



# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/6

## L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 30 APRILE 2020)

*La presente Nota illustra le risposte delle istituzioni dell'Unione europea (UE) all'epidemia di coronavirus attualmente in discussione, annunciate o in corso di elaborazione, con particolare riferimento alle misure finalizzate a controbilanciare gli effetti socio-economici della crisi e alla gestione delle frontiere. 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 gli interventi in corso di adozione da parte di Consiglio europeo (par. 1), Parlamento europeo (par. 2), Consiglio dell'Unione (par. 3), Autorità europee di vigilanza (par. 5) ed Eurogruppo (par. 6).*

*Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 4) dà conto della riflessione in corso ai fini della modifica del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (par. 4.2); della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.3); della gestione delle frontiere esterne (par. 4.4) e delle misure di sostegno al reddito e all'occupazione (par. 4.5).*

*Si illustra poi la situazione delle frontiere interne dello spazio Schengen (par. 7), l'attività dei Parlamenti nazionali (par. 8) e si accenna all'attività del Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (par. 9).*

*La Nota si chiude con un'appendice, che elenca in maniera sintetica ma organica tutte le misure già adottate finora dalle istituzioni europee.*

*Rispetto alle edizioni precedenti<sup>1</sup> la Nota è stata integrata con un paragrafo sul pacchetto di misure relative al settore bancario, adottato dalla Commissione europea il 28 aprile (par. 4.1).*

*Si ricorda infine che il contenuto della Nota è strettamente legato all'evolversi della situazione epidemiologica, a sua volta in continuo mutamento.*

---

<sup>1</sup> La Nota è stata pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo 2020 ([Nota UE n. 44/1](#)), al 3 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/2](#)), al 10 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/3](#)), al 17 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/4](#)) e al 24 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/5](#)).

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

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

Sulla base dello sviluppo successivo della pandemia, il 13 marzo 2020 la [Commissione ha pubblicato una stima preliminare](#) del possibile impatto dell'emergenza sull'economia, sulla base delle ipotesi che il tasso di mortalità e morbilità del virus sia lo stesso in Europa e nel resto del mondo, e che l'impatto sia maggiore di quello osservato in Cina. **L'impatto dell'emergenza**, attraverso i canali citati, si dovrebbe tradurre in una **riduzione di 2,5 punti percentuali del tasso di crescita del PIL dell'UE nel 2020**. Considerando la stima di partenza contenuta nelle previsioni d'inverno della stessa Commissione (1,4%), nel 2020 il **nuovo tasso di crescita del PIL dell'UE** dovrebbe attestarsi intorno al **-1%**<sup>23</sup>.

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

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

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

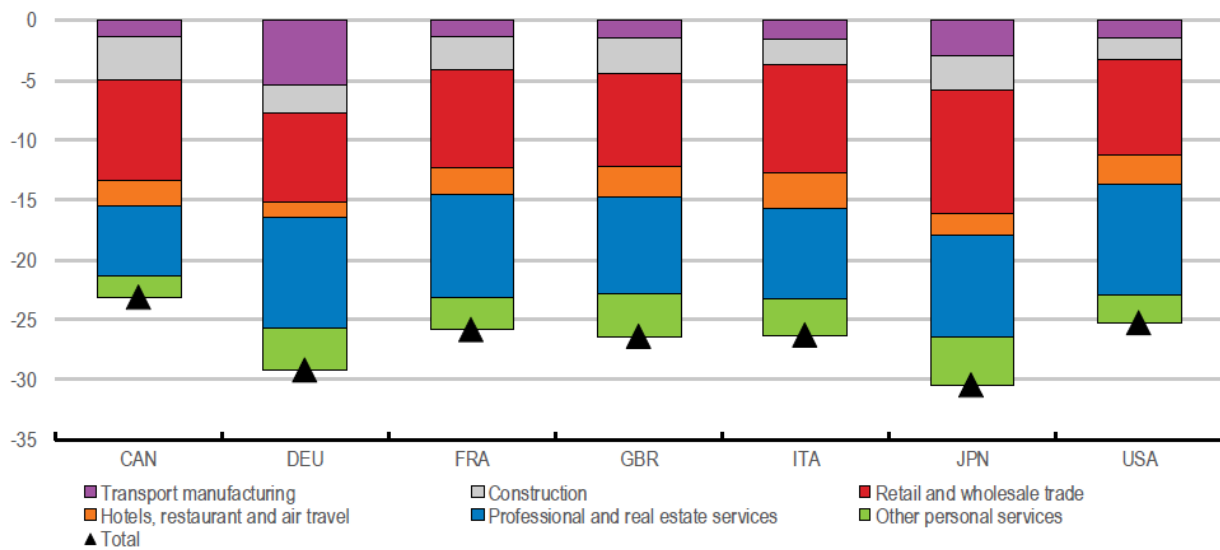
<sup>2</sup> Come termine di paragone, si consideri che nel 2009, l'anno peggiore della crisi finanziaria, il tasso di crescita del PIL dell'Unione europea fu del -4,3% e quello dell'Italia del -5,3%.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli, si vedano gli [allegati alla comunicazione della Commissione europea COM\(2020\) 112 final](#).

Altrettanto fosche appaiono le [stime pubblicate il 14 aprile dall'OCSE](#), secondo cui l'impatto delle misure per la gestione dell'emergenza basate sulla sospensione della maggior parte delle attività produttive, oltre che sul distanziamento sociale, si potrebbe quantificare in una **riduzione del 25% del PIL**. L'OCSE non fornisce una stima su base annua a causa dell'elevato grado di incertezza relativo alla durata delle misure di emergenza e ai settori che verranno coinvolti nei prossimi mesi.

**Figure 1. The potential initial impact of partial or complete shutdowns on activity in the G7 economies**

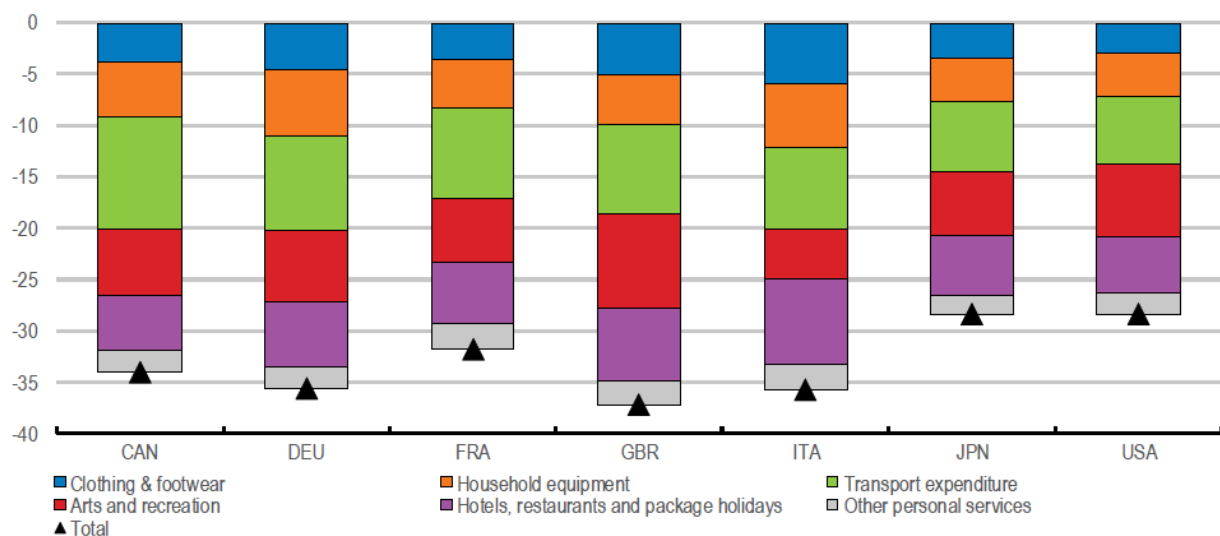
Per cent of GDP at constant prices



L'impatto sul livello dei consumi sarebbe anche superiore e pari a circa il 30-35%. Anche per i consumi, la stima su base annuale appare caratterizzata da numerosi elementi di incertezza.

**Figure 3. The potential initial impact of partial or complete shutdowns on private consumption in the G7 economies**

Per cent of total consumers' expenditure



Il 30 aprile, nel corso di una [conferenza stampa](#), il **Presidente della BCE** ha reso noto che in base alle proiezioni della Banca, dato l'elevato grado di incertezza che circonda l'andamento economico in questo periodo, il **PIL dell'area euro potrebbe ridursi di una percentuale compresa tra il 5 e il 12% su base annua**. La contrazione effettiva dipenderà dalla durata delle misure di contenimento e dal successo delle politiche adottate per fronteggiare la crisi. Man mano che le misure di contenimento delle attività produttive verranno gradualmente ritirate, si prevede una ripresa dell'economia, sebbene di ampiezza e velocità molto incerte. L'inflazione si è ridotta sia per effetto della rapida caduta del prezzo del petrolio, sia a causa di una lieve riduzione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo, con l'esclusione dei prezzi energetici e alimentari.

## 1. Consiglio europeo

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

Il [23 aprile](#), su [lettera di invito](#) del presidente Michel, si è tenuta una nuova riunione, sempre con la formula della video conferenza, durante la quale sono stati approvati:

- 1) il mandato alla Commissione europea per la presentazione urgente della proposta per l'istituzione di un *Recovery fund*. Il Fondo - come specificano le [Conclusioni del Presidente](#) del Consiglio europeo - "dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti".

Si ricorda che la proposta della creazione del Fondo è stata formulata sulla stampa dai commissari Gentiloni (Economia) e Breton (Mercato interno). Si dovrebbe trattare di uno strumento finanziario non convenzionale, espressamente concepito per emettere obbligazioni a lungo termine, con l'obiettivo di mobilitare risorse per circa il 10 per cento del PIL europeo, pari a 1.500-1.600 miliardi di euro.

Non si è registrato consenso sulle modalità di finanziamento dello strumento: si rinvia infatti alla proposta della Commissione per "chiarire **il nesso con il QFP**, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze".

Già nelle scorse settimane si erano delineate due posizioni ben distinte. Da un lato, gli Stati membri avversi ad ogni forma di mutualizzazione del debito (tra cui Germania, Paesi Bassi ed i Paesi scandinavi), favorevoli invece - assieme alla Commissione europea - a una raccolta congiunta di capitali sui mercati internazionali nel quadro del bilancio dell'Unione 2021-2027. Dall'altro, la posizione di coloro - tra cui gli Stati più colpiti dalla pandemia - che richiedono l'emissione di debito prediligendo la forma di uno strumento intergovernativo, così da effettuare la raccolta in modo innovativo e diluire nel tempo i costi della ripresa economica.

È stato peraltro messo in luce da fonti di stampa che, anche qualora venga perseguita la strada della cooperazione intergovernativa, sarebbe sempre ipotizzabile reindirizzare i fondi al bilancio UE per una redistribuzione agli Stati più colpiti dall'emergenza sanitaria.

Tra i contributi al sopra citato dibattito, si ricordano:

- la **lettera** indirizzata a fine marzo al Presidente del Consiglio europeo dal **presidente Conte** e dai *leader* di altri otto Paesi dell'area euro. Vi veniva sollecitata, tra l'altro, l'emissione di uno strumento di debito comune a lunga

scadenza da parte di un'istituzione europea per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri. Per ulteriori dettagli, si rinvia alla [Nota UE n. 44/2](#) , aggiornata al 3 aprile 2020;

- una [proposta francese](#) per un *recovery fund* **ibrido** in cui la raccolta di capitali avverrebbe su base intergovernativa ma la concessione di fondi avrebbe luogo attraverso il bilancio dell'Unione;
- una [proposta spagnola](#) per un *Economic recovery fund*, basato su sovvenzioni agli Stati membri - in modo da non innalzare i livelli nazionali di debito pubblico - e finanziato attraverso debito europeo. Gli Stati membri riceverebbero sovvenzioni tramite il bilancio dell'Unione sulla base dell'impatto della pandemia;
- una **proposta olandese**, riportata da organi di stampa, che si concretizzerebbe nella creazione di un Fondo di solidarietà, basato su donazioni volontarie, da mettere a disposizione dei Paesi più colpiti.

Altri elementi del *Recovery Fund* che la proposta della Commissione dovrà chiarire riguardano la forma che assumeranno gli aiuti (prestiti, sovvenzioni o una formula intermedia), le modalità di utilizzo, la durata temporale nonché il livello dei finanziamenti. La proposta potrebbe essere presentata ad inizio maggio congiuntamente alla modifica del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027;

2) l'accordo, già raggiunto in [Eurogruppo](#) il 9 aprile scorso, sull'istituzione di tre reti di sicurezza:

- **per emittenti sovrani**, tramite uno strumento di sostegno basato sull'esistente linea di credito soggetta a condizioni rafforzate attivabile dal Meccanismo europeo di stabilità (MES);
- **per imprese private**, con l'attivazione del Fondo di garanzia pan-europea della BEI;
- **per la tutela dell'occupazione** con il Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione (SURE)<sup>4</sup>.

Il pacchetto - che il Consiglio europeo ha chiesto di rendere operativo entro il 1° giugno - avrebbe un valore globale di 540 miliardi di euro.

Sono stati, inoltre, accolti con favore due documenti, elaborati congiuntamente dal Presidente del Consiglio europeo Michel e dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen, ovvero:

- 1) la [tabella di marcia sulla revoca graduale e coordinata delle misure restrittive](#) per combattere la pandemia. Presentata il 15 aprile, incoraggia gli Stati membri a coordinarsi prima di retrocedere dalle misure di isolamento sociale adottate in risposta alla pandemia. Il documento raccomanda, in particolare, un approccio graduale che tenga conto di criteri epidemiologici, dello stato dei Servizi sanitari nazionali e delle effettive capacità di sorveglianza;
- 2) la [tabella di marcia comune per la ripresa](#), in cui si suggeriscono quattro aree prioritarie di intervento: la rivitalizzazione del mercato unico; uno sforzo di investimento su vasta scala; la responsabilizzazione dell'UE quale *partner* globale che promuove il multilateralismo; la ricerca di una maggiore efficienza nel funzionamento dell'Unione.

---

<sup>4</sup> Per dettagli sulla proposta relativa a SURE, si rinvia alla [Nota UE n. 48](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

## 2. Parlamento europeo

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

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

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

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

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

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

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

- esorta la Commissione europea a proporre un consistente **pacchetto per la ripresa e la ricostruzione** finanziato attraverso un QFP rafforzato, fondi e strumenti finanziari europei e attraverso **bond garantiti** a livello europeo (*recovery bond*). Tale piano non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente, ma concentrarsi sugli investimenti futuri. Inoltre, dovrebbe essere centrato sul **Green Deal e sulla trasformazione digitale**;
- chiede ai paesi della zona Euro di attivare **410 miliardi di euro del Meccanismo europeo di stabilità** per una specifica linea di credito a favore di quei paesi che lo richiedono;
- insiste sulla necessità di adottare un **QFP ambizioso** con un bilancio incrementato in linea con gli obiettivi dell'Unione, con l'impatto stimato della crisi sulle economie dell'Ue e sulle aspettative dei cittadini e con una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi;
- estorta gli Stati membri ad accordarsi rapidamente su una considerevole **iniezione di capitale nella BEI**;

- esprime apprezzamento per la proposta di uno strumento temporaneo di solidarietà "**SURE**" a favore delle PMI<sup>5</sup>;
- sostiene la necessità di **mantenere aperte le frontiere interne** per garantire la circolazione di medicinali, dispositivi di protezione, dispositivi medici, alimenti e beni di prima necessità.

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

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

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

Il Parlamento europeo ha inoltre approvato, mediante procedura d'urgenza<sup>6</sup>, il pacchetto di **misure** in materia di coronavirus proposto dalla Commissione europea il 2 aprile scorso, come dettagliato nell'appendice alla presente Nota.

La prossima seduta del Parlamento europeo è prevista per il **13 maggio**.

<sup>5</sup> Per dettagli sulla proposta relativa a "Sure" si rinvia alla [Nota UE n. 48](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Il Regolamento del Parlamento europeo prevede che, in situazioni di urgenza, all'esame di una proposta possa essere applicata, previa approvazione del PE di una richiesta in tal senso, una procedura d'urgenza in base alla quale il dibattito ha luogo senza relazione o, in via eccezionale, su una semplice relazione orale della commissione competente (articolo 163).

### 3. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse all'epidemia nelle sue varie formazioni. Di seguito una panoramica sulle ultime riunioni<sup>7</sup>:

**Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia"** - Il 29 aprile si sono riuniti in videoconferenza informale i **ministri dei Trasporti** per valutare le misure adottate finora per contrastare gli effetti negativi della pandemia di Covid-19 nel settore dei trasporti. I ministri hanno inoltre discusso di come coordinare l'allentamento delle misure di restrizione attualmente in vigore nel contesto della strategia UE di uscita dall'emergenza. Su invito della Presidenza hanno partecipato alla videoconferenza anche i Paesi membri dell'EFTA. La Presidenza croata ha presentato un [comunicato stampa](#) e una [sintesi](#) degli esiti del dibattito.

**Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia"** - Il 28 aprile i **ministri dell'Energia** hanno tenuto una videoconferenza informale sull'impatto della pandemia da Covid-19 nel settore dell'energia. La Commissione europea ha fornito aggiornamenti in merito ai Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) e alle strategie di ristrutturazione nazionali a lungo termine. Al termine della riunione, la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) e una [sintesi](#) dei risultati.

**Consiglio "Giustizia e affari interni"** - Il 28 aprile i **ministri responsabili degli Affari interni** hanno tenuto una videoconferenza per discutere della situazione e della via da seguire per quanto riguarda la risposta alla Covid-19 nel settore di loro competenza. Hanno partecipato alla riunione anche i Paesi associati Schengen. Le principali questioni affrontate sono state le seguenti: la situazione alle frontiere interne ed esterne dell'UE; l'uso di applicazioni di tracciamento; le attività criminali (che a seguito della pandemia si sono maggiormente orientate al *cybercrime*, alla vendita di merci contraffatte, alla divulgazione di notizie false, al traffico di migranti e di droga). I ministri si sono infine soffermati sulle questioni migratorie e hanno ricevuto aggiornamenti dalla Commissione, dal Servizio europeo per l'azione esterna, dalla Presidenza e dagli Stati membri più esposti alle migrazioni. Hanno in particolare discusso delle norme relative all'asilo, al reinsediamento e al rimpatrio, nonché della necessità di seguire con particolare attenzione le rotte migratorie dei Balcani occidentali e del Mediterraneo centrale e occidentale. Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

**Videoconferenza UE-G5 Sahel** - Il 28 aprile il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel e il Presidente del G5 Mohamed Ould Ghazouani hanno tenuto una videoconferenza fra i capi di Stato e di governo dell'UE e quelli del G5 Sahel, con la partecipazione delle Nazioni Unite e della Commissione dell'Unione africana. Lo scambio di opinioni si è focalizzato su quattro settori principali: la lotta al terrorismo, il rafforzamento delle capacità di difesa e di sicurezza nei Paesi del G5 Sahel, il ripristino della presenza dello Stato e dei servizi di base nelle zone vulnerabili dell'intero territorio, l'intensificazione degli sforzi in materia di sviluppo (vd. il [comunicato stampa](#) del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel).

**Consiglio "Competitività"** - Il 27 aprile i **ministri del Turismo** si sono riuniti in videoconferenza. I ministri hanno condiviso informazioni e buone prassi adottate finora a livello nazionale a sostegno del turismo, uno dei settori economici che sono stati colpiti per

---

<sup>7</sup> Per le riunioni antecedenti il 1° aprile 2020 si rimanda alla [Nota UE n.44/3](#).



primi e più pesantemente dalla crisi della Covid-19. Hanno evidenziato infatti come il settore stia registrando un rapido e drastico calo della domanda e un forte aumento della disoccupazione, mettendo a rischio le piccole e medie imprese, e hanno pertanto chiesto che sia una delle priorità del *Recovery Plan*. I ministri hanno espresso ampio sostegno a favore di misure supplementari e di un coordinamento rafforzato a livello dell'UE e hanno invitato la Commissione a lavorare in via prioritaria a un approccio comune che agevoli la liquidità e mantenga un giusto equilibrio di interessi fra operatori turistici e consumatori. Al termine della riunione la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#).

**Consiglio "Affari generali"** - Il 22 aprile i ministri responsabili degli Affari europei hanno tenuto una videoconferenza informale per discutere della risposta dell'UE e degli Stati membri alla pandemia di Covid-19. Gli Stati membri hanno sollecitato il supporto delle Istituzioni europee ai fini di una graduale revoca delle misure di contenimento e della ripresa delle attività economiche. Il dibattito si è incentrato inoltre sulla necessità che le misure nazionali rispettino i diritti fondamentali e lo Stato di diritto. La Commissione europea ha informato i ministri in merito agli adeguamenti previsti per il Programma di lavoro 2020 in considerazione della pandemia di Covid-19. Al termine della riunione la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#).

**Consiglio "Affari esteri"** - Il 22 aprile si sono riuniti in videoconferenza i ministri degli Affari esteri. L'incontro è stato presieduto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. I ministri hanno discusso degli ultimi sviluppi nel quadro della pandemia di Covid-19, soffermandosi in particolare sul modo in cui migliorare il sostegno all'Ucraina e ad altri Paesi del partenariato orientale nel contesto della pandemia di Covid-19. L'Alto rappresentante ha reso conto degli sforzi messi in atto per il rimpatrio dei cittadini europei bloccati all'estero, per contrastare la disinformazione e per attuare il cd. pacchetto "*Team Europe*". Sono state inoltre affrontate le questioni urgenti sulla scena internazionale, fra cui la situazione in Libia, Turchia e Afghanistan.

**Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport"** - Il 21 aprile i **ministri dello Sport** hanno tenuto una videoconferenza per discutere dell'impatto della pandemia di Covid-19 sul settore dello sport. Si sono soffermati in particolare sui seguenti temi: misure specifiche previste o già in atto a sostegno dello sport; come assicurare la continuità nell'allenamento degli atleti e supportare l'attività fisica dei cittadini salvaguardando nello stesso tempo la loro sicurezza e limitando la diffusione del virus; le principali azioni da intraprendere per far ripartire le attività sportive. La Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) sugli esiti della riunione.

**Consiglio Ecofin** - Il 16 aprile i ministri delle Finanze dell'UE si sono riuniti in videoconferenza, con la partecipazione della Commissione europea, della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti (BEI). I ministri hanno discusso delle azioni volte a mitigare l'impatto economico dell'epidemia di Covid-19, in particolare le misure proposte dall'[Eurogruppo](#) il 9 aprile (per le quali si rinvia al relativo paragrafo); la Presidenza croata ha dichiarato il proprio impegno a procedere in tempi rapidi con i negoziati sulla proposta della Commissione relativa allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE). È stata inoltre approvata una [dichiarazione](#) a sostegno delle decisioni adottate dalle Autorità europee di vigilanza, in particolare con riferimento all'applicazione flessibile del quadro normativo europeo nei settori bancario, finanziario e assicurativo e alla raccomandazione di astenersi dalla distribuzione dei

dividendi. Con riguardo al semestre europeo 2020, i ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti verso un approccio semplificato per la presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza nazionali (PNR e PSC). I ministri sono stati infine informati in merito alle riunioni di primavera del G7 e del G20 e alla riunione annuale del Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC).

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

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

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

L'8 aprile i **ministri della Cultura** hanno tenuto una videoconferenza sull'impatto della pandemia di Covid-19 nel settore culturale e creativo. La discussione si è incentrata sulle misure possibili per mitigare gli effetti negativi della crisi (per gli esiti della riunione vd. il [comunicato stampa](#) della Presidenza croata).

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

**Consiglio "Competitività" (Ricerca)** - Il 7 aprile i ministri responsabili della Ricerca hanno tenuto uno scambio di opinioni sulle modalità di risposta alla crisi della Covid-19, soffermandosi sui seguenti elementi: finanziamento dei progetti europei di ricerca e

innovazione; condivisione delle infrastrutture e dei dati scientifici fra i centri di ricerca e innovazione. I ministri hanno espresso il loro sostegno per il piano d'azione ERAvsCorona presentato dalla Commissione europea, comprendente 10 azioni prioritarie a breve termine. Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).

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

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

**Videoconferenza dei ministri degli Affari esteri** - Il 3 aprile i ministri degli Affari esteri hanno dato seguito all'ultima videoconferenza ministeriale tenutasi il 23 marzo. La riunione è stata presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. I ministri hanno discusso degli aspetti internazionali della pandemia di Covid-19. Al centro del dibattito sono stati i temi riguardanti il coordinamento delle attività consolari per il rimpatrio dei cittadini europei bloccati nei Paesi terzi, il rafforzamento della cooperazione e dell'assistenza internazionali, la lotta alla disinformazione.

#### **4. Commissione europea**

L'impatto della pandemia ha inciso sensibilmente sulla programmazione dei lavori della Commissione europea, che potrebbe dover posticipare la presentazione di alcune delle iniziative preannunciate nel proprio programma annuale<sup>8</sup>. Sarebbe questo il caso di alcune proposte relative al *Green deal* ed ai servizi digitali. In proposito fonti di stampa hanno riferito dell'imminente revisione del medesimo programma di lavoro, individuandovi le proposte più urgenti e prioritarie.

---

<sup>8</sup> Per dettagli sul Programma della Commissione europea relativo all'anno 2020, si rinvia al [Dossier n.76/DE](#), "Il programma dell'Unione europea per il 2020", realizzato dal Servizio studi del Senato e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

Per gli orientamenti e le tabelle di marcia - finalizzati ad assicurare una gestione coerente della pandemia ad opera degli Stati membri - pubblicati a più riprese nelle scorse settimane, oltre che per dettagli sul rinvio delle **scadenze amministrative** derivanti dal diritto dell'Unione, si rinvia alle precedenti edizioni della presente Nota.

#### 4.1 Pacchetto bancario

Il 28 aprile 2020 la Commissione ha adottato un [pacchetto di misure relative al settore bancario](#) per agevolare l'erogazione del credito a famiglie e imprese. Il "pacchetto" include:

- una comunicazione interpretativa sui quadri normativi relativi ai principi contabili e prudenziali;
- una proposta di modifica del [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#) (*Capital Requirements Regulation* - CRR), che insieme alla [direttiva 2013/36/UE](#) (*Capital Requirements Directive* - CRD), definisce un **sistema armonizzato di requisiti minimi riferiti al capitale e ad altri strumenti che una banca deve detenere** affinché si possa ritenere che sia in grado di operare in condizioni di sicurezza e di far fronte autonomamente alle perdite operative.

La Commissione sostiene il complesso di misure adottate dalle istituzioni europee e dagli Stati membri che stanno garantendo al sistema bancario le risorse e la flessibilità necessaria per continuare a supportare il sistema economico durante la crisi sanitaria in atto. In particolare, nella comunicazione vengono richiamate le iniziative delle Autorità europee di vigilanza (per le quali si rinvia al relativo paragrafo) e dell'[International Accounting Standards Board](#) (IASB), mediante le quali sono stati pienamente **utilizzati i margini di flessibilità già stabiliti dalle norme in vigore**, adattando il quadro normativo al carattere straordinario della crisi in atto. La **comunicazione** fornisce inoltre chiarimenti interpretativi sulle stime di incremento significativo dei rischi, sulle conseguenze delle misure che prevedono una moratoria dei pagamenti e sulla valutazione delle perdite attese su crediti, anche alla luce della significativa adozione di misure volte ad incrementare l'ammontare delle garanzie sui prestiti.

Le **proposte di modifica al CRR** prevedono l'adozione di misure volte a:

- estendere il periodo transitorio previsto per l'entrata in vigore di nuove modalità di calcolo delle perdite attese su crediti (*Expected Credit Loss* - ECL) previste dai principi contabili internazionali sul capitale delle banche;
- trattare più favorevolmente le garanzie pubbliche concesse durante questa crisi;
- rinviare la data di applicazione del coefficiente di leva finanziaria, modificandone inoltre le modalità di calcolo;
- anticipare la data di applicazione delle norme che incentivano le banche a finanziare dipendenti, PMI e progetti infrastrutturali.

La Commissione stima che tali misure, le quali necessitano dell'approvazione dei legislatori, potrebbero avere un impatto pari a circa **450 miliardi di euro, in termini di riduzione degli accantonamenti necessari per perdite attese**. Nell'ottica della gestione sana e prudente delle istituzioni bancarie, infatti, in un momento di crisi come quello in corso, il generalizzato aumento dei rischi potrebbe tradursi in un maggiore accantonamento di fondi e dunque in una loro sottrazione al circuito del credito. Le misure proposte consentirebbero alle banche di

adattare le regole di valutazione dei rischi alla straordinarietà della situazione **per evitare di produrre un effetto di contrazione nell'erogazione di crediti alla clientela.**

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

L'ampiezza della crisi economica che si delinea in conseguenza della pandemia è tale che il **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**<sup>9</sup> dovrà necessariamente tenere conto delle conseguenze del Coronavirus. Nel [discorso](#) pronunciato in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo il 16 aprile scorso, la presidente von der Leyen ha affermato che il prossimo bilancio europeo sarà di importanza tale da costituire un nuovo piano Marshall per l'Europa.

Nelle scorse settimane fonti di stampa hanno riportato molteplici **ipotesi** di lavoro, senza escludere il ricorso ad alcuna delle opzioni compatibili con i Trattati. Alcuni Stati membri sarebbero inclini a rinegoziare il bilancio per l'intero settennato sulla base delle proposte pendenti; altri invece prediligerebbero l'introduzione di **misure di transizione** mediante l'estensione di un anno del QFP corrente (2014-2020). Il bilancio per il 2021 (cosiddetto "anno corona") potrebbe quindi essere approvato in maniera distinta rispetto a quello del restante periodo di programmazione, le negoziazioni per il quale potrebbero svolgersi in maniera più agevole.

A seguito del mandato ricevuto dal Consiglio europeo del 23 aprile, la Commissione europea starebbe lavorando su **nuove proposte**, da presentare probabilmente a **inizio maggio**. La presidente von der Leyen ha specificato, nella [conferenza stampa congiunta](#) rilasciata assieme al presidente Michel in seguito al Consiglio europeo - che le proposte saranno collegate a quella sul *Recovery Fund* (per maggiori dettagli su quest'ultimo si rinvia al paragrafo relativo al Consiglio europeo).

Dal citato intervento è chiara la **preferenza della Commissione europea per un bilancio settennale**. Una parte significativa del piano di ripresa sarebbe mobilizzata all'inizio del ciclo (i primi due o tre anni), con l'ipotesi di **innalzare il tetto delle risorse proprie e degli stanziamenti di impegno dell'Unione** al 2 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri.

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

Nel QFP 2014-2020 le risorse proprie sono limitate ad un massimale dell'1,20 per cento e gli stanziamenti di impegno all'1,26 per cento del reddito nazionale lordo<sup>10</sup>.

Tale iniziativa fornirebbe alla Commissione una **capacità di indebitamento addizionale sui mercati finanziari**, che potrebbe tradursi in un'accresciuta capacità di spesa ed investimento per gli Stati membri. Le risorse così raccolte dovrebbero essere incanalate nel QFP attraverso un **programma di ripresa** e si dovrebbero concentrare nelle seguenti quattro aree:

---

<sup>9</sup> Per dettagli sulle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'evoluzione del negoziato per la loro approvazione si rinvia ai Dossier del Servizio studi del Senato: "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Le proposte originarie della Commissione europea" ([78/DE](#)) e "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. I negoziati dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020" ([79/1 DE](#)).

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli sui massimali del QFP 2014-2020 si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

- 1) accresciuto sostegno finanziario per **investimenti e riforme** negli Stati membri e per la **coesione**;
- 2) maggiore investimento nelle cosiddette "**nuove politiche**" (*green deal*, transizione digitale ed accresciuta autonomia strategica);
- 3) miglioramento della resilienza degli **strumenti di risposta alle emergenze**;
- 4) rafforzamento del sostegno al **vicinato** ed ai paesi *partner*.

La Presidente ha anche fatto riferimento - senza, in questo stadio, fornire ulteriori dettagli - alla necessità di "trovare il giusto bilancio tra prestiti e sussidi".

### 4.3 Aiuti di Stato

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

A tal fine, sta lavorando ad alcune modifiche del [Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19](#) adottato il 19 marzo scorso ed emendato il [3 aprile](#)<sup>11</sup>.

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

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

Le modifiche che la Commissione europea intenderebbe apportare al Quadro sono oggetto di due proposte inviate, per consultazione, agli Stati membri, che potranno formulare osservazioni. La prima, trasmessa lo scorso [9 aprile](#), intende **estendere ulteriormente** la portata del Quadro temporaneo dando agli Stati membri la possibilità di varare misure di **ricapitalizzazione** per le imprese in difficoltà<sup>12</sup>.

La seconda, trasmessa il [24 aprile](#), è volta ad inserire nel Quadro temporaneo anche i "**debiti subordinati**"<sup>13</sup>. Tale proposta, che integrerebbe quanto previsto dal Quadro temporaneo in tema di prestiti, definisce i termini con cui gli Stati potrebbero garantire debiti subordinati a condizioni vantaggiose, e assicura al tempo stesso una serie di salvaguardie per limitare la distorsione della concorrenza nel mercato interno dell'UE.

---

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 8 della Nota UE 44/3 a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>12</sup> Si veda al riguardo il paragrafo 4.3 della Nota UE 44/3.

<sup>13</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 "privilegiati".

Dalla pubblicazione del Quadro temporaneo, il 19 marzo scorso, la Commissione europea sta approvando una serie di progetti di aiuti di stato notificati da numerosi Stati membri, tra cui l'Italia, alla quale sono stati autorizzati sinora **6 regimi di aiuti**<sup>14</sup>.

#### 4.4 Gestione delle frontiere esterne

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

Sulla base dell'approccio definito dalla Commissione europea, in occasione del Consiglio europeo del 17 marzo i capi di Stato e di governo dell'Unione hanno convenuto di rafforzare le frontiere esterne applicando **per un periodo di 30 giorni una restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'Unione**, al fine di limitare la diffusione del virus a livello globale<sup>15</sup>. Sono esentati dalla restrizione temporanea dei viaggi: i cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>16</sup> e degli Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera) e loro familiari; i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della [direttiva 2003/109/CE](#), nonché le persone il cui diritto di soggiorno è derivato da altre direttive dell'UE o dal diritto nazionale o che siano in possesso di un visto per soggiorno di lunga durata. La restrizione non deve inoltre applicarsi ad altri viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale, fra cui: operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani; lavoratori frontalieri; personale dei trasporti impegnato nel trasporto merci e personale dei trasporti di altro tipo, nella misura necessaria; diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali, personale militare e operatori umanitari impegnati nell'esercizio delle proprie funzioni; passeggeri in transito<sup>17</sup>; passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi; persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari. Sono comunque effettuati controlli sanitari coordinati e rafforzati sulle persone autorizzate a entrare nella zona UE+.

Per assistere gli Stati membri nell'attuazione della restrizione dei viaggi, il 30 marzo la Commissione europea ha inoltre presentato le **Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti** ([C\(2020\)2050](#)), elaborate con il contributo dell'Agenzia europea della

---

<sup>14</sup> Per gli aiuti autorizzati all'Italia a norma del Quadro temporaneo si rinvia al paragrafo 4.2.1 della Nota UE 44/5 a cura del Servizio Studi del Senato. Per una panoramica aggiornata sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri si veda [la pagina](#) a cura della Commissione europea (l'aggiornamento è disponibile in lingua inglese).

<sup>15</sup> Il Consiglio europeo ha inoltre approvato gli **Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza COVID-19** ([C\(2020\)1753](#)), proposti il 16 marzo dalla Commissione europea al fine di coordinare a livello di Unione le misure relative ai controlli di frontiera fra gli Stati membri ed evitare pratiche divergenti.

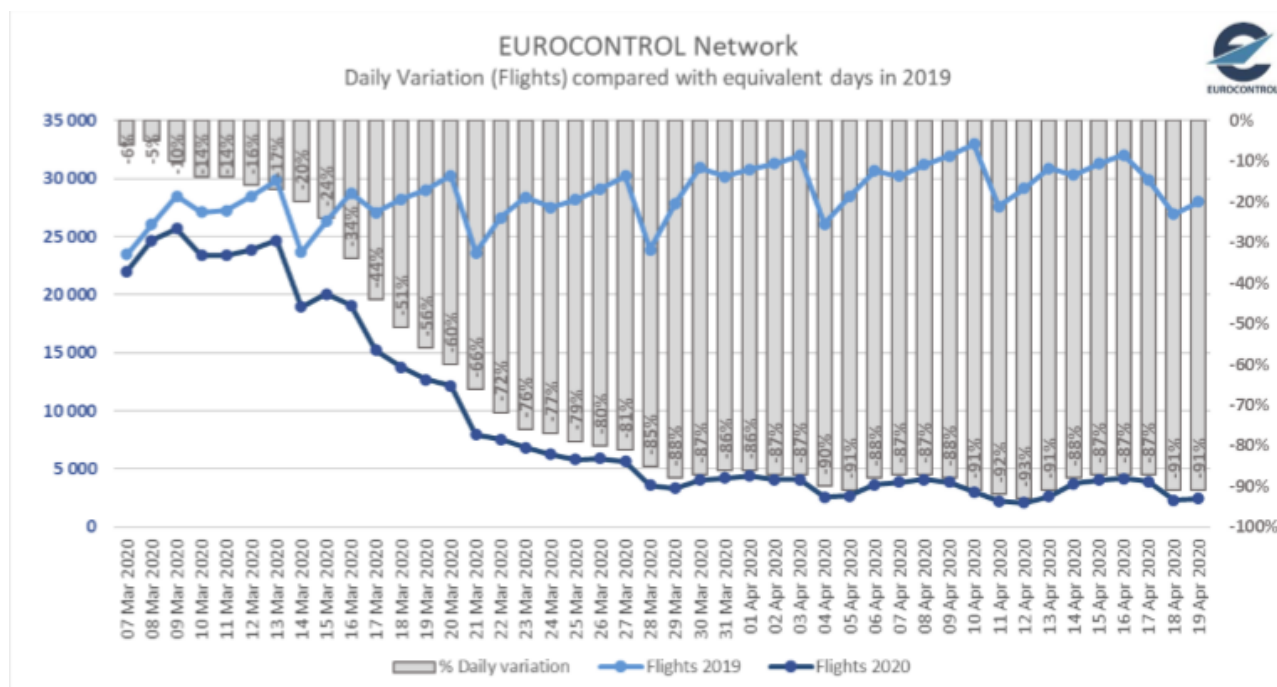
<sup>16</sup> Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

<sup>17</sup> Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.

guardia di frontiera e costiera (Frontex), del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e di Europol<sup>18</sup>.

Nel documento di valutazione, la Commissione rileva come nel mese di marzo si sia assistito a una **drastica riduzione dei viaggi globali**.

Alla data del 19 aprile 2020 [Eurocontrol](#) ha registrato una riduzione complessiva del 91,2% del numero di voli, con 25.555 voli in meno rispetto al 2019. Nel complesso il traffico passeggeri si è quasi azzerato e i voli rimanenti si limitano principalmente a voli cargo e voli di rimpatrio. Una tendenza analoga nel traffico passeggeri è stata riscontrata anche in altri mezzi di trasporto, quali traghetti, autobus e treni.



La Commissione evidenzia tuttavia che:

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

La Commissione ritiene sia pertanto necessaria un'azione parallela e coordinata alle frontiere esterne della zona UE+. Ha invitato quindi gli Stati membri Schengen e gli Stati associati Schengen a **prorogare in modo coordinato l'applicazione della restrizione dei viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso la zona UE+ di altri 30 giorni, fino al 15 maggio 2020**.

<sup>18</sup> Per approfondimenti sulle Linee guida si rinvia alla [Nota UE n.44/3](#).



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

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

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

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta relativa all'istituzione di "Sure"<sup>19</sup>, un **Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione** ([COM\(2020\) 139](#))<sup>20</sup>.

La proposta è volta a tutelare i lavoratori e i posti di lavoro messi a rischio dall'epidemia di COVID-19 mediante la creazione di uno **strumento temporaneo e complementare** (articolo 3), che metta risorse aggiuntive a disposizione degli Stati membri per **affrontare improvvisi aumenti di spesa pubblica** di compensazione di effetti economici e sociali recessivi.

L'assistenza finanziaria consisterebbe nell'**erogazione di prestiti** ai Paesi richiedenti, garantiti da tutti gli Stati membri, in relazione alla spesa pubblica volta a sostenere i regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe.

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

A tal fine, la **Commissione europea verrebbe autorizzata a prendere a prestito, per conto dell'Unione, mediante l'emissione di titoli sui mercati dei capitali o direttamente da istituzioni finanziarie** (articolo 4), fino ad un massimo di 100 miliardi di euro (articolo 5).

La **decisione di concedere l'assistenza finanziaria spetterebbe al (solo) Consiglio**, su **proposta della Commissione** (articolo 6). La decisione conterrebbe le specifiche condizioni del prestito agli Stati membri (ammontare, durata, costo, modalità tecniche di attuazione), le quali dovrebbero essere oggetto di un accordo fra la **Commissione europea** e lo **Stato membro interessato** (articolo 8). Su richiesta dello Stato membro, qualora le circostanze consentissero un miglioramento del tasso di interesse, la Commissione potrebbe rifinanziare in tutto o in parte il prestito o ristrutturarne le condizioni finanziarie.

La proposta identifica **regole prudenziali applicabili al portafoglio di prestiti** (articolo 9).

Gli Stati membri possono contribuire allo strumento fornendo una garanzia rispetto alle obbligazioni assunte dall'Unione (articolo 11). Qualora uno Stato non onori la garanzia

---

<sup>19</sup> L'acronimo "Sure" deriva dall'inglese "instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency", strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nel corso di un'emergenza.

<sup>20</sup> Per dettagli sulla proposta, si rinvia alla [Nota UE n. 48](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

prestata, la Commissione si avvarrà provvisoriamente per il relativo importo delle garanzie prestate dagli altri Stati membri (nei limiti delle medesime). L'operatività della proposta è subordinata alla prestazione di garanzia da parte di tutti gli Stati membri, per una cifra complessiva pari ad almeno 25 miliardi di euro, ed alla condizione che la quota percentuale di importo garantito da ogni Stato membro corrisponda alla quota percentuale del reddito nazionale lordo del medesimo Stato rispetto al totale del reddito nazionale lordo dell'Unione (articolo 12).

*Si evidenzia che, per quanto formalmente l'approvazione in Consiglio avverrebbe a maggioranza qualificata degli Stati membri, la condizione che ciascuno Stato eserciti la facoltà di prestazione della garanzia summenzionata rende di fatto necessaria l'unanimità.*

La [Commissione europea](#) ha definito il Fondo "Sure" come la "concretizzazione emergenziale" dello **schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione**, oggetto di dibattito nell'Ue da diversi anni. Ha inoltre precisato che l'approvazione di tale misura temporanea non preclude in nessun modo la futura approvazione di uno schema permanente.

Lo schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione dovrebbe essere finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero livelli predeterminati. Il [programma di lavoro](#) della Commissione europea per l'anno 2020 e la tabella di marcia temporale pubblicata in [allegato](#) alla Comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizione giuste" ([COM\(2020\) 14](#)) avevano ipotizzavano la pubblicazione della relativa proposta per il quarto trimestre del 2020<sup>21</sup> ma ne sembra probabile uno slittamento fino al 2021.

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

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

---

<sup>21</sup> [Notizie di stampa avevano](#) dato ampio risalto al sostegno dell'Italia alla proposta. Per dettagli sul dibattito relativo al regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione si rinvia al [Dossier n. 81/DE](#), "Audizione del Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, Nicolas Schmit, sulle tematiche di sua competenza - Roma, 25 febbraio 2020", curato dal Servizio studi del Senato e dall'Ufficio Relazioni con l'Unione europea della Camera dei deputati.

- 5) perplessità relative all'assenza di un termine temporale definito al programma (*sunset clause*), la durata del quale è collegata all'evolversi della crisi. Fonti di stampa riportano che si stia considerando l'introduzione del limite del 31 dicembre 2022;
- 6) la possibilità di ampliare la portata dello strumento per inserirvi la copertura di alcune spese mediche.

## 5. Autorità europee di vigilanza (AEV)

L'**Autorità bancaria europea** (*European Banking Authority*, EBA) è intervenuta per [rinviare al 2021 gli stress test](#) sulle principali banche europee, raccomandando alle autorità competenti di fare ricorso, laddove appropriato, ai **margini di flessibilità già previsti dalla normativa europea** di settore. La BCE ha [raccomandato](#) a tutti gli istituti bancari di **astenersi dalla distribuzione di dividendi** e dal **riacquisto di azioni** finalizzate alla remunerazione degli azionisti, conservando i fondi per sostenere il sistema economico. L'**Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati** (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) è intervenuta per [raccomandare](#) agli emittenti di strumenti finanziari negoziati di **fornire prontamente al pubblico ogni informazione significativa sugli impatti dell'emergenza sanitaria sulla propria situazione economica** ed ha adottato diverse misure per **mitigare gli oneri relativi all'applicazione della normativa di settore**. L'ESMA ha inoltre [ridotto allo 0,1% \(del capitale di ciascun emittente\) la soglia di notifica alle autorità nazionali delle posizioni nette corte](#) su azioni negoziate sui mercati regolamentati europei, ed è intervenuta per dare [parere positivo](#) ai provvedimenti emessi da diverse autorità nazionali, fra cui la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), con i quali sono state **vietate temporaneamente le vendite allo scoperto**. Anche l'**Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali** (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) è intervenuta per mitigare gli effetti dell'emergenza in atto sugli operatori del settore assicurativo [sottolineando](#), allo stesso tempo, che nelle **politiche distributive**, in particolare con riferimento ai dividendi, occorre **mantenere un livello elevato di prudenza**. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio a [Nota UE n. 44/4](#).

## 6. Eurogruppo

Il [16 marzo 2020](#) l'Eurogruppo ha [concordato](#) sulla necessità di adottare misure **fiscali di spesa** destinate ai settori della **sanità** e della **protezione civile**, sostenere la **liquidità alle imprese** e il reddito dei **lavoratori**, in particolare nei settori d'offerta più colpiti (trasporti e turismo). È stato inoltre convenuto di fare pieno ricorso ai margini di **flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità e crescita** e delle norme sugli **aiuti di Stato**.

A seguito dell'invito di membri del Consiglio europeo del 17 marzo, il successivo [24 marzo](#) l'Eurogruppo si è nuovamente riunito in video conferenza. Dopo l'incontro virtuale, il Presidente Mario Centeno ha [sottolineato](#) il progressivo aumento delle **misure fiscali** adottate a livello nazionale, nonché delle **misure** assunte in modo coordinato **a livello europeo**, avviando il un dibattito su **ulteriori forme di sostegno** da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica. Il Consiglio europeo del 26 marzo ha **preso atto** dei progressi compiuti dall'Eurogruppo, al quale ha rivolto l'invito a **"formulare proposte entro due settimane"**. Fra il 7 e il 9 aprile 2020 si è dunque svolto il [successivo meeting](#) dei ministri UE competenti in materia economica, in cui è stato proposto di istituire uno **strumento di**

**sostegno basato sull'esistente linea di credito soggetta a condizioni rafforzate attivabile dal Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, disponibile per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro fino alla fine della crisi, con **condizioni standardizzate, concordate in anticipo** dagli organi direttivi del MES, sulla base di valutazioni delle istituzioni europee. Nel rispetto delle disposizioni istitutive del MES, **l'unico requisito** per accedere alla linea di credito sarà che gli Stati richiedenti si impegnino a **utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento diretto e indiretto delle spese di prevenzione e assistenza sanitaria legate all'emergenza**. L'ammontare delle **risorse** a disposizione avrà come parametro di riferimento il **2% del PIL** del rispettivo Stato membro alla fine del 2019. L'Eurogruppo ha inoltre **accolto con favore la proposta della Commissione** di istituire uno strumento temporaneo a sostegno degli Stati membri per **proteggere l'occupazione nelle specifiche circostanze di emergenza della crisi COVID-19**, e ha anche convenuto di lavorare su un *Recovery Fund* a sostegno della ripresa. Infine, i ministri hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di **adattare la sua proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP)** per riflettere la nuova situazione e le nuove prospettive.

Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio a [Nota UE n. 44/4](#).

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

Negli **Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19 (C(2020)1753)**, del 16 marzo 2020, la Commissione europea ha evidenziato fra l'altro la possibilità per gli Stati membri di reintrodurre **controlli temporanei alle frontiere interne** alla zona Schengen, specificando tuttavia che tali controlli devono essere giustificati da motivi di politica pubblica e di sicurezza interna e conformi al Codice frontiere Schengen. Per i cittadini dell'Unione, devono inoltre essere garantite le salvaguardie istituite dalla [direttiva sulla libera circolazione](#).

La Commissione ricorda che lo svolgimento di controlli sanitari a tutte le persone che entrano nel territorio degli Stati membri non richiede l'introduzione formale di controlli alle frontiere interne. In situazioni estremamente critiche, uno Stato membro può ritenere necessario reintrodurre i controlli alle frontiere per far fronte al rischio rappresentato da una malattia contagiosa, ma questi dovrebbero essere messi in atto in "modo proporzionato" e tenendo nella giusta considerazione la salute delle persone interessate. Gli Stati membri possono adottare le misure che ritengano opportune, ad esempio chiedere alle persone che entrano nel loro territorio di porsi in auto-isolamento o adottare misure analoghe nel caso in cui rientrano da una zona colpita da Covid-19, a condizione che impongano le stesse misure ai propri cittadini. Gli Stati membri dovrebbero inoltre coordinarsi per mettere in atto *screening* sanitari su un lato della frontiera al fine di evitare sovrapposizioni e tempi di attesa.

Il Codice frontiere Schengen prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne fra gli Stati membri dell'Unione europea. Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne è contemplata nei casi in cui vi sia una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (articoli 25, 26, 27 e 28); oppure sia messo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (articoli 29 e 30). In caso di eventi che richiedano un'azione immediata, lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, con procedura specifica di cui all'articolo 28, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne, per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni (tale controllo può essere prorogato per periodi non superiori a venti giorni e per un massimo di due mesi).

Alla data del **30 aprile**, gli Stati che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere interne per il Covid-19 sono: Belgio, Spagna, Norvegia, Portogallo, Austria, Ungheria, Svizzera, Danimarca, Lituania, Germania, Estonia, Finlandia, Polonia, Francia, Slovacchia e Islanda<sup>22</sup>.

Nella comunicazione **sull'attuazione delle corsie verdi ("green lanes") previste dagli orientamenti (C(2020)1897)**, del 24 marzo, la Commissione ha inteso fornire chiarimenti al fine di dar vita a un "processo collaborativo" in tutta l'Unione che garantisca che tutte le merci, in particolare i beni essenziali come i prodotti alimentari e le forniture mediche, arrivino a destinazione rapidamente e senza ritardi. La Commissione ha evidenziato che, ovunque sussistano o siano stati introdotti controlli alle frontiere interne, gli Stati membri sono tenuti a designare immediatamente tutti i pertinenti punti di valico delle frontiere interne della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), e altri punti aggiuntivi, come **valichi di frontiera di tipo "corsia verde"** per il trasporto terrestre (stradale e ferroviario), marittimo e aereo. Attraversare questi valichi di frontiera non dovrebbe richiedere più di 15 minuti alle frontiere interne terrestri, compresi i controlli e lo *screening* sanitario dei lavoratori del settore dei trasporti. I valichi di frontiera di tipo "corsia verde" dovrebbero essere aperti a tutti i veicoli adibiti al trasporto di merci che trasportino qualsiasi tipo di beni.

Il 30 marzo la Commissione europea ha inoltre presentato, contestualmente alle linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, gli **Orientamenti per garantire la libera circolazione dei lavoratori che esercitano professioni critiche (C(2020)2051)**. Sebbene la Commissione riconosca che le restrizioni al diritto alla libera circolazione dei lavoratori possano essere giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, gli orientamenti delineano indicazioni pratiche per garantire che **i lavoratori transfrontalieri, i lavoratori distaccati e i lavoratori stagionali** possano continuare ad attraversare le frontiere interne dell'UE. La Commissione ha invitato pertanto gli Stati membri ad adottare misure specifiche per garantire un approccio coordinato a livello di Unione, in particolare per quei lavoratori che esercitano professioni critiche in quanto svolgono **attività connesse ai servizi essenziali**, come il sistema sanitario, la realizzazione e la manutenzione di attrezzature e infrastrutture mediche, la fornitura di beni di prima necessità<sup>23</sup>.

La Commissione esorta gli Stati membri a stabilire procedure specifiche, "rapide e semplici per l'attraversamento delle frontiere con un flusso regolare di lavoratori transfrontalieri e distaccati, affinché sia garantito loro un passaggio agevole"<sup>24</sup>. Gli orientamenti chiariscono inoltre che gli Stati membri dovrebbero consentire ai lavoratori transfrontalieri in generale di continuare ad attraversare le frontiere se il lavoro nel settore interessato è ancora consentito nello Stato membro ospitante, e che lo *screening* sanitario deve essere effettuato alle stesse condizioni previste per i cittadini che esercitano le medesime professioni. Per quanto riguarda i lavoratori stagionali, in particolare del **settore agricolo**, gli Stati membri sono invitati a scambiarsi informazioni sulle loro diverse necessità e a stabilire procedure specifiche al fine di poter rispondere alle carenze di manodopera causate dalla

---

<sup>22</sup> La Svezia ha reintrodotta controlli alle sue frontiere interne fino all'11 maggio 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

<sup>23</sup> La Commissione fornisce un elenco, non esaustivo, di lavoratori che esercitano professioni critiche, fra cui figurano gli "specialisti della salute" (compresi i paramedici), gli addetti all'assistenza all'infanzia, alle persone con disabilità e agli anziani, gli scienziati nelle industrie del settore sanitario, i lavoratori nei settori farmaceutico e dei dispositivi medici, i vigili del fuoco e gli agenti di polizia, i lavoratori del settore alimentare e i lavoratori del settore dei trasporti.

<sup>24</sup> La Commissione intende avvalersi della consulenza del Comitato tecnico per la libera circolazione dei lavoratori al fine di individuare le migliori prassi che possano essere estese a tutti gli Stati membri, con l'obiettivo di consentire a tali lavoratori di esercitare le loro professioni essenziali senza "indebiti ostacoli".

crisi. La Commissione evidenzia la necessità che a tali lavoratori sia riservato lo stesso trattamento dei lavoratori che esercitano professioni critiche e che venga prevista un'adeguata protezione della salute e della sicurezza.

Gli orientamenti lasciano impregiudicate le misure specifiche delineate nella comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi e negli **Orientamenti per agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19** ([C\(2020\)2010](#)).

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

D'altra parte il **Parlamento europeo**, nella sua [risoluzione](#) del 17 aprile, ha esortato gli Stati membri ad adottare soltanto misure necessarie, coordinate e proporzionate nel limitare i viaggi o nell'introdurre e prolungare i controlli alle frontiere interne, e ha sottolineato la necessità di tornare alla piena operatività dello spazio Schengen di libera circolazione, senza controlli alle frontiere interne, quale parte di una strategia di uscita dalla crisi.

## 8. Parlamenti nazionali

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

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

Il 21 aprile 2020 la Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, ha indirizzato un'articolata risposta, in cui ha illustrato l'operato della BCE durante la crisi.

Il 7 aprile anche i Presidenti dell'Assemblea nazionale francese Richard Ferrand e del Bundestag tedesco Wolfgang Schäuble hanno pubblicato sulla stampa una [lettera](#) in cui hanno sollecitato una maggiore solidarietà e integrazione finanziaria per l'Unione europea, anche

tramite la mobilitazione e l'espansione del bilancio europeo e del QFP con tutti i fondi strutturali, regionali e sociali, della Banca europea per gli investimenti e del MES.

Si segnalano inoltre i seguenti interventi nei Parlamenti nazionali di rappresentanti del Governo:

- 1) l'informativa resa dal presidente Conte al [Senato della Repubblica](#) ed alla [Camera dei deputati](#) il 21 aprile. Dopo un aggiornamento sulle iniziative in programma a livello europeo, il Presidente ha affermato la convinzione dell'Italia che sia necessaria "una risposta coordinata e ambiziosa" dell'Unione tramite uno strumento di finanziamento:
  - gestito al livello europeo;
  - conforme ai trattati istitutivi ("perché non abbiamo il tempo di operare modifiche che comporterebbero una lunga e complessa procedura");
  - offerto a tutti i Paesi interessati, senza che possa assumere un carattere bilaterale;
  - immediatamente disponibile. Qualora rientri nel nuovo QFP, dovrà essere messo subito a disposizione di tutti i Paesi interessati attraverso un meccanismo di garanzia che ne anticipi l'applicazione (il cosiddetto *bridge*);
  - particolarmente consistente quanto alla dimensione finanziaria e mirato a far fronte a tutte le conseguenze negative, economiche e sociali, prodotte dal Covid-19;
  - non sottoposto alle condizionalità che caratterizzano gli ordinari piani di finanziamento strutturali dell'Unione europea;
- 2) il discorso tenuto dalla cancelliera Merkel al [Bundestag il 23 aprile](#). In un intervento dedicato in larga parte alla politica interna, la Cancelliera ha sottolineato l'importanza della solidarietà europea nel superare la pandemia e sollecitato il rapido dispiegamento degli aiuti dell'UE per i paesi particolarmente colpiti dal Coronavirus, con l'obiettivo di attivazione già a partire dal 1° giugno;
- 3) la prevista audizione informale del Ministro per gli affari europei, Vincenzo Amendola, sulla risposta europea alla pandemia da Covid-19. Il Ministro prenderà la parola dinnanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni congiunte Affari esteri e Politiche dell'Unione europea (3<sup>a</sup> e III, 14<sup>a</sup> e XIV) del Senato e della Camera.

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

Una menzione va infine riservata all'operato del [Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle Malattie](#)<sup>25</sup>. Oltre ad effettuare attività di monitoraggio dell'epidemia, a fornire valutazioni di rischio e linee guida di salute pubblica, il Centro fornisce consulenze agli Stati membri e pubblica [statistiche quotidiane](#) su contagi ed i decessi nell'UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito.

Tra i più recenti documenti pubblicati si segnala l'[ultimo aggiornamento](#) della situazione del COVID a livello mondiale, pubblicato il 29 aprile scorso.

Il documento riporta che dal **31 dicembre 2019** al **29 aprile 2020** sono stati registrati nel mondo più di **3 milioni di casi (3.052.370)** e circa **216 mila decessi (216.563)**.

Per quanto riguarda l'**Europa** i **casi** sono circa **1 milione e 260 mila (1.265.762)**.

I **cinque** paesi dove si registra il maggior numero dei contagi sono la **Spagna (210.773)**, l'**Italia (201.505)**, il **Regno Unito (161.145)**, la **Germania (157.641)**, e la **Francia (126.835)**.

---

<sup>25</sup> Per dettagli sul Centro e sulla sua istituzione si rinvia alla Nota UE 44/4.

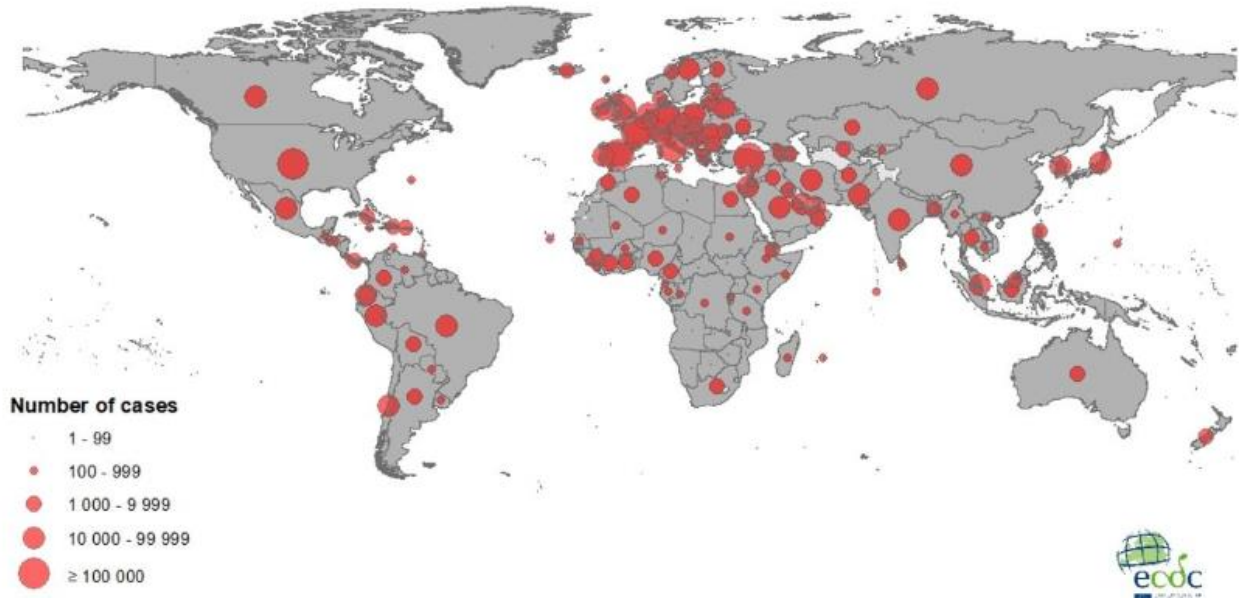
I **decessi**, sempre in Europa, ammontano a più di **125 mila (125.986)**.

I **cinque paesi** con il maggior numero di vittime sono l'**Italia (27.359)**, la **Spagna (23.822)**, la **Francia (23.660)**, il **Regno Unito (21.678)** e il **Belgio (7.331)**.

Per quanto riguarda i **Paesi UE/SEE**, sempre secondo i dati dell'[ECDC](#), al 29 aprile 2020 i **casi** sarebbero più di **1 milione (1.097.667)** e i **decessi** circa **123 mila (122.757)**.



Distribuzione dei casi di Covid-19 nel mondo al 29 aprile 2020 - Fonte: ECDC.



Distribuzione dei casi di COVID-19 nell'Ue/SEE e nel Regno Unito al 29 aprile 2020 - Fonte: ECDC.



Infine, si ricorda la [nona valutazione dei rischi](#) del 23 aprile scorso nella quale vengono forniti alla Commissione europea e agli Stati membri una serie di obiettivi di salute pubblica e di considerazioni per criteri epidemiologici, indicatori e misure di accompagnamento a sostegno dell'attuazione della [Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19](#) (vd *infra* il paragrafo 1 della presente Nota)<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda la valutazione dei rischi nel documento si legge che:

- ✓ il rischio, a partire dal 22 aprile 2020, di sviluppare malattie gravi associate all'infezione per la popolazione generale dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è "**basso**" in presenza di appropriate misure di distanziamento sociale e/o quando la trasmissione nella comunità è stata ridotta o mantenuta a livelli bassi; il rischio è "**moderato**" se non sono attuate misure distanziamento sociale e/o se la trasmissione è ancora elevata e in corso;
- ✓ il rischio, a partire dal 22 aprile 2020, di sviluppare malattie gravi associate all'infezione per la popolazione dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito con definiti fattori associati ad un rischio elevato di Covid-19 è "**moderato**" in presenza di appropriate misure di distanziamento sociale e/o quando la trasmissione nella comunità è stata ridotta o mantenuta a livelli bassi; il rischio è "**molto elevato**" se non sono attuate misure distanziamento sociale e/o se la trasmissione è ancora elevata e in corso;
- ✓ il rischio attuale di ripresa della trasmissione comunitaria di Covid-19 nell'Ue/SEE è attualmente "**moderato**" se si applicano una graduale eliminazione delle misure di "soggiorno a casa" e un adeguamento delle misure di allontanamento fisico assieme a appropriati sistemi di monitoraggio, con l'opzione di reintrodurre le misure se necessario; è invece "**molto alto**" se le misure vengono eliminate senza che siano in essere adeguati sistemi e capacità, con un probabile aumento repentino della morbosità e della mortalità.

## 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;

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli si rimanda alla Nota UE 44/5

- 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) la [proposta di regolamento](#) sulle misure specifiche volte a offrire una **flessibilità eccezionale nell'uso dei fondi strutturali e di investimento europei**;
- 5) la [proposta di regolamento del Consiglio](#) che modifica il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
- 6) il [progetto di bilancio rettificativo n. 2 per l'esercizio generale 2020](#) (PRB n.2) che prevede un sostegno di **3 miliardi di euro** destinati ai settori sanitari negli Stati membri più colpiti dalla crisi e il rafforzamento del Meccanismo unionale di protezione civile/RescuUE.;
- 7) la proposta di regolamento relativo a **misure specifiche** volte a mitigare l'impatto della pandemia di Covid-19 nel settore della **pesca e dell'acquacoltura** (la proposta è stata approvata con [modifiche](#) dal Parlamento europeo);
- 8) la proposta di modifica al regolamento sui **dispositivi medici** presentata il 3 aprile scorso<sup>27</sup> (la proposta, che mira a garantire maggiori disponibilità di dispositivi medici nel presente stato di emergenza, è stata adottata con [modifiche](#) dal Parlamento europeo);
- 9) la proposta di regolamento volta ad introdurre misure specifiche a favore dei più **indigenti**, mediante alcune modifiche al Fondo aiuti europei agli indigenti (FEAD) (la proposta è stata approvata con [modifiche dal Parlamento europeo](#)).

Le seguenti proposte della Commissione europea, invece, sono state approvate dal Parlamento europeo ma su di esse deve ancora pronunciarsi il Consiglio dell'Unione:

- 1) il [progetto di bilancio rettificativo n. 1 per l'esercizio generale 2020 \(PRB n.1\)](#) che prevede un sostegno alla Grecia per far fronte alla pressione migratoria, un sostegno all'Albania per la ricostruzione post-terremoto e altri aggiustamenti (presentato il 27 marzo 2020);
- 2) la [proposta di decisione](#) relativa alla **mobilitazione dello strumento di flessibilità** per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19 e per il rafforzamento della Procura europea (accompagna il PRB n. 1);
- 3) la [proposta di decisione relativa](#) alla **mobilitazione dello strumento di flessibilità** per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di Covid-19 (accompagna il PRB n. 2);
- 4) la [proposta di decisione](#) sulla **mobilitazione del margine per gli imprevisti per il 2020**, che prevede assistenza di emergenza agli Stati membri e l'ulteriore rafforzamento del Meccanismo unionale di protezione civile (rescEU).

### 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.

---

<sup>27</sup> Si veda al riguardo la [Nota Ue n 46](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

### **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.

Inoltre, il Gruppo BEI farà ricorso agli strumenti finanziari a sua disposizione, condivisi con la Commissione europea, e in primis al prodotto "InnovFin a sostegno della lotta alle malattie infettive", per **finanziare progetti destinati a fermare la diffusione, a trovare una cura e a sviluppare un vaccino contro il coronavirus**. Il Gruppo BEI sosterrà anche misure di emergenza dirette a finanziare il potenziamento urgente delle infrastrutture e il fabbisogno di dispositivi e attrezzature in campo sanitario<sup>28</sup>.

### **Banca centrale europea**

Nel corso di due riunioni, il [12](#) e il [18](#) marzo 2020, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha adottato una **serie di misure straordinarie** per fornire al sistema imprenditoriale 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**.

La decisione forse più rilevante, sia in termini quantitativi sia in termini di segnale di politica economica rivolto ai mercati, è quella adottata il **18 marzo** sull'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*), con una **dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro**. Insieme all'incremento di 120 miliardi del PAA annunciato il 12 marzo, l'intervento della BCE ammonta a una quantità di risorse pari al 7,3% del PIL dell'area euro<sup>29</sup>.

Con la [decisione del 7 aprile](#), il Consiglio direttivo della BCE, in linea con quanto preannunciato nel comunicato del 12 marzo, ha adottato un **pacchetto di misure per allentare i requisiti in materia di garanzie**, ampliando la portata degli schemi di crediti aggiuntivi (*Additional Credit Claims, ACC*) e apportando correzioni ai principali parametri di rischio nell'ambito del sistema delle garanzie. Ciò dovrebbe favorire la partecipazione delle banche alle operazioni di provvista di liquidità quali OMLRT-III e, di conseguenza, l'offerta di prestiti bancari alle imprese<sup>30</sup>.

Il [15 aprile, la BCE ha dichiarato](#) di **sostenere le iniziative intraprese dalle autorità nazionali competenti per le politiche macro-prudenziali** per fronteggiare l'impatto dell'emergenza sul settore finanziario. Tali iniziative consentiranno di **rendere disponibile più di 20 miliardi di euro di capitale bancario primario di classe 1** (*Common Equity Tier 1*) per assorbire le perdite e sostenere i prestiti.

Il [16 aprile, la BCE ha annunciato](#) 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 BCE ha inoltre deciso di **ridurre il moltiplicatore del rischio di mercato qualitativo**, un'altra misura usata dalle autorità di vigilanza per compensare la possibile sottostima dei requisiti di capitale da parte delle banche.

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

<sup>29</sup> Per maggiori dettagli sulle misure annunciate dal Consiglio direttivo il 12 e il 18 marzo si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).

<sup>30</sup> Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 7 aprile si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/4, aggiornata al 17 aprile 2020](#).

Il [22 aprile, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso](#), come misura complementare rispetto a quella di allentamento dei requisiti di garanzia adottata il 7 aprile, di **accettare le attività negoziabili e gli emittenti che presentavano i requisiti di qualità di credito minima per essere accettati come garanzie il 7 aprile 2020** (cioè qualità BBB- per tutte le tipologie di attività, ad eccezione degli ABS - *Asset backed securities*) **nel caso subiscano un declassamento**, purché il *rating* rimanga ad un livello di qualità di credito pari a 5 (CQS5, equivalente a un rating BB) nella scala armonizzata dell'Eurosistema. Tale misura rimarrà in vigore **fino a settembre 2021**, al momento in cui avverrà il primo rimborso anticipato della terza serie di operazioni OMLRT-III<sup>31</sup>.

Il [30 aprile, il Consiglio direttivo della BCE](#), oltre a ribadire il pieno impegno della Banca a preservare le condizioni di regolare funzionamento dei mercati finanziari e di erogazione della liquidità al sistema imprenditoriale, ha deciso di adottare un'ulteriore serie di misure riguardanti l'**allentamento delle condizioni delle Operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (OMRLT-III)** e di avviare una nuova serie di operazioni di finanziamento non mirate specificamente destinate a fornire **liquidità durante l'emergenza pandemica (PELTROs)**.

*30 aprile 2020*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

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

---

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 15, 16 e 22 aprile si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/5, aggiornata al 17 aprile 2020](#).