



Bruxelles, 28.10.2020
COM(2020) 687 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

su ulteriori misure di risposta alla COVID-19

1. INTRODUZIONE

Sono trascorsi più di otto mesi da quando l'Organizzazione mondiale della sanità ha proclamato la COVID-19 grave emergenza di sanità pubblica che richiede un impegno globale. L'Europa si è adattata a una situazione senza precedenti e ha guidato la risposta globale. Oggi che l'Unione deve fare i conti con una recrudescenza della malattia, gli Stati membri sono più preparati e meglio coordinati rispetto ai primi mesi della pandemia: sappiamo meglio come combattere la diffusione del coronavirus e come riuscire in questa lotta a contenere i danni alla nostra vita quotidiana. Questo non impedisce tuttavia che i cittadini, le famiglie e le comunità in tutta Europa siano tuttora alle prese con una minaccia senza precedenti alla loro salute e al loro benessere, mentre l'incertezza mina le nostre società ed economie. Le ultime settimane hanno visto una diffusione allarmante del virus in tutta Europa e si è rivelato necessario varare nuove misure. Ora che i sistemi sanitari sono nuovamente sotto pressione, occorre fare di più per contenere e superare il problema, proteggendo le vite umane e i posti di lavoro e promuovendo la solidarietà europea.

La cooperazione tra gli Stati membri, pur già migliorata rispetto all'inizio della pandemia, continua ad essere uno dei fattori fondamentali per affrontare con efficacia le minacce che pesano su di noi: l'azione unilaterale e non coordinata sminuisce l'effetto della risposta dell'UE e mina la fiducia dei cittadini. **Non sempre l'allentamento delle misure durante i mesi estivi è andato di pari passo con il varo di iniziative volte ad approntare una capacità di risposta sufficiente. Questo significa che sono ora necessarie misure urgenti a livello sia nazionale sia unionale: un maggior rigore delle misure oggi può generare dividendi umani ed economici nei prossimi mesi.**

Sin dall'inizio della pandemia la Commissione ha lavorato senza sosta per sostenere gli sforzi profusi a livello nazionale. Le misure che ha varato hanno contribuito ad assicurare continuità ai flussi delle merci e dei servizi essenziali; hanno sostenuto i sistemi sanitari nazionali messi sotto pressione; hanno sostenuto l'economia, agevolato la libera circolazione delle persone e l'attraversamento delle frontiere e innalzato il livello di preparazione. Il lavoro svolto con le proprie agenzie ha aiutato l'Unione a mettere a punto la risposta operativa¹. La lotta al virus non può prescindere dal sostegno all'economia: solo così si può dare una risposta alle comprensibili ansie e al "logorio" che provano i cittadini. È indispensabile proseguire e intensificare gli sforzi fino a quando non sarà assicurata la disponibilità generalizzata di cure e/o vaccini efficaci.

A ottobre il Consiglio europeo ha rilevato la necessità di una maggiore cooperazione, invitando "a proseguire lo sforzo globale di coordinamento sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, in particolare per quanto riguarda le norme di quarantena, il tracciamento transfrontaliero dei contatti, le strategie in materia di test, la valutazione congiunta dei metodi diagnostici, il riconoscimento reciproco dei test e la limitazione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE"². Quest'esortazione rispecchia il profondo auspicio dei cittadini che l'UE svolga un ruolo incisivo³. **La presente comunicazione espone le prossime tappe previste nei settori chiave per rafforzare la risposta dell'UE.**

¹ Cfr. comunicazione "Preparazione sanitaria a breve termine dell'UE per affrontare i focolai di COVID-19", COM (2020) 318 del 15 luglio 2020.

² Conclusioni del Consiglio europeo del 16 ottobre 2020, EUCO 15/20.

³ Stando all'Eurobarometro standard 93 (pubblicato a ottobre 2020), il 62 % dei cittadini confida che l'UE prenderà le decisioni giuste per contrastare la pandemia.

2. PROSSIMA FASE DELLE MISURE DI RISPOSTA DELL'UE

2.1. Garantire il flusso di informazioni per decisioni informate

Per poter assumere decisioni con cognizione di causa, i cittadini, i responsabili politici e le imprese dipendono dalle informazioni a loro disposizione. È pertanto fondamentale garantire la qualità e la tempestività di queste informazioni.

Per conoscere lo stato di diffusione del coronavirus a livello regionale e nazionale è essenziale disporre di dati epidemiologici aggiornati, precisi, completi e comparabili. Nei prossimi mesi sarà fondamentale poter disporre di informazioni sia numeriche sia qualitative sui test, sul tracciamento dei contatti e sulla sorveglianza della salute pubblica. La condivisione dei dati sull'apposita piattaforma EU COVID-19 deve diventare la regola: attualmente soltanto cinque Stati membri si avvalgono di questo strumento per condividere le informazioni. Un nuovo portale di sorveglianza rafforzata fungerà da punto di accesso online per tutte le attività essenziali.

Un ruolo nevralgico nel flusso dei dati spetta al Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), che deve quindi disporre delle informazioni necessarie e poter basare la propria attività di sorveglianza su dati compilati secondo definizioni comuni dell'UE, così da migliorare la propria capacità di rilevare i segnali precoci e il supporto prestato per la valutazione del rischio e la risposta. Il mese prossimo la Commissione presenterà proposte per migliorare il quadro di sicurezza sanitaria a più lungo termine a livello unionale, ma nel frattempo **gli Stati membri devono intensificare la condivisione dei dati** su una base comune e garantire un sistema di sorveglianza rafforzata e integrata che copra l'intera UE. Oltre ai dati relativi alla pandemia stessa, dovrebbero essere indicati anche dati di altra natura, ad esempio sulla situazione economica e sui sistemi sanitari (capacità di posti letto ospedalieri e penurie di medicinali). Ai fini dell'efficienza e dell'efficacia della risposta, altrettanto indispensabile è la condivisione delle conoscenze sugli effetti delle diverse cure. La Commissione dovrebbe svolgere, in stretta collaborazione con l'ECDC, un ruolo di facilitatrice nella discussione tra epidemiologi e altri esperti a livello unionale per coordinare gli approcci nazionali e scambiare le migliori pratiche. Si vaglierà la possibilità di usare le reti esistenti o l'ipotesi di creare una nuova piattaforma.

Sarà così possibile impiegare meglio gli strumenti per orientare il sostegno dell'UE verso le direzioni in cui è più necessario: una mappatura precisa della capacità di posti letto in terapia intensiva aiuterebbe ad esempio ai fini del trasferimento di pazienti o di équipe mediche tra Stati membri, che può ricevere il sostegno di un'azione di mobilità da 220 milioni di euro già operativa.

Prossime tappe

- *Comunicazione da parte degli Stati membri di tutti i dati d'interesse all'ECDC e alla Commissione applicando criteri comuni.*
- *Entro aprile 2021 allestimento di un portale online potenziato dell'ECDC in cui far convogliare tutti i dati essenziali.*

2.2. Test rapidi ed efficaci

Insieme al tracciamento dei contatti e a pratiche di isolamento efficaci, i test costituiscono uno dei principali strumenti di cui disponiamo per rallentare la diffusione del coronavirus. Test generalizzati e attendibili offrono la base migliore per l'assunzione delle decisioni in materia di sanità pubblica. Test rapidi consentono di limitare al minimo le interruzioni nel lavoro essenziale del personale negli ospedali o nelle case di cura e di intervenire rapidamente in epicentri quali possono essere, ad esempio, le università. In determinate situazioni possono anche agevolare gli spostamenti. La Commissione ha incoraggiato e incoraggia lo **sviluppo di test attendibili, di strategie nazionali in materia e di test antigenici rapidi**⁴. Le carenze che emergono nella capacità di effettuare test a fronte della recrudescenza dell'infezione dimostrano che è indispensabile intervenire ulteriormente e rapidamente.

Per la COVID-19 sono attualmente in uso due tipi di test. La tipologia basata sulla reazione a catena della polimerasi-trascrittasi inversa è considerata il massimo riferimento per precisione, ma richiede tempo e necessita di vari reagenti esposti a sollecitazioni della domanda. I test antigenici rapidi⁵ sono test di nuova generazione, più veloci e meno costosi, che consentono di ottenere l'esito in un tempo spesso inferiore a 30 minuti. Si affacciano ora sul mercato e sempre più gli Stati membri ne vagliano le possibilità di uso più diffuso. Permettono una diagnosi rapida, economica e precoce dei casi più infettivi, ma presentano una sensibilità nettamente inferiore. Occorre quindi ponderare accuratamente le strategie: questi test di nuova generazione possono essere usati con particolare beneficio in caso di sospetto focolare di COVID-19 in zone remote o come ausilio per investigare i focolai che si manifestano in strutture residenziali quali le case di cura ovvero in caso di trasmissione comunitaria diffusa.

Per promuovere test efficaci, è adottata oggi la **raccomandazione della Commissione sulle strategie di test per la COVID-19, compreso il ricorso a test antigenici rapidi**, nella quale sono definiti gli elementi chiave da prendere in considerazione per le strategie di test a livello nazionale, regionale o locale: copertura delle strategie di test della COVID-19, gruppi da considerare prioritari in caso di problemi di capacità, aspetti chiave connessi alle capacità di effettuare test e alle risorse necessarie. L'UE dovrebbe monitorare tali strategie nazionali condivise dagli Stati membri, così da consentire l'apprendimento reciproco e individuare le lacune, sulla base di dati tempestivi, precisi e comparabili a livello nazionale, regionale e locale. La raccomandazione dovrebbe inoltre accelerare la selezione e l'impiego di test antigenici rapidi attendibili.

Come primo passo la Commissione mobilita ora **100 milioni di euro attraverso lo strumento per il sostegno di emergenza per acquistare direttamente test antigenici rapidi e consegnarli agli Stati membri**, in applicazione di criteri chiari che rispecchiano i bisogni censiti a livello nazionale e rispondono a rigorosi requisiti di qualità. Parallelamente sta avviando un **appalto congiunto** per aprire agli Stati membri una seconda modalità di accesso a questi test promettenti.

I test svolgono un ruolo importante nell'agevolare la libera circolazione nell'UE. Alcuni Stati membri impongono ai viaggiatori l'obbligo di sottoporsi a un test prima dell'arrivo, ma il soddisfacimento di tale obbligo dipende dalla capacità di altri Stati membri in tal senso. Al viaggiatore impossibilitato a sottoporsi al test, ad esempio perché la relativa capacità non è

⁴ Comunicazione della Commissione "Orientamenti riguardanti i test diagnostici in vitro per la Covid-19 e le relative prestazioni", C(2020) 2391 del 15 aprile 2020.

⁵ I test antigenici rapidi sono prove immunologiche che rilevano la presenza di un antigene virale.

prevista per i viaggiatori asintomatici nello Stato membro di partenza, dovrebbe essere offerta la possibilità di fare il test una volta arrivato a destinazione⁶. Fondamentale è il reciproco riconoscimento dei test, dell'una e dell'altra tipologia. Se per una data attività è chiesto o raccomandato un test della COVID-19 con esito negativo, perché questo esito sia accettato come valido occorre che tali test siano disponibili e che siano tutti conformi a determinati criteri minimi e sufficienti concordati. Se manca questo riconoscimento reciproco, il viaggiatore potrebbe trovarsi di fronte a un ostacolo impervio nei casi in cui gli Stati membri chiedono o raccomandano di sottoporsi al test prima del viaggio (cfr. parte 2.6). Come indicato nella raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione, gli Stati membri dovrebbero rafforzare la cooperazione sui diversi aspetti relativi ai test, compresa la verifica dei relativi certificati, tenendo conto della ricerca e del parere degli esperti in epidemiologia nonché delle migliori pratiche. La cooperazione transfrontaliera in materia di test (ad esempio per quanto riguarda l'analisi di laboratorio) permetterebbe di ovviare in parte alle carenze di capacità fino a quando non saranno state colmate.

Prossime tappe

- *Mobilizzazione da parte della Commissione di 100 milioni di euro attraverso lo strumento per il sostegno di emergenza per acquistare direttamente test antigenici rapidi e distribuirli quanto prima agli Stati membri in base a una precisa strategia di assegnazione.*
- *Avvio da parte della Commissione di un appalto congiunto per procurare test antigenici rapidi e invito a tutti gli Stati membri a parteciparvi.*
- *Presentazione delle strategie nazionali in materia di test entro metà novembre e completamento dell'analisi entro fine novembre.*

2.3. Sfruttare appieno le applicazioni di tracciamento dei contatti

Il tracciamento dei contatti è uno degli strumenti più importanti per prevenire la diffusione del virus e spezzare le catene di trasmissione. Con l'aumento dei tassi di infezione, tuttavia, le operazioni manuali di tracciamento dei contatti diventano più difficili. **Le applicazioni di tracciamento dei contatti e di allerta possono davvero fare la differenza grazie all'uso della tecnologia digitale per allertare più rapidamente.** Queste app avvertono l'utente se in dato periodo si è trovato nelle vicinanze di una persona risultata positiva al test della COVID-19, sempre nel totale rispetto delle norme in materia di protezione dei dati e tutela della vita privata. L'UE ha sostenuto con un pacchetto di strumenti⁷ lo sviluppo di molte app nazionali, ora operative in 19 Stati membri e scaricate da 50 milioni di europei. È un buon inizio, ma occorre molto di più perché le app aiutino realmente a contenere la diffusione del coronavirus. **Tutti gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione un'applicazione,** mentre per promuovere in generale la diffusione di queste app sarebbe necessaria una nuova campagna di comunicazione.

⁶ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, punto 17.

⁷ Pacchetto comune di strumenti dell'UE sulle applicazioni mobili per sostenere il tracciamento dei contatti nell'ambito della lotta dell'UE contro la COVID-19, Rete di assistenza sanitaria online *eHealth*, 15 aprile 2020 - https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/covid-19_apps_en.pdf

Su richiesta degli Stati membri la Commissione ha recentemente varato una soluzione per collegare le app nazionali in tutta l'UE attraverso un servizio di gateway federativo europeo. Il collegamento interessa attualmente tre app nazionali (di Germania, Irlanda e Italia), ma ne è previsto l'allargamento ad altri cinque Stati membri nei prossimi giorni. Grazie a questo collegamento, la persona che ha scaricato, ad esempio, la app tedesca riceve un avvertimento se entra in contatto con qualcuno che ha dichiarato di essere risultato positivo al test della COVID-19 su una app italiana. Altri 16 Stati membri prevedono di aderire al servizio entro la fine di novembre. La Commissione è pronta ad assistere in tutti i modi possibili gli Stati membri nello sviluppo e nella diffusione di applicazioni nazionali di tracciamento dei contatti e nella relativa interconnessione tramite il gateway.

Prossime tappe

- *Sostegno della Commissione agli Stati membri nello sviluppo di applicazioni nazionali di tracciamento e nel relativo collegamento al servizio di gateway federativo europeo.*
- *Predisposizione in tutti gli Stati membri di applicazioni efficaci e compatibili, che si prestino all'allacciamento in un sistema panunionale.*

2.4. Vaccinazione efficace

Lo sviluppo e l'acquisizione di un vaccino efficace sono essenziali per lasciarsi la crisi alle spalle. Nell'ambito della strategia dell'UE per i vaccini contro la COVID-19, la Commissione sta negoziando e concludendo con i produttori di vaccini accordi preliminari di acquisto, che le garantiranno di poter accedere a vaccini sperimentali promettenti in tempi il più possibile brevi dopo che ne siano state dimostrate la sicurezza e l'efficacia, e alle migliori condizioni possibili. Finora sono stati firmati contratti che hanno implicato anticipi per 1,02 miliardi di euro, mentre con tre imprese si sono conclusi colloqui esplorativi su anticipi per altri 1,45 miliardi di euro.

Nulla garantisce che un dato vaccino sperimentale funzioni e per questo è necessario rivolgersi ad un'ampia gamma di produttori, **che sarà riesaminata costantemente via via che avanza lo sviluppo dei vaccini.** A tal fine saranno necessari ulteriori finanziamenti da parte degli Stati membri nell'ambito dello strumento per il sostegno di emergenza⁸. È altresì in via di costituzione una rete per sostenere i piccoli sviluppatori di vaccini promettenti⁹. L'UE ha inoltre guidato le iniziative avviate a livello mondiale per garantire un accesso giusto ed equo ai vaccini e per agevolarne la diffusione in tutto il mondo, in quanto beni pubblici globali, attraverso lo strumento COVAX¹⁰.

Non sono i vaccini in sé a salvare le vite, ma le vaccinazioni. La disponibilità di un vaccino non è sufficiente: dovrà anche essere distribuito e somministrato in modo da garantire la massima copertura. Il 15 ottobre 2020 la Commissione ha stabilito le misure fondamentali che gli Stati membri devono adottare per prepararsi¹¹, fra cui predisporre tutte le attrezzature e infrastrutture necessarie per la vaccinazione e definire chiaramente i gruppi prioritari che

⁸ Lo strumento per il sostegno di emergenza è stato attivato come braccio finanziario della tabella di marcia europea comune verso la revoca delle misure di contenimento del coronavirus, per aiutare gli Stati membri ad attenuare le conseguenze immediate della pandemia e anticipare le esigenze connesse all'uscita dall'emergenza e alla ripresa.

⁹ Da istituire e finanziare nell'ambito di Orizzonte 2020 entro fine 2020.

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1694

¹¹ Comunicazione "Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19", COM (2020) 680 del 15 ottobre 2020.

saranno i primi ad essere vaccinati. Gli Stati membri sono stati esortati a definire strategie nazionali di vaccinazione, così da essere preparati al meglio e pronti con le modalità di passaggio alla vaccinazione per tutti.

Occorre dare continuità ed operatività a questo lavoro in modo il più possibile coordinato: la Commissione predisporrà un quadro comune di comunicazione che permetta agli Stati membri di collaborare e imparare gli uni dagli altri. Il Centro europeo per la prevenzione delle malattie preparerà una prima panoramica dei piani nazionali di vaccinazione entro ottobre 2020, in modo da permettere l'apprendimento reciproco e a condivisione delle esperienze. Una "giornata di test" offrirà l'occasione di sottoporre a prova di stress i piani inerenti alla strategia e alla diffusione dei vaccini.

I cittadini devono anche avere la certezza che i vaccini sono sicuri. A tal fine occorrono dati solidi, controlli rigorosi e trasparenza totale. Oltre a un rigoroso processo di autorizzazione prima dell'uso, l'introduzione di qualsiasi vaccino richiederà un monitoraggio continuo, che includa una valutazione in tempo reale dell'impatto una volta iniziata la vaccinazione di massa. In aggiunta all'autorizzazione preliminare all'uso da parte dell'Agenzia europea per i medicinali, la Commissione sosterrà anche una piattaforma in cui far convogliare gli studi successivi all'autorizzazione che monitoreranno la sicurezza, l'efficacia e l'impatto della vaccinazione.

Via via che avanzano i lavori sullo sviluppo e la diffusione dei vaccini, è probabile che emergano altre questioni per le quali potrà risultare necessario un certo grado di coordinamento a livello di UE e di cooperazione tra gli Stati membri, ad esempio l'impiego di una "prova di vaccinazione" da fornire ai cittadini.

Prossime tappe

- *Disponibilità delle conclusioni tratte dalla prima panoramica dei piani nazionali di vaccinazione in novembre.*
- *Allestimento di una piattaforma come elemento della strategia di monitoraggio dell'efficacia delle strategie in materia di vaccini via via che sono attuate.*

2.5. Comunicazione efficace con i cittadini

Una comunicazione efficace è fondamentale in qualsiasi risposta alle crisi di sanità pubblica. Il successo o il fallimento della risposta alle pandemie dipende in larga misura dall'impegno della comunità, dal comportamento individuale e dal rispetto delle raccomandazioni sanitarie. È pertanto indispensabile un impegno di comunicazione costante per tenere i cittadini al corrente dell'evoluzione epidemiologica e delle eventuali misure restrittive, che, perché si possano incoraggiare i cittadini a rispettarle, devono essere coerenti e chiare.

Questo è viepiù importante dato che le informazioni false e fuorvianti continuano a circolare e dato il rischio di un "logorio da pandemia", associato a una sempre maggiore riluttanza a rispettare precauzioni quali il distanziamento fisico e a limitare le interazioni sociali. Occorre fare tutto il possibile affinché una comunicazione mirata raggiunga i segmenti della popolazione più vulnerabili e quelli che presentano maggiori probabilità di diffondere la malattia attraverso l'interazione sociale. Le informazioni devono essere chiare, coerenti e aggiornate. Particolare attenzione dev'essere prestata al monitoraggio dei social media e alla risposta ai messaggi che ospitano. La vaccinazione è un settore nel quale le autorità pubbliche devono agire con maggiore incisività per combattere la cattiva informazione, che è uno dei

fattori che più inducono ad esitare sui vaccini, e per coordinare la risposta alla disinformazione.





Prossime tappe



- *Rilancio in tutti gli Stati membri di campagne di comunicazione adattate alla situazione attuale.*

2.6. Garantire forniture essenziali

Dall'inizio della pandemia l'UE sostiene i produttori per garantire la disponibilità dei farmaci essenziali e delle attrezzature mediche che sono necessari per combattere la COVID-19. S'iscrivono in questo sostegno l'aggiudicazione congiunta di appalti e la costituzione di scorte strategiche di materiale medico per poter disporre delle forniture essenziali. I grandi contratti quadro per l'aggiudicazione congiunta supportano le attività di preparazione svolte dagli Stati membri. Di fronte all'urgenza e a dimostrazione della solidarietà europea, gli Stati membri in cui più acuto era il bisogno hanno ricevuto, nell'ambito sia della riserva di attrezzature mediche rescEU sia dello strumento per il sostegno di emergenza, attrezzature quali ventilatori e mascherine così come farmaci quali il remdesivir. Una distribuzione efficiente all'interno di un mercato unico aperto contribuisce in modo considerevole all'effettiva consegna delle forniture essenziali per la risposta medica. La Commissione continuerà a vigilare e reagirà rapidamente a qualsiasi introduzione unilaterale di restrizioni sproporzionate, su queste merci o su qualsiasi altro tipo, che minano lo sforzo collettivo.

Appalti congiunti aperti (in cui possono effettuare ordini gli Stati membri e i paesi partecipanti)

| ARTICOLO | DISPONIBILE DA | VOLUME (su 12 mesi) | MASSIMALE DI BILANCIO |
|---|----------------------------------|--|-----------------------|
|  GUANTI E TUTE | aprile (guanti) maggio (tute) | vari milioni | 97 milioni di € |
|  ARTICOLI DI PROTEZIONE DEGLI OCCHI E DELLE VIE RESPIRATORIE | aprile | 20 milioni di occhiali di sicurezza 12 milioni di schermi facciali 37 milioni di mascherine FFP2 26 milioni di mascherine FFP3 301 milioni di mascherine chirurgiche | 1,4 miliardi di € |
|  VENTILATORI | aprile | 110 000 unità | 1,4 miliardi di € |
|  APPARECCHIATURE DI LABORATORIO | maggio | 30 lotti diversi | 192 milioni di € |

| | | | | |
|---|--|--------------------------------------|--|-------------------|
|  | MEDICINALI USATI NELLE UNITÀ DI TERAPIA INTENSIVA | ottobre (contratti alla firma) | 21 medicinali in 45 presentazioni, oltre 103 milioni di fiale | 543 milioni di € |
|  | REMDESIVIR (VEKLURY) | ottobre | oltre 500 000 cicli di cura | 3,4 miliardi di € |

Oltre che per i test (cfr. *supra*), è **in corso anche una nuova aggiudicazione congiunta di attrezzature mediche** per la vaccinazione (contenitori isotermici per il trasporto dei vaccini, contenitori per i rifiuti, dispositivi per iniezione, disinfettanti, dispositivi di protezione individuale e anestetici).

L'UE ha sostenuto progetti di conversione delle capacità di produzione industriale al fine di soddisfare nell'urgenza i maggiori bisogni negli Stati membri. Gli Stati membri sono invitati a monitorare la capacità di produzione delle forniture mediche essenziali e a mappare le possibilità di flessibilità produttiva sul rispettivo territorio. Parallelamente l'UE ha guidato le iniziative internazionali, in sede di G20 e sul piano bilaterale, volte a tenere aperte e ininterrotte le catene di approvvigionamento critiche. Il prossimo passo per l'UE sarà la promozione dell'**iniziativa "commercio e salute" in sede di Organizzazione mondiale del commercio** per dar vita a nuove azioni e nuovi impegni a favore della circolazione transfrontaliera dei prodotti sanitari.

Una delle misure adottate è stata quella di sostenere il mercato **riducendo l'onere dei dazi doganali e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)**. La Commissione ha autorizzato gli Stati membri a sospendere temporaneamente i dazi doganali e l'IVA sulle importazioni di attrezzature mediche da paesi terzi. Ha steso un elenco indicativo di merci, quali dispositivi di protezione individuale, kit di analisi, ventilatori e medicinali essenziali. **La validità dell'autorizzazione sarà ora prorogata fino ad aprile 2021.**

Vi è inoltre margine per adattare ulteriormente il regime dell'IVA per migliorare l'accessibilità di costo dei vaccini e dei test della COVID-19 per i servizi sanitari e i cittadini. La Commissione propone pertanto di adeguare temporaneamente le norme così da consentire l'applicazione di **un'aliquota ridotta o dell'esenzione dall'IVA sui kit per test della COVID-19 e di consentire agli Stati membri di concedere l'aliquota zero sui vaccini contro la COVID-19.**

Prossime tappe

- *Avanzamento con la nuova aggiudicazione congiunta di attrezzature di vaccinazione.*
- *Sospensione dei dazi doganali e dell'IVA sulle attrezzature mediche importate sino a fine aprile 2021.*
- *Invito della Commissione al Consiglio ad adottare rapidamente la proposta sulle esenzioni dall'IVA per i kit di analisi e i vaccini.*

2.7 Favorire la sicurezza degli spostamenti

La libera circolazione all'interno dell'UE e lo spazio Schengen senza frontiere costituiscono uno dei successi fondamentali dell'integrazione europea. Nei periodi peggiori della prima ondata pandemica, molti governi nazionali e autorità locali hanno applicato restrizioni di viaggio sul piano locale o regionale e hanno ripristinato i controlli alle frontiere interne

dell'UE, consentendo soltanto gli spostamenti essenziali. Con il miglioramento della situazione sono stati revocati i controlli della libera circolazione all'interno degli Stati membri e fra di essi e la maggior parte degli Stati membri ha aperto le frontiere ai viaggi non essenziali. Il migliore coordinamento delle misure relative alla circolazione delle persone all'interno dell'UE conseguito da allora riduce ulteriormente la necessità di controlli alle frontiere. Dovrebbero essere quindi revocate anche le eventuali rimanenti misure di controllo alle frontiere interne connesse alla COVID-19.

La maggior parte degli Stati membri ha tuttavia imposto o impone ai viaggiatori provenienti da altri Stati membri di rimanere in quarantena o sottoporsi a test prima di entrare nel loro territorio o all'ingresso, modulando gli obblighi in funzione della situazione epidemiologica. Pur possibilmente giustificate nell'interesse della salute pubblica, tali restrizioni **devono essere proporzionate e non devono operare discriminazioni**, né in fatto né in diritto, **fra cittadini di Stati membri diversi**¹². È venuto inoltre a comporsi un mosaico di norme diverse, con restrizioni variabili in termini sia di regioni di applicazione sia di misure richieste all'ingresso (durata della quarantena, modalità di test, ecc.). Ne è derivata una confusione lesiva sia dell'economia europea sia dell'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini, che ha spinto la Commissione a proporre un approccio più coordinato¹³. Il Consiglio ha adottato una raccomandazione¹⁴ che stabilisce una serie di importanti misure atte a conferire chiarezza e coerenza alla classificazione delle regioni in base al livello di rischio. L'ECDC ha peraltro iniziato a pubblicare la mappa comune sulla quale gli Stati membri dovrebbero basare la valutazione del rischio¹⁵. Spetta ora agli Stati membri attuare queste disposizioni per offrire chiarezza e prevedibilità ai cittadini e alle imprese, mentre l'UE dovrebbe continuare ad adoperarsi per ravvicinare la natura e la portata delle misure grazie a un'impostazione comune.

Con il deteriorarsi della situazione epidemiologica sarà fondamentale mantenere la sicurezza degli spostamenti per motivi professionali e per imperativi motivi familiari. È importante un'applicazione coerente dell'elenco dei viaggiatori essenziali esonerati dagli obblighi di quarantena: le implicazioni personali ma anche economiche sono considerevoli, e dobbiamo far sì che la nostra economia continui a funzionare anche se le restrizioni agli spostamenti non essenziali sono inasprite per rallentare la diffusione della COVID-19. La Commissione continuerà a monitorare attentamente la situazione.

Protocollo di test per i viaggiatori

L'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (EASA) e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie stanno lavorando insieme a orientamenti sui test che potrebbero essere utilizzati dalle autorità sanitarie pubbliche, dalle compagnie aeree e dagli aeroporti per contribuire all'**arrivo sicuro dei passeggeri**¹⁶. Questi lavori sono ora convogliati, con la totale implicazione delle autorità nazionali, in un protocollo dell'UE per i

¹² In presenza dell'obbligo di test, ad esempio, il mancato riconoscimento reciproco dei test può determinare una discriminazione di fatto.

¹³ Proposta di raccomandazione del Consiglio del 4 settembre 2020, COM (2020) 499.

¹⁴ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

¹⁵ Disponibile all'indirizzo <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

¹⁶ Si muoverà dal protocollo sulla sicurezza sanitaria del trasporto aereo messo a punto da EASA-ECDC a maggio 2020. Anche nel quadro dell'azione congiunta *EU Healthy Gateways* si è lavorato a una strategia comune per l'esecuzione di test sui viaggiatori negli aeroporti internazionali dell'UE.

test di sicurezza sanitaria. Un siffatto protocollo permetterebbe di applicare norme comuni a tutti gli aspetti del test: tempistica (sia prima della partenza che all'arrivo), prova dell'avvenuto test in un altro Stato membro, gruppi destinatari, risorse e infrastrutture necessarie negli aeroporti, che potrebbero essere estese ad altre potenziali località. Si dovrebbe sempre tener presente il criterio superiore della proporzionalità¹⁷.

Norme coerenti sulla quarantena

Lo sviluppo di strategie di test che si basino sulle tecnologie convalidate e sulle capacità disponibili dovrebbe orientare anche la **linea politica dell'UE sulla quarantena**. Attualmente le misure in vigore sono assai diversificate, in quanto sono gli Stati membri a valutare i diversi effetti sulla salute, le restrizioni alla libertà e la probabilità di rispetto delle regole. Ad esempio: in alcuni casi la quarantena è volontaria, in altri obbligatoria; per alcuni Stati membri il test è uno degli elementi della quarantena; la durata dell'isolamento e della quarantena varia da 7 a 14 giorni. La Commissione ha incaricato il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie di fornire un orientamento scientifico sulla quarantena, in base al quale potrà lavorare insieme agli Stati membri a un approccio europeo comune e proporzionato.

Modulo comune di localizzazione dei passeggeri

I moduli per la localizzazione dei passeggeri aiutano gli Stati membri a effettuare valutazioni del rischio degli arrivi e consentono il tracciamento dei contatti. Il Consiglio ha convenuto di lavorare a un **modulo digitale europeo comune per la localizzazione dei passeggeri**, che favorisca l'elaborazione rapida delle informazioni e migliori lo scambio di dati tra Stati membri. A luglio sono cominciati i lavori per sviluppare quest'approccio¹⁸ e poter instaurare un sistema comune. È necessario il totale rispetto degli obblighi di protezione dei dati. Ciascuno Stato membro dell'UE avrebbe accesso soltanto ai propri dati nazionali e lo scambio di dati personali ai fini del tracciamento dei contatti avverrebbe tramite i canali esistenti. Il progetto pilota che partirà il mese prossimo consentirà agli Stati membri di prepararsi all'uso concreto e aprirà la via all'introduzione del modulo unionale di localizzazione dei passeggeri a dicembre.

Re-open EU

Programmare uno spostamento o viaggiare in Europa si fa ogni giorno più difficile: i cittadini hanno bisogno di informazioni chiare per ridurre al minimo rischi e costi. Per informare prontamente e con esattezza delle misure sanitarie e delle restrizioni di viaggio vigenti in ciascuno Stato membro, la Commissione ha inaugurato a metà giugno lo **strumento online Re-open EU**. Dal suo avvio quasi 7 milioni di visitatori hanno usufruito del servizio. Una volta che l'ECDC potrà contare su un flusso esauriente di dati dagli Stati membri, lo strumento si affermerà come sportello unico per informarsi sulla situazione delle misure sanitarie e sulle possibilità di viaggiare all'interno dell'UE.

¹⁷ Ad esempio, i costi e i benefici relativi dell'esecuzione di un test rapido nel periodo di attesa per l'imbarco in aeroporto o in porto sono molto diversi da quelli che caratterizzano la stessa procedura nel trasporto su strada ai valichi di frontiera.

¹⁸ Comunicazione "Preparazione sanitaria a breve termine dell'UE per affrontare i focolai di COVID-19", COM (2020) 318 del 15 luglio 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0318&qid=1603988725416&from=IT>

Strumenti quali Re-open EU sono fondamentali per aiutare i cittadini a decidere con cognizione di causa di viaggiare in sicurezza e nel rispetto della salute, e per sostenere l'economia. Il turismo rappresenta circa il 10 % del PIL dell'UE, sfiorando addirittura il 25 % in alcuni Stati membri. È in fase di sviluppo un'app mobile Re-open EU, che sarà lanciata nelle prossime settimane. L'effetto non può ovviamente essere altrettanto incisivo quando le informazioni giungono in ritardo o sono incomplete, ad esempio quando non rispecchiano le diverse misure in vigore nelle varie regioni. Per sfruttare al meglio lo strumento e assicurare che le informazioni siano precise e aggiornate, la Commissione invita gli Stati membri a:

- comunicare tempestivamente e a frequenza ravvicinata gli aggiornamenti delle misure sanitarie e di viaggio, quando le misure cambiano e prima che siano annunciate;
- comunicare informazioni complete e precise;
- se possibile e d'applicazione, comunicare informazioni sulle diversità fra le regioni.

Orientamenti sui viaggi essenziali in provenienza dall'esterno dell'UE

A marzo 2020 è stata introdotta una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, che è stata prorogata più volte. Ne è scaturito un elenco di paesi per i quali era possibile revocare le restrizioni ai viaggi non essenziali, elenco da allora aggiornato periodicamente.

La raccomandazione ha fra l'altro indicato determinate categorie di persone da considerare essenziali, quindi esentate dalle restrizioni. È ora necessario perfezionare ulteriormente quest'aspetto e la Commissione sta adottando orientamenti per promuovere la coerenza di applicazione. La Commissione riesaminerà costantemente la raccomandazione al fine di aggiornare i criteri applicati in funzione dell'evolversi della situazione.

Prossime tappe

- *Completa attuazione della raccomandazione del Consiglio del 13 ottobre 2020 da parte degli Stati membri e ulteriori passi verso un approccio comune sulle restrizioni alla libera circolazione.*
- *Collaborazione fra Commissione, ECDC e Stati membri su un approccio comune in materia di quarantena (contributo dell'ECDC a novembre 2020).*
- *Introduzione del modulo digitale comune dell'UE per la localizzazione dei passeggeri a dicembre 2020.*
- *Lancio di un'app mobile Re-open EU nelle prossime settimane.*
- *Riesame dei criteri seguiti ai fini dell'approccio comune alla libera circolazione che tutti gli Stati membri sono tenuti ad applicare*

2.8 Ampliamento delle corsie verdi

L'applicazione delle corsie verdi ("green lanes"), in particolare per garantire il passaggio delle merci alle frontiere in meno di 15 minuti, è stata fondamentale per salvaguardare l'approvvigionamento di merci e il tessuto economico dell'UE. Ha contribuito in maniera determinante a limitare i danni causati dalla pandemia alla vita quotidiana. Alcune restrizioni continuano a rappresentare un ostacolo, tra cui l'applicazione di restrizioni di quarantena e la chiusura dei servizi essenziali per i conducenti dell'autotrasporto: questa situazione va risolta. La chiusura delle frontiere comporta gravi ritardi, che penalizzano l'autotrasporto e le relative

merci, così come i prestatori di servizi e i lavoratori frontalieri. **La Commissione propone di estendere l'approccio delle corsie verdi per garantire che il trasporto multimodale funzioni efficacemente grazie all'ampliamento ad ambiti quali il trasporto ferroviario di merci, il trasporto di merci per vie navigabili e il trasporto aereo di merci, e di adottare disposizioni specifiche per la gente di mare.** L'estensione dell'approccio delle corsie verdi intende far sì che, laddove gli Stati membri impongano di fatto restrizioni temporanee alle frontiere o controlli sanitari, questi non erigano ostacoli eccessivi ai fini del mercato unico e, in particolare, della libera circolazione delle merci, della libera prestazione transfrontaliera di servizi e della libera circolazione dei lavoratori frontalieri e dei lavoratori dei trasporti attraverso le frontiere.

Prossima tappa

- Monitoraggio della Commissione per accertare che oltre il 90 % dei valichi di frontiera mantenga sempre la fluidità di passaggio, con tempi di attraversamento inferiori a 15 minuti.

3. CONCLUSIONI - UN QUADRO PIÙ SOLIDO PER IL FUTURO

Senza venir meno al costante impegno profuso per migliorare la risposta globale, europea e nazionale alla recrudescenza della pandemia, occorre anche trarre insegnamenti per approntare un sistema solido per il futuro. La COVID-19 ha messo in luce una serie di carenze dell'UE nelle strutture e negli interventi di risposta alle crisi sanitarie e il fatto che si siano apportate risposte ad hoc non ha permesso di sfruttare al meglio le potenzialità di coordinamento. **Gli Stati membri dovrebbero ora dar seguito alla loro stessa richiesta di maggiore coerenza e coordinamento nell'approccio alla crisi.**

L'11 novembre la Commissione adotterà un pacchetto di iniziative con le quali getterà le fondamenta di un'Unione europea della salute. Il pacchetto comprenderà una proposta sul contrasto delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, che delinea un approccio più integrato alle crisi in termini di preparazione, sorveglianza e risposta. Includerà anche modifiche del mandato del Centro europeo per il controllo delle malattie e di quello dell'Agenzia europea per i medicinali, al fine di migliorarne la capacità di concorrere alla preparazione e alla risposta alle crisi. Le misure previste intendono colmare altre lacune strutturali, apportando i miglioramenti necessari al quadro di sicurezza sanitaria dell'UE. Fra le altre modifiche necessarie in futuro si annovera la maggiore integrazione di modalità di emergenza nel settore dei trasporti.

I prossimi mesi saranno impegnativi: la capacità di risposta della sanità sarà messa alla prova e i governi si troveranno di fronte a scelte difficili quanto alle restrizioni necessarie per contenere la diffusione del virus. Le iniziative illustrate nella presente comunicazione mostrano come l'UE possa e debba agire per conferire una dimensione europea all'impegno profuso per contrastare la recrudescenza del virus. La cooperazione è essenziale per sfruttare le potenzialità delle nuove tecnologie, per impiegare al meglio le scarse risorse disponibili e per consentire ai cittadini e alle imprese di continuare a godere dei benefici economici e sociali del mercato unico. Alle misure proposte dovrebbe essere dato seguito rapidamente a livello sia di Stati membri sia di Unione.