



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/1

## L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 27 MARZO 2020)

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

*Sono descritti gli interventi posti in essere da Consiglio europeo (par. 1), Parlamento europeo (par. 2), Eurogruppo (par. 3), Banca centrale europea (par. 4), Banca europea per gli investimenti (par. 5) e Consiglio dell'Unione (par. 6). Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 7) è - in virtù della funzione della Commissione stessa di titolare esclusivo dell'iniziativa legislativa e di "braccio esecutivo" dell'UE - particolarmente articolato, dando conto della pluralità di iniziative assunte ai fini: della mobilitazione del bilancio UE (par. 7.1); della chiarificazione della normativa sugli aiuti di Stato (par. 7.2); della flessibilità di bilancio (par. 7.3) e della gestione delle frontiere esterne (par. 7.4). Sul sito della Commissione europea è, tra l'altro, pubblicato e costantemente aggiornato un [portale dedicato alla risposta al Coronavirus](#), in cui vengono raccolte notizie sulle iniziative assunte dalle varie istituzioni europee.*

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

*Si segnala infine che il contenuto del presente documento è strettamente legato all'evolversi della situazione epidemiologica, che è a sua volta in continuo cambiamento.*

### 1. Consiglio europeo

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

La riunione ordinaria del Consiglio europeo, originariamente prevista per le giornate del 26-27 marzo, è stata invece posticipata a data da destinarsi.

Il Consiglio europeo ha individuato le seguenti **quattro priorità**, che definiscono altrettanti obiettivi da perseguire per rispondere all'emergenza in atto:

- 1) **limitare la diffusione del virus** mediante misure proporzionate basate su pareri medici. Il 17 marzo sono stati approvati gli orientamenti proposti dalla Commissione in materia di gestione delle frontiere; è stata affermata la necessità di assicurare il passaggio di medicine, cibo e merci in genere e la possibilità di rientro di cittadini europei. Sono state altresì varate, per un periodo di trenta giorni, restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali;
- 2) **fornire attrezzature mediche**. Il 17 marzo la Commissione europea è stata incaricata di analizzare i bisogni e proporre iniziative per evitare carenze, avviando appalti pubblici comuni ed effettuando acquisti di dispositivi di protezione individuale attraverso il [quadro di protezione civile \(RescEu\)](#). Particolare attenzione è stata dedicata alle maschere e ai respiratori, rispetto ai quali, **nella riunione del 26 marzo la Commissione è stata sollecitata a velocizzare le procedure**. È stato altresì comunicato un "incremento, nella misura necessaria", del bilancio iniziale per la scorta strategica RescEU di attrezzature mediche;
- 3) **promuovere la ricerca**, anche per sviluppare un vaccino. La Commissione ha finora mobilitato fondi per 140 milioni di euro e ha selezionato diciassette progetti, preannunciando particolare sostegno alle imprese europee;
- 4) **affrontare le conseguenze socio-economiche** del virus, usando tutti gli strumenti necessari, mediante un'applicazione flessibile delle norme europee ed in uno spirito di solidarietà. I Capi di Stato e di Governo hanno convenuto di fare tutto il necessario per affrontare le sfide attuali, ristabilire la fiducia e avviare una ripresa rapida. **Il 26 marzo il Consiglio ha incaricato l'Eurogruppo di formulare, entro due settimane, proposte concrete per rispondere all'emergenza e affrontarne le conseguenze economiche**.

È stato, infine, assunto l'impegno di assicurare il rimpatrio dei **cittadini europei bloccati in Paesi terzi**.

Prima della videoconferenza del 26 marzo, era stata divulgata una [lettera](#) indirizzata al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri Conte e dai *leader* di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna. Nella missiva viene innanzitutto evidenziata l'importanza di "preservare il funzionamento del mercato unico (...) per fornire a tutti i cittadini europei la migliore assistenza possibile e la più ampia garanzia che non ci saranno carenze di alcun tipo". Si rammenta poi che le misure straordinarie adottate per contenere il virus "hanno ricadute negative sulle nostre economie nel breve termine". Si evidenzia, di conseguenza, il bisogno di "intraprendere azioni straordinarie che limitino i danni economici e ci preparino a compiere i passi successivi".

Nella lettera vengono sollecitate, in particolare:

- 1) 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, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati dalla pandemia;
- 2) l'istituzione di un **fondo specifico per spese legate alla lotta al Coronavirus** all'interno del bilancio UE, operativo almeno per gli anni 2020 e 2021.

La [dichiarazione congiunta](#) approvata ad esito dell'incontro del 26 marzo fa riferimento solo indiretto a tali possibilità, nel passaggio in cui i membri del Consiglio europeo "prendono atto dei progressi compiuti dall'Eurogruppo" e **rivolgono all'Eurogruppo medesimo l'invito a formulare proposte entro due settimane (paragrafo 14)**. Tali proposte "dovrebbero tener conto del carattere senza precedenti dello *shock* causato dalla Covid-19 in tutti i nostri Paesi e la nostra risposta sarà intensificata, ove necessario, intraprendendo ulteriori azioni in modo inclusivo, alla luce degli sviluppi, al fine di dare una risposta globale".

All'interno dell'Eurogruppo si sta conducendo un dibattito su ulteriori forme di sostegno da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica, i termini del quale sono ricostruiti nel successivo paragrafo 3.

Nel corso della riunione del 26 marzo è stata evidenziata, infine, l'importanza di predisporre le misure necessarie per "tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili". Si è quindi rivolto l'invito alla presidente della Commissione e al presidente del Consiglio europeo, in consultazione con le altre istituzioni e in particolare con la BCE, a lavorare su una **tabella di marcia** accompagnata da un **piano d'azione per una strategia di uscita coordinata, un piano di rilancio globale e investimenti** senza precedenti.

## 2. Parlamento europeo

Giovedì 26 marzo 2020 il Parlamento si è riunito in **seduta plenaria straordinaria**<sup>1</sup>, con l'adozione di misure speciali in virtù delle quali i deputati hanno potuto esprimere il proprio voto [da remoto](#).

Nel corso della sessione sono state **dibattuti e approvati i primi provvedimenti della Commissione europea** - presentati il 13 marzo - per affrontare la crisi sanitaria, ovvero:

- 1) le proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus ([COM\(2020\) 113](#)<sup>2</sup>) e sul Fondo di solidarietà dell'UE ([COM\(2020\) 114](#)<sup>3</sup>).

Le due proposte creano un **[iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus, che destina all'emergenza sanitaria 37 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione](#)**. Tale risultato si raggiunge:

- rinunciando per l'anno in corso al rimborso dei prefinanziamenti dei fondi strutturali e di investimento non spesi e tutt'ora detenuti dagli Stati membri, per un totale di circa 8 miliardi di euro;
- rendendo pienamente ammissibili alla lotta contro la crisi a partire dal 1° febbraio 2020 fino a 28 miliardi di euro di fondi strutturali non ancora assegnati dalle dotazioni nazionali esistenti, compresi i contributi nazionali;

---

<sup>1</sup> Durate la seduta ha preso la parola anche la [Presidente della Commissione, Ursula von der Leien](#).

<sup>2</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013, il regolamento (UE) n. 301/2013 e il regolamento (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 [Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus], [COM\(2020\) 113](#)

<sup>3</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 ([COM\(2020\) 114](#)).

- consentendo il trasferimento semplificato di importi significativi di fondi all'interno dei programmi.

In termini di **specifici fondi**, la Commissione propone di:

- estendere il campo di applicazione del **Fondo di solidarietà dell'UE** includendovi anche le crisi di sanità pubblica (importo massimo disponibile nel 2020: 800 milioni di euro);
- mobilitare il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** per sostenere i lavoratori che vengono licenziati e gli autonomi (importo massimo disponibile nel 2020: 179 milioni di euro);

2) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità ([COM\(2020\) 111](#))<sup>4</sup>. Tale intervento propone di sospendere temporaneamente le norme UE che obbligano le compagnie aeree a gestire la maggior parte degli *slot* per evitare di perderli l'anno successivo. Sarà così possibile fermare i cosiddetti "[voli fantasma](#)" causati dall'epidemia di COVID-19, che decollano anche se vuoti.

Le medesime proposte erano state esaminate d'urgenza in Consiglio al livello di ambasciatori già il 18 marzo (si vedano i [documenti del Consiglio 6865/20](#) e [6866/2020](#))<sup>5</sup>.

### 3. Eurogruppo

Il **16 marzo 2020** l'Eurogruppo si è riunito in video conferenza e, dopo avere fatto il punto sulla situazione economica, ha adottato una [dichiarazione sulla risposta di politica economica all'epidemia di Covid-19](#) in cui si è convenuto sulla necessità di una risposta immediata, ambiziosa e coordinata, che coinvolga sia le autorità nazionali che l'Unione. In particolare, i ministri hanno 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). L'Eurogruppo ha espresso soddisfazione per le **azioni intraprese dalla Commissione europea, dalla BCE e dalla BEI**, sottolineando la necessità di un approccio integrato con le politiche nazionali. È stato anche rivolto l'invito alla BEI a potenziare ulteriormente il proprio sostegno. Nell'ambito della riunione è stato riconosciuto il bisogno di progettare il **sostegno alla ripresa economica** e di riflettere sulle azioni necessarie per rinforzare l'architettura e la resilienza agli *shock* dell'Unione economica e monetaria.

---

<sup>4</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità ([COM\(2020\) 111](#)).

<sup>5</sup> Di regola, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona, un periodo di otto settimane deve intercorrere tra la data in cui un progetto di atto legislativo è messo a disposizione dei Parlamenti nazionali e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio. Durante questo periodo, riservato al controllo della verifica del principio di sussidiarietà, "non può essere constatato alcun accordo riguardante il progetto di atto legislativo". Lo stesso articolo 4, però, prevede eccezioni "in casi urgenti", le cui motivazioni avrebbero dovuto essere riportate nell'atto o nella posizione del Consiglio.

La durata del periodo concesso ai Parlamenti nazionali per esprimere il proprio parere motivato sul rispetto del principio di sussidiarietà delle proposte legislative è stato oggetto di dibattito in Europa anche in relazione alla concreta possibilità, da parte dei Parlamenti nazionali medesimi, di esprimersi entro il termine previsto dal trattato di Lisbona fintantoché saranno in vigore le restrizioni sulla vita pubblica indotte dalla pandemia. In proposito il Presidente della Commissione affari europei del Bundestag tedesco ha scritto una missiva al vice presidente Šefčovič invitando la Commissione europea a fare ricorso in modo generoso alla propria discrezionalità politica, prendendo in considerazione eventuali pareri motivati anche se ricevuti dopo la scadenza del termine delle otto settimane.

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

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, portando avanti la discussione sulle risposte politiche alle ricadute economiche della Covid-19. Dopo l'incontro virtuale, il Presidente Mario Centeno ha [osservato](#) che, a distanza di una settimana, **l'importo totale delle misure fiscali di spesa** adottate a livello nazionale è **raddoppiato raggiungendo il 2 % del PIL europeo**. I regimi di **sostegno alla liquidità per le imprese e i lavoratori sono passati dal 10 % al 13 % del PIL**. Ulteriori **misure** sono state assunte in modo coordinato a **livello europeo** dalla BCE, dalla BEI e dalla Commissione (per le quali si rinvia ai successivi paragrafi). Inoltre, l'Eurogruppo ha avviato un dibattito su **ulteriori forme di sostegno** da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica. I ministri guardano con favore alla proposta della Commissione che intende istituire una indennità di disoccupazione su base europea e hanno espresso **ampio sostegno rispetto al possibile intervento del Meccanismo di stabilità europea** (MES) mediante l'attivazione di una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate. Tali considerazioni e proposte sono state incuse in una [lettera al Presidente del Consiglio europeo](#), Charles Michel, nella quale, tra l'altro, è stato evidenziato che l'intervento del MES dovrebbe essere **coerente con la natura esterna e simmetrica della crisi** in atto, collegando la **condizionalità** (nel breve periodo) **all'utilizzo delle risorse per risolvere l'emergenza** e (nel lungo) al ripristino della stabilità. L'Eurogruppo, rimarcando la necessità di ulteriori approfondimenti sugli aspetti di dettaglio, ha proposto che la linea di credito venga resa disponibile a **tutti i membri**, in una misura che potrebbe essere parametrata al relativo prodotto interno (ad esempio, il 2 % del PIL).

#### 4. Banca centrale europea

Nella [riunione del 12 marzo 2020](#), il **Consiglio direttivo della Banca centrale europea** (BCE) ha deciso di adottare le **seguenti misure**:

- 1) le **operazioni di rifinanziamento a più lungo termine** (ORLT) saranno condotte in **misura aggiuntiva** rispetto a quanto già programmato. L'obiettivo è di fornire al sistema bancario, a condizioni favorevoli, **maggiore liquidità** da impiegare in caso di necessità fino all'avvio, a giugno 2020, dell'operazione OMRLT-III;
- 2) per quanto riguarda OMLRT-III - la **terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine** che commisura l'ammontare delle risorse concesse alle banche ai prestiti da queste forniti a imprese e famiglie la BCE ha deciso di applicare **condizioni più favorevoli** nel periodo compreso fra giugno 2020 e giugno 2021 per **sostenere il credito bancario** a favore dei più colpiti dalla diffusione del coronavirus, in particolare le piccole e medie imprese. In particolare:

- a. a queste operazioni si applicherà un **tasso di interesse inferiore di 25 punti base** rispetto al tasso medio sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema;
  - b. le controparti che manterranno i propri livelli di erogazione di credito beneficeranno di un tasso di interesse più basso in queste operazioni;
  - c. l'**ammontare totale massimo** che le controparti potranno ottenere in prestito nelle operazioni OMRLT-III è **incrementato al 50 %** del rispettivo *stock* di prestiti idonei al 28 febbraio 2019;
  - d. il Consiglio direttivo incaricherà i comitati dell'Eurosistema di studiare misure di **allentamento dei criteri di idoneità applicabili alle garanzie**;
- 3) una **dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro** per ulteriori **acquisti netti di attività del settore privato** sarà resa disponibile sino alla fine dell'anno, in aggiunta al programma di acquisto di attività (PAA) in corso. Con il successivo comunicato del 18 marzo, la BCE ha annunciato l'avvio di un nuovo programma di acquisto di titoli specificamente legato all'emergenza pandemica (vedi *infra*);
- 4) i **tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali**, sulle operazioni di **rifinanziamento marginale** e sui **depositi** presso la banca centrale sono rimasti invariati ai livelli attuali pari, rispettivamente, allo 0 %, allo 0,25 % e al -0,50 %. La BCE ha dichiarato che tali livelli **verranno mantenuti pari o inferiori a quelli attuali** finché le prospettive di inflazione non convergeranno al 2 % nell'orizzonte di proiezione e nelle dinamiche di fondo;
- 5) il **capitale rimborsato** sui titoli in scadenza nel quadro del PAA **continuerà ad essere reinvestito**, integralmente finché sarà necessario per mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario.

Nell'ambito della vigilanza bancaria, la BCE ha intrapreso alcune misure al fine di **accordare un allentamento dei requisiti di capitale e maggiore flessibilità negli oneri operativi di vigilanza** in risposta all'epidemia di coronavirus, in modo tale da consentire alle banche vigilate direttamente dalla BCE di continuare a svolgere il loro ruolo nel finanziamento dell'economia reale.

Il **successivo 18 marzo** sono state annunciate ulteriori decisioni del Consiglio direttivo per contrastare i rischi di interruzione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria a causa della rapida propagazione del coronavirus (COVID-19), e in particolare:

- 1) l'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), con una **dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro**. Gli acquisti saranno condotti sino alla fine del 2020 e includeranno tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività (PAA) in corso. Gli acquisti di titoli continueranno ad essere condotti in proporzione alla partecipazione delle banche centrali nazionali al capitale della BCE (c.d. *capital key*, per la Banca d'Italia pari al 13,8%) ma con un grado di flessibilità tale da consentire fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisti nel corso del tempo, fra le varie classi di attività e i vari Paesi. Al fine di rendere tale decisione di carattere eccezionale più efficace, la BCE ha inoltre stabilito che il limite all'acquisto del 33% dei titoli in circolazione di un paese emittente (c.d.

*issuer limits*) non si applica alle quote ai fini del PEPP. Nell'ambito del PEPP, si applicherà una **deroga ai requisiti di ammissibilità per i titoli di Stato emessi dalla Grecia**. Il PEPP avrà termine quando si riterrà conclusa la fase critica dell'emergenza, ma in ogni caso non prima della fine dell'anno;

- 2) l'**ammissione al programma di acquisto per il settore societario** (*Corporate Sector Purchase Programme*, CSPP) della **carta commerciale emessa da società non finanziarie**, considerando idonee tutte le tipologie di carta commerciale di adeguata qualità creditizia;
- 3) l'**allentamento dei requisiti in materia di garanzie**, apportando correzioni ai principali parametri di rischio. In particolare, si è deciso di ampliare la portata degli schemi di crediti aggiuntivi (*Additional Credit Claims*, ACC) includendo i crediti relativi al finanziamento del settore societario.

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

## 5. Banca europea per gli investimenti

Il 16 marzo la [Banca europea per gli investimenti \(BEI\)](#) ha annunciato l'adozione, in risposta alla crisi epidemica da COVID-19, di alcuni interventi miranti a **fornire**, mediante meccanismi di garanzia e di sostegno del sistema bancario, le **risorse finanziarie necessarie a sostenere le piccole e medie imprese (PMI) e le società a media e piccola capitalizzazione (c.d. *mid cap*)** per un ammontare complessivo pari a circa **40 miliardi** di euro. Secondo l'analisi della BEI, le PMI e le *mid cap* sono le imprese più esposte agli effetti economici negativi della crisi in corso in quanto impiegano in misura relativamente più intensa il fattore lavoro e sono quindi più suscettibili all'interruzione del processo produttivo per motivi sanitari. Le PMI e le *mid cap* sono inoltre più esposte a crisi finanziarie in quanto dispongono di minori riserve di liquidità, hanno minori opzioni di finanziamento e hanno carenza di attività da vendere. Date tali vulnerabilità, il sistema bancario deve essere in grado di fornire alle PMI e alle *mid cap* delle adeguate sospensioni dei rimborsi dei prestiti concessi, sia in conto capitale sia in conto interessi, nonché migliori possibilità di accesso al sostegno finanziario, soprattutto per quanto riguarda il capitale circolante.

Il sostegno della BEI si compone di **vari strumenti** messi a disposizione degli intermediari finanziari (banche commerciali, banche di promozione nazionale e istituzioni che concedono garanzie) per favorire un adeguato flusso di liquidità verso le PMI e le *mid cap*. In particolare, gli interventi riguardano:

- programmi specifici di **garanzia alle banche**, basati su quelli già esistenti e in grado di ottenere una rapida attuazione, che consentiranno lo **smobilizzo fino a 20 miliardi** di euro di finanziamenti per le imprese;
- accelerazione e cambiamento di destinazione di **linee di credito alle banche** che queste potranno veicolare specificamente alle imprese colpite dalla crisi. Il

finanziamento della BEI ammonterà a 5 miliardi di euro e potrà consentire la mobilitazione di **10 miliardi** per le imprese;

- programmi dedicati di **acquisto di titoli garantiti da attività** (*Asset backed securities, ABS*), mediante risorse del Fondo europeo per gli investimenti strategici per 2 miliardi di euro, per consentire alle banche di **trasferire il rischio** sui portafogli di prestiti alle PMI e quindi mobilitare un sostegno aggiuntivo di **10 miliardi** di euro.

I **criteri di assegnazione** di tali risorse saranno definiti in maniera tale da assicurare che le risorse raggiungano effettivamente le imprese colpite dalla crisi. La BEI lavorerà congiuntamente con la Commissione europea per **adattare le caratteristiche dei prodotti offerti e velocizzare le procedure** di approvazione dei finanziamenti.

Il Presidente della BEI ha inoltre invitato gli Stati membri a istituire, a favore della BEI e delle banche di promozione nazionale, una **garanzia aggiuntiva**, consistente e incrementabile all'occorrenza per consentire il continuo accesso ai finanziamenti da parte delle PMI e delle *mid cap*.

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, attingendo ai prestiti quadro esistenti oppure agli importi non erogati di progetti sanitari in corso. La riserva attuale dei progetti del Gruppo BEI nel settore sanitario ammonta a circa **5 miliardi** di euro.

## 6. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse all'epidemia nelle sue varie formazioni.

### 6.1 Videoconferenza dei ministri per la Politica di coesione

I ministri dell'UE responsabili della Politica di coesione hanno tenuto una videoconferenza il 27 marzo. Si sono confrontati su come utilizzare al meglio i **fondi strutturali e di investimento** per far fronte alle ripercussioni dell'epidemia di Covid-19.

I ministri hanno incentrato il dibattito sulle nuove possibilità offerte dalle modifiche legislative nel quadro dell'**Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus**, con cui la Commissione intende destinare in tempi rapidi 37 miliardi di euro di investimenti pubblici europei per far fronte alle ricadute della crisi.

### 6.2 Consiglio "Agricoltura e pesca"

I ministri dell'Agricoltura e della pesca si sono riuniti in videoconferenza il 25 marzo per discutere sulle **implicazioni dell'epidemia di Covid-19 nei settori dell'agricoltura e della pesca**. Hanno partecipato alla riunione il Commissario per l'Agricoltura Janusz Wojciechowski e il Commissario per l'Ambiente Virginijus Sinkevičius. Al termine della riunione la Presidenza croata ha rilasciato un [comunicato stampa](#).



Al centro del dibattito sono state le questioni riguardanti la **sicurezza degli alimenti**, la **disponibilità di cibo** e la **produzione alimentare**.

La Commissione europea ha riferito sulle misure adottate per far fronte all'emergenza, in particolare **l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus** e l'innalzamento del tetto per gli **aiuti di stato** (fino a **120 mila euro per i settori della pesca e dell'acquacoltura, 100 mila euro per il settore primario dell'agricoltura, 800 mila euro per l'agro-industria**). Ha inoltre preannunciato la proroga di un mese del termine per la presentazione da parte degli agricoltori delle domande di pagamento e l'introduzione di nuove misure connesse agli animali nel corso del 2020. Gli Stati membri hanno tuttavia chiesto l'adozione di iniziative ulteriori, fra cui, da parte italiana, un piano complessivo con la sospensione delle regole della Politica agricola comune (PAC) per il 2020 e l'attivazione di altri strumenti di crisi per garantire il rimborso agli Stati delle anticipazioni effettuate con risorse nazionali.

### **6.3 Consiglio dei ministri per gli Affari europei**

Il 24 marzo i ministri hanno dato il loro accordo politico in merito all'apertura dei negoziati di adesione con l'Albania e la Repubblica di Macedonia del Nord, e hanno discusso della crisi determinata dal Covid-19.

### **6.4 Consiglio "Affari esteri"**

In occasione della riunione in [videoconferenza](#) del Consiglio Affari esteri del 23 marzo, presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, i ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulla **risposta internazionale al Covid-19**, riservando un'attenzione particolare al **rimpatrio dei cittadini dell'UE** bloccati all'estero. Hanno inoltre discusso su come intensificare **la cooperazione e la solidarietà internazionali** al fine di fornire sostegno ai Paesi più fragili.

I ministri hanno condannato il tentativo di screditare l'Unione europea attraverso la **disinformazione** e la stigmatizzazione dei cittadini dell'UE all'estero in relazione al coronavirus. Hanno infine affrontato la questione delle attrezzature mediche e della mancanza di azione fra gli Stati membri, che ha creato terreno fertile per l'intervento dei Paesi terzi.

### **6.5 Consiglio Ecofin**

In occasione del [Consiglio ECOFIN del 23 marzo 2020](#) i ministri hanno discusso della crisi, del suo impatto economico e delle misure adottate per fronteggiarla, al livello europeo e nazionale. Nell'assumere l'impegno di continuare a monitorare da vicino la situazione, hanno affermato la propria volontà di affrontare gli effetti immediati della crisi in maniera coordinata e decisa ma anche l'importanza di sostenere, in seguito, la ripresa economica.

Dato l'alto grado di incertezza che circonda ogni esercizio di quantificazione degli effetti economici della pandemia, e la rapida evoluzione delle misure di bilancio introdotte per affrontare la situazione, i ministri hanno anche convenuto di "adottare un **approccio flessibile e pragmatico nel porre in essere i prossimi passi dell'esercizio del semestre europeo**".

Per l'attivazione, convenuta in sede ECOFIN, della clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita, si rinvia al paragrafo 7.3 (Ricorso alla flessibilità offerta dal quadro di bilancio dell'UE).

## 6.6 Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"

Il 13 febbraio 2020 il **Consiglio straordinario "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"** ha adottato le [Conclusioni sul COVID-19](#).

Gli **Stati membri** sono stati esortati ad adottare le misure necessarie e appropriate per garantire la tutela della salute pubblica, sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato provvedendo a un costante scambio di informazioni sull'evoluzione del virus, nonché a collaborare, anche con l'industria e il mondo accademico, per favorire lo sviluppo di un vaccino pilota, della diagnostica e di antivirali. Dal canto suo, la **Commissione europea** è stata invitata a: favorire la condivisione delle informazioni e la collaborazione tra gli Stati membri; attivare i meccanismi di finanziamento esistenti; vagliare tutte le opzioni disponibili, in particolare gli appalti congiunti, per agevolare l'accesso ai dispositivi di protezione individuale; valutare le conseguenze di minacce sanitarie globali sulla disponibilità di medicinali all'interno dell'UE e sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento.

## 6.7 Consiglio "Istruzione"

Il [12 marzo](#) i ministri dell'Istruzione hanno discusso, tramite videoconferenza, le implicazioni del Covid-19 sulla formazione.

## 7. Commissione europea

Il quadro generale delle misure a cui la Commissione intende fare ricorso per controbilanciare gli effetti socioeconomici della crisi è illustrato nella Comunicazione dal titolo "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" ([COM\(2020\) 112](#)), pubblicata il 13 marzo 2020.

Nella Comunicazione si riconosce che, **data la limitata entità del bilancio dell'UE, la risposta principale al coronavirus in termini di finanza pubblica dovrà provenire dai bilanci nazionali degli Stati membri**. Nonostante ciò, si ritiene che una gestione efficace dell'emergenza sanitaria potrà avvenire solo con **soluzioni coordinate a livello europeo**, tra l'altro in relazione a:

- 1) **fornitura di attrezzature mediche**. Date le attuali carenze a livello mondiale di dispositivi di protezione, la Commissione ha avviato una procedura accelerata di aggiudicazione congiunta insieme a 26 Stati membri. Gli acquisti di tali prodotti avverranno nel quadro di RescEU, se possibile entro l'inizio di aprile;
- 2) **trasporti**, per l'individuazione di soluzioni che assicurino la continuità economica e il flusso di merci e tutelino le catene di approvvigionamento, gli spostamenti essenziali, il funzionamento del mercato interno e la sicurezza dei trasporti. In materia sono stati emanati, il 26 marzo 2020, alcuni orientamenti che formulano delle raccomandazioni su misure, operative e organizzative, volte a mantenere attivi i flussi di trasporto aereo

essenziali, anche relativamente a forniture e personale medico ([documento C\(2020\) 2010](#));

- 3) **turismo**. Commissione, Stati membri, autorità internazionali e principali associazioni di categoria sono in contatto per coordinare misure di sostegno.

## 7.1 Mobilitazione del bilancio dell'UE

Nella Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" ([COM\(2020\) 112](#)) la Commissione europea presenta misure finalizzate a:

- 1) fornire **liquidità alle piccole e medie imprese** attraverso la messa a disposizione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di un miliardo di euro a titolo di garanzia. Gli strumenti esistenti dei programmi FEI a sostegno degli investimenti (Cosme, Orizzonte 2020) saranno rafforzati con 750 milioni di euro nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), il quale dovrebbe fornire al FEI ulteriori 250 milioni di euro per sostegno alle PMI.

Si preannuncia infine la sospensione dei crediti per le imprese colpite, che consentirà di rinviare il rimborso dei prestiti, alleviando così la pressione sulle finanze delle PMI coinvolte;

- 2) mantenere il flusso di liquidità all'economia tramite il **settore bancario**. La Commissione paventa che, in caso di aggravamento della crisi, le banche europee possano non essere in grado di mantenere la capacità di erogare prestiti all'economia;
- 3) attenuare l'**impatto sull'occupazione** per gli individui e per i settori più colpiti in caso di interruzione della produzione o di calo delle vendite. A questo fine si preannuncia l'accelerazione dell'elaborazione della proposta legislativa relativa a un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione, già attesa per il quarto trimestre del 2020.

La proposta dovrebbe configurare un sistema di **riassicurazione dei regimi di disoccupazione nazionali**, 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 pre-determinati. 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](#)) ne ipotizzavano la pubblicazione per il quarto trimestre del 2020<sup>6</sup>;

- 4) creare un'**[iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus](#)**, già illustrata nel paragrafo 2.

---

<sup>6</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.

## 7.2 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, il **19 marzo 2020** la Commissione ha adottato un "[Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19](#)", che consente a **tutti gli Stati membri di intervenire per sostenere il sistema economico a fronte dalla situazione di grave turbamento generata dall'emergenza sanitaria in atto**<sup>7</sup>. Di conseguenza, la Commissione ha **autorizzato una serie di progetti relativi ad aiuti di Stato**, notificati da diversi Stati membri a norma del Quadro.

Riconoscendo che il perturbamento coinvolge l'intera economia europea, la Commissione europea con il Quadro temporaneo legittima fino a **fine dicembre 2020 cinque tipi di aiuti** (articolo 107, paragrafo 3, lettera b, TFUE):

- 1) sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e pagamenti anticipati che concedano ad ogni impresa fino a 800.000 euro per affrontare bisogni urgenti di liquidità;
- 2) garanzie di Stato per prestiti contratti da imprese con le banche;
- 3) prestiti pubblici agevolati alle imprese;
- 4) garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale;
- 5) assicurazione al credito all'esportazione a breve termine.

Prestiti e garanzie devono essere commisurati all'ampiezza dell'attività economica delle imprese.

### 7.2.1 Gli aiuti di Stato dell'Italia

La Commissione europea ha autorizzato all'Italia due regimi di aiuti stato a norma del Quadro temporaneo.

Un primo regime, autorizzato il [22 marzo scorso](#) a 48 ore dalla sua notifica da parte del Governo, prevede la destinazione di **50 milioni di euro** a sostegno della **produzione di dispositivi medici**, come ventilatori, e di **dispositivi di protezione individuale**, quali mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza. Il regime è diretto alle imprese di qualsiasi dimensione che: i) istituiscono nuovi impianti per la produzione di dispositivi medici e di protezione individuale; ii) ampliano la produzione delle loro strutture esistenti che producono questi dispositivi; o iii) convertono la loro linea di produzione in tal senso. Sarà erogato sotto forma di **sovvenzioni dirette o di anticipi rimborsabili**, che potranno essere convertiti in sovvenzioni dirette se i beneficiari forniscono alle autorità i dispositivi richiesti in tempi stretti. Il sostegno non sarà superiore a 800.000 euro per impresa, come previsto dal Quadro temporaneo.

Tale misura di sostegno è prevista dall'articolo 5 del [decreto legge 17 marzo 2020, n.18](#), recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>8</sup>. Il suddetto articolo autorizza il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, di cui all'articolo 122 del decreto, a erogare finanziamenti in favore delle imprese produttrici di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale da destinare in via prioritaria ai medici e agli operatori sanitari e socio sanitari. A tale fine è autorizzata una spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2020.

Un secondo regime di aiuti è stato autorizzato il [25 marzo scorso](#) e prevede una **garanzia dello Stato**, nella misura del 33 %, a sostegno di una **moratoria sui debiti** delle PMI, che

<sup>7</sup> Si veda il paragrafo 4.2 della nota UE n [44](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli si veda il [Dossier n. 232, vol I](#), a cura del Servizio Studi del Senato.

interessa il rinvio, fino al **30 settembre 2020**, dei rimborsi dei prestiti concessi sotto forma di scoperti di conto, anticipi bancari, mutui ipotecari e *leasing*. Tale misura, che intende fornire liquidità alle PMI colpite dall'emergenza del Coronavirus, si applica a determinate condizioni: i beneficiari ammissibili non devono aver avuto esposizioni deteriorate prima del 17 marzo 2020 e devono inoltre certificare che la loro attività d'impresa ha risentito degli effetti economici dell'emergenza del coronavirus.

Anche il suddetto regime di aiuti rientra tra le misure previste dal decreto legge 17 marzo 2020, che all'articolo 56 istituisce un sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19<sup>9</sup>.

### 7.2.2. Aiuti di stato degli altri Stati membri

Altri Stati membri che hanno ricevuto il via libera della Commissione europea per i progetti di aiuti di stato notificati a norma del Quadro europeo sono la **Francia**, la **Germania**, la **Spagna**, il **Lussemburgo**, il **Portogallo**, la **Danimarca**, la **Lettonia** e il **Regno Unito**, al quale, in base all'Accordo di recesso, continua ad applicarsi l'intero corpo legislativo dell'Ue, ivi inclusa la normativa sugli aiuti di stato, per tutta la durata del periodo di transizione, che termina il 31 dicembre 2020.

Di seguito una sintetica illustrazione degli aiuti di stato autorizzati a ciascuno dei suddetti paesi.

- ✓ **Francia**: tre regimi di aiuti di stato, due dei quali consentono alla banca BitFrance di fornire garanzie statali su prestiti e linee di credito alle imprese fino a 5 mila dipendenti; uno prevede garanzie statali alle banche sui portafogli di nuovi prestiti concessi a tutti i tipi di imprese.
- ✓ **Germania**: due regimi di aiuti, di cui uno prevede garanzie statali su prestiti erogabili a condizioni vantaggiose per sostenere le imprese a coprire l'immediato bisogno di capitale circolante e di investimenti; l'altro prevede la concessione di prestiti agevolati da parte della banca KfW alle imprese danneggiate dall'emergenza.
- ✓ **Spagna**: due regimi di aiuti sotto forma di garanzie statali a sostegno della liquidità per le imprese di tutte le dimensioni e i liberi professionisti colpiti dalla crisi.
- ✓ **Lussemburgo**: un regime di aiuti a sostegno di imprese e liberi professionisti sotto forma di pagamenti anticipati rimborsabili in una o più rate.
- ✓ **Portogallo**: quattro regimi di aiuti, sotto forma di garanzie per prestiti contratti da PMI e dalle società a media capitalizzazione operanti in alcuni specifici settori colpiti dalla crisi - turismo, organizzazione di eventi.
- ✓ **Danimarca**: un regime di garanzie su prestiti alle PMI colpite dalla crisi.
- ✓ **Lettonia**: due regimi di aiuti di stato che prevedono prestiti agevolati alle imprese colpite e garanzie statali.
- ✓ **Regno unito**: due regimi di aiuti di stato a sostegno delle PMI colpite dalla crisi. Il primo prevede garanzie statali su prestiti alle PMI con un fatturato non superiore a 49 milioni di euro, il secondo prevede sovvenzioni dirette.

---

<sup>9</sup> Per maggior dettagli si veda [il Dossier n. 232, vol II](#), a cura del Servizio Studi del Senato.

### 7.2.3 Contesto

Il Quadro temporaneo del 19 marzo integra la Comunicazione "[Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19](#)" con la quale la Commissione fornisce chiarimenti in materia di **aiuti di Stato**, specificando che gli Stati membri possono adottare le seguenti misure di sostegno senza violare la normativa dell'Unione.

- 1) misure applicabili a tutte le imprese, ad esempio integrazioni salariali o la sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi sociali;
- 2) sostegno finanziario diretto ai consumatori, ad esempio per i servizi o i biglietti annullati non rimborsati dagli operatori coinvolti;
- 3) soddisfare un eventuale grave fabbisogno di liquidità e sostenere le imprese a rischio di fallimento a causa dell'epidemia (articolo 107, par. 3, let *c*) del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), TFUE);
- 4) compensare le imprese per i danni subiti in circostanze eccezionali, come quelle dovute all'epidemia. A titolo di esempio, rientrerebbero in questa fattispecie eventuali compensazioni a settori colpiti in modo particolarmente grave (trasporti, turismo e comparto alberghiero) o misure volte a compensare gli organizzatori di manifestazioni annullate che hanno subito danni (articolo 107, par. 2, let *b*), TFUE);
- 5) aiuti che, per la loro minima entità, sono sottratti al regime autorizzatorio della Commissione (aiuti fino a 200.000 euro nell'arco di tre anni, ovvero 100.000 euro nell'arco di tre anni per il settore del trasporto di merci su strada, ovvero 25.000 e 30.000 euro rispettivamente nei settori dell'agricoltura e della pesca)<sup>10</sup>.

Le prime due misure possono essere adottate senza il coinvolgimento della Commissione europea.

Nella Comunicazione, con specifico riferimento all'Italia, la Commissione ha valutato che la necessità di porre rimedio al grave turbamento dell'economia determinato dall'epidemia giustificasse l'esenzione dalla normativa in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. *b*) del TFUE.

### 7.3 Ricorso alla flessibilità offerta dal quadro di bilancio dell'UE

La Commissione europea propone di **applicare appieno la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita (PSC)**, e in particolare:

- 1) **l'attivazione della clausola di salvaguardia generale**, in virtù della quale in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE nel suo complesso verrebbe sospeso l'aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio.

---

<sup>10</sup> Si vedano, per maggiori dettagli, il [regolamento \(UE\) n. 1407/2013](#) del 18 dicembre 2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» e il [regolamento \(UE\) n. 717/2014](#) relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura

La clausola è prevista dagli articoli 5, par. 1, 6, par. 3, 9, par. 1 e 10, par. 3 del [regolamento CE 1466/97](#)<sup>11</sup> e dagli articoli 3, par. 5, e 5, par. 2, del [regolamento \(CE\) 1467/1997](#)<sup>12</sup> ed è stata introdotta per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica.

La proposta di attivare la clausola di salvaguardia è stata formalizzata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 nella breve Comunicazione di cui al documento [COM\(2020\) 123](#)<sup>13</sup>. La Commissione afferma la propria convinzione che, **per la prima volta, sussistono le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia del PSC**. Sollecita quindi il Consiglio a fare propria tale conclusione. La Comunicazione, che non precisa i termini temporali della misura, specifica espressamente che **le procedure previste nel PSC non saranno sospese** ma si consentirà a Consiglio e Commissione di attivare le necessarie misure di coordinamento pur disapplicando i requisiti di bilancio normalmente applicabili. Tale clausola può applicarsi in particolare alla spesa sanitaria e alle misure di sostegno mirate per imprese e lavoratori, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia. La Commissione seguirà quest'approccio quando formulerà proposte e raccomandazioni al Consiglio;

- 2) l'aggiustamento degli sforzi di bilancio richiesti agli Stati membri in linea con le norme di bilancio dell'UE, in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun paese;
- 3) **l'esclusione, ai fini della valutazione del rispetto delle regole di bilancio, e in particolare del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, degli effetti delle misure di bilancio *una tantum***. Rientrerebbero in questa categoria le misure necessarie per contenere e trattare la pandemia, garantire un sostegno di liquidità alle imprese e proteggere i posti di lavoro ed i redditi dei lavoratori colpiti, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia.

I Ministri dell'economia e delle finanze, riuniti in [video conferenza il 23 marzo](#), hanno concordato con la valutazione della Commissione circa il verificarsi delle condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia. Nella [dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19](#) i Ministri, nel ribadire che il ricorso a tale misura assicurerà la flessibilità necessaria a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile, hanno riaffermato il proprio "pieno impegno" rispetto al PSC.

## 7.4 Gestione delle frontiere esterne

Al fine di limitare la diffusione del virus a livello globale, 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**, sulla base dell'approccio definito dalla

---

<sup>11</sup> [Regolamento \(CE\) n. 1466/97](#) del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>12</sup> [Regolamento \(CE\) n. 1467/97](#) del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita ([COM\(2020\) 123](#)), al momento disponibile solo in lingua inglese.

Commissione europea nella comunicazione "COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE" ([COM\(2020\)115](#)).

Sono **esentati** dalla restrizione temporanea dei viaggi:

- i **cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>14</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 dovrà 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>15</sup>;
- passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi;
- persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari.

Saranno comunque effettuati controlli sanitari coordinati e rafforzati sulle persone autorizzate ad entrare nella zona UE+.

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. Come evidenziato nelle conclusioni del Presidente del Consiglio europeo Jean Michel, sarà in ogni caso necessario garantire il passaggio di medicinali, generi alimentari e merci, e il rientro nei propri Paesi dei cittadini europei; nonché trovare "soluzioni adeguate" per i lavoratori transfrontalieri.

Gli orientamenti definiscono i principi di un approccio integrato a una gestione efficace delle frontiere per tutelare la salute preservando nel contempo l'integrità del mercato interno.

La Commissione ha anche istituito un **gruppo di coordinamento settimanale "COVID-19/Gruppo d'informazione Corona - frontiere"** con la partecipazione degli Stati membri, dei Paesi associati Schengen, del Segretariato generale del Consiglio e dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per lo scambio di informazioni e migliori pratiche in vista di un approccio coordinato alle frontiere e per condividere aggiornamenti settimanali sulla situazione sanitaria relativa all'epidemia. Gli orientamenti indicano le procedure da adottare per **rafforzare i controlli sanitari alle frontiere esterne**, in conformità con la vigente **normativa europea**.

---

<sup>14</sup> Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

<sup>15</sup> Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.



Gli Stati membri **possono rifiutare una domanda di visto per soggiorni di breve durata nonché l'ingresso nello spazio Schengen ai titolari di visto** in caso di pericoli per la **salute pubblica**. Misure alternative, come la quarantena o l'autoisolamento, possono tuttavia essere adottate se ritenute più efficaci.

Non costituire una minaccia per la salute pubblica è una condizione di ingresso ai sensi del Codice frontiere Schengen<sup>16</sup> e una delle condizioni per ottenere un visto per soggiorni di breve durata in base al [Codice dei visti](#). Come ulteriore orientamento, il Manuale pratico per le guardie di frontiera ([manuale Schengen](#)) specifica che qualsiasi minaccia per la salute dei cittadini europei e le decisioni su misure efficaci da adottare devono essere valutate e coordinate tramite il **Comitato per la sicurezza sanitaria** (composto dalle [autorità sanitarie pubbliche](#) degli Stati membri dell'UE) e notificate al Sistema di allarme rapido e di reazione (EWRS), tenendo conto delle valutazioni del rischio effettuate dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

La Commissione raccomanda che il rifiuto di ingresso sia **proporzionato e non discriminatorio**. Invita inoltre gli Stati membri a consentire e agevolare l'attraversamento dei lavoratori transfrontalieri, in particolare, ma non esclusivamente, di coloro che operano nel settore dell'assistenza sanitaria, nel settore alimentare e in altri servizi essenziali (la cura dei bambini, l'assistenza agli anziani e il personale critico nei servizi di utilità generale).

Il **Consiglio europeo del 26 marzo** ha da ultimo dichiarato che valuterà la situazione a tempo debito e deciderà se prorogare o meno le misure relative al rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. Ha dichiarato inoltre il proprio impegno, con il sostegno attivo dell'Alto rappresentante e della Commissione, a intensificare gli sforzi volti a garantire che i cittadini dell'Unione bloccati in Paesi terzi che desiderano tornare a casa possano farlo. La Commissione dovrebbe quindi presentare un *addendum* agli orientamenti in materia di gestione delle frontiere per agevolare le modalità di transito per i cittadini dell'UE rimpatriati.

## **8 Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen**

Negli Orientamenti sopra citati relativi alle misure per la gestione delle frontiere, la Commissione europea ha evidenziato 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 motivati in **conformità 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 in modo "proporzionato" e tenendo nella giusta considerazione la salute delle persone interessate. Gli Stati membri possono, tuttavia, 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 rientrino da una zona colpita da Covid-19, a condizione che impongano le stesse misure ai

---

<sup>16</sup> Il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (**codice frontiere Schengen**) stabilisce le norme riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e l'assenza di controlli alle frontiere interne. Per quanto riguarda il **regime delle frontiere esterne**, il Codice prevede che i cittadini dei Paesi extra UE siano sottoposti a controlli in conformità delle condizioni di ingresso nel Paese, comprese la consultazione sistematica delle banche dati pertinenti, tra le quali, principalmente il Sistema di informazione Schengen (SIS), nonché il sistema di informazione visti (VIS), qualora la persona sia soggetta all'obbligo del visto.

propri cittadini. Gli Stati membri dovrebbero inoltre coordinarsi per mettere in atto *screening* sanitari su un lato della frontiera al fine di evitare sovrapposizioni e tempi di attesa.

Il Presidente della Commissione libertà civili del Parlamento europeo si è espresso sulla reintroduzione dei controlli di frontiera interni a Schengen, chiedendo coordinamento ed esortando gli Stati membri ad adottare le loro misure nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e, soprattutto, di solidarietà.

Alla data del 27 marzo, gli **Stati membri che hanno notificato all'Unione europea la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne per il Covid-19** sono: Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Svizzera, Danimarca, Polonia, Lituania, Germania, Estonia, Norvegia, Portogallo, Spagna, Finlandia, Belgio<sup>17</sup>.

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**.

Il **Consiglio europeo del 27 marzo** ha da ultimo dichiarato che, laddove siano stati ripristinati temporaneamente i controlli alle frontiere interne, si impegnerà per garantire un'agevole gestione delle frontiere per persone e merci e preservare il funzionamento del mercato unico sulla base degli Orientamenti della Commissione, conformemente al Codice frontiere Schengen e alle indicazioni della Commissione in merito all'attuazione delle corsie verdi ("*green lanes*")<sup>18</sup>.

## 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](#). Oltre ad effettuare attività di monitoraggio dell'epidemia, a fornire valutazioni di rischio e linee guida di salute pubblica, il Centro fornisce consulenze agli Stati membri e pubblica [statistiche quotidiane](#) su contagi ed i decessi nell'UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito.

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

---

<sup>17</sup> Francia e Svezia avevano reintrodotti controlli alle loro frontiere interne, rispettivamente, fino al 30 aprile 2020 e al 12 maggio 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

<sup>18</sup> Negli Orientamenti la Commissione ha evidenziato che gli Stati membri dovrebbero designare vie prioritarie per il trasporto merci, in particolare per i servizi di trasporto di emergenza.

operano nei settori rientranti nella missione del Centro; provvede allo scambio di informazioni, competenze e migliori prassi e agevola la definizione e l'attuazione di azioni comuni.

Tra i gli ultimi documenti pubblicati dal centro, si segnala la [settima valutazione dei rischi](#), del 25 marzo scorso, nella quale viene fatto il punto sulle conoscenze scientifiche e vengono formulate raccomandazioni agli Stati.

Il documento riporta che al 25 marzo sono stati segnalati nel mondo oltre **416.916** casi di contagio da COVID-19 da più di **150 paesi**. Nell'Ue, nello Spazio economico europeo e nel Regno Unito si riportano **204.930** casi con **11.810 decessi**. Per quanto riguarda la valutazione dei rischi nel documento si legge che:

- ✓ il rischio di sviluppare malattie gravi associate all'infezione per i cittadini dei Paesi UE/SEE e del Regno Unito è, attualmente, "**moderato**" per la popolazione generale e "**molto alto**" per gli anziani e le persone con patologie croniche preesistenti;
- ✓ il rischio di trasmissione del virus tra le comunità nazionali è "**moderato**" quando sono in atto misure efficaci di mitigazione, ed "**elevato**" quando queste sono insufficienti;
- ✓ il rischio che nelle prossime settimane si superino le capacità dei sistemi sanitari è "**elevato**".

Data l'attuale epidemiologia, la valutazione dei rischi e gli sviluppi attesi entro le prossime settimane, vengono raccomandate una serie dettagliata di misure, che coinvolgono sia i singoli cittadini che le strutture sanitarie, al fine di ridurre la diffusione della pandemia e mitigarne gli impatti.

In particolare, si raccomanda di adottare misure di distanziamento sociale a vari livelli, di dare priorità all'esecuzione dei test sugli operatori sanitari e di proseguire con il monitoraggio su chi è entrato in contatto con le persone contagiate. Le strutture sanitarie dovranno inoltre adottare una serie di misure al fine di potenziare le proprie capacità di risposta in previsione dell'elevata domanda di cure per i pazienti con complicazioni moderate o gravi. Tali misure spaziano dall'adozione di piani di emergenza, alla riduzione del carico di lavoro amministrativo per gli operatori sanitari, alla limitazione degli accessi da parte dei visitatori e da parte di pazienti che presentano potenziali sintomi da COVID-19.

*27 marzo 2020*

*Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario*

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