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](#)). Se ne è ripresa la pubblicazione il 5 novembre 2020, in corrispondenza con la ripresa su larga scala dei contagi da Covid-19 in Europa, con la [Nota UE 44/16](#).

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

Giovedì [19 novembre](#) si è tenuta una nuova videoconferenza dei capi di Stato e di Governo dell'Unione.

Inizialmente convocato per coordinare lo sforzo in risposta della pandemia, il *summit* virtuale ha affrontato anche la questione dell'approvazione del **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, la cui adozione è attualmente bloccata per l'opposizione di alcuni Stati alla condizionalità sul rispetto dello Stato di diritto<sup>2</sup>. Il prosieguo dei negoziati dovrebbe avere

<sup>2</sup> Per dettagli sullo stato delle negoziazioni del QFP, si rinvia al capitolo dedicato della presente Nota.

luogo in occasione della prossima vertice del [10 e 11 dicembre prossimi](#); prima di quella data il presidente Michel potrebbe condurre negoziazioni mirate.

In tema di **contrastò alla pandemia** sono stati affrontati i seguenti argomenti:

- 1) le strategie in materia di test, auspicando un approccio comune per l'uso di test antigenici rapidi;
- 2) la vaccinazione, sollecitando la predisposizione dei piani di vaccinazione nazionale;
- 3) la revoca delle misure di contenimento, che si auspica graduale.

## 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<sup>3</sup>:

**Consiglio “Competitività”** - Il **19 novembre** si sono riuniti in videoconferenza i **ministri del Mercato interno e dell'industria**.

I ministri hanno tenuto un dibattito orientativo su come sfruttare al meglio il **piano per la ripresa** e hanno discusso di come realizzare un'**industria europea più dinamica, resiliente e competitiva** attraverso investimenti nella trasformazione verde e nell'industria pulita.

Le discussioni hanno fatto seguito alle [conclusioni](#) del Consiglio dal titolo "Una ripresa che fa progredire la transizione verso un'industria europea più dinamica, resiliente e competitiva", adottate mediante procedura scritta il 16 novembre, e hanno fornito orientamenti politici alla Commissione per l'aggiornamento della "Nuova strategia industriale per l'Europa". La Commissione ha dichiarato che aggiornerà la strategia, tenendo conto dei seguenti elementi: insegnamenti tratti dalla crisi COVID-19, fra cui la necessità di ridurre la dipendenza dell'UE dalla domanda e dall'offerta esterne in settori e materiali strategici; contesto concorrenziale mondiale; necessità di accelerare la duplice transizione verde e digitale.

Fra gli altri temi affrontati, la **"Nuova agenda dei consumatori - Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile"** ([COM\(2020\)696](#)), adottata dalla Commissione il 13 novembre.

Poiché l'attuale agenda europea dei consumatori scadrà alla fine del 2020, la Commissione ritiene necessario rivedere le priorità per i prossimi anni, soprattutto alla luce dell'impatto della pandemia COVID-19. L'obiettivo della Commissione è rafforzare le sinergie fra le politiche dei consumatori a livello nazionale e dell'UE in merito a diverse priorità, in particolare le transizioni verde e digitale e l'effettiva applicazione dei diritti dei consumatori *online*.

**Consiglio “Affari generali”** - Il **18 novembre** si è riunito il **Consiglio dello Spazio economico europeo (SEE)**.

La videoconferenza è stata organizzata su iniziativa di Katrin Eggenberger, ministro degli Affari esteri del Liechtenstein. Hanno partecipato anche Michael Roth, ministro aggiunto per l'Europa della Germania, Guðlaugur Þór Þórðarson, ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale allo sviluppo dell'Islanda, e Ine Eriksen Søreide, ministro degli Affari esteri della Norvegia.

Il Consiglio SEE ha discusso del funzionamento complessivo dell'accordo SEE e degli **effetti della pandemia da COVID-19 sul mercato interno**. Ha inoltre adottato una [dichiarazione congiunta](#) che contempla, fra i vari punti, la COVID-19.

---

<sup>3</sup> Per le riunioni antecedenti il 4 novembre si rimanda alle precedenti edizioni della presente Nota.

Consiglio “Affari generali” - I ministri degli Affari europei si sono riuniti in videoconferenza il **17 novembre**.

I ministri hanno fatto il punto sugli sviluppi del negoziato interistituzionale in merito al **prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)** e al **pacchetto per la ripresa**. Nel corso della discussione i ministri si sono rammaricati degli ostacoli insorti nel processo di approvazione; vari oratori hanno sottolineato la gravità della situazione e hanno esortato tutte le parti ad adottare un approccio responsabile nel contesto della seconda ondata di pandemia di COVID-19, rimarcando come questa abbia reso i programmi e il sostegno finanziario dell'UE particolarmente importanti per i cittadini, le imprese e la ripresa economica.

I ministri hanno inoltre discusso l'ordine del giorno della riunione del Consiglio europeo che si terrà il **10 e 11 dicembre**. Fra i principali temi da affrontare vi sarà lo sforzo globale di coordinamento compiuto in **risposta alla pandemia di COVID-19**, con un particolare riferimento ai vaccini e ai test.

Consiglio “Agricoltura e pesca” - I ministri dell'Agricoltura e della pesca si sono riuniti in videoconferenza il **16 novembre**.

Nel corso della videoconferenza informale si è discusso dei sistemi alimentari sostenibili, della situazione del mercato agricolo europeo e delle sfide specifiche connesse alla COVID-19 e alla peste suina africana.

Durante la sessione mattutina, la presidenza del Consiglio dell'UE, insieme alla Commissione europea, ha informato i ministri dei progressi compiuti all'interno dell'Unione nella lotta alle perdite e agli sprechi alimentari. La presidenza ha sottolineato che gli Stati membri dispongono attualmente di strategie e piani nazionali pertinenti, di cui le donazioni alimentari costituiscono un elemento essenziale. I ministri hanno quindi fatto riferimento all'**impatto della COVID-19 sulle perdite e sugli sprechi alimentari**, mentre la presidenza ha messo in rilievo la necessità di evitare l'accaparramento di cibo affinché questo resti disponibile per tutti. La Commissione ha da parte sua espresso l'intenzione di prorogare il mandato della piattaforma dell'UE sulle perdite e gli sprechi alimentari oltre il 2021.

La delegazione danese ha presentato ai ministri il quadro della situazione relativa ai visoni e alla COVID-19 nel Paese, illustrando il potenziale rischio per l'efficacia dei vaccini contro la COVID-19 rappresentato dai **visoni infettati da una versione mutata del virus**. I ministri hanno convenuto che si tratta di una questione sanitaria europea e non solo di un problema di benessere degli animali. La presidenza ha quindi evidenziato la necessità di continuare a condividere informazioni in merito e di organizzare in futuro una discussione sui metodi di allevamento dei visoni in Europa.

Sulla base di una presentazione della Commissione e dei contributi scritti degli Stati membri, si è infine proceduto a uno scambio di opinioni sui **mercati agroalimentari**, fra cui quello delle carni suine (menzionato da numerosi ministri), delle carni bovine, del pollame, dei prodotti vitivinicoli e dei prodotti lattiero-caseari. Varie delegazioni hanno chiesto interventi rapidi per fare fronte con successo alle sfide che si fanno sempre più pericolose, fra cui la seconda ondata della pandemia di COVID-19, la chiusura del settore dell'ospitalità, la peste suina africana e le restrizioni commerciali attuali e future.

Consiglio “Affari esteri” - I ministri del Commercio si sono riuniti in videoconferenza il **9 novembre**.

I ministri hanno fatto il punto sulle elezioni negli Stati Uniti e hanno sottolineato l'importanza delle **relazioni transatlantiche** per affrontare le sfide del nostro tempo, in particolare nel contesto dell'attuale crisi COVID-19. Hanno quindi sottolineato che, nonostante alcune tensioni nelle relazioni commerciali bilaterali, la cooperazione transatlantica è e continuerà a essere fondamentale.

I ministri hanno inoltre tenuto un dibattito in merito al **riesame della politica commerciale** nell'ambito del [processo di consultazione](#), avviato dalla Commissione europea a giugno, sulla futura politica commerciale e di investimento dell'UE. L'obiettivo della consultazione, che si è conclusa il 15 novembre, è di esaminare in che modo la politica commerciale possa contribuire alla ripresa dalla crisi COVID-19 e sostenere le transizioni verde e digitale verso un'UE più forte e più resiliente. I risultati della consultazione serviranno da base per una comunicazione in cui la Commissione dovrebbe elaborare l'orientamento della politica commerciale e di investimento dell'UE per i prossimi cinque anni e che con ogni probabilità non sarà pubblicata prima di gennaio 2021. Particolare attenzione è stata rivolta alla **riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**. Mentre l'elezione del nuovo direttore generale è tuttora aperta, la Commissione ha definito la sua visione e tabella di marcia per la riforma dell'OMC: la Commissione ritiene che la 12a conferenza ministeriale dell'OMC (MC12) possa essere l'occasione per compiere progressi sostanziali su alcune questioni quali le sovvenzioni alla pesca, le iniziative di dichiarazione congiunta e le iniziative più recenti, anche in materia di **commercio e salute** e commercio e ambiente.

**Consiglio “Affari esteri”** - Il **5 novembre** si sono riuniti in videoconferenza i **capi di stato maggiore della difesa (CHOD)** del **Comitato militare dell'Unione europea (EUMC)**.

L'incontro è stato aperto dal Presidente del Comitato militare dell'UE, generale Graziano, il quale ha sottolineato che i recenti attacchi in Francia e Austria dimostrano come la pandemia di COVID-19 abbia aumentato le minacce esistenti e ci abbia posto dinanzi a ulteriori incertezze, sfide imminenti e nuovi attori. Da parte sua, l'Alto rappresentante Borrell si è rivolto ai CHOD sottolineando l'importanza dell'autonomia strategica e delle iniziative e della cultura di difesa dell'UE; ha evidenziato inoltre il nuovo aumento dei casi COVID-19 e di come le forze armate siano nuovamente impegnate nell'affrontare la pandemia in tutta Europa. Al termine della videoconferenza, il generale Graziano ha sottolineato l'importanza degli sforzi militari nell'ambito delle attività della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e ha riaffermato la necessità, nel difficile contesto in cui stiamo vivendo, di mantenere i propri impegni, di contribuire alla protezione dei cittadini europei e di continuare ad adempiere ai mandati delle missioni e delle operazioni dell'UE.

**Consiglio “Economia e finanza”** - I ministri dell'Economia e delle finanze si sono riuniti in videoconferenza il **4 novembre**.

Fra le questioni affrontate quella dei **crediti deteriorati**: la Commissione ha aggiornato i ministri sull'attuazione del "Piano d'azione del 2017 sui crediti deteriorati nel settore bancario" e ha presentato elementi del suo prossimo piano d'azione, che dovrebbe definire una strategia globale incentrata su una serie di azioni complementari. Si prevede che la crisi della COVID-19 porterà a un aumento delle percentuali di questi crediti in alcuni Stati membri; i ministri hanno pertanto convenuto sull'importanza di accelerare l'attuazione delle misure del piano d'azione del 2017 rimaste in sospeso.

### 3. Parlamento europeo

#### 3.1 I lavori della plenaria

Il Parlamento europeo si è riunito in seduta plenaria dall'[11 al 13 novembre scorsi](#).

La sessione si è aperta con le dichiarazioni del Consiglio e della Commissione europea sulla conclusione dei negoziati sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e il sistema delle risorse proprie. Nel corso del dibattito i deputati hanno accolto con favore l'accordo raggiunto sul QFP il 10 novembre, con riferimento anche all'intesa sul meccanismo di condizionalità che lega l'erogazione dei fondi Ue al rispetto dello stato di diritto (si veda il [Comunicato stampa](#)).

Tra gli atti adottati nella tornata si segnalano, in tema di Covid-19:

- 1) la risoluzione sull'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla **democrazia**, sullo **Stato di diritto** e sui **diritti fondamentali**;
- 2) la risoluzione legislativa sul **programma EU4Health**;
- 3) la risoluzione legislativa sul **dispositivo per la ripresa e la resilienza**,
- 4) la risoluzione sul **progetto di bilancio generale dell'UE per il 2021**.

##### **1) Risoluzione sull'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali**

La [risoluzione](#), approvata con 496 voti favorevoli, 138 contrari e 49 astensioni, ha fatto seguito al [dibattito](#) con il Commissario per la Giustizia, Didier Reynders, durante il quale quasi tutti i deputati hanno espresso preoccupazione per i diritti dei cittadini e dei gruppi vulnerabili in diversi paesi UE in cui sono state adottate delle misure di emergenza (si veda il [Comunicato stampa](#)).

Nella risoluzione il Parlamento europeo ricorda che, anche in uno stato di emergenza pubblica, i **principi fondamentali dello Stato di diritto, della democrazia e del rispetto dei diritti fondamentali devono prevalere**, soprattutto per le categorie **più vulnerabili**, e che **tutte le misure di emergenza** sono soggette a **tre condizioni generali**, ovvero la **necessità**, la **proporzionalità** in senso stretto e la **temporaneità**. Sottolinea che le misure straordinarie dovrebbero essere accompagnate da una più intensa comunicazione tra governi e parlamenti. Chiede inoltre un dialogo più intenso con le parti interessate, tra cui i cittadini, la società civile e l'opposizione politica, al fine di creare un ampio sostegno per le misure straordinarie e garantire che siano attuate nel modo più efficiente possibile.

Il Parlamento invita poi gli Stati membri a **non abusare dei poteri di emergenza** per approvare norme non legate agli obiettivi dell'emergenza sanitaria da COVID-19 al fine di scavalcare il controllo parlamentare.

Chiede tra l'altro, agli Stati membri di:

- valutare la possibilità di **uscire dallo stato di emergenza** o di limitare in altro modo il suo impatto sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali;
- garantire che le decisioni sull'attivazione dello stato di emergenza e della sua proroga siano soggette al **controllo parlamentare e giudiziario** e i parlamenti abbiano potere di sospendere lo stato di emergenza;
- affrontare l'eccessivo ricorso ad un processo legislativo accelerato e di emergenza e di garantire, in caso di trasferimento di poteri legislativi all'esecutivo, che gli **atti giuridici**

- emessi dall'esecutivo siano soggetti** ad una successiva **approvazione parlamentare** e cessino di produrre effetti se non ottengono tale approvazione entro un determinato lasso di tempo;
- valutare la possibilità di ricorrere a **metodi di voto a distanza**, quali il voto per corrispondenza, il voto su Internet, le urne elettorali mobili e il voto per delega, nonché il voto anticipato, in particolare in caso di pandemia;
  - garantire pari diritti ai partiti che competono per il sostegno degli elettori in materia di campagna elettorale e prendere in considerazioni forme alternative di voto;
  - garantire il diritto all'istruzione e l'effettivo accesso all'educazione a tutti gli studenti;
  - **garantire il pieno rispetto** del diritto dell'UE, in particolare il **codice frontiere Schengen** e la direttiva sulla libera circolazione, al momento di valutare la possibilità di imporre nuove restrizioni alla libertà di circolazione;
  - rispettare il **diritto alla vita familiare**, in particolare delle famiglie che vivono e lavorano in diversi Stati membri e a consentire il **ricongiungimento** delle coppie e delle famiglie separate da misure connesse alla COVID-19;
  - limitare la libertà di manifestazione solo se strettamente necessario;
  - garantire il diritto all'informazione e la libertà di espressione e contrastare la disinformazione;
  - garantire i **diritti degli imputati**, compreso il loro libero accesso a un difensore, e a valutare la possibilità di udienze online;
  - garantire pienamente **l'accesso a una procedura di asilo** e a preservare il diritto individuale all'asilo;
  - garantire in modo efficace l'accesso sicuro e tempestivo alla salute e ai diritti sessuali e riproduttivi (ivi compreso il diritto all'aborto);
  - includere nel processo decisionale, ove necessario, esperti indipendenti in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Il Parlamento europeo invita inoltre l'Esecutivo europeo a commissionare con urgenza una **valutazione indipendente sulle misure adottate durante la "prima ondata"** della pandemia di COVID-19 al fine di trarre insegnamenti, e a intraprendere **azioni legali** ove necessario, per salvaguardare i valori fondamentali dell'UE. Chiede infine alla Commissione e agli Stati membri di impegnarsi in una cooperazione molto più stretta in materia di salute, anche attraverso la creazione di un'Unione europea sanitaria.

## 2) *Risoluzione legislativa sulla proposta della Commissione europea relativa all'istituzione del programma per la salute EU4Health*

Il Parlamento ha altresì approvato, con 615 voti favorevoli, 34 contrari e 39 astensioni, una [risoluzione legislativa](#) sulla proposta della Commissione europea relativa all'istituzione del **programma per la salute EU4Health** ([COM\(2020\) 405](#))<sup>4</sup> (si veda il [Comunicato stampa](#)). Nella sua posizione negoziale il Parlamento sottolinea la necessità di un programma UE per la salute ambizioso, per colmare le lacune emerse durante la pandemia di COVID-19 e garantire che i sistemi sanitari nazionali possano gestire le future minacce alla salute.

Tra gli emendamenti alla proposta della Commissione europea quello relativo alla creazione di un **Meccanismo europeo di risposta sanitaria** per intensificare la cooperazione a livello europeo e rafforzare la risposta alle crisi sanitarie. Il Parlamento europeo propone inoltre lo sviluppo di **un sistema europeo di monitoraggio, rendicontazione e notifica** per le carenze di farmaci, dispositivi medici, vaccini, strumenti di diagnostica e altri prodotti sanitari e il rafforzamento dei mandati Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e dell'Agenzia europea per i

---

<sup>4</sup> Per un'illustrazione della proposta della Commissione europea si veda la Nota 55/UE a cura del Servizio studi del Senato.

medicinali (EMA). Sostiene poi la **digitalizzazione del sistema sanitario** con un sistema europeo di cartelle cliniche elettroniche. Si ricorda che la dotazione finanziaria del programma, in esito al compromesso sul QFP e sulle risorse proprie raggiunto lo scorso [10 novembre](#), grazie all'intervento del PE è stata triplicata, passando da 1,7 miliardi di euro, come stabilito dal Consiglio europeo di luglio, a [\*\*5,1 miliardi di euro\*\*](#).

Il Parlamento avvierà ora i negoziati con il Consiglio con l'obiettivo di attuare il programma già dall'inizio del 2021.

### **3) *Risoluzione sulla posizione del Consiglio sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2021.***

Il Parlamento europeo ha adottato, con 471 voti favorevoli, 102 contrari e 116 astensioni, la [\*\*risoluzione sulla posizione del Consiglio sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2021 \(COM\(2020\)0300\)\*\*](#).

Nella risoluzione il Parlamento afferma che il bilancio 2021 - il primo del periodo di finanziamento 2021-2027 - dovrebbe concentrarsi sulla mitigazione degli effetti della pandemia e sul sostegno alla ripresa, basandosi sul Green Deal e sulla trasformazione digitale.

Dovrebbe "promuovere una crescita equa, inclusiva e sostenibile, la creazione di posti di lavoro di alta qualità e il suo obiettivo a lungo termine di convergenza socioeconomica".

Il Parlamento: richiama l'attenzione sull'importanza di garantire alle agenzie dell'Unione **risorse finanziarie sufficienti e capacità adeguate** in termini di risorse umane che consentano loro di adempiere al proprio mandato, di eseguire i propri compiti e di rispondere in modo ottimale alle conseguenze dell'epidemia di COVID-19; sottolinea la necessità di un adeguato **coordinamento e idonee sinergie tra le agenzie** per accrescere l'efficacia del loro lavoro, in particolare ove vi sia convergenza su determinati obiettivi di intervento, ai fini di un impiego equo ed efficiente del denaro pubblico; insiste sulla necessità che la Commissione assicuri una ripartizione ottimale del personale tra le sue direzioni generali, tenendo conto delle necessità urgenti e delle priorità a lungo termine legate alla risposta alla crisi della COVID-19 e in particolare al Green Deal europeo.

La risoluzione fissa il livello generale del bilancio dell'UE per il 2021 a poco meno di **182 miliardi di euro** in stanziamenti d'impegno, il che rappresenta **un aumento di 15 miliardi** di euro rispetto alla proposta della Commissione. Di questi fondi aggiuntivi, più di **14 miliardi** di euro dovrebbero andare a beneficio dei 15 programmi faro dell'UE (tra cui Orizzonte Europa ed Erasmus+), promuovendo molti programmi e progetti che sosterranno i giovani, i ricercatori, gli operatori sanitari, gli imprenditori e molti altri cittadini. Chiede inoltre un incremento di **500 milioni di euro** in stanziamenti di impegno a favore del Fondo per una transizione giusta. Il Parlamento europeo mette in rilievo l'urgente necessità di assegnare risorse addizionali al programma UE per la salute (EU4Health), contribuendo in particolare ad affrontare le notevoli esigenze strutturali individuate durante la crisi provocata dalla COVID-19. I deputati mirano inoltre a raggiungere un livello di spesa per la biodiversità del 10% e un livello di spesa per l'integrazione della dimensione del clima del 30% per il 2021.

Il Consiglio aveva adottato la sua [\*\*posizione\*\*](#) sul progetto di bilancio lo scorso 29 settembre. Dopo il voto della Plenaria, si avranno a disposizione tre settimane per i colloqui di "conciliazione" tra il Consiglio e il Parlamento europeo, che dovrebbero iniziare quanto prima, con l'intento di raggiungere un accordo tra le due istituzioni in tempo affinché il bilancio sia votato dal Parlamento e firmato dal suo Presidente a dicembre.

#### **4) Risoluzione legislativa sulla proposta relativa all'istituzione del programma InvestEU**

La [risoluzione legislativa sulla proposta relativa all'istituzione del programma InvestEU \(COM\(2020\)403\)](#), che costituisce la posizione negoziale del Parlamento europeo per il rinnovo del programma di accesso agli investimenti di garanzia dell'accesso ai finanziamenti, è stata approvata con 480 voti favorevoli, 142 contrari e 64 astensioni.

Essa prevede, tra l'altro, un sostegno alla solvibilità delle imprese, in ragione del fatto che, secondo i deputati europei, non tutte le aziende colpite dalla crisi COVID-19 hanno lo stesso livello di accesso ai finanziamenti di mercato e alcuni Paesi UE non hanno i mezzi di bilancio sufficienti a fornire loro un sostegno adeguato. Il sostegno alla solvibilità aiuterà le imprese a recuperare, a salvaguardare i livelli di occupazione e a controbilanciare le potenziali distorsioni del mercato unico (con fondi fino a circa 11 miliardi di euro) (si veda il [Comunicato stampa](#)).

Sulla base di questa posizione negoziale saranno avviati i negoziati con il Consiglio e con la Commissione.

Il Parlamento europeo tornerà a riunirsi in seduta plenaria dal [23 al 26 novembre](#) prossimi.

#### **3.2 I lavori delle Commissioni parlamentari**

Infine, per quanto riguarda i lavori delle **Commissioni parlamentari**, si segnala, tra l'altro, che il [19 novembre](#) la **Commissione per i problemi economici e monetari (ECON)** ha svolto un'audizione con la direttrice della Banca centrale europea, Christine Lagarde, sulle misure di politica monetaria e fiscale e sulla risposta della BCE nel contesto dell'epidemia di COVID-19.

Il [9 novembre](#) le **Commissioni bilanci (BUDG) e per i problemi economici e monetari (ECON)** del Parlamento europeo hanno adottato, con 73 voti favorevoli, 11 contrari e 15 astensioni, la posizione negoziale sulla proposta di regolamento relativo al **dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2020)408)**, il principale strumento del Recovery Fund (si veda il [Comunicato stampa](#)).

La posizione prevede il raddoppio delle somme del prefinanziamento per gli Stati membri. L'ammontare dell'anticipo del Recovery fund per l'Italia passerebbe da 20 a 40 miliardi. La posizione fa anche riferimento al rispetto dello stato di diritto, al clima (si chiede che almeno il 40% dei finanziamenti sia destinato a politiche a favore del clima e della biodiversità), e alla transizione digitale (a cui dovrebbero essere destinati il 20% dei fondi). I deputati hanno anche approvato il mandato per avviare i negoziati di trilogo con il Consiglio e la Commissione europea. I negoziati sono stati avviati lo scorso 13 novembre, con l'intento di giungere ad un accordo il prima possibile.

### **4. Commissione europea**

Fra le più recenti iniziative della Commissione europea si segnalano:

- 1) l'adozione di una raccomandazione sull'uso di test antigenici rapidi per la diagnosi dell'infezione da SARS-CoV-2 ([C\(2020\)8037](#));**
  - a) La raccomandazione è stata adottata il **18 novembre** anche al fine di garantire la libera circolazione delle persone e il buon funzionamento del mercato interno e fa seguito alla [raccomandazione del 28 ottobre](#) sulle strategie di test per la COVID-19. Entrambe si basano sugli [orientamenti](#) elaborati con il contributo degli Stati membri e con la consulenza degli esperti del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). Vengono fornite indicazioni su come selezionare i test rapidi,

quando utilizzarli e chi dovrebbe effettuarli; si sollecita inoltre la convalida e il riconoscimento reciproco dei test e dei relativi risultati.

- b) Su un approccio comune per l'uso di test antigenici rapidi, complementari ai test RT-PCR si è discusso in occasione dell'ultimo [Consiglio europeo del 19 dicembre](#).
- 2) l'erogazione di una seconda quota del sostegno finanziario garantito agli Stati membri dallo [strumento SURE](#);

Il **17 novembre** la Commissione ha erogato **14 miliardi di euro** a favore di nove Paesi dell'UE per sostenere i **regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo**: la Croazia ha ricevuto 510 milioni di euro, Cipro 250 milioni, la Grecia 2 miliardi, **l'Italia ulteriori 6,5 miliardi**, la Lettonia 120 milioni, la Lituania 300 milioni, Malta 120 milioni, la Slovenia 200 milioni e la Spagna ulteriori 4 miliardi di euro<sup>5</sup>.

- 3) i primi passi verso **la creazione di un'Unione europea della salute**.

Con la comunicazione "Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero" ([COM\(2020\)724](#)), dell'**11 novembre**, la Commissione ha annunciato che presenterà una serie di proposte volte a potenziare il quadro per la sicurezza sanitaria dell'UE e a rafforzare il ruolo delle principali Agenzie dell'Unione nella preparazione e nella risposta alle crisi. La Commissione ha sottolineato la necessità di un maggiore coordinamento a livello dell'UE per intensificare la lotta alla pandemia di COVID-19 e per affrontare meglio future emergenze sanitarie.

#### **4.1 Il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**

Il 10 novembre 2020 il *team* negoziale del Parlamento europeo ha annunciato l'avvenuto **raggiungimento di un compromesso tra Parlamento e Consiglio** per l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni 2021-2027, adattato alle esigenze della ripresa post Covid-19 (si vedano, in questo senso, il [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo e il [prospetto divulgato dal presidente Sassoli](#)).

Si ricorda che, accanto al QFP settennale, le proposte in via di approvazione prevedono l'avvio del programma Next Generation EU (NGEU), in virtù del quale alla Commissione europea sarebbe concesso 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 compromesso, che deve essere ratificato da entrambi i co-legislatori, si articola nei seguenti punti principali:

- 1) un **aumento di 16 miliardi**, fortemente patrocinato dal PE, **delle risorse** concordate dai Capi di Stato e di Governo nel **Consiglio europeo del 17-21 luglio**<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Alla fine del mese di ottobre Italia, Spagna e Polonia avevano già ricevuto complessivamente 17 miliardi di euro dallo strumento SURE come sostegno ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo.

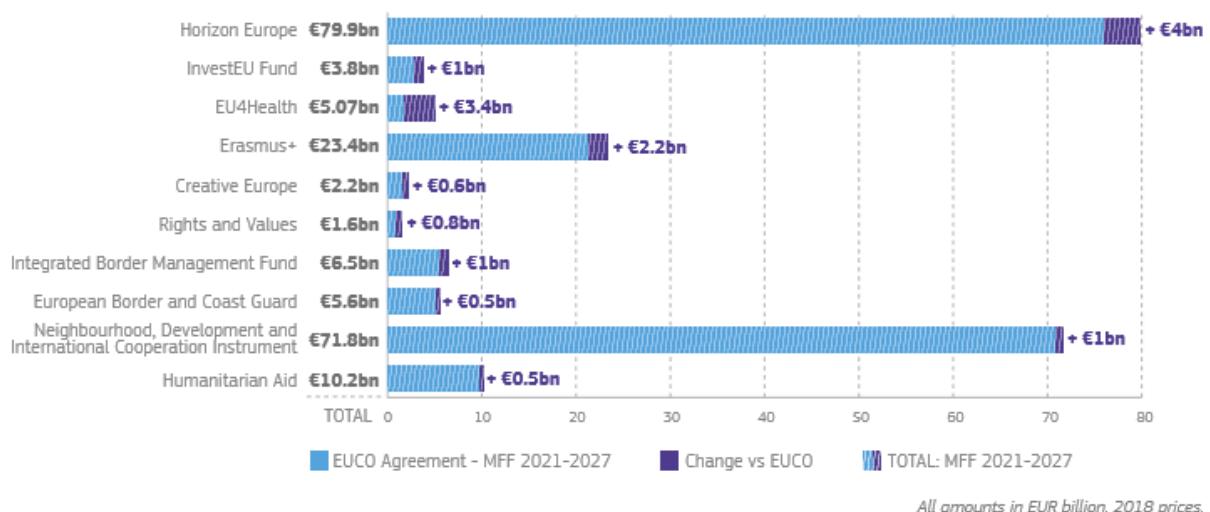
<sup>6</sup> Si vedano le [Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio, che il Servizio Studi del Senato della Repubblica ha pubblicato](#) nella collana "Documenti dell'Unione europea", documento [DOCUE n. 11](#) della XVIII Legislatura.

[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](#).

Queste risorse ulteriori saranno in gran parte (15 miliardi) destinate ad **alcuni programmi faro** ("flagship programs") a protezione dei cittadini dalla pandemia, che offrano opportunità alla prossima generazione e che preservino i valori europei. Tra i programmi che dovrebbero beneficiare della maggiore disponibilità di finanziamenti si ricordano "EU4Health", Erasmus + ed Orizzonte Europa. Un ulteriore miliardo sarebbe invece destinato ad aumentare la **flessibilità**, in modo da poter affrontare future crisi o bisogni non prevedibili allo stato attuale.

I fondi aggiuntivi dovrebbero essere reperiti principalmente dalle multe comminate per violazioni del diritto della concorrenza.

Segue un prospetto dell'impatto degli aumenti concordati sui singoli programmi



Fonte: [Commissione europea](#).

- 2) l'introduzione di **nuove risorse proprie**. E' stata concordata l'adozione di un accordo interistituzionale, che contiene un programma cronologico vincolante per l'adozione delle seguenti proposte per nuove imposte europee:
  - a) entro il 2021 un contributo basato sulla plastica non riciclata;
  - b) dal 2023 una risorsa propria basata sul sistema per lo scambio delle quote di emissione (ETS), ove possibile collegato con un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera;
  - c) dal 2023 un prelievo digitale;
  - d) dal 2026 una risorsa propria basata sulle transazioni finanziarie assieme ad un contributo finanziario legato al settore aziendale o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB).

Il gettito derivante dalle nuove risorse proprie dovrebbe contribuire a pagare i costi (interessi) di NGEU;

- 3) una **governance** di NGEU che comporti una comunicazione trasparente da parte del Consiglio. E' stato, in particolare, concordato che le tre istituzioni dell'Unione si incontrino su base regolare per valutare l'attuazione dei fondi. Il Parlamento, assieme al Consiglio, dovrebbe verificare ogni deviazione da quanto accordato;
- 4) la previsione di ulteriori **obiettivi specifici**, che si affiancano a quello della duplice transizione verde e digitale;

- a) alla tutela della **biodiversità** dovrebbe essere dedicato il 7,5 della spesa annuale a partire dal 2024; tale percentuale dovrebbe essere innalzata al 10 per cento a partire dal 2026;
- b) la promozione dell'**uguaglianza di genere** ed il *mainstreaming* dovrebbero, a loro volta, essere considerati come priorità orizzontali, con una valutazione di impatto di genere ed il monitoraggio dei programmi.

Risulterebbe anche che la Commissione europea avrebbe intenzione di prevedere una **revisione intermedia** del QFP nel 2023.

Già lo scorso 5 novembre, invece, era stato raggiunto un accordo sull'introduzione di una **condizionalità** che subordini l'erogazione dei finanziamenti europei al **rispetto dello Stato di diritto** negli Stati membri. Di tale accordo si è già dato conto nella [Nota UE 44/16](#); si veda anche il [Comunicato stampa](#) del PE. A causa della loro decisa opposizione a tale condizionalità, il 16 novembre Polonia e Ungheria hanno annunciato la propria intenzione di non approvare la decisione sulle risorse proprie ed il bilancio pluriennale dell'Unione. Il timore manifestato è che la Commissione europea, organo non imparziale, utilizzi la condizionalità in modo arbitrario e come strumento di pressione politica. Sostegno a tali argomentazioni è stato espresso dalla Slovenia, che terrà la Presidenza semestrale dell'Unione nel secondo semestre del 2021.

In virtù delle **procedure speciali** disciplinate dal [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), che prevedono che entrambi questi strumenti legislativi debbano essere approvati all'unanimità, tale decisione è nella sostanza equiparabile all'esercizio di un **diritto di voto**.

Per il **regolamento relativo al QFP**, il TFUE richiede (articolo 312) che il Consiglio deliberi all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che - deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri - può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non emendarla. Tuttavia, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Anche 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.

**Il confronto viene quindi spostato al** massimo livello politico possibile, ovvero in sede di **Consiglio europeo**. Un primo dibattito ha avuto luogo nel corso della videoconferenza del 19 novembre, sulla quale si rinvia al paragrafo dedicato della presente Nota. Le negoziazioni verranno riprese in occasione del *summit* del 10-11 dicembre.

Al fine di superare la **situazione di impasse** che sembra delinearsi, [fonti di stampa](#) hanno formulato l'ipotesi che l'istituzione del Recovery Fund possa avere luogo:

- 1) con un'impostazione intergovernativa, ovvero mediante una struttura simile a quella del MES;
- 2) tramite una cooperazione rafforzata su base volontaria tra alcuni Paesi, nei termini previsti dagli articoli 20 del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE) e 326 del TFUE.

Ai sensi del TUE, "Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei trattati". Tale

cooperazioni "sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri".

In ogni caso, con il trascorrere delle settimane incrementano le preoccupazioni sulla necessità di ricorrere, a partire da gennaio, all'**esercizio provvisorio di bilancio**. L'articolo 315 del TFUE prevede che "se, all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non è stato ancora definitivamente adottato, le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo (...) nel limite di un dodicesimo degli stanziamenti (...) dell'esercizio precedente". Non si potrebbero quindi erogare fondi per i nuovi programmi né raccogliere finanziamenti tramite NGEU.

## 4.2. Semestre europeo

Il 18 novembre 2020 la Commissione europea ha inaugurato il **semestre europeo 2021** con la pubblicazione, tra gli altri, dei: seguenti documenti:

- 1) la **strategia annuale per la crescita sostenibile 2021** ([COM\(2020\) 575](#)). Riprendendo ed ampliando concetti già anticipati nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021" ([COM\(2020\)575](#), 17 settembre 2020), la Commissione europea, in estrema sintesi:
  - a) evidenzia lo stretto legame che intercorre tra il semestre europeo e il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in via di approvazione nel contesto del QFP<sup>7</sup>;
  - b) ribadisce i principi fondamentali alla base dei piani per la ripresa e la resilienza (investimenti e riforme coerenti con le sfide specifiche per paese a sostegno della duplice transizione verde e digitale in modo da assicurare equità sociale e da preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine);
  - c) incoraggia la presentazione delle cosiddette "iniziativa faro", che affrontino questioni comuni a tutti gli Stati membri;
- 2) la proposta di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica dell'**area euro** ([COM\(2020\) 746](#)), in cui si incoraggiano gli Stati membri nel periodo 2021-2022 ad agire individualmente, anche attraverso i rispettivi Piani per la ripresa e la resilienza, per:
  - a) mantenere politiche fiscali favorevoli. Si fa riferimento alla necessità di modulare, a tempo debito, la fine del supporto in maniera tale da mitigare l'impatto sociale della crisi e di rafforzare la copertura, adeguatezza e sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale;
  - b) incrementare la convergenza, la resilienza, ed una crescita sostenibile ed inclusiva;
  - c) rafforzare il contesto istituzionale nazionale, tra l'altro assicurando l'uso efficiente e tempestivo dei fondi europei e riducendo gli oneri amministrativi per le imprese;
  - d) assicurare la stabilità macro-economica;
  - e) completare l'Unione monetaria e rafforzare il ruolo internazionale dell'euro.
- 3) la **relazione sul meccanismo di allerta** ([COM\(2020\) 745](#)), che individua gli squilibri macroeconomici che rischiano di essere aggravati in virtù della pandemia ed i nuovi che potrebbero derivare dall'aumento dell'indebitamento sia nazionale che individuale.

Con specifico riferimento alla **proposta di regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza**, si segnala l'avvenuta approvazione della **posizione** delle Commissioni bilancio e affari economici e monetari **del Parlamento europeo**. Nella loro [relazione](#), le Commissioni riunite hanno approvato emendamenti finalizzati, tra l'altro, a:

---

<sup>7</sup> Per dettagli sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza (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) e sui Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, che gli Stati membri dovranno elaborare per avere accesso ai finanziamenti, si rinvia alla [Nota UE 44/16](#).

- 1) rendere lo strumento disponibile solo agli Stati membri impegnati nel rispetto dello Stato di diritto e dei valori fondamentali dell'Unione (articolo 9a);
- 2) l'impiego di almeno il 40 per cento dei fondi a favore di politiche per il clima e la biodiversità.

Il 13 settembre la [plenaria del PE](#) ha confermato la decisione della Commissione di intraprendere negoziati finalizzati all'adozione della proposta e fonti di stampa riportano che i primi triloghi hanno avuto luogo già il 13 novembre.

Si evidenzia che gli emendamenti approvati dalle Commissioni fanno riferimento al testo base della proposta di regolamento presentato dalla Commissione nel maggio 2020 e non contengono quindi le modifiche concordate dagli Stati membri in sede di Consiglio europeo del 17-21 luglio<sup>8</sup> e che riguardavano, tra l'altro, l'introduzione di un "freno d'emergenza", in virtù del quale uno o più Stati membri, ritenendo che vi fossero stati seri scostamenti dall'adempimento soddisfacente di *target* e obiettivi, potevano richiedere di deferire la questione al successivo Consiglio europeo.

Nel dibattito italiano, si segnala infine la pubblicazione di un [documento di riflessione](#), firmato dall'economista Messori e dal capo di gabinetto del commissario Gentiloni Buti, in cui si invita ad accelerare la preparazione del piano nazionale di ripresa e di resilienza dell'Italia declinando le priorità strategiche in termini di investimenti e di riforme, secondo le linee guida pubblicate dalla CE, e definendo un quadro economico e fiscale nazionale in grado di garantire la sostenibilità di lungo termine del rapporto debito pubblico/PIL.

#### 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**<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>; 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

<sup>8</sup> 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](#).

<sup>9</sup> Si veda anche la [Nota UE 52](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>10</sup> 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.

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<sup>11</sup> a favore delle imprese non finanziarie in difficoltà. Tali misure sono soggette ad una serie di condizioni volte ad evitare distorsioni della concorrenza<sup>12</sup>. 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 estende l'ambito di applica anche agli aiuti di stato sotto forma di sostegno per i costi fissi non coperti dalle imprese, fino ad un massimo di 3 milioni di euro per impresa (per maggiori dettagli si veda la Nota UE 44/16).

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<sup>13</sup>.

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

Il [17 novembre](#) scorso, con decisioni [SA 58801](#) e [SA 58847](#), la Commissione europea ha approvato due progetti di aiuti di stato italiani per un budget totale di **20 milioni di euro**, volti a sostenere rispettivamente i piccoli editori di libri e l'industria musicale, discografica e fonografica nel contesto dell'epidemia di coronavirus. Il sostegno pubblico assumerà la forma di sovvenzioni dirette e sarà ripartito come segue: (i) **10 milioni di euro** per i piccoli editori di libri; (ii) **10 milioni di euro** per le aziende attive nel settore della musica, della registrazione e della fonografica. Entrambi i regimi mirano ad affrontare le esigenze di liquidità dei beneficiari e ad aiutarli a proseguire le loro attività durante e dopo l'epidemia.

Il [16 novembre](#) la Commissione ha approvato un altro progetto italiano di aiuti da **175 milioni di euro** a sostegno delle aziende operanti nei settori del turismo e delle terme colpiti dall'epidemia di coronavirus (decisione [SA 59295](#)). La misura prevede un'esenzione totale dal pagamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro (ad eccezione dei contributi all'assicurazione per gli infortuni sul lavoro), per un periodo massimo di tre mesi. Si applica a quei datori di lavoro attivi nei settori del turismo e delle terme che assumono lavoratori con nuovi contratti di lavoro a tempo determinato o stagionali per il periodo compreso dal 15 agosto al 31 dicembre 2020.

Lo scorso 13 novembre, inoltre, la Commissione europea, con decisione [SA 58519](#), ha accettato alcune **modifiche a due dei quattro regimi di aiuti** di stato italiano autorizzati il 26 giugno scorso (decisione SA 57429, per il quale si rimanda alla Nota UE 44/13).

Tali aiuti prevedevano: un'esenzione parziale dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) sugli immobili turistici adibiti ad attività commerciali; crediti d'imposta per promuovere l'adeguamento dei processi produttivi e degli ambienti

<sup>11</sup> 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".

<sup>12</sup> Per maggior dettagli si rinvia alla Nota UE 44/8.

<sup>13</sup> 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](#) che presenta l'elenco degli aiuti autorizzati in ordine cronologico.

di lavoro ai nuovi requisiti sanitari; crediti d'imposta destinati a determinate imprese e lavoratori autonomi.

Le modifiche, alle quali è destinato un budget totale di **436.3 milioni di euro**, prevedono, tra l'altro, **l'estensione dei beneficiari** degli aiuti relativi al credito d'imposta per canoni di locazione di immobili non residenziali e locazioni aziendali e all'esenzione dell'imposta municipale unica (IMU) per il settore del turismo. Il primo regime di aiuti viene esteso anche alle strutture termali, alle agenzie di viaggio e turismo e ai tour operator. Il secondo regime di aiuti viene esteso anche agli immobili utilizzati da imprese impegnate nell'allestimento di spazi espositivi nell'ambito di fiere o manifestazioni pubbliche, ai cinema, ai teatri, alle sale per concerti e spettacoli nonché alle discoteche, alle sale da ballo, ai locali notturni.

I regimi si basano sugli articoli 28 e 177 del [D.L. 34/20](#) (cd. Decreto "Rilancio"), convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77.

All'Italia sono stati approvati sinora **26** regimi di aiuti a norma del Quadro temporaneo.

## **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**:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) 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:

- 1) **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%;
- 2) **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 %;
- 3) **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;
- 4) **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**:

- 1) 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";
- 2) nel valutare l'opportunità di applicare le restrizioni a una zona non classificata come "verde" gli Stati membri dovrebbero:
  - a) rispettare le differenze nella situazione epidemiologica tra zone arancioni e rosse e agire in modo proporzionato;
  - b) tenere conto della situazione epidemiologica nel proprio territorio,
  - c) 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).

Alla data del 20 novembre 2020 hanno comunicato la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen i seguenti Stati:

- Ungheria (31 ottobre – 29 novembre 2020);
- Danimarca (12 novembre 2020 – 11 maggio 2021);
- Norvegia (12 novembre 2020 – 9 febbraio 2021);
- Finlandia (11 novembre- 22 novembre 2020; 23 novembre 2020 - 13 dicembre 2020).

## 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:

- 1) il numero di nuovi contagi ogni 100.000 abitanti;
- 2) l'andamento del tasso di nuovi contagi;
- 3) 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<sup>14</sup>. 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**,

---

<sup>14</sup> Vedi la [Nota 44/14](#).

**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)<sup>15</sup>. 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+<sup>16</sup>.

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<sup>17</sup>. 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:

- 1) i cittadini dell'UE e dell'Islanda, della Norvegia, del Liechtenstein, della Svizzera e del Regno Unito, nonché i rispettivi familiari;
- 2) 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.

---

<sup>15</sup> Ai fini della raccomandazione, i residenti di Andorra, Monaco, San Marino e Vaticano sono considerati residenti dell'UE.

<sup>16</sup> 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**.

<sup>17</sup> Per approfondimenti si rimanda alla [Nota 44/12](#).

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 \(ECDC l'acronimo in inglese\)](#)

<sup>18</sup> 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.

Lo scorso [11 novembre](#), nell'ambito delle iniziative volte a costruire un'Unione europea per la salute, la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#)<sup>19</sup> intesa rafforzare il mandato dell'ECDC.

In particolare, il mandato dell'ECDC sarebbe rafforzato in modo da poter sostenere la Commissione e gli Stati membri nei seguenti settori:

- sorveglianza epidemiologica mediante sistemi integrati che consentono una sorveglianza in tempo reale;
- preparazione e pianificazione della risposta, comunicazione di informazioni e controlli;
- elaborazione di raccomandazioni non vincolanti e opzioni per la gestione del rischio;
- capacità di mobilitare e inviare una task force sanitaria dell'UE per coadiuvare la risposta locale negli Stati membri;
- istituzione di una rete di laboratori di riferimento dell'UE e di una rete per le sostanze di origine umana.

La proposta prevede, tra l'altro, l'istituzione di una Task Force in ambito ECDC, con la missione di assistere gli Stati membri e anche Paesi terzi nella risposta a epidemie da malattie trasmissibili

Tra le varie pubblicazioni dell'ECDC si segnalano le **mappe** basate sui dati comunicati dagli stati membri in ottemperanza alla [raccomandazione](#) del Consiglio del 13 ottobre scorso.

Nella raccomandazione il Consiglio 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).

Sulla base dei dati forniti dagli Stati membri il Consiglio chiede all'ECDC di pubblicare una mappa degli Stati membri dell'UE, suddivisi per regione, al fine di sostenere il processo decisionale degli Stati membri.

La raccomandazione prevede anche una mappatura delle zone di rischio. In tale mappa le zone dovrebbero essere contrassegnate con i seguenti colori:

<sup>18</sup> Sul ruolo del Centro nella lotta al Covid-19 e sul suo funzionamento si veda la Nota UE [N. 49](#).

<sup>19</sup> La proposta è attualmente disponibile in lingua inglese.

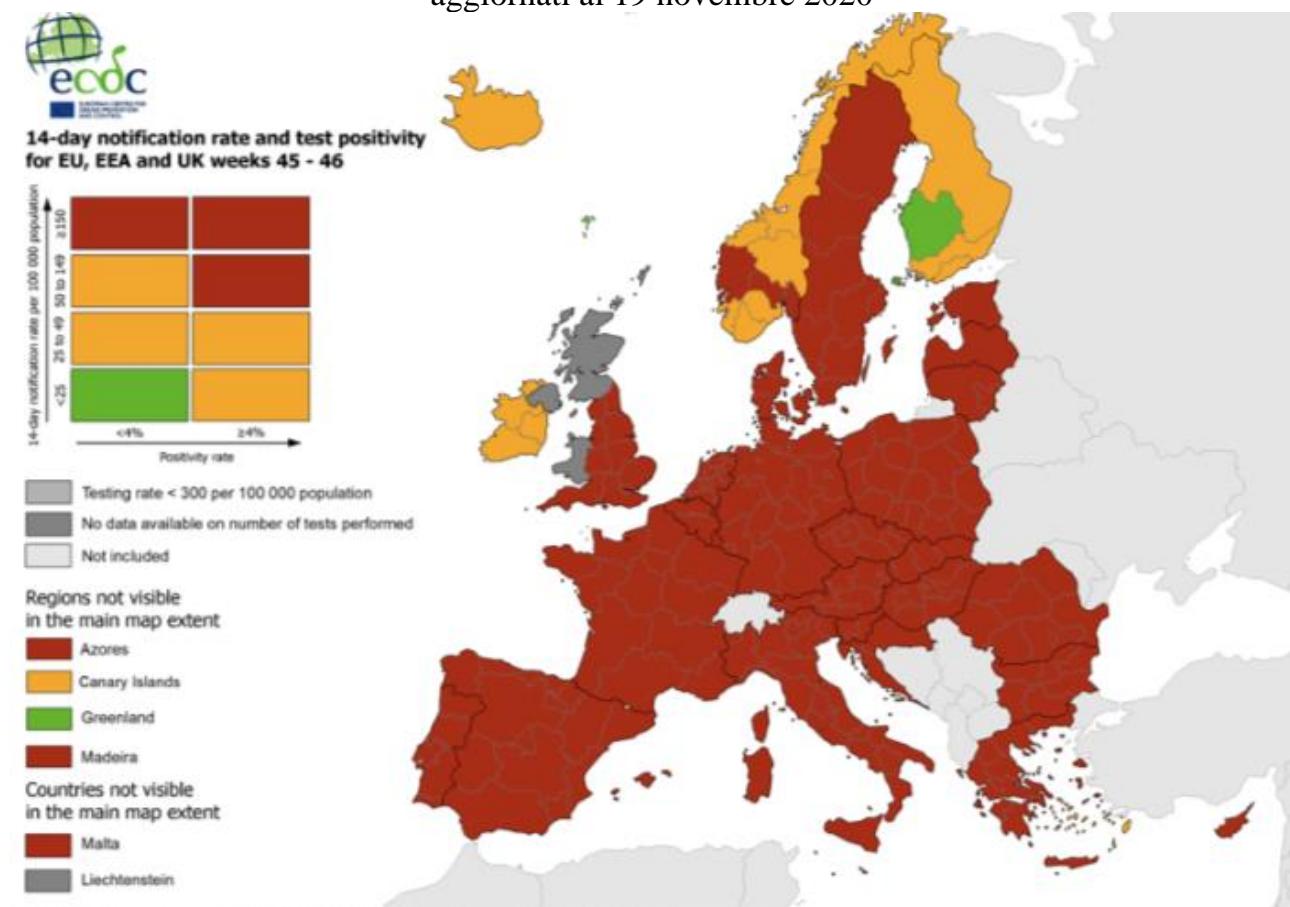
- 1) **verde**, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 25 e il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è inferiore al 4 %;
- 2) **arancione**, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 50 ma il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è pari o superiore al 4 %, oppure se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è compreso tra 25 e 150 ma il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è inferiore al 4 %;
- 3) **rosso**, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è pari o superiore a 50 e il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è pari o superiore al 4 %, oppure se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150 per 100 000 abitanti;
- 4) **grigio**, se non sono disponibili informazioni sufficienti a valutare i criteri di cui alle lettere da a) a c) o se il tasso di test effettuati è inferiore o pari a 300 test COVID-19 per 100 000 abitanti.

All'ECDC è chiesto inoltre di pubblicare mappe separate per ciascun indicatore chiave che contribuisce alla mappa completa: il tasso di notifica su 14 giorni a livello regionale nonché il tasso di test effettuati e il tasso di positività dei test a livello nazionale durante l'ultima settimana. Le mappe dovrebbero essere aggiornate settimanalmente.

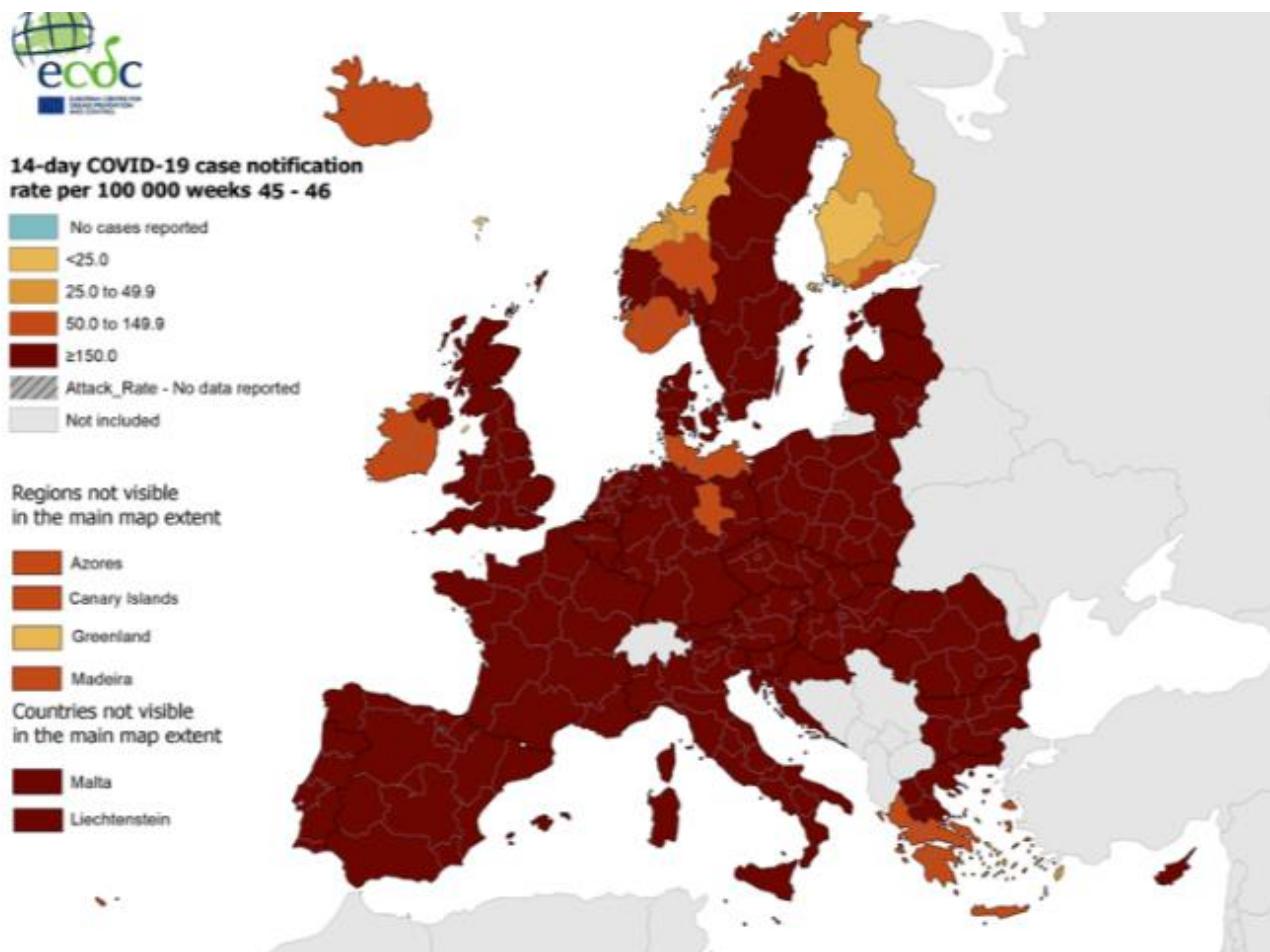
Le mappe dell'ECDC sono pubblicate ogni giovedì e si basano sui dati riportati dagli Stati membri dell'UE al database del Sistema europeo di sorveglianza (TESSy) entro le 23:59 di ogni martedì. Esse suddividono le aree in **verdi**, **arancioni**, **rosse** e **grigie** in base al tasso dei casi registrati e al tasso di positività, secondo quanto previsto dal Consiglio dell'UE.

**L'ultimo aggiornamento** è stato pubblicato il [19 novembre](#) scorso.

Indicatore combinato: tasso di notifica di 14 giorni, tasso dei test e positività al test, aggiornati al 19 novembre 2020



Tasso di notifica dei casi di 14 giorni per 100.000 abitanti, aggiornato al 19 novembre 2020



## Tassi di test per 100.000 abitanti, aggiornati al 19 novembre



Testing rate per 100 000 population  
week 46

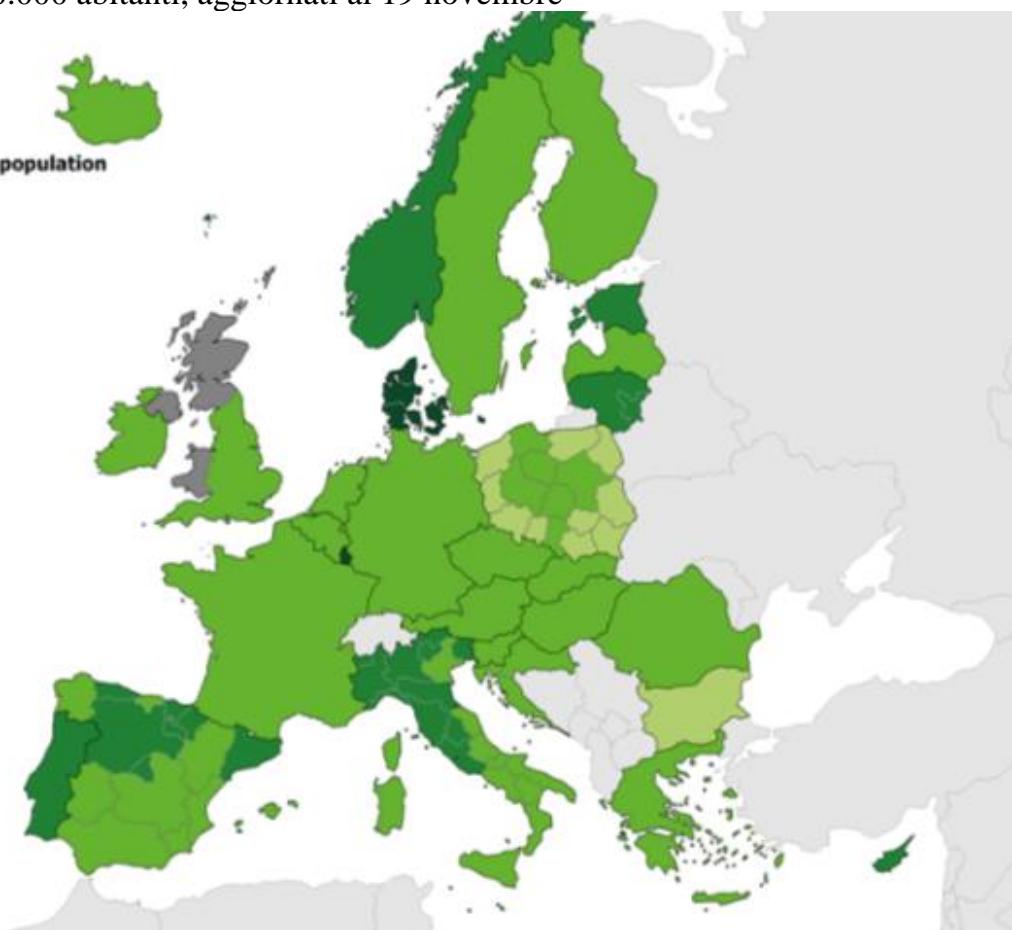
- s300
- 300.1 - 999.9
- 1000.0 - 2499.9
- 2500.0 - 4999.9
- ≥5000.0
- Insufficient data available
- Not included

Regions not visible  
in the main map extent

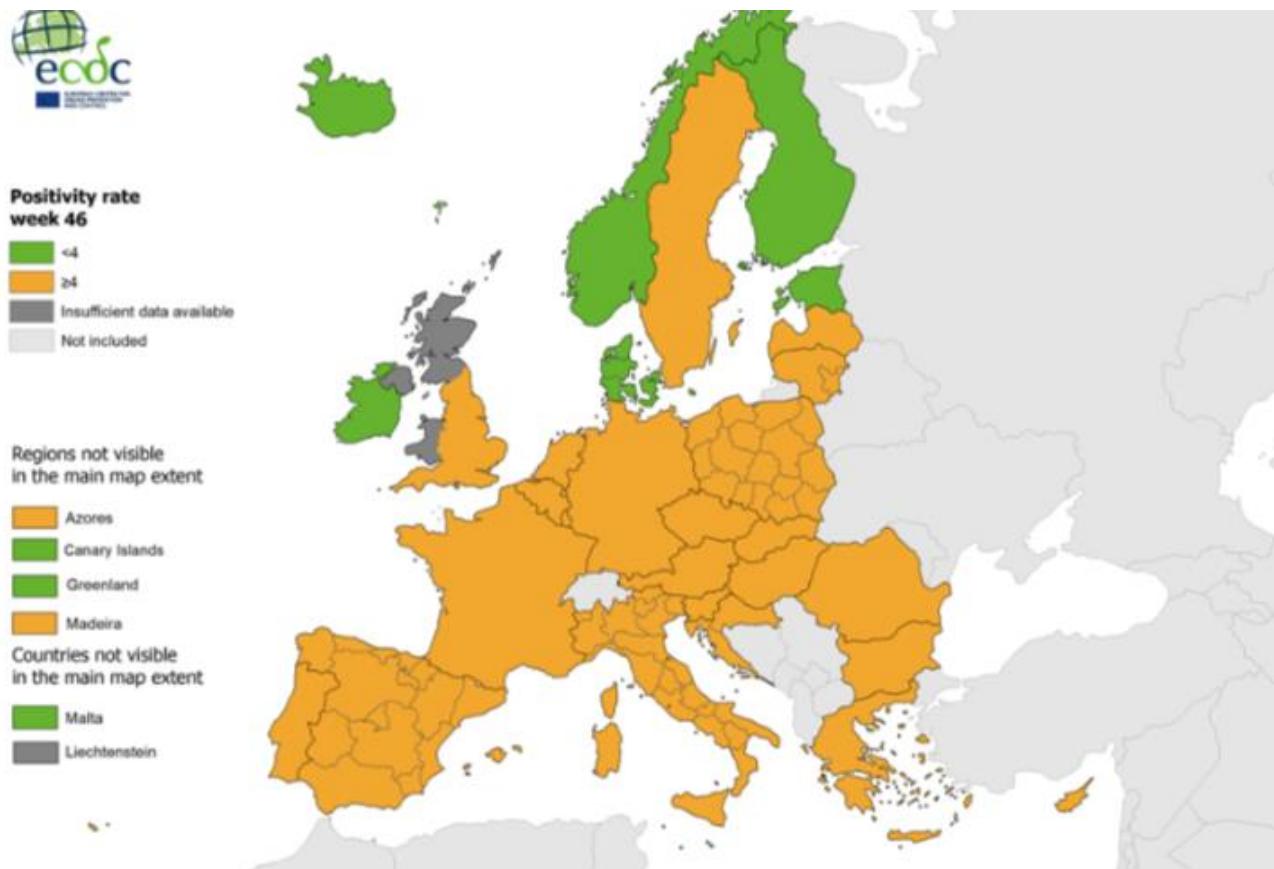
- Azores
- Canary Islands
- Greenland
- Madeira

Countries not visible  
in the main map extent

- Malta
- Liechtenstein



## Tassi di positività aggiornati al 19 novembre 2020



Si segnala inoltre il [Rapporto tecnico sul tracciamento dei contatti](#) (terzo aggiornamento) pubblicato il 18 novembre scorso. Il documento mira ad aiutare le autorità sanitarie pubbliche nei paesi dell'UE/SEE e nel Regno Unito nel tracciamento e nella gestione delle persone, compresi gli operatori sanitari, che hanno avuto contatti con casi di COVID-19.

In particolare, esso:

- aggiorna la definizione di contatti;
- fornisce raccomandazioni riviste in merito al test e alla messa in quarantena dei contatti;
- fornisce opzioni per un migliore tracciamento dei contatti, incluso il tracciamento dei contatti "a ritroso" o "retrospettivo";
- fornisce raccomandazioni specifiche per le strutture chiave, comprese le strutture di assistenza a lungo termine e le carceri (Allegato 1); •
- dà suggerimenti per la prioritizzazione delle risorse;
- fornisce raccomandazioni per il tracciamento dei contatti mediante le applicazioni mobili;
- presenta indicatori per il monitoraggio e la valutazione e nonché opzioni per l'analisi dei dati relativi al tracciamento dei contatti.

Il 20 novembre è stato pubblicato l'[aggiornamento](#) della situazione della COVID-19 a livello mondiale.

Esso riporta che dal **31 dicembre 2019** al **20 novembre 2020** sono stati registrati nel mondo **56.984.774 casi e 1.360.879 decessi**.

Per quanto riguarda l'**Europa i casi** sono **15.705.782**

I **cinque Paesi** dove si registra il maggior numero dei contagi la **Francia (2.086.288)**, la **Russia (2.015.608)**, la **Spagna (1.541.574)**, il **Regno Unito (1.453.256)** e l'**Italia (1.308.528)**.

I **decessi**, sempre in Europa, sono **358.092**

I **cinque Paesi** con il maggior numero di vittime sono il **Regno Unito (53.775)**, l'**Italia (47.870)**, la **Francia (47.127)**, la **Spagna (42.291)** e la **Russia (34.850)**.

Per quanto riguarda i **Paesi UE/SEE e il Regno Unito**, sempre secondo i [dati dell'ECDC](#), al **20 novembre 2020 i casi** sono **11.542.665** e i **decessi 283.673**.

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 possibile consultare 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.

## 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**<sup>20</sup>.

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<sup>21</sup>.

### **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**<sup>22</sup>. 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;
- 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

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

<sup>21</sup> 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](#).

<sup>22</sup> Per maggiori dettagli sulle misure annunciate dal Consiglio direttivo il 12 e il 18 marzo si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2](#). 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](#).

- 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).

*20 novembre 2020*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

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