



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44

L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA

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 esterne.

In paragrafi distinti vengono descritti gli interventi posti in essere da Consiglio europeo (par. 1), Consiglio dell'Unione (par. 2), Parlamento europeo (par. 3), Eurogruppo (par. 5) e Banca centrale europea (par. 6). Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 4) è - in virtù della funzione della Commissione stessa di titolare esclusivo dell'iniziativa legislativa e "braccio esecutivo" dell'UE - particolarmente articolato, dando conto della pluralità di iniziative assunte ai fini: della mobilitazione del bilancio UE (par. 4.1); della chiarificazione della normativa sugli aiuti di Stato (par. 4.2); della flessibilità di bilancio (par. 4.3) e della gestione delle frontiere esterne (par. 4.4). 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 accenna poi ad alcune misure, di cui si è discusso sulla stampa, a cui è possibile si faccia ricorso (par. 6) ed all'attività del Centro europeo per la prevenzione ed il controllo delle malattie (par. 7).

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

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**. Le prime riunioni hanno avuto luogo il 10 e 17 marzo; la prossima è stata preannunciata per il [26 marzo](#).

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

1.1 Video conferenza del 10 marzo 2020

Il [10 marzo 2020](#), in occasione della prima videoconferenza, è stata espressa solidarietà all'Italia e agli altri Stati membri duramente colpiti. Sono state individuate **quattro priorità**:

- 1) **limitare la diffusione del *virus*** mediante misure proporzionate basate su pareri medici;
- 2) **fornire attrezzature mediche**. La Commissione europea è stata incaricata di analizzare i bisogni e proporre iniziative per evitare carenze. Si perseguiranno appalti pubblici comuni e si effettueranno acquisti di dispositivi di protezione individuale attraverso il [quadro di protezione civile \(RescEu\)](#). Si presterà particolare attenzione alle maschere ed ai respiratori;
- 3) **promuovere la ricerca**, anche per trovare un vaccino. La Commissione ha già mobilitato fondi per 140 milioni di euro e ha selezionato diciassette progetti;
- 4) **affrontare le conseguenze socio-economiche** del virus, usando tutti gli strumenti necessari e mediante un'applicazione flessibile delle norme UE, in particolare per quanto riguarda gli aiuti di Stato e il patto di stabilità e crescita.

1.2 Video conferenza del 17 marzo 2020

Un nuovo incontro, sempre nella formula della video conferenza, è stato tenuto il [17 marzo 2020](#). Oltre a ribadire che la priorità è costituita dalla salute dei cittadini, sono state riaffermati e aggiornati i quattro ambiti prioritari già individuati in precedenza.

Così, ai fini della **limitazione della diffusione** del *virus* 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.

Si è fornito sostegno alla decisione della Commissione di adottare un'autorizzazione preventiva per l'esportazione di **attrezzature mediche** e si è assicurato sostegno agli sforzi della Commissione di confrontarsi con l'industria, lanciare appalti di fornitura congiunti e di effettuare acquisti nel quadro della protezione civile.

Si è preannunciato sostegno alle imprese europee al fine di **promuovere la ricerca** e sviluppare un vaccino, da rendere disponibile a quanti ne hanno bisogno.

Quanto alle **conseguenze socio-economiche dell'epidemia**, 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. Si è dunque espresso supporto alle dichiarazioni dell'Eurogruppo e alle iniziative della Commissione europea.

In appendice alla riunione, si è inoltre fatto riferimento alla situazione dei **cittadini europei bloccati in Paesi terzi**, il rimpatrio dei quali sarà - ove necessario e possibile - organizzato congiuntamente tramite il meccanismo europeo di protezione civile.

2. Consiglio dell'Unione europea

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 4.3.

Il 13 febbraio 2020 il **Consiglio straordinario "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"** ha inoltre adottato le [Conclusioni sul COVID-19](#) in cui sono state rivolte le seguenti **esortazioni agli Stati membri**.

- 1) adottare le misure necessarie e appropriate per garantire la tutela della salute pubblica, prestando attenzione ai viaggi internazionali di tutti i tipi;
- 2) sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati membri;
- 3) provvedere a un costante scambio di informazioni sull'evoluzione del *virus*;
- 4) continuare a dimostrare solidarietà e cooperazione nel settore della diagnosi e del trattamento;
- 5) fornire al grande pubblico informazioni e orientamenti coordinati, accurati, tempestivi e coerenti, sulla base di elementi di prova e dati disponibili, combattendo così la cattiva informazione e la disinformazione;
- 6) nel settore della ricerca e dello sviluppo, collaborare strettamente, 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 viene invitata a:**

- 1) favorire la condivisione delle informazioni e la collaborazione tra gli Stati membri;
- 2) sostenere proposte di misure coordinate per le prossime possibili fasi dell'epidemia;
- 3) attivare i meccanismi di finanziamento esistenti per sostenere la cooperazione tra gli Stati membri;
- 4) continuare a vagliare tutte le opzioni disponibili, in particolare gli appalti congiunti, per agevolare l'accesso ai dispositivi di protezione individuale;
- 5) promuovere tra gli Stati membri l'armonizzazione di misure adeguate ed efficienti in termini di costi volte a proteggere e salvare vite umane nonché a ridurre al minimo il rischio di aumento dei casi di Covid-19, come anche l'applicazione coerente delle norme di contromisure non farmaceutiche (isolamento, quarantena e limitazione dei contatti sociali, ecc.) sulla base delle dinamiche della situazione epidemiologica;
- 6) valutare le conseguenze di minacce sanitarie globali sulla disponibilità di medicinali all'interno dell'UE e sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento.

Si segnala altresì che il [12 marzo](#) i Ministri dell'istruzione hanno discusso, tramite videoconferenza, le implicazioni del COVID-19 sulla formazione.

3. Parlamento europeo

Nella [settimana dal 23 al 29 marzo](#) il Parlamento è convocato in **seduta plenaria straordinaria per dibattere e votare le prime proposte della Commissione europea** per affrontare la crisi sanitaria, ovvero:

- 1) la 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](#), il cui contenuto è illustrato nel successivo paragrafo 4.1;
- 2) la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento del Consiglio (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 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](#)), anch'essa illustrata nel successivo paragrafo 4.1;
- 3) la 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](#)). 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 prossimo. Sarà così possibile fermare i cosiddetti "[voli fantasma](#)" causati dall'epidemia di COVID-19, aerei vuoti ma che decollano comunque.

Il voto della Plenaria è [previsto per giovedì 26 marzo 2020](#). Misure speciali sono state poste in essere per far sì che i deputati possano esprimere il proprio voto da remoto.

Le medesime proposte sono state esaminate d'urgenza in Consiglio al livello di ambasciatori già il 18 marzo e sono state approvate senza emendamenti¹ (si vedano i [documenti del Consiglio 6865/20](#) e [6866/2020](#)).

4. 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

¹ 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.

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

4.1 Mobilitazione del bilancio dell'UE e del gruppo BEI

Nella Comunicazione 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 preannuncia la presentazione della relativa proposta entro l'anno; la tabella di marcia temporale pubblicata in [allegato](#) alla

Comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizione giuste" ([COM\(2020\) 14](#)) ne ipotizza la pubblicazione per il quarto trimestre del 2020²;

4) creare un'**iniziativa di investimento in risposta al Coronavirus, che destini all'emergenza sanitaria 37 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione**³. Tale risultato si raggiungerebbe:

- 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;
- 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 euro⁴);
- 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).

L'attuazione della misura - afferma esplicitamente la Comunicazione - dovrebbe avere luogo già nel 2020 "attraverso procedure eccezionali e accelerate".

4.2 Aiuti di Stato

Nella Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" la Commissione fornisce alcuni chiarimenti in materia di **aiuti di Stato**, specificando che gli Stati membri possono adottare le seguenti misure di sostegno senza violare la normativa dell'Unione⁵:

² Per maggiori 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.

Si segnala come al sostegno dell'Italia all'ipotesi di un regime di assicurazione comune contro la disoccupazione nella zona euro sia stato dato ampio risalto da [notizie di stampa](#).

³ 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](#)

⁴ 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](#)).

⁵ La materia degli aiuti di Stato è disciplinata dagli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché da alcune norme Ue che ne chiariscono l'applicazione, tra cui il [Regolamento \(UE\) 2014/651](#) e il [Regolamento \(UE\) 2015/1589](#).

- 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)⁶.

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

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

In una nuova Comunicazione, pubblicata il 19 marzo⁷, la Commissione europea ha ritenuto di **estendere a tutti gli Stati membri la possibilità di ricorrere ad aiuti di Stato giustificati dalla situazione di grave turbamento in cui versa l'economia.**

Riconoscendo che il perturbamento coinvolge l'intera economia europea, si legittimano fino a fine dicembre 2020 **cinque tipi di aiuti** (articolo 107, par. 3, let. 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.

⁶ 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

⁷ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19, documento [C\(2020\) 1863](#).

Si ricorda che già dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2011, in ragione della crisi finanziaria, l'Unione europea applicò un rialzo della soglia relativa agli "aiuti de minimis" da 200.000 a 500.000 euro (cd. "*Temporary framework*"⁸).

4.3 Ricorso alla flessibilità offerta dal quadro di bilancio dell'UE

La Commissione europea propone inoltre di **applicare appieno la flessibilità consentita nelle stringenti norme di bilancio** introdotte dal patto di stabilità e crescita, con particolare riferimento a:

- 1) **l'esclusione, ai fini della valutazione del rispetto delle norme di bilancio, degli effetti delle misure fiscali *una tantum*** adottate per controbilanciare gli effetti economici del COVID-19. 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;
- 2) la possibilità di **discostarsi temporaneamente dagli adeguamenti di bilancio** richiesti per far fronte a eventi inconsueti non soggetti al controllo dell'amministrazione pubblica, quali spese sanitarie e misure di sostegno, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia;
- 3) **l'aggiustamento degli sforzi di bilancio** richiesti ad ogni Stato membro "in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun paese in caso di crescita negativa o di forti cali dell'attività";
- 4) **l'eventuale 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.

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

La proposta di attivare la clausola generale è stata formalizzata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 nella breve Comunicazione di cui al documento [COM\(2020\) 123](#)¹¹. La Commissione afferma la propria convinzione che, **per la prima volta, sussistono le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita**. 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 Patto non saranno sospese** ma si

⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione europea: "[Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica](#)" del gennaio 2009.

⁹ [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.

¹⁰ [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

¹¹ 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.

consentirà a Consiglio e Commissione di attivare le necessarie misure di coordinamento pur disapplicando i requisiti di bilancio normalmente applicabili. 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 patto di stabilità e crescita.

4.4 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 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 europea¹² 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 transito¹³;
- 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+.

¹² Fino alla fine del 2020 i cittadini britannici continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE.

¹³ Compreso chi è stato rimpatriato attraverso l'assistenza consolare.

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 scambiarsi 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**.

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 Schengen¹⁴ 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 frontalieri, in particolare, ma non solo, di coloro che lavorano nel settore dell'assistenza sanitaria, nel settore alimentare e in altri servizi essenziali.

¹⁴ 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.

5. Eurogruppo

Il [16 marzo 2020](#) l'Eurogruppo si è riunito in video conferenza e, dopo avere fatto il punto della 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 il livello dell'Unione.

In particolare, è stato concordato che le **autorità nazionali** potranno in essere misure temporanee quali:

- 1) **spesa fiscale immediata** finalizzata al contenimento ed alla cura della malattia, fornendo risorse adeguate ai settori della salute e della protezione civile;
- 2) **sostegno della liquidità alle imprese**, soprattutto piccole e medie, in settori e regioni duramente colpiti, quali il trasporto ed il turismo;
- 3) **sostegno ai lavoratori coinvolti** per evitare perdita di lavoro e di reddito.

Le **azioni assunte in ambito europeo** andranno ad integrare le misure nazionali. In quest'ottica, l'Eurogruppo ha espresso soddisfazione per la proposta della Commissione europea sull'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus; per l'operato della Commissione e del gruppo BEI nel mettere a disposizione risorse per le imprese europee basate sul bilancio UE; e per il pacchetto delle misure di politica economica adottato dalla Banca centrale europea. E' stato anche rivolto l'invito alla BEI a potenziare ulteriormente ed accelerare l'impatto delle risorse disponibili.

In prospettiva, l'Eurogruppo sta già progettando il **sostegno alla ripresa economica** dopo la fine del *virus*, riconoscendo il bisogno di riflettere sulla resilienza delle catene di valore strategiche per proteggere l'Europa da possibili future perturbazioni del mercato e dei capitali. Ne deriva un nuovo impegno per rinforzare ulteriormente l'architettura e la resilienza agli *shock* dell'Unione economica e monetaria.

Nel presupposto che lo *shock* economico del coronavirus, assieme al costo delle misure convenute, avrà un impatto importante in termini di bilancio, è stata condotta una discussione su:

- 1) **l'applicazione del patto di stabilità e crescita**, convenendo di fare pieno ricorso alla flessibilità prevista dal patto medesimo. In aggiunta, si è convenuto che gli effetti sul bilancio delle misure fiscali temporanee assunte in risposta all'epidemia non saranno prese in considerazione in sede di valutazione del rispetto delle regole fiscali dell'Unione;
- 2) le norme sugli **aiuti di Stato**, in relazione alle quali si evidenzia la necessità di assumere azioni urgenti, facendo pieno uso della flessibilità consentita;
- 3) il **settore bancario**, nel riconoscimento del suo ruolo chiave per evitare che l'emergenza sanitaria si trasformi in crisi sociale ed economica.

6. 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 per cento** 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. L'ammontare della dotazione temporanea è stato ulteriormente incrementato con il successivo intervento del 18 marzo (vedi *infra*);
 - 4) i **tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali**, sulle operazioni di **refinanziamento marginale** e sui **depositi** presso la banca centrale sono rimasti invariati ai livelli attuali pari, rispettivamente, allo 0 per cento, allo 0,25 per cento e al -0,50 per cento. La BCE ha dichiarato che tali livelli **verranno mantenuti pari o inferiori a quelli attuali** finché le prospettive di inflazione non convergeranno al 2 per cento 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 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. 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*."

7. Ulteriori possibili evoluzioni

L'ampiezza della crisi, e delle risorse che si teme saranno necessarie per affrontarla, ha alimentato un dibattito sulla **necessità di individuare risorse aggiuntive** al livello europeo da dedicare alla lotta alla pandemia. Tra le ipotesi formulate, si ricordano:

- 1) **l'utilizzo delle risorse del Meccanismo europeo di stabilità (MES)**¹⁵, che potrebbe **utilizzare la sua capacità di credito** per sostenere tutti i membri dell'eurozona, mediante il ricorso ai mercati finanziari, come sostenuto da 13 autorevoli economisti nella loro [proposta per una "Linea di credito COVID19"](#) del 21 marzo 2020. Il MES è un'organizzazione istituita nel 2012, sulla base di un Trattato intergovernativo, per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona, nel caso in cui tale intervento risultasse indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area valutaria complessivamente considerata e dei suoi Stati membri. A tal fine, il

¹⁵ Per maggiori dettagli sul Meccanismo europeo di stabilità si rinvia al [Dossier n. 187](#), "La riforma del trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità", curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, novembre 2019.

meccanismo può intervenire per fornire un sostegno ai Paesi aderenti che si trovino in gravi difficoltà finanziarie o ne siano minacciati, sulla base di condizioni rigorose, commisurate allo specifico strumento di sostegno utilizzato. Oltre al capitale sottoscritto dagli Stati aderenti, il MES ha la possibilità di raccogliere fondi emettendo strumenti del mercato monetario, nonché strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine, con scadenze fino a un massimo di 30 anni;

- 2) l'introduzione di **fondi europei destinati esclusivamente alla spesa sanitaria di emergenza**;
- 3) la **creazione dei cosiddetti "corona bond"** per raccogliere fondi per combattere la crisi. Si potrebbe trattare di obbligazioni emesse dai singoli Stati nazionali ma garantite da tutti i Paesi dell'Unione Europea, allo scopo di finanziare le spese legate al contenimento del *virus* sia in campo sanitario sia per far fronte alle ricadute economiche delle misure di contenimento. L'emissione effettiva potrebbe avere luogo ad opera di un'istituzione o un meccanismo europeo esistente.

8. 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, effettua consulenze agli Stati membri e pubblica [statistiche quotidiane](#) su contagi ed i decessi nell'UE, l'Area economica europea e il Regno Unito.

24 marzo 2020

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

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