



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 44/8

L'EPIDEMIA COVID-19 E L'UNIONE EUROPEA (AGGIORNATA AL 19 MAGGIO 2020)

La presente Nota illustra le risposte delle istituzioni dell'Unione europea (UE) all'epidemia di coronavirus attualmente in discussione, annunciate o in corso di elaborazione, con particolare riferimento alle misure finalizzate a controbilanciare gli effetti socio-economici della crisi e alla gestione delle frontiere. Nell'appendice finale, invece, sono elencate sinteticamente le misure già adottate dalle stesse istituzioni.

Dopo un box che illustra le stime dell'impatto economico della crisi, sono descritti gli interventi in corso di adozione da parte di Consiglio europeo (par. 1), Parlamento europeo (par. 2), Eurogruppo (par. 3), Consiglio dell'Unione (par. 4), e Autorità europee di vigilanza (par. 6).

Il paragrafo dedicato alla Commissione europea (par. 5) dà conto delle misure relative al settore bancario (par. 5.1); della riflessione in corso ai fini della modifica del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (par. 5.2); della normativa sugli aiuti di Stato (par. 5.4); della gestione delle frontiere esterne (par. 5.5) e delle misure di sostegno al reddito e all'occupazione (par. 5.6).

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

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

Rispetto alle edizioni precedenti¹ la Nota è stata integrata con gli esiti della sessione plenaria del Parlamento europeo del 13-15 maggio, con gli esiti della riunione dell'Eurogruppo del 15 maggio e con un paragrafo specifico destinato alla fisionomia che dovrebbe assumere lo European Recovery Fund (par. 5.3).

¹ La Nota è stata pubblicata per la prima volta il 24 marzo ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo ([Nota UE n. 44/1](#)), al 3 aprile ([Nota UE n. 44/2](#)), al 10 aprile ([Nota UE n. 44/3](#)), al 17 aprile ([Nota UE n. 44/4](#)), al 24 aprile ([Nota UE n. 44/5](#)), al 30 aprile ([Nota UE n. 44/6](#)) e all'11 maggio 2020 ([Nota UE n. 44/7](#)).

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

Dopo lo *shock* iniziale dovuto alla **contrazione dell'economia cinese** nel primo trimestre del 2020, gli effetti economici della crisi si sono manifestati sia dal **lato dell'offerta**— a causa dell'interruzione delle attività produttive e commerciali dovute all'assenza dai luoghi di lavoro e alla conseguente interruzione delle catene di approvvigionamento— sia dal **lato della domanda**— a causa della riduzione dei redditi da lavoro e all'interruzione dei programmi di investimento causata dal **generale clima di incertezza**. Entrambi gli effetti— dal lato dell'offerta e dal lato della domanda— incidono in misura rilevante sulla **liquidità del sistema economico**, rischiando di provocare il fallimento delle imprese.

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

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

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

Secondo le Previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione europea ([Spring 2020 Economic Forecasts](#)) pubblicate il 7 maggio, **l'economia dell'area euro si contrarrà nel 2020 in misura record pari a circa il 7,7%** per poi crescere di circa il 6,3% nel 2021. Analogamente, **l'economia dell'Unione europea (UE) è prevista contrarsi del 7,4% nel 2020** e poi crescere a un tasso del 6,1% nel 2021. Per l'Italia è previsto uno dei peggiori risultati dell'UE: una contrazione del 9,5% nel 2020 e un parziale recupero del 6,5% nel 2021. Le proiezioni di crescita dell'UE sono state riviste al ribasso di circa 9 punti percentuali (p.p.) rispetto a quelle delle Previsioni economiche d'autunno 2019 ([Autumn 2019 Economic Forecasts](#)). Lo *shock* all'economia dell'UE è simmetrico in quanto la pandemia ha colpito tutti gli Stati membri, ma sia la contrazione della produzione nel 2020, sia la forza della ripresa nel 2021, si prospettano molto diversi da un paese all'altro. La ripresa economica di ogni Stato membro dipenderà non soltanto dall'evoluzione della pandemia in quel paese, ma anche dalla propria struttura economica e dalla propria capacità di rispondere mediante l'adozione di politiche di stabilizzazione. Data l'interdipendenza delle economie dell'UE, la dinamica della ripresa in ogni Stato membro influenzerà anche la forza della ripresa negli altri. Sebbene le misure di breve periodo adottate per sostenere e sussidiare i lavoratori e le imprese dovrebbe aiutare a contenere la perdita di posti di lavoro, la pandemia avrà un impatto

rilevante sul mercato del lavoro. Il **tasso di disoccupazione dell'area euro è previsto crescere dal 7,5% nell'anno 2019 al 9,6% nel 2020** prima di ridursi nuovamente all'8,6% nel 2021. **Nell'UE, il tasso di disoccupazione è previsto crescere dal 6,7% nel 2019 al 9% nel 2020**, per poi ridursi all'7,9% nel 2021. Alcuni Stati membri vedranno i propri tassi di disoccupazione crescere più di altri, in particolare laddove si registrano più elevate proporzioni dei contratti di lavoro a breve termine e degli occupati nel settore del turismo. In Italia, il tasso di disoccupazione dovrebbe aumentare dal 10% del 2019 all'11,8% del 2020 per poi ridursi nuovamente al 10,7 del 2021.

La pandemia ha colpito molto pesantemente la spesa per consumi, la produzione industriale, gli investimenti, il commercio, i flussi di capitale e le catene di fornitura. L'atteso, progressivo, allentamento delle misure di contenimento dovrebbe consentire l'avvio della ripresa. Tuttavia, l'economia UE non riuscirà probabilmente a recuperare completamente nel 2021 le perdite che soffrirà nel 2020. In particolare gli investimenti e il mercato del lavoro non si saranno completamente ripresi, secondo le previsioni della Commissione, entro la fine del 2021. La continuativa efficacia delle misure adottate dall'UE e dai singoli Stati membri per rispondere alla crisi rivestirà un ruolo cruciale nel limitare il danno economico e facilitare una veloce e robusta ripresa che ponga nuovamente le economie su un sentiero di crescita sostenibile e inclusiva.

Quanto alla finanza pubblica, le misure adottate in risposta alla pandemia dovrebbero accrescere il debito e il deficit pubblico. Gli Stati membri hanno reagito in maniera decisa con interventi di politica di bilancio per limitare le conseguenze economiche della pandemia. I c.d. stabilizzatori automatici, quali i pagamenti delle prestazioni previdenziali e assistenziali, combinati con le misure di natura discrezionale, produrranno un incremento della spesa pubblica. Ne deriva una **proiezione di incremento del deficit pubblico dell'area euro dallo 0,6% del PIL nell'anno 2019 a circa l'8,5% nel 2020. In UE il deficit dovrebbe aumentare dallo 0,6% del PIL nel 2019 all'8,3% nel 2020 e poi ridursi al 3,6% nel 2021.** È prevista successivamente una riduzione al 3,5% nel 2021. Per l'Italia, la stima di deficit balza all'11,1% nel 2020 per poi ridursi al 5,6% nel 2021.

Il rapporto tra debito pubblico e PIL, in discesa dal 2014, dovrebbe ricominciare a crescere. **Nell'area euro, il rapporto debito/PIL è atteso in aumento dall'86% nell'anno 2019 al 102,7% nel 2020**, per poi ridursi al 98,8% nel 2021. **Nell'UE, il rapporto è previsto aumentare dal 79,4% del 2019 al 95,1% nel 2020**, per poi ridursi al 92% nel 2021. Il Italia il debito pubblico è previsto crescere dal 134,8% del PIL nel 2019 al 158,9% nel 2020 e quindi ridursi al 153,6 nel 2021.

I Servizi della Commissione europea avvertono che le previsioni di questa primavera sono caratterizzate da un **livello di incertezza molto più elevato rispetto al passato** e sono basate su un preciso insieme di ipotesi riguardanti l'evoluzione della pandemia e le relative misure di contenimento. Lo scenario di base, in particolare, assume che le misure di contenimento più restrittivo (c.d. *lockdown*) siano gradualmente allentate dal mese di maggio in poi. È molto alto il rischio che le previsioni siano troppo ottimistiche.

Secondo i Servizi della Commissione, inoltre, in mancanza di una robusta e tempestiva strategia per la ripresa comune al livello UE, esiste il **rischio che la crisi possa condurre a severe distorsioni all'interno del Mercato Unico e a profonde divergenze di natura economica, finanziaria e sociale tra gli Stati membri dell'area euro.** Appare evidente anche il rischio che la pandemia possa scatenare dei drastici e permanenti cambiamenti di atteggiamento nei confronti delle catene globali del valore e della cooperazione internazionale, i quali a loro volta potrebbero influire in misura rilevante sull'economia europea, caratterizzata da un elevato grado di apertura e di interconnessione. La pandemia potrebbe inoltre lasciare segni permanenti attraverso diffusi fallimenti aziendali e danni di

lunga durata nel mercato del lavoro. La minaccia relativa all'introduzione di tariffe commerciali al termine del periodo di transizione tra l'UE e il Regno Unito potrebbe inoltre rallentare la crescita, sebbene in misura minore nell'UE rispetto al Regno Unito.

Table 1:
Overview - the spring 2020 forecast

	Real GDP			Inflation			Unemployment rate			Current account			Budget balance		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Belgium	1.4	-7.2	6.7	1.2	0.2	1.3	5.4	7.0	6.6	-0.7	-0.1	-0.3	-1.9	-8.9	-4.2
Germany	0.6	-6.5	5.9	1.4	0.3	1.4	3.2	4.0	3.5	7.6	6.1	7.4	1.4	-7.0	-1.5
Estonia	4.3	-6.9	5.9	2.3	0.7	1.7	4.4	9.2	6.5	2.3	1.1	2.2	-0.3	-8.3	-3.4
Ireland	5.5	-7.9	6.1	0.9	-0.3	0.9	5.0	7.4	7.0	-9.4	4.6	4.4	0.4	-5.6	-2.9
Greece	1.9	-9.7	7.9	0.5	-0.6	0.5	17.3	19.9	16.8	-0.3	0.1	-1.2	1.5	-6.4	-2.1
Spain	2.0	-9.4	7.0	0.8	0.0	1.0	14.1	18.9	17.0	2.0	3.2	2.7	-2.8	-10.1	-6.7
France	1.3	-8.2	7.4	1.3	0.4	0.9	8.5	10.1	9.7	-0.1	-0.1	-0.4	-3.0	-9.9	-4.0
Italy	0.3	-9.5	6.5	0.6	-0.3	0.7	10.0	11.8	10.7	3.0	3.4	3.3	-1.6	-11.1	-5.6
Cyprus	3.2	-7.4	6.1	0.5	-0.2	1.0	7.1	8.6	7.5	-5.7	-10.9	-10.1	1.7	-7.0	-1.8
Latvia	2.2	-7.0	6.4	2.7	0.2	1.9	6.3	8.6	8.3	0.6	1.1	1.2	-0.2	-7.3	-4.5
Lithuania	3.9	-7.9	7.4	2.2	0.8	1.5	6.3	9.7	7.9	3.5	2.2	2.9	0.3	-6.9	-2.7
Luxembourg	2.3	-5.4	5.7	1.6	0.7	1.6	5.6	6.4	6.1	4.5	4.5	4.5	2.2	-4.8	0.1
Malta	4.4	-5.8	6.0	1.5	0.7	1.1	3.4	5.9	4.4	10.7	7.6	9.7	0.5	-6.7	-2.5
Netherlands	1.8	-6.8	5.0	2.7	0.8	1.3	3.4	5.9	5.3	10.2	9.0	8.4	1.7	-6.3	-3.5
Austria	1.6	-5.5	5.0	1.5	1.1	1.5	4.5	5.8	4.9	2.3	0.9	1.6	0.7	-6.1	-1.9
Portugal	2.2	-6.8	5.8	0.3	-0.2	1.2	6.5	9.7	7.4	0.0	-0.6	-0.2	0.2	-6.5	-1.8
Slovenia	2.4	-7.0	6.7	1.7	0.5	1.2	4.5	7.0	5.1	6.8	6.8	6.8	0.5	-7.2	-2.1
Slovakia	2.3	-6.7	6.6	2.8	1.9	1.1	5.8	8.8	7.1	-2.6	-2.9	-2.4	-1.3	-8.5	-4.2
Finland	1.0	-6.3	3.7	1.1	0.5	1.4	6.7	8.3	7.7	-0.8	-1.3	-1.5	-1.1	-7.4	-3.4
Euro area	1.2	-7.7	6.3	1.2	0.2	1.1	7.5	9.6	8.6	3.3	3.4	3.6	-0.6	-8.5	-3.5
Bulgaria	3.4	-7.2	6.0	2.5	1.1	1.1	4.2	7.0	5.8	5.2	3.3	5.4	2.1	-2.8	-1.8
Czechia	2.6	-6.2	5.0	2.6	2.3	1.9	2.0	5.0	4.2	0.7	-1.5	-1.0	0.3	-6.7	-4.0
Denmark	2.4	-5.9	5.1	0.7	0.3	1.3	5.0	6.4	5.7	7.9	6.2	6.7	3.7	-7.2	-2.3
Croatia	2.9	-9.1	7.5	0.8	0.4	0.9	6.6	10.2	7.4	2.4	-1.7	0.5	0.4	-7.1	-2.2
Hungary	4.9	-7.0	6.0	3.4	3.0	2.7	3.4	7.0	6.1	-0.9	1.3	1.5	-2.0	-5.2	-4.0
Poland	4.1	-4.3	4.1	2.1	2.5	2.8	3.3	7.5	5.3	0.4	0.6	0.9	-0.7	-9.5	-3.8
Romania	4.1	-6.0	4.2	3.9	2.5	3.1	3.9	6.5	5.4	-4.6	-3.3	-3.4	-4.3	-9.2	-11.4
Sweden	1.2	-6.1	4.3	1.7	0.4	1.1	6.8	9.7	9.3	4.4	3.7	4.0	0.5	-5.6	-2.2
EU	1.5	-7.4	6.1	1.4	0.4	1.3	6.7	9.0	7.9	3.2	3.1	3.4	-0.6	-8.3	-3.6
United Kingdom	1.4	-8.3	6.0	1.8	1.2	2.1	3.8	6.7	6.0	-3.8	-4.1	-4.3	-2.1	-10.5	-6.7
China	6.1	1.0	7.8	:	:	:	:	:	:	1.0	0.6	0.8	:	:	:
Japan	0.7	-5.0	2.7	0.5	0.0	0.2	2.3	4.3	4.5	3.5	3.6	3.2	-2.3	-4.9	-5.3
United States	2.3	-6.5	4.9	1.8	0.5	1.5	3.7	9.2	7.6	-2.3	-3.0	-3.0	-7.2	-17.8	-8.5
World	2.9	-3.5	5.2	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Secondo il [Bollettino economico della BCE del 14 maggio 2020](#), l'area dell'euro sta affrontando una contrazione economica che per entità e rapidità non ha precedenti in tempi di pace. Le misure adottate per il contenimento della diffusione del coronavirus hanno provocato un arresto di gran parte dell'attività economica in tutti paesi dell'area dell'euro e su scala mondiale. Gli **indicatori del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese segnano un drastico calo**, che suggerisce una netta contrazione della crescita economica e un forte deterioramento delle condizioni nel mercato del lavoro. Data l'elevata incertezza sulle dimensioni finali effettive delle ricadute economiche, gli **scenari di crescita elaborati dagli esperti della BCE indicano che quest'anno il PIL dell'area dell'euro potrebbe far registrare una caduta tra il 5 e il 12%**, su cui incideranno in modo decisivo la durata delle misure di contenimento e il buon esito delle politiche di attenuazione delle conseguenze economiche per imprese e lavoratori. Questi scenari prevedono che, con la graduale rimozione delle misure di contenimento, si verificherà una ripresa dell'attività economica, la cui rapidità e portata restano tuttavia fortemente incerte. **Nel primo trimestre del 2020**, interessato solo in parte dalla diffusione del virus, **il PIL in termini reali dell'area dell'euro è diminuito del 3,8%** sul periodo precedente, per effetto delle misure di chiusura (*lockdown*) messe in atto nelle ultime settimane del trimestre. Il brusco ripiegamento dell'attività economica ad aprile suggerisce che tale effetto sarà probabilmente persino più grave nel secondo trimestre.

Secondo la stima rapida dell'Eurostat, nell'area dell'euro l'**inflazione sui dodici mesi** misurata sull'Indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) è scesa **dallo 0,7% di marzo**

allo 0,4% ad aprile, principalmente per effetto della diminuzione dei prezzi dell'energia, ma anche della lieve flessione dell'indice al netto dei beni energetici e alimentari. Tenuto conto del brusco calo dei prezzi correnti del petrolio e dei relativi contratti future, è probabile che l'inflazione complessiva registri un'ulteriore considerevole riduzione nei prossimi mesi. La forte flessione dell'attività economica dovrebbe esercitare effetti negativi sull'inflazione di fondo nei mesi a venire.

PIL in termini reali dell'area dell'euro, indice del clima economico e PMI composito relativo al prodotto

(scala di sinistra: indice di diffusione; scala di destra: variazione percentuale sul trimestre precedente)



Fonti: Eurostat, Commissione europea, Markit ed elaborazioni della BCE.

Note: l'indice del clima economico (Economic Sentiment Indicator, ESI) è standardizzato e ridefinito in modo da ricalcare la media e la deviazione standard del Purchasing Managers' Index (PMI). Le ultime osservazioni si riferiscono al primo trimestre del 2020 per il PIL in termini reali e ad aprile 2020 per l'ESI e il PMI.

1. Consiglio europeo

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

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

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

Non si è registrato consenso sulle modalità di finanziamento dello strumento: si rinvia infatti alla proposta della Commissione per "chiarire **il nesso con il QFP**, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze". Altri importanti elementi da chiarire riguardano la forma che assumeranno gli aiuti (prestiti, sovvenzioni o una formula intermedia), le modalità di utilizzo, la durata temporale nonché il livello dei finanziamenti.

Per dettagli sul dibattito sviluppatosi tra gli Stati membri e sui contributi presentati in questo contesto, si rinvia alla [Nota UE n. 44/7](#);

- 2) l'accordo, già raggiunto in [Eurogruppo](#) il 9 aprile scorso, sull'istituzione di tre reti di sicurezza:
- **per emittenti sovrani**, tramite uno strumento di sostegno basato sull'esistente linea di credito soggetta a condizioni rafforzate attivabile dal Meccanismo europeo di stabilità (MES);
 - **per imprese private**, con l'attivazione del Fondo di garanzia pan-europea della BEI;
 - **per la tutela dell'occupazione** con il Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione (SURE)².
- Il pacchetto - che il Consiglio europeo ha chiesto di rendere **operativo entro il 1° giugno** - avrebbe un valore globale di 540 miliardi di euro.

Sono stati, inoltre, accolti con favore due documenti, ovvero:

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

La prossima convocazione del Consiglio europeo è prevista per il [18 e 19 giugno](#). Non è ancora stato diramato un ordine del giorno ufficiale ma è probabile che si discuta del nuovo quadro finanziario pluriennale, sulla base delle proposte che la Commissione europea dovrebbe presentare a breve (si veda, per maggiori dettagli, il paragrafo dedicato). E' altresì possibile, vista l'importanza dell'argomento, che in quell'occasione il Consiglio europeo sia convocato "fisicamente".

2. Parlamento europeo

La sessione plenaria del Parlamento europeo del [13-16 maggio](#) ha visto l'approvazione di alcune risoluzioni legislative relative a proposte risalenti, non collegate alla crisi sanitaria (tra queste il [regolamento sull'etichettatura dei pneumatici](#) ed il regolamento sulle [prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua](#)) nonché al disarcico del bilancio 2018.

Con specifico riferimento alla crisi economica derivante dalla pandemia, invece, sono state approvate due risoluzioni, entrambe collegate all'imminente revisione del quadro finanziario pluriennale.

In particolare, mercoledì 13 maggio è stata approvata la "**risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti una rete di sicurezza per proteggere i beneficiari dei programmi dell'Unione: elaborazione di un piano di emergenza del QFP**" ([P9 TA-PROV\(2020\)0065](#)). In questo testo si chiede alla Commissione europea di **presentare, entro il 15 giugno 2020, proposte relative a un piano di emergenza**. Queste dovranno fornire una rete di sicurezza a protezione dei beneficiari dei programmi dell'Unione

² Per dettagli sulla proposta relativa a SURE, si rinvia alla [Nota UE n. 48](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

nel caso in cui il QFP 2021-2027 non sia approvato in tempo utile per entrare in vigore il 1° gennaio 2021. Il piano di emergenza dovrebbe:

- 1) **revocare o prorogare i termini** stabiliti negli atti di base di tutti i programmi di spesa pertinenti del QFP;
- 2) ove necessario, **aggiornare gli importi finanziari** sulla base di una proroga tecnica dei livelli del 2020;
- 3) **rivedere norme e obiettivi** che disciplinano i pertinenti programmi di spesa, in modo da riorientarli temporaneamente per affrontare e attenuare le conseguenze economiche e sociali immediate della pandemia di Covid-19 e contribuire alla ripresa;
- 4) **consentire rafforzamenti mirati** e mettere a punto nuovi strumenti e iniziative più urgenti nell'ambito del pacchetto di ricostruzione e ripresa per il *post* Covid-19.

Venerdì 15 maggio, inoltre, è stata approvata la **risoluzione sul nuovo QFP, le risorse proprie ed il piano di ripresa** ([P9_TA-PROV\(2020\)0124](#)). In questo testo il Parlamento europeo ha preliminarmente messo in guardia la Commissione (par. 1 - 5) da tentativi di:

- 1) delineare una strategia europea di ripresa al di fuori del metodo comunitario, facendo ricorso a mezzi intergovernativi;
- 2) elaborare una strategia di ripresa europea non basata sul QFP e sui suoi programmi;
- 3) utilizzare importi fondamentali fuorvianti nella presentazione del programma di ripresa;
- 4) presentare un QFP rivisto in cui il piano di ripresa sia finanziato a scapito dei programmi esistenti o futuri o di costruire strumenti di bilancio senza la partecipazione del Parlamento.

Ha quindi espresso la propria preferenza per:

- 1) un **QFP forte per la ripresa dell'Unione europea e per il futuro** (par. 6-13), in cui:
 - il nuovo Fondo di ripresa e trasformazione sia contabilizzato in aggiunta al prossimo QFP;
 - siano presi in considerazione sia la necessità di affrontare le conseguenze della crisi sia gli **strumenti ed iniziative ulteriori**, collegati alle priorità politiche della Commissione;
 - siano condotte una **valutazione della strategia di ripresa** ed una **revisione di medio termine** del bilancio;
 - si tenga presente che l'anticipazione di risorse (*front-loading*) può da un lato contribuire a mitigare gli effetti immediati della crisi ma, se eccessiva, potrebbe indebolire il bilancio ed impedire all'UE di investire nel futuro;
 - siano prese decisioni coraggiose sul sistema delle **risorse proprie**, del cui massimale si chiede un aumento immediato e permanente. La risoluzione contiene un elenco di quelle di cui si caldeggia l'introduzione: una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie, il reddito derivante dal sistema di scambio delle quote di emissione, un contributo per la plastica e un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera. Il PE ribadisce quindi la propria posizione a favore dell'abolizione di tutte le riduzioni e correzioni, della semplificazione della risorsa propria basata sull'IVA e del ricorso ad ammende e canoni come entrate supplementari per il bilancio dell'UE;
- 2) un **Fondo europeo di ripresa e trasformazione credibile** (par. 14-23), di cui si auspica l'operatività entro l'anno 2020. Il Fondo dovrebbe essere finanziato attraverso l'emissione di **obbligazioni a lungo termine garantite dal bilancio europeo**,

massimizzando il margine di manovra e subordinatamente ad un piano di rimborso. Secondo il Parlamento, il Fondo dovrebbe essere:

- la componente principale di un pacchetto "massiccio", in grado di fornire un impulso agli investimenti - anche attraendo investimenti privati - per un importo pari a **2.000 miliardi di euro** e una durata commisurata al previsto impatto profondo e duraturo della crisi;
- erogato nella forma di **prestiti** e, soprattutto, di **sovvenzioni**, di pagamenti diretti per investimenti e di capitale proprio;
- **gestito direttamente dalla Commissione europea**;
- destinato a **programmi rientranti nel bilancio dell'UE**, che siano pienamente soggetti al controllo e alla partecipazione del Parlamento e rispondano ad adeguati requisiti in materia di revisione contabile e di rendicontazione.

Da un lato si mette in luce che il Fondo non dovrebbe costituire un peso eccessivo per le finanze nazionali e che dovrebbe essere guidato dai principi della sana gestione finanziaria; dall'altra si mette in guardia la Commissione dal fare ricorso a *escamotage* finanziari e a moltiplicatori dubbi per pubblicizzare cifre ambiziose, richiamando la necessità di **preservare la credibilità dell'Unione**. Si chiede la creazione di un nuovo **programma sanitario europeo indipendente**.

In conclusione, la risoluzione afferma l'importanza che gli sforzi profusi abbiano una forte **dimensione sociale** "in modo da garantire che la ripresa rafforzi la coesione territoriale e la competitività, affronti le disuguaglianze sociali ed economiche e risponda alle esigenze di quanti sono stati maggiormente colpiti dalla crisi, come le donne, le minoranze e coloro che si trovano sulla soglia di povertà o al di sotto di essa".

Si ricorda che nell'ultima sessione, del 16 e 17 aprile scorsi, il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per contrastare la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze](#) (per dettagli sulla quale si rinvia alla [Nota 44/6](#)).

3. Eurogruppo

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

A seguito dell'invito di membri del Consiglio europeo del 17 marzo, il successivo [24 marzo](#) l'Eurogruppo si è nuovamente riunito in video conferenza. Dopo l'incontro virtuale, il Presidente Mario Centeno ha [sottolineato](#) il progressivo aumento delle **misure fiscali** adottate a livello nazionale, nonché delle **misure** assunte in modo coordinato **a livello europeo**, avviando il dibattito su **ulteriori forme di sostegno** da utilizzare per gestire la crisi e favorire la ripresa economica. Il Consiglio europeo del 26 marzo ha **preso atto** dei progressi compiuti dall'Eurogruppo, al quale ha rivolto l'invito a "**formulare proposte entro due settimane**". Fra il 7 e il 9 aprile 2020 si è dunque svolto il [successivo meeting](#) dei ministri UE competenti in materia economica, in cui è stato proposto di istituire uno **strumento di sostegno basato sull'esistente linea di credito soggetta a condizioni rafforzate attivabile dal Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, disponibile per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro fino alla fine della crisi, con **condizioni standardizzate, concordate in anticipo** dagli organi direttivi del MES, sulla base di valutazioni delle istituzioni europee. Nel rispetto delle disposizioni istitutive del MES, l'**unico requisito** per accedere alla linea di credito sarà

che gli Stati richiedenti si impegnino a **utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento diretto e indiretto delle spese di prevenzione e assistenza sanitaria legate all'emergenza**. L'ammontare delle **risorse** a disposizione avrà come parametro di riferimento il **2% del PIL** del rispettivo Stato membro alla fine del 2019. L'Eurogruppo ha inoltre **accolto con favore la proposta della Commissione** di istituire uno strumento temporaneo a sostegno degli Stati membri per **proteggere l'occupazione nelle specifiche circostanze di emergenza della crisi COVID-19**, e ha anche **convenuto di lavorare su un *Recovery Fund*** a sostegno della ripresa. Infine, i ministri hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di **adattare la sua proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP)** per riflettere la nuova situazione e le nuove prospettive.

L'8 maggio 2020 i ministri economici dell'eurozona si sono nuovamente riuniti e, al termine dell'incontro, è stata pubblicata una [dichiarazione](#) in cui viene **confermato l'accordo per l'istituzione dello strumento di sostegno per i Paesi colpiti dalla crisi pandemica (*Pandemic Crisis Support*)** fornito dal MES.

Il 7 maggio 2020 la Commissione europea aveva reso pubblici i [risultati](#) delle **valutazioni preliminari, condotte in collaborazione con la Banca centrale europea (BCE) e con il MES**, a conferma **dell'ammissibilità di tutti gli Stati membri dell'eurozona allo strumento di sostegno** per i Paesi colpiti dalla crisi pandemica ([Pandemic Crisis Support](#)) che potrà essere fornito dal MES. In vista della riunione dell'8 maggio, il Vice Presidente Dombrovskis e il commissario Gentiloni avevano inoltre inviato una [lettera](#) al presidente dell'Eurogruppo Centeno per chiarire le modalità (semplificate) mediante le quali la Commissione intende effettuare la sorveglianza nell'ambito del sostegno alla crisi pandemica del MES.

I ministri hanno **accolto con favore le valutazioni preliminari** e hanno **concordato** con l'opinione che **tutti gli Stati membri del MES soddisfano i requisiti** di idoneità per ricevere supporto nell'ambito dello strumento di sostegno in esame. Tali valutazioni sono state condotte in conformità alle procedure definite dall'articolo 13 e seguenti del Trattato istitutivo del MES per la concessione degli strumenti di assistenza finanziaria. La dichiarazione dell'Eurogruppo ricorda che **l'unico requisito per accedere alla linea di credito sarà che gli Stati membri dell'area dell'euro che richiedono assistenza si impegnino a utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi sanitaria**. Questo impegno sarà dettagliato in un **Piano di risposta alla pandemia** che lo Stato richiedente redigerà sulla base di un modello, applicabile a qualsiasi prestito concesso nell'ambito dello strumento di sostegno alla crisi pandemica.

L'Eurogruppo ha inoltre **accolto con favore l'intenzione della Commissione di applicare un quadro di monitoraggio e rendicontazione semplificato**, limitato agli impegni dettagliati nel Piano di risposta pandemica.

I ministri economici dell'eurozona hanno **concordato le caratteristiche e le condizioni standardizzate dello strumento di sostegno**, che sarà disponibile per ciascuno Stato membro la cui moneta è l'euro per un importo che avrà come parametro di riferimento il 2% del proprio PIL registrato alla fine del 2019, per finanziare i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria nazionale. La scadenza media massima dei prestiti dovrebbe essere di 10 anni e il relativo costo dovrebbe essere definito secondo modalità favorevoli adattate alla natura eccezionale di questa crisi. Le richieste di sostegno potranno essere presentate fino al 31 dicembre 2022. A seguito di una richiesta, le istituzioni dovrebbero prontamente confermare le valutazioni preliminari e preparare, insieme alle autorità, lo specifico Piano di

risposta pandemica, basato sul modello concordato. Fatte salve le procedure nazionali relative a ciascuna richiesta, gli organi direttivi del MES approveranno i singoli piani di risposta pandemica, le singole decisioni di concessione dell'assistenza finanziaria e gli accordi relativi alle strutture di assistenza finanziaria, in conformità dell'articolo 13 del Trattato MES. **Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio alla [nota breve n. 190](#) sull'Eurogruppo dell'8 maggio 2020.**

Il [15 maggio 2020](#) l'Eurogruppo si è nuovamente riunito in videoconferenza. La presidentessa della **commissione per i problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo**, è stata invitata a una discussione sulle prospettive economiche della zona euro, in particolare per quanto riguarda l'impatto della crisi Covid-19. Al termine della riunione, il Presidente dell'Eurogruppo ha [osservato](#) che **a partire dal 15 maggio lo strumento di sostegno per i Paesi colpiti dalla crisi pandemica (*Pandemic Crisis Support*) può essere considerato operativo**. Il consiglio dei governatori del MES ha infatti formalmente confermato l'idoneità di tutti gli Stati membri dell'area dell'euro e ha [reso lo strumento disponibile](#) con effetto immediato.

È stato inoltre sottolineato che il Consiglio ha **raggiunto un accordo sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE)**, che diventerà legge a breve, una volta completate le procedure formali. La discussione si è inoltre concentrata sul fondo di garanzia paneuropeo della BEI e sul *Recovery Fund* che sarà oggetto di una proposta della Commissione entro la fine del mese di maggio (per approfondimenti si rinvia ai relativi paragrafi). Su tale ultima iniziativa, i ministri hanno analizzato le questioni relative all'**ammontare di risorse necessarie per costituire un fondo adeguato** e alle **priorità** da individuare per orientare gli interventi di sostegno.

4. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione sta affrontando le questioni connesse all'epidemia nelle sue varie formazioni. Di seguito una panoramica sulle ultime riunioni³:

Consiglio Ecofin - Riuniti in videoconferenza il 19 maggio, i **ministri dell'Economia e delle finanze** hanno proceduto a uno scambio di opinioni sui progressi compiuti in merito alle misure di risposta adottate dall'UE per affrontare la crisi Covid-19. I ministri hanno accolto con favore **l'adozione, mediante procedura scritta, del regolamento sul sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)** (vd. il [comunicato stampa](#)). SURE potrà fornire assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli per contribuire alla copertura dei costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe, anche per i lavoratori autonomi, o a determinate misure di carattere sanitario, in particolare sul posto di lavoro, in risposta alla crisi. SURE è una delle tre reti di sicurezza, del valore di 540 miliardi di euro, per l'occupazione e i lavoratori, le imprese e gli Stati membri, approvata dall'[Eurogruppo](#) il 9 aprile 2020. I capi di Stato e di governo dell'UE hanno approvato l'accordo il 23 aprile e chiesto che il pacchetto sia operativo entro il 1° giugno 2020 (vd. *infra* il paragrafo relativo).

I ministri hanno fatto il punto sulle discussioni in corso per rendere operativa la rete di sicurezza per le imprese tramite il **Fondo di garanzia paneuropeo della Banca europea per**

³ Per le riunioni antecedenti il 1° aprile e il 15 aprile 2020 si rimanda, rispettivamente, alla [Nota UE n.44/3](#) e alla [Nota UE n. 44/6](#).

gli investimenti. La Presidenza ha chiesto la messa a punto dello strumento il più presto possibile. La Commissione e la Banca centrale europea hanno inoltre presentato le loro valutazioni della situazione economica e finanziaria.

I ministri hanno tenuto una discussione a seguito della presentazione, da parte della Commissione europea, del suo approccio volto a rafforzare ulteriormente la **lotta dell'UE contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (AML)**. Il 7 maggio la Commissione ha presentato: un [piano d'azione](#) per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo; una metodologia rivista per definire l'elenco dei Paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche nel rispettivo regime AML. I ministri hanno discusso su come migliorare ulteriormente l'attuale quadro.

I ministri hanno infine accolto con favore l'adozione delle [conclusioni](#) da parte del Consiglio sulle **relazioni per Paese del semestre europeo 2020**.

A margine della videoconferenza, **l'Unione europea, i Balcani occidentali e la Turchia** hanno tenuto il consueto dialogo annuale sulla politica economica. La discussione si è incentrata sull'impatto economico della pandemia di Covid-19 nella regione. I partecipanti hanno infine adottato una [dichiarazione congiunta](#).

Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" - I ministri responsabili della Gioventù si sono riuniti in videoconferenza il 19 maggio per discutere dell'impatto della Covid-19 sui giovani e sul settore della gioventù. La discussione si è incentrata su come la pandemia di Covid-19 abbia un impatto estremamente negativo sul settore della gioventù, in particolare in termini di mobilità, programmi e attività per i giovani, accesso dei giovani ai servizi e all'occupazione, benessere generale e partecipazione dei giovani ai processi decisionali. Tenendo conto del contesto della pandemia di Covid-19, i ministri hanno quindi proceduto a uno scambio di opinioni su: accesso dei giovani ai servizi (fra cui quello sanitario e di consulenza), opportunità di lavoro e partecipazione giovanile; misure da adottare a livello nazionale e dell'UE a sostegno del settore della gioventù. La Presidenza croata ha invitato inoltre un rappresentante del Forum europeo della gioventù per ottenere informazioni di prima mano da parte delle organizzazioni giovanili che si occupano delle esigenze dei giovani durante la pandemia e consentirgli di condividere le sue idee con i ministri.

Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" - I ministri responsabili della Cultura e degli audiovisivi si sono riuniti in videoconferenza il 19 maggio per fare il punto sulle misure già adottate a sostegno dei settori della cultura e dei media nel contesto della pandemia di Covid-19. I ministri hanno preso atto di come i settori culturali e creativi abbiano sofferto per l'impatto economico negativo risultante dalla crisi Covid-19 e delle sfide senza precedenti che si trovano ad affrontare sia attualmente che a lungo termine, in particolare nell'eventualità di una seconda ondata della pandemia. Hanno inoltre discusso delle ulteriori azioni da intraprendere per garantire le attività dei settori culturali e creativi nel contesto della prevista graduale revoca delle misure di contenimento. La Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) sugli esiti delle discussioni.

Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" - I ministri dell'Istruzione, riuniti in videoconferenza il 18 maggio, hanno proceduto a uno scambio di opinioni sull'impatto dell'epidemia Covid-19 sull'istruzione e sulla formazione in tutta l'UE, in particolare nel contesto della graduale revoca delle misure di contenimento. La discussione si è incentrata sulle questioni relative alla riapertura degli istituti di istruzione e di formazione, con particolare attenzione agli aspetti organizzativi e di sicurezza, nonché sullo stato dei lavori in materia di esami conclusivi del ciclo scolastico e ammissione degli studenti all'istruzione

superiore. Inoltre, i ministri si sono soffermati sulle possibili modalità di cooperazione fra gli Stati membri per facilitare il proseguimento della mobilità transfrontaliera ai fini dell'apprendimento. La discussione è stata anche un'opportunità per contribuire ai lavori riguardo al progetto di conclusioni del Consiglio sul contrasto degli effetti della crisi Covid-19 sull'istruzione e la formazione. La Presidenza croata ha infine informato gli Stati membri sullo stato dei lavori in merito all'adozione del progetto di conclusioni del Consiglio sugli insegnanti e i formatori europei del futuro. La Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) sugli esiti delle discussioni.

Consiglio "Competitività" - Il 15 maggio si sono riuniti in videoconferenza i **ministri responsabili dell'Industria e del mercato interno** per discutere dei piani per la ripresa economica dell'UE. Dopo aver preso atto che la pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto dirompente sull'economia e sul mercato interno dell'UE, i ministri si sono concentrati sui temi della tabella di marcia comune per la ripresa (presentati dal Presidente del Consiglio europeo Charles Michel e dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e accolti con favore dai capi di Stato e di governo dell'UE in occasione della [videoconferenza](#) del Consiglio europeo del 23 aprile). Si è discusso in particolare su come: garantire il pieno funzionamento del mercato unico; rilanciare i sistemi industriali europei più duramente colpiti dalla pandemia di Covid-19 (i ministri hanno fra l'altro preso atto dell'analisi preliminare della Commissione su una serie di ecosistemi industriali); assicurare l'autonomia strategica dell'UE nei settori industriali critici, come quelli dei prodotti farmaceutici e delle materie prime nelle telecomunicazioni. I ministri hanno quindi invitato la Commissione ad adottare urgentemente il preannunciato Piano per la ripresa e a inserirvi in quanto parti integranti la transizione verde e la trasformazione digitale. Dopo la videoconferenza la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) (con una sintesi dei risultati delle discussioni).

Consiglio "Affari esteri" - Il 15 maggio si sono riuniti in videoconferenza i **ministri degli Affari esteri**. La riunione è stata presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell. La discussione si è incentrata sul processo di pace in Medio Oriente nel contesto della formazione di un nuovo governo in Israele. I ministri si sono confrontati sui recenti sviluppi internazionali in relazione all'impatto della pandemia di Covid-19, con particolare riferimento alla situazione nel Vicinato meridionale e nel Medio Oriente allargato; hanno inoltre adottato una [dichiarazione](#) sulla situazione nel Mediterraneo orientale. I ministri sono stati infine informati in merito ai preparativi per: la quarta conferenza di Bruxelles sul futuro della Siria e della regione che si terrà il 30 giugno in formato virtuale; una videoconferenza internazionale dei donatori per l'impatto della crisi dei rifugiati e migranti venezuelani nei Paesi dell'America Latina, che si terrà il 26 maggio e sarà copresieduta da Unione europea e Spagna.

Consiglio "Agricoltura e pesca" - Il 13 maggio la Presidenza croata ha organizzato una videoconferenza dei **ministri dell'Agricoltura e della pesca** dell'UE per fare il punto sulle misure adottate finora in relazione alla Covid-19 per limitare l'impatto negativo della pandemia su tali settori. La Commissione ha presentato le azioni in corso e quelle in programma (si è discusso fra l'altro della [proposta di regolamento](#) su misure specifiche volte a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del FEASR in risposta alla pandemia di Covid-19 e del [regolamento \(UE\) 2020/560](#) su misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura). I ministri hanno inoltre esaminato eventuali nuove misure a sostegno dei settori dell'agricoltura e della pesca. Sono state in particolare richieste risorse finanziarie aggiuntive per aiutare il settore vitivinicolo, i produttori di latte, carni bovine, suini e pollame, e l'estensione dei regimi di aiuto all'ammasso privato. Molti ministri (fra cui l'Italia) hanno inoltre sollecitato l'adozione

di un bilancio adeguato per la Politica agricola comune (PAC) post 2020. Al termine della riunione, la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#).

Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" - Il 12 maggio i **ministri della Salute** hanno tenuto una videoconferenza sulla disponibilità di farmaci nell'UE nel contesto della pandemia di Covid-19. Nel corso del dibattito i ministri hanno inoltre avuto l'occasione di fornire il proprio contributo allo sviluppo di una nuova Strategia farmaceutica per l'Europa. Al termine della riunione la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#).

Consiglio "Affari esteri" - Il 12 maggio si è tenuta una riunione in videoconferenza dei **ministri della Difesa** dell'UE, presieduta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell (vd. il [comunicato stampa](#)). I ministri hanno discusso delle implicazioni della pandemia di Covid-19 sulla sicurezza e la difesa, incentrando il dibattito in particolare sull'importante ruolo svolto dalle forze armate nel fornire sostegno agli attori della società civile e supporto transfrontaliero agli Stati membri. Hanno in particolare evidenziato come in tale contesto la *task force* istituita in occasione dell'ultima videoconferenza dei ministri della Difesa del 6 aprile abbia strettamente collaborato con gli Stati membri per assicurare lo scambio di informazioni e condividere le migliori pratiche. I ministri hanno convenuto che l'UE dovrebbe continuare a fare tutto il possibile per mantenere la presenza operativa sul campo delle missioni e operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune, preservando nel contempo la sicurezza del personale schierato. Hanno inoltre sottolineato la necessità di rafforzare la preparazione e la resilienza future, realizzando esercitazioni, rafforzando l'azione in materia di *cyber security* e contrastando le minacce ibride, anche attraverso maggiori sforzi nella lotta alla disinformazione. Il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg e il Sottosegretario generale delle Nazioni Unite per le operazioni di pace Jean-Pierre Lacroix hanno fornito un aggiornamento sui lavori in corso nelle rispettive organizzazioni.

Vertice UE-Balcani occidentali- Previsto inizialmente a Zagabria, il vertice si è tenuto il 6 maggio mediante videoconferenza. Nel corso del vertice è stata messa in luce la solidarietà e la cooperazione reciproche fra l'Unione europea e i Balcani occidentali nella lotta alla Covid-19, evidenziando fra l'altro come i *partner* della regione abbiano contribuito ad aiutare gli Stati membri dell'UE, mentre l'Unione europea da parte sua ha mobilitato più di 3,3 miliardi di euro a favore dei Balcani occidentali. È stata inoltre riaffermata la prospettiva europea dei Balcani occidentali e l'impegno dei *partner* della regione a difendere i valori e i principi europei. Al termine i capi di Stato e di governo dell'UE hanno concordato la [dichiarazione di Zagabria](#), alla quale hanno aderito i Paesi *partner* dei Balcani occidentali.

Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" - Il 5 maggio si sono riuniti in videoconferenza i **ministri dell'Occupazione e affari sociali**. I temi affrontati sono stati i seguenti: le sfide demografiche nel contesto della pandemia di Covid-19 e oltre; le misure nazionali adottate o previste per mitigare gli effetti negativi della crisi sui mercati del lavoro e sull'economia. Gli esiti del dibattito contribuiranno alla messa a punto da parte della Commissione europea di una relazione sull'impatto dell'evoluzione demografica, anche alla luce della pandemia in corso. I ministri si sono inoltre confrontati sulle misure di uscita e di ripresa adottate e previste sia a livello nazionale che dell'UE. In seguito alla videoconferenza, la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) e una [sintesi](#) dei risultati.

Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" - Il 5 maggio si sono riuniti in videoconferenza i **ministri delle Telecomunicazioni**. I ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sul ricorso alle app di tracciamento e di allerta per far fronte alla crisi

derivante dalla pandemia di Covid-19. Hanno svolto inoltre un dibattito più ampio sul ruolo del settore digitale nella ripresa post Covid-19, comprese le misure per incentivare gli investimenti nella realizzazione di nuove infrastrutture digitali ad altissima capacità. A seguito della videoconferenza la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#) e una [sintesi](#) dei risultati del dibattito.

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

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

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

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

Consiglio "Competitività" - Il 27 aprile i **ministri del Turismo** si sono riuniti in videoconferenza. I ministri hanno condiviso informazioni e buone prassi adottate finora a livello nazionale a sostegno del turismo, uno dei settori economici che sono stati colpiti per primi e più pesantemente dalla crisi della Covid-19. Hanno evidenziato infatti come il settore stia registrando un rapido e drastico calo della domanda e un forte aumento della disoccupazione, mettendo a rischio le piccole e medie imprese, e hanno pertanto chiesto che

sia una delle priorità del *Recovery Plan*. I ministri hanno espresso ampio sostegno a favore di misure supplementari e di un coordinamento rafforzato a livello dell'UE e hanno invitato la Commissione a lavorare in via prioritaria a un approccio comune che agevoli la liquidità e mantenga un giusto equilibrio di interessi fra operatori turistici e consumatori. Al termine della riunione la Presidenza croata ha pubblicato un [comunicato stampa](#).

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

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

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

Consiglio Ecofin - Il 16 aprile i ministri delle Finanze dell'UE si sono riuniti in videoconferenza, con la partecipazione della Commissione europea, della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti (BEI). I ministri hanno discusso delle azioni volte a mitigare l'impatto economico dell'epidemia di Covid-19, in particolare le misure proposte dall'[Eurogruppo](#) il 9 aprile (per le quali si rinvia al relativo paragrafo); la Presidenza croata ha dichiarato il proprio impegno a procedere in tempi rapidi con i negoziati sulla proposta della Commissione relativa allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE). È stata inoltre approvata una [dichiarazione](#) a sostegno delle decisioni adottate dalle Autorità europee di vigilanza, in particolare con riferimento all'applicazione flessibile del quadro normativo europeo nei settori bancario, finanziario e assicurativo e alla raccomandazione di astenersi dalla distribuzione dei dividendi. Con riguardo al semestre europeo 2020, i ministri hanno fatto il punto sui progressi compiuti verso un approccio semplificato per la presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza nazionali (PNR e PSC). I ministri sono stati infine informati in merito alle riunioni di primavera del G7 e del G20 e alla riunione annuale del Comitato monetario e finanziario internazionale (IMFC).

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

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

5. Commissione europea

L'impatto della pandemia ha inciso sensibilmente sulla programmazione dei lavori della Commissione europea, che potrebbe dover posticipare la presentazione di alcune delle iniziative preannunciate nel proprio programma annuale⁴. Secondo quanto dichiarato dal Vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič, il **programma di lavoro per il 2020** dovrebbe pertanto subire alcune modifiche in considerazione delle circostanze eccezionali determinate dal Covid-19 e una revisione dello stesso dovrebbe essere presentata entro maggio.

Il programma di lavoro rivisto dovrebbe incentrarsi in particolare sul Piano per la ripresa e sulle azioni volte a sostenere la transizione verde e digitale. Fra le iniziative ritenute più urgenti dalla Commissione figurano inoltre: misure relative al turismo; una comunicazione sulla disinformazione; una nuova strategia concernente il settore farmaceutico; la strategia sulla biodiversità e la strategia alimentare sostenibile "dai campi alla tavola"; il Libro bianco sulle sovvenzioni estere.

Il **13 maggio** la Commissione europea ha presentato **linee guida e raccomandazioni per il turismo e i trasporti** al fine di aiutare gli Stati membri a eliminare gradualmente le restrizioni di viaggio e consentire la riapertura delle imprese turistiche nel rispetto delle necessarie precauzioni sanitarie.

Il pacchetto comprende:

- una [strategia complessiva](#) sul turismo e i trasporti nel 2020 e oltre;
- un [approccio comune](#) per il ripristino della libera circolazione e l'eliminazione delle restrizioni alle frontiere interne dell'UE in modo graduale e coordinato (su cui vd. *infra* il paragrafo relativo alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen);
- [orientamenti](#) relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività;
- una [raccomandazione](#) relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19;

⁴ Per dettagli sul programma della Commissione europea relativo all'anno 2020, si rinvia al [Dossier n.76/DE](#), "Il programma dell'Unione europea per il 2020", realizzato dal Servizio Studi del Senato e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

- [orientamenti](#) per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive.

Gli Stati membri, con il sostegno della Commissione, hanno inoltre concordato gli [orientamenti per l'interoperabilità transfrontaliera delle applicazioni di tracciamento nell'UE](#). Sono indicati come requisiti essenziali delle applicazioni: volontarietà, trasparenza, carattere temporaneo, *cyber security*, uso di dati anonimizzati e della tecnologia *Bluetooth*, interoperabilità transfrontaliera e fra sistemi operativi⁵.

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

5.1 Pacchetto bancario

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

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

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

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

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

⁵ Per approfondimenti vd. la Nota UE [N. 47/1](#) "L'uso di applicazioni mobili di tracciamento in risposta alla pandemia di Covid-19", il [Dossier n. 242](#) *Misure urgenti in materia di intercettazioni, di ordinamento penitenziario, di giustizia civile, penale, amministrativa e contabile e per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19* e il [Dossier n. 242/1](#) *Tracciamento di contatti. Elementi di documentazione* (aggiornato al 4 maggio 2020).

- anticipare la data di applicazione delle norme che incentivano le banche a finanziare dipendenti, PMI e progetti infrastrutturali.

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

5.2 I negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

L'ampiezza della crisi economica che si delinea in conseguenza della pandemia è tale che il **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**⁶ dovrà necessariamente tenere conto delle conseguenze del Coronavirus.

A seguito del mandato ricevuto dal Consiglio europeo del 23 aprile, la Commissione europea starebbe lavorando su **nuove proposte**, che dovrebbero essere presentate il 27 maggio prossimo.

Sembra prefigurarsi un bilancio in cui una parte significativa del piano di ripresa sarebbe mobilizzata all'inizio del ciclo (i primi due o tre anni), con l'ipotesi di **innalzare il tetto delle risorse proprie e degli stanziamenti di impegno dell'Unione** al 2 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri.

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

Nel QFP 2014-2020 le risorse proprie sono limitate ad un massimale dell'1,20 per cento e gli stanziamenti di impegno all'1,26 per cento del reddito nazionale lordo⁷.

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

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

Rimane da verificare in quale misura si farà ricorso a prestiti o a sussidi.

Risulterebbe che la Commissione stia lavorando ad un **pacchetto, composto di tre elementi**:

⁶ Per dettagli sulle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'evoluzione del negoziato per la loro approvazione si rinvia ai Dossier del Servizio studi del Senato: "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Le proposte originarie della Commissione europea" ([78/DE](#)) e "Il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. I negoziati dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020" ([79\1 DE](#)).

⁷ Per maggiori dettagli sui massimali del QFP 2014-2020 si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

- 1) una **Comunicazione generale sulla strategia della ripresa**, basata sulla [tabella di marcia comune](#) esaminata durante il Consiglio europeo del 23 aprile ed illustrata nel paragrafo sul Consiglio europeo. Dovrebbe essere corredata di una valutazione dei bisogni differenziato per settori;
- 2) il **nuovo quadro finanziario pluriennale**, incluso il regolamento sulle risorse proprie, e il Recovery Fund;
- 3) il **nuovo calendario legislativo** rivisto della Commissione.

Si prevede che, una volta presentate le proposte, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel avvii un ciclo di consultazioni con i *leader* degli Stati membri nella speranza di raggiungere un accordo già al Consiglio europeo di giugno.

Per dettagli sulla richiesta, elaborata dal Parlamento europeo, di elaborare un piano di emergenza del QFP entro metà giugno si rinvia al paragrafo dedicato all'attività del PE.

5.3 Lo European recovery Fund

Il 13 maggio, prendendo la parola in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo, la [presidente von der Leyen](#) ha delineato la fisionomia che dovrebbe assumere la proposta dell'European Recovery Fund.

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

Sulla base delle anticipazioni della Presidente, il Fondo dovrebbe essere operativo **all'interno del bilancio dell'Unione**, finanziato con un margine più ampio, ovvero l'importo massimo dei prestiti che la Commissione può contrarre sui mercati dei capitali con la garanzia degli Stati membri. Tutte le risorse così ottenute dovrebbero essere inserite nel bilancio UE per **l'utilizzo nei settori in cui vi è maggiore necessità e maggiore potenziale**. L'erogazione avrà luogo attraverso programmi UE, anche per consentire al Parlamento europeo di esercitare la propria funzione di controllo⁸.

Il Fondo dovrebbe avere una **durata breve**, concentrata sui primi anni della ripresa. La Presidente ha accennato al fatto che dovrebbe includere sovvenzioni - senza specificare in quale percentuale - e alla possibilità di anticipare parte dell'investimento già nel corso del 2020.

Si prevede di **articolare la spesa intorno a tre pilastri**.

- 1) **sostenere gli Stati membri** ai fini della ripresa e del rafforzamento post-crisi. Gran parte delle risorse dovrebbero essere destinate a questo primo pilastro nella forma di una **dotazione integrativa per la coesione**, da assegnare sulla base della gravità delle ripercussioni economiche e sociali della crisi.
Tali risorse consentiranno - nel quadro del semestre europeo - investimenti pubblici e riforme, purché in linea con le priorità europee (transizione verso un'Europa climaticamente neutra, resiliente e digitalizzata).

⁸ Per dettagli sul ruolo del PE nella verifica del bilancio dell'Unione, si rinvia alla Nota tematica del Parlamento europeo "[Il controllo di bilancio](#)", aprile 2020.

Ne potranno beneficiare tutti gli Stati membri, a prescindere dalla loro appartenenza alla zona euro, e andranno a sostenere *in primis* le parti dell'Unione che sono state maggiormente colpite dalla pandemia;

- 2) **rilanciare l'economia** e incrementare gli investimenti privati, con l'introduzione di un meccanismo strategico per gli investimenti ed un nuovo strumento per la solvibilità, a tutela anche di settori strategici quali il farmaceutico;
- 3) far tesoro degli **insegnamenti più immediati derivanti della crisi**. Sulla base dell'esperienza maturata, saranno rafforzati i programmi che hanno dimostrato la loro utilità durante la crisi, tra cui RescEU o Orizzonte Europa. Si preannunciano la creazione di un programma specifico dedicato alla salute ed il rafforzamento degli strumenti per la politica di vicinato, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione internazionale e l'assistenza preadesione.

Per dettagli sulla **risoluzione del Parlamento europeo sul nuovo QFP, le risorse proprie ed il piano di ripresa** ([P9_TA-PROV\(2020\)0124](#)), che ipotizza un fondo di importo pari a 2.000 miliardi di euro, si rinvia al paragrafo dedicato.

Il 18 maggio è stata anche presentata un'[iniziativa congiunta franco-tedesca](#), in cui la cancelliera Merkel ed il presidente Macron hanno proposto un piano di ripresa dalla crisi.

Con specifico riferimento alla dimensione di bilancio, la **proposta franco-tedesca** sollecita la creazione, nel quadro del prossimo QFP, di un **recovery fund ambizioso, temporaneo e mirato** per sostenere e rinforzare la ripresa, con un **QFP anticipato e concentrato sui primi anni** della sua durata. Si propone di autorizzare la Commissione europea a **contrarre prestiti sui mercati finanziari a nome dell'Unione**, nel rispetto dei trattati istitutivi, del quadro di bilancio e dei diritti dei Parlamenti nazionali. Nella visione franco-tedesca:

- 1) il Fondo dovrebbe avere una **dotazione di 500 miliardi di euro**, destinati alle regioni ed ai settori maggiormente colpiti, sulla base dei programmi di bilancio dell'Unione e nel rispetto delle priorità dell'UE (transizione verde e digitale);
- 2) il finanziamento sarà finalizzato alle difficoltà legate alla pandemia e dovrebbe costituire una **previsione straordinaria e complementare, integrata nella decisione sulle risorse proprie**, con un volume ed una scadenza chiaramente specificati e collegati ad un piano vincolante di rimborso che ecceda la durata del QFP;
- 3) il **raggiungimento di un accordo d'insieme** su QFP e sul *recovery fund* è necessario ed urgente;
- 4) tale sostegno alla ripresa completa gli sforzi nazionali e la serie di misure prese dall'Eurogruppo e si appoggerà su un impegno chiaro, da parte degli Stati membri, ad applicare **politiche economiche sane ed un programma di riforme ambizioso**;
- 5) il **miglioramento del quadro per una tassazione equa** nell'Unione rimane una priorità.

Il piano franco-tedesco si articola in tre ulteriori punti, ovvero:

- 1) **strategia sanitaria dell'Unione europea** che assicuri **sovranià sanitaria**;
- 2) **accelerazione della transizione ecologica e digitale**;
- 3) **potenziare la resilienza economica ed industriale e la sovranità e dare un nuovo impulso al mercato unico**.

Dopo che la Commissione europea avrà presentato le proposte relative al Fondo, ma anche al QFP in generale, la fase di negoziazione si preannuncia complessa in virtù delle **divisioni che caratterizzano la posizione degli Stati membri**, i quali sembrano divisi tra:

- 1) **Stati "ambiziosi"**, tra cui l'Italia, i quali sollecitano - in risposta specifica alla pandemia - una dimensione adeguata del Recovery Fund, con il giusto *mix* di prestiti e sussidi e scadenze almeno venticinquennali per i prestiti. Si auspica anche un *front-loading* che consenta al Fondo di essere operativo già dai prossimi mesi. In particolare, fonti di stampa hanno riferito della specifica richiesta, da parte di un gruppo di paesi dell'Europa meridionale, di finanziamenti pari a almeno mille miliardi di euro, da distribuire con una quota "significativa" di sovvenzioni a fondo perduto, oltre a prestiti "con una durata molto lunga", alcuni dei quali disponibili "il prima possibile, al più tardi entro settembre 2020". Tali richieste sarebbero contenute in un documento firmato da Italia, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo e Cipro;
- 2) **Stati frugali** (Germania e paesi nordici), i quali richiedono uno stretto legame tra QFP e Fondo. Gli osservatori ritengono che tale legame sia strumentale a contenere ambizione e portata innovativa del Fondo medesimo;
- 3) il cosiddetto "**gruppo della coesione**", che riunisce i Paesi dell'est. Questi auspicano che la proposta della Commissione sia basata non solo su elementi contingenti ma su un'analisi complessiva, che assicuri inclusività, accessibilità e pari opportunità. Secondo questi Stati la proposta sul QFP dovrebbe essere ambiziosa non solo nel breve, ma anche nel lungo termine, e basata soprattutto sulle politiche esistenti della coesione e della PAC.

5.4 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, l'8 maggio scorso ha approvato una seconda modifica del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 adottato il 19 marzo scorso ed emendato il 3 aprile⁹.

Si ricorda che il Quadro temporaneo, come modificato il 3 aprile scorso, legittima, fino al **31 dicembre 2020, 10 tipologie di aiuti di stato** al fine di **consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza del coronavirus.**

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

Sulla base di queste norme orizzontali e in stretta cooperazione con gli Stati membri, la Commissione ha dichiarato di avere approvato finora aiuti di Stato all'economia dell'UE per un importo stimato di **1900 miliardi di euro.**

Per una panoramica aggiornata sugli aiuti di stato concessi agli Stati membri a norma del Quadro temporaneo si rimanda alla pagina a cura della Commissione europea¹⁰. Per quanto riguarda l'**Italia**, si veda *infra*, il paragrafo 5.4.1.

⁹ Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 8 della Nota UE 44/3 a cura del Servizio Studi del Senato.

¹⁰ L'aggiornamento è disponibile in lingua inglese.

Le modifiche adottate l'8 maggio **estendono ulteriormente** il Quadro temporaneo inserendo la possibilità per gli Stati di varare misure per la **ricapitalizzazione** di società non finanziarie e la concessione di **debiti subordinati**¹¹ a favore delle imprese in difficoltà. Allo stesso tempo le nuove disposizioni fissano una serie di condizioni per evitare distorsioni della concorrenza. Le condizioni in materia di **ricapitalizzazioni** riguardano:

- ✓ la necessità dell'intervento (non sono disponibili altre soluzioni, l'intervento è nell'interesse comune e non va oltre a quanto necessario per ricostruire il patrimonio dell'impresa);
- ✓ **l'ingresso dello Stato nel capitale delle imprese e la relativa remunerazione (lo Stato deve essere adeguatamente retribuito per i rischi che assume attraverso l'aiuto alla ricapitalizzazione. Inoltre, per garantire la natura temporanea dell'intervento dello Stato, il meccanismo di remunerazione deve incentivare i beneficiari e/o i loro proprietari a riacquistare le azioni acquisite dallo Stato con la misura di aiuto);**
- ✓ **l'uscita dello Stato dal capitale delle imprese interessate (i beneficiari e gli Stati membri sono tenuti ad elaborare una strategia di uscita. Se, sei anni dopo l'aiuto alla ricapitalizzazione nel caso delle società quotate in borsa o sette anni nel caso delle altre imprese, l'uscita dello Stato è in dubbio, dovrà essere notificato alla Commissione un piano di ristrutturazione per il beneficiario);**
- ✓ **la governance (fino a quando lo Stato non sarà completamente uscito, i beneficiari sono soggetti al divieto di versare dividendi e riacquistare azioni. Inoltre, fino al momento in cui sarà rimborsato almeno il 75 % della ricapitalizzazione, si applica una rigorosa limitazione della remunerazione della dirigenza, compreso il divieto dei bonus.);**
- ✓ **il divieto di sovvenzioni incrociate e di acquisizioni.**

Sono inoltre previsti obblighi in materia di trasparenza pubblica e di rendicontazione che, per le grandi imprese, prevedono l'obbligo di riferire sull'uso degli aiuti ricevuti e sul rispetto delle loro responsabilità legate alla **transizione verde e digitale**.

Le misure in materia di ricapitalizzazioni si applicano fino a **fine giugno 2021**.

Per quanto riguarda i **debiti subordinati**, la modifica introdotta integra le disposizioni previste dal Quadro temporaneo in materia di prestiti, inserendo la possibilità per gli Stati membri di sostenere le imprese in difficoltà concedendo loro debito subordinato a condizioni favorevoli nei casi di insolvenza. Il Quadro modificato definisce quindi i termini con cui gli Stati possono garantire questi tipi di debito e stabilisce i casi in cui si applicano le medesime condizioni previste per le ricapitalizzazioni.

La Commissione europea sta lavorando inoltre alla modifica del [regolamento](#) sulle esenzioni per categoria che autorizza gli Stati membri ad attuare senza previa approvazione della Commissione una vasta gamma di aiuti di Stato che hanno scarse probabilità di falsare la concorrenza. Lo scorso [11 maggio](#) la Commissione europea ha invitato gli Stati membri e altri portatori di interessi ad esprimersi su una proposta di revisione del suddetto regolamento¹². La Commissaria Margrethe Vestager, Vicepresidente esecutiva responsabile della politica di concorrenza, ha affermato che "*Sebbene siano state introdotte norme temporanee specifiche in materia di aiuti per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia di coronavirus, è particolarmente importante che i finanziamenti che non causano indebite distorsioni della concorrenza possano raggiungere in fretta le imprese attive nel mercato unico*".

¹¹ Il debito subordinato è un debito che in caso di fallimento di una società viene rimborsato successivamente a tutti gli altri debiti definiti "senior" o "di primo rango".

¹² Per il progetto di regolamento di modifica e i dettagli della consultazione pubblica si rinvia alla seguente pagina: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_gber/index_en.html

5.4.1 Aiuti di stato dell'Italia

Lo scorso [4 maggio](#) la Commissione europea ha approvato un regime di aiuti per **30 milioni di euro** concessi dallo Stato italiano a sostegno delle piccole e medie imprese attive nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca nel contesto dell'emergenza Covid-19. Il regime mira a dare accesso a tali imprese agli strumenti finanziari necessari per coprire il fabbisogno immediato di capitale circolante, aiutandole così a proseguire le loro attività. Nell'ambito del regime, il sostegno sarà concesso sotto forma di prestiti a tasso zero da parte dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA).

Tale regime è previsto dall'articolo 13, comma 11 del [Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23](#) (Decreto Liquidità), che dispone che le prescrizioni dell'articolo 13, relativo alla concessioni di prestiti alle imprese, in quanto compatibili, si applicano anche alle garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca previste dal [decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102](#) (articolo 17, comma 2).

Oltre al suddetto regime all'Italia sono stati autorizzati sinora **6 regimi di aiuti**¹³ a norma del Quadro temporaneo.

5.5 Gestione delle frontiere esterne

L'8 maggio la Commissione ha pubblicato la "Seconda valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE" ([COM\(2020\)222](#)) con cui ha invitato **gli Stati membri Schengen e gli Stati associati Schengen a prorogare di altri 30 giorni, fino al 15 giugno 2020, la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso l'Unione europea.**

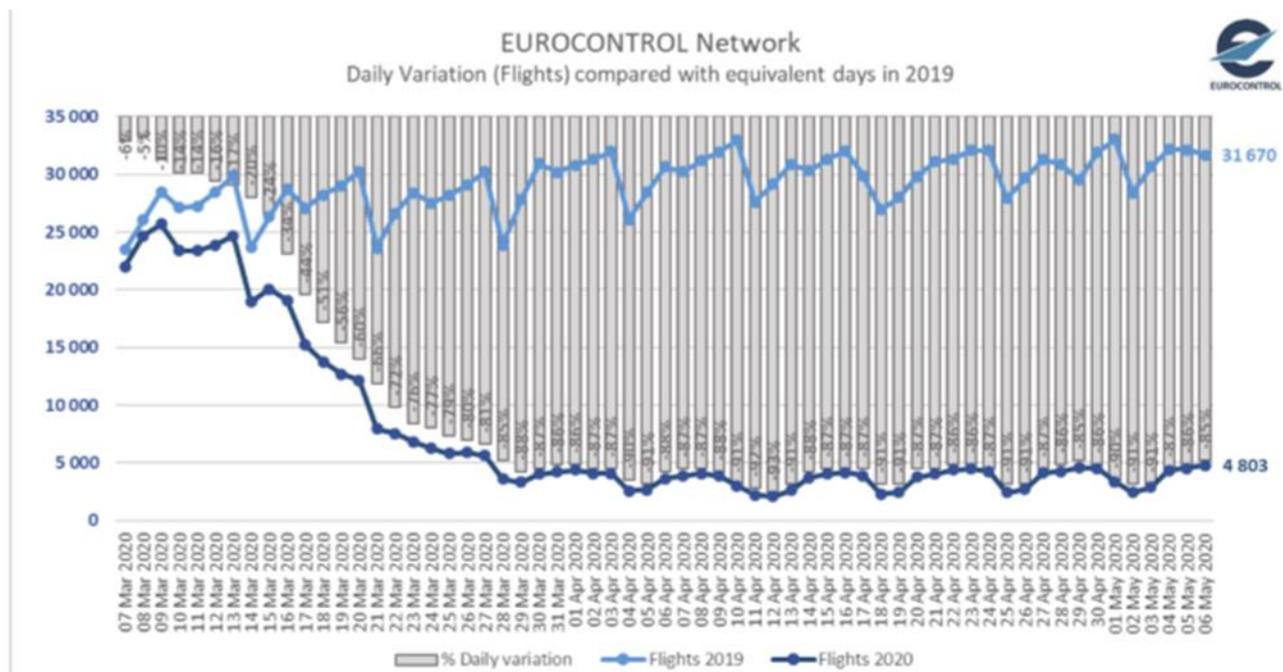
La Commissione assisterà gli Stati membri nell'attuazione della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE, anche attraverso riunioni periodiche in videoconferenza con i ministri degli Affari interni. Qualsiasi ulteriore proroga di tale periodo dovrà essere valutata di nuovo, in funzione degli sviluppi della situazione epidemiologica.

La revoca della restrizione dei viaggi dovrebbe essere graduale: nella [tabella di marcia](#) comune europea verso la **revoca delle misure di contenimento**, presentata il 15 aprile dalla Commissione europea e dal Presidente del Consiglio europeo, si è sottolineata la necessità di una riapertura graduale e coordinata delle frontiere interne allo spazio Schengen prima che le frontiere esterne possano essere riaperte in una seconda fase, tenuto conto della diffusione del virus al di fuori dell'UE e dei rischi di un nuovo contagio.

Nel documento di valutazione, la Commissione ha esaminato gli **sviluppi successivi all'adozione della comunicazione sulla valutazione dell'applicazione della restrizione dei viaggi dell'8 aprile**. In particolare, rileva come nel mese di aprile si sia continuato ad assistere a una **drastica riduzione dei viaggi globali**, sia dall'UE e verso l'UE che all'interno dell'UE.

Alla data del 6 maggio 2020 [Eurocontrol](#) ha registrato una riduzione complessiva dell'84,8% del numero di voli, con 26.867 voli in meno rispetto al 2019. Attualmente rimangono principalmente voli cargo, e tendenze analoghe si riscontrano anche per altri mezzi di trasporto, quali traghetti, autobus e treni.

¹³ Per gli aiuti autorizzati all'Italia a norma del Quadro temporaneo si rinvia al paragrafo 4.2.1 della Nota UE 44/5 a cura del Servizio Studi del Senato.



La Commissione evidenzia tuttavia che, sebbene alcuni Stati membri dell'UE e Stati associati Schengen stiano prendendo iniziative preliminari per allentare le misure applicate al fine di contrastare la diffusione della pandemia, la situazione rimane fragile sia in Europa che nel resto del mondo. Ritiene pertanto necessario mantenere le misure alle frontiere esterne al fine di ridurre il rischio che la malattia si diffonda tramite i viaggi verso l'UE.

L'ambito di applicazione della proroga della restrizione temporanea dei viaggi dovrebbe essere lo stesso di quello stabilito nelle comunicazioni della Commissione del 16 marzo (**Covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE - [COM\(2020\)115](#)**) e dell'8 aprile 2020 (**valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE - [COM\(2020\)148](#)**).

La restrizione temporanea dei viaggi e la relativa proroga richiesta si applicano a tutti gli spostamenti non essenziali da Paesi terzi verso la "zona UE+", che comprende gli Stati membri Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e i quattro Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), per un totale di 30 Paesi. La Commissione chiede di mantenere un approccio coordinato alla proroga, poiché l'azione alle frontiere esterne può risultare efficace solo se attuata in modo uniforme e con lo stesso termine finale da tutti gli Stati membri dell'UE e gli Stati Schengen, per tutte le frontiere.

Sono esentati dalla restrizione temporanea dei viaggi:

- i cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione europea¹⁴ 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.

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

E' stato inoltre raccomandato agli Stati membri di non applicare la restrizione a categorie specifiche di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale¹⁵, fra cui:

- operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani;
- lavoratori frontalieri;
- lavoratori stagionali del settore agricolo;
- personale del settore dei trasporti;
- diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali, personale militare e operatori umanitari impegnati nell'esercizio delle proprie funzioni;
- passeggeri in transito;
- passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi;
- persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari nel rispetto del principio di *non-refoulement*.

Nell'applicare la restrizione temporanea dei viaggi, la Commissione invita inoltre gli Stati membri a seguire le linee guida del 30 marzo 2020 (**linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti** - [C\(2020\)2050](#)). Le linee guida sono state elaborate con il contributo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e di Europol.

La Commissione ricorda infine il punto 15 della comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi del 23 marzo 2020¹⁶, e invita tutti gli Stati e i soggetti a proseguire la cooperazione e ad applicare nella misura più ampia possibile alle frontiere esterne gli **orientamenti attuativi sulle corsie verdi** [C\(2020\)1897](#) (su cui vd. *infra* il paragrafo relativo alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen).

Per approfondimenti in merito alle citate comunicazioni della Commissione europea si rimanda alle precedenti edizioni della presente Nota.

5.6 Misure di sostegno al reddito e all'occupazione

Il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta relativa all'istituzione di "Sure"¹⁷, un **Fondo europeo di sostegno a strumenti nazionali per la lotta alla disoccupazione** ([COM\(2020\) 139](#)).

La proposta è volta a tutelare i lavoratori e i posti di lavoro messi a rischio dall'epidemia di COVID19 mediante la creazione di uno strumento temporaneo, ad integrazione delle misure nazionali, che metta a disposizione degli Stati membri risorse aggiuntive per il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe, miranti a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi.

¹⁵ La Commissione ha sottolineato tuttavia che dovranno comunque essere effettuati controlli sanitari coordinati e rafforzati sulle persone autorizzate a entrare nella zona UE+.

¹⁶ Il punto 15 specifica che "quanto al Regno Unito (trattato come membro dell'UE fino alla fine del periodo di transizione), ai Paesi terzi del vicinato, ai membri del SEE, alla Svizzera, ai Paesi e alle economie dei Balcani occidentali e alla cooperazione con i Paesi che partecipano al meccanismo di protezione civile dell'Unione, in particolare quelli della rete TEN-T estesa, le rispettive autorità nazionali sono invitate a collaborare strettamente con la rete di punti di contatto dell'UE".

¹⁷ L'acronimo "Sure" deriva dall'inglese "instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency", strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nel corso di un'emergenza.

Per ulteriori dettagli sul contenuto si rinvia alla [Nota UE n. 48](#) del Servizio studi del Senato della Repubblica.

Le negoziazioni stanno proseguendo celermente al fine di rendere operativa la proposta entro il 1° giugno, come auspicato in sede di Consiglio europeo. Risulta che sarebbe stato raggiunto un consenso sui seguenti elementi:

- 1) l'ampliamento della portata dello strumento per inserirvi la copertura di alcune spese mediche, in particolare - ma non esclusivamente - sul luogo di lavoro;
- 2) l'introduzione del termine temporale di durata del programma (*sunset clause*) del 31 dicembre 2022;
- 3) la previsione - che, secondo fonti di stampa, non è stata accolta con favore da tutti gli Stati membri - in base alla quale la Commissione europea, prima di utilizzare le garanzie nazionali, dovrebbe esaminare la possibilità di attingere dal margine disponibile per stanziamenti di pagamento nelle risorse proprie dell'Unione europea.

6. Autorità europee di vigilanza (AEV)

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

7. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen

Negli orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19 ([C\(2020\)1753](#)), del 16 marzo 2020, la Commissione europea aveva 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 conformi al Codice frontiere Schengen¹⁸. Per i cittadini dell'Unione, devono inoltre essere garantite le salvaguardie istituite dalla [direttiva sulla libera circolazione](#).

¹⁸Come indicato al punto 18 degli orientamenti, in situazioni estremamente critiche uno Stato membro può ritenere necessario reintrodurre i controlli di frontiera per far fronte al rischio rappresentato da una malattia contagiosa.

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

Il 30 marzo la Commissione europea ha inoltre presentato orientamenti per garantire la **libera circolazione dei lavoratori che esercitano professioni critiche** ([C\(2020\)2051](#)). Tali orientamenti lasciano impregiudicate le misure specifiche delineate nella comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi e negli orientamenti per agevolare le **operazioni di trasporto aereo di merci** durante l'epidemia di Covid-19 ([C\(2020\)2010](#)). Sebbene la Commissione riconosca che le restrizioni al diritto alla libera circolazione dei lavoratori possano essere giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, gli orientamenti delineano indicazioni pratiche per garantire che i lavoratori transfrontalieri, i lavoratori distaccati e i lavoratori stagionali continuino ad attraversare le frontiere interne dell'UE. La Commissione ha in particolare invitato gli Stati membri ad adottare misure specifiche per garantire un approccio coordinato a livello di Unione, in particolare per quei lavoratori che esercitano professioni critiche in quanto svolgono attività connesse ai servizi essenziali, come il sistema sanitario, la realizzazione e la manutenzione di attrezzature e infrastrutture mediche, la fornitura di beni di prima necessità¹⁹.

Alla data del **18 maggio 2020**, gli Stati che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere interne per il Covid-19 sono: Belgio, Norvegia, Portogallo, Austria, Ungheria, Svizzera, Danimarca, Lituania, Germania, Estonia, Finlandia, Polonia, Francia, Slovacchia, Islanda, Repubblica ceca e Spagna²⁰.

Il **13 maggio** la Commissione europea ha presentato una serie di orientamenti e raccomandazioni per turisti, viaggiatori e imprese con l'obiettivo di consentire ai cittadini di andare in vacanza e rivedere i propri familiari, alle imprese turistiche di riaprire dopo il periodo di contenimento e agli Stati membri di eliminare gradualmente le restrizioni agli spostamenti, rispettando nel contempo le necessarie precauzioni sanitarie. Il pacchetto di misure include la comunicazione "**Covid-19 - Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne**" ([C\(2020\)3250](#)).

Scopo della comunicazione è invitare gli Stati membri ad **avviare un processo di riapertura della piena circolazione transfrontaliera all'interno dell'Unione**, in quanto uno dei presupposti indispensabili per la **ripresa del settore turistico e dei trasporti**.

La Commissione evidenzia che le prime misure adottate dagli Stati membri erano intese a trovare un equilibrio fra, da un lato, l'obiettivo di ritardare la diffusione della pandemia e ridurre il rischio di eccessiva pressione sui sistemi sanitari e, dall'altro, la necessità di limitare

¹⁹ Per approfondimenti sulle citate comunicazioni della Commissione europea si rimanda alla precedente Nota [N. 44/7](#).

²⁰ La Svezia ha reintrodotta controlli alle sue frontiere interne fino all'11 novembre 2020 per il persistere della minaccia terroristica e le carenze nei controlli alle frontiere esterne.

gli effetti negativi sulla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. Con il graduale miglioramento della situazione sanitaria, tale equilibrio dovrebbe orientarsi verso un ritorno alla libera circolazione delle persone senza restrizioni e il ripristino dell'integrità dello spazio Schengen, uno dei principali risultati dell'integrazione europea.

Nella [tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19](#), adottata il 15 aprile dalla Presidente della Commissione europea, insieme al Presidente del Consiglio europeo, era stato evidenziato che, pur essendo necessaria una riapertura graduale delle frontiere per ripristinare il normale funzionamento dello spazio Schengen, i controlli alle frontiere interne dovranno essere revocati in modo coordinato e solo quando verrà constatata una sufficiente convergenza della situazione epidemiologica nelle regioni di confine. La tabella di marcia comune ha chiesto quindi alla Commissione di: 1) continuare ad analizzare la **proporzionalità delle misure adottate dagli Stati membri** per far fronte alla pandemia di Covid-19 in funzione dell'evolversi della situazione, e 2) di intervenire per richiedere la revoca delle misure ritenute sproporzionate, in particolare laddove incidano sul mercato unico²¹.

La Commissione ribadisce ora che la revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli alle frontiere interne deve essere basata sull'attenta considerazione della situazione epidemiologica in tutta Europa e nei singoli Stati membri. Qualora la situazione sanitaria non giustifichi un'eliminazione generalizzata delle restrizioni, la Commissione propone un **approccio graduale e coordinato** che inizi con l'eliminazione delle restrizioni fra zone o Stati membri che presentino situazioni epidemiologiche sufficientemente simili. L'approccio deve inoltre essere **flessibile** e comprendere la possibilità di reintrodurre determinate misure qualora la situazione epidemiologica lo richieda.

Gli Stati membri dovrebbero tener conto degli elementi e delle considerazioni politiche di seguito elencati:

1. valutazione della convergenza delle **situazioni epidemiologiche**. Le restrizioni dei viaggi dovrebbero essere revocate dapprima in zone che registrino una situazione epidemiologica comparabile sulla base degli orientamenti forniti dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), e in cui esistono sufficienti capacità in termini di ospedali, test, monitoraggio e tracciamento dei contatti. L'ECDC sta sviluppando e terrà aggiornata, di concerto con gli Stati membri, una [mappa](#) del livello di trasmissione della Covid-19, anche a livello subnazionale;
2. necessità di applicare **misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale**. Una condizione preliminare per l'abolizione delle restrizioni dei viaggi (anche a livello transfrontaliero) è la capacità di garantire che le misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale, possano essere monitorate lungo l'intero itinerario, dal luogo di origine a quello di destinazione, compreso l'attraversamento delle frontiere. Laddove sia più difficile garantire il distanziamento interpersonale dovrebbero essere introdotte salvaguardie e misure supplementari che portino a livelli di protezione equivalenti, conformemente alle raccomandazioni formulate per il settore dei trasporti ([C\(2020\)3139](#)) e per il comparto ricettivo ([C\(2020\)3251](#)). In tale contesto, la Commissione e gli Stati membri hanno inoltre pubblicato un [protocollo sui principi di interoperabilità](#) per fare in modo che app di

²¹ Il Parlamento europeo, nella sua [risoluzione](#) del 17 aprile, ha esortato gli Stati membri ad adottare soltanto misure necessarie, coordinate e proporzionate nel limitare i viaggi o nell'introdurre e prolungare i controlli alle frontiere interne, e ha sottolineato la necessità di tornare alla piena operatività dello spazio Schengen di libera circolazione, senza controlli alle frontiere interne, quale parte di una strategia di uscita dalla crisi.

tracciamento dei contatti approvate su base volontaria possano funzionare oltre frontiera e siano affidabili ovunque si trovino gli utilizzatori in Europa;

3. proporzionalità, vale a dire il confronto fra i vantaggi derivanti dal mantenimento di restrizioni generalizzate e **considerazioni di ordine economico e sociale**, compreso l'impatto sulla mobilità dei lavoratori e degli scambi commerciali a livello transfrontaliero. Le restrizioni generalizzate alla libera circolazione da e verso altre regioni o zone di Stati membri con un profilo di rischio generale simile dovrebbero essere sostituite da misure più mirate, in particolare per quanto riguarda la circolazione transfrontaliera nei settori chiave della sanità, dell'economia e delle attività sociali.

Tenuto conto dei criteri di cui sopra, la Commissione sottolinea l'opportunità di prevedere un approccio graduale alla revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli di frontiera. Il processo può essere strutturato in tre fasi:

- **Fase 0: situazione attuale.**
- **Fase 1: verso il ripristino della libertà di circolazione grazie alla revoca parziale delle restrizioni e dei controlli alle frontiere interne.** Se gli sviluppi epidemiologici in Europa continuano a seguire l'attuale tendenza positiva, in particolare una volta raggiunta una velocità di trasmissione sufficientemente bassa, le restrizioni dei viaggi e i controlli di frontiera dovrebbero essere gradualmente revocati **in tutta l'UE**. Se ciò non fosse immediatamente possibile, le restrizioni dei viaggi e i controlli di frontiera dovrebbero essere eliminati **nelle regioni, nelle zone e negli Stati membri** le cui situazioni epidemiologiche evolvono positivamente e sono sufficientemente analoghe tra loro. La Commissione ritiene il **principio di non discriminazione** di particolare importanza: qualora uno Stato membro decida di autorizzare i viaggi nel proprio territorio o in regioni e zone specifiche all'interno del suo territorio, dovrebbe farlo in modo non discriminatorio, consentendo i viaggi da tutte le regioni o tutti i Paesi dell'UE aventi una situazione epidemiologica analoga. In particolare, qualora uno Stato membro decida di revocare le proprie restrizioni dei viaggi da e verso un altro Stato membro, o regioni o zone di tale Stato membro, la revoca deve applicarsi senza discriminazioni a tutti i cittadini dell'UE e a tutti coloro che risiedono in tale Stato membro, indipendentemente dalla loro cittadinanza, e dovrebbe applicarsi a tutte le parti dell'Unione aventi una situazione epidemiologica analoga. La Commissione specifica inoltre che la possibilità di effettuare viaggi regolari e sicuri dovrebbe essere riconosciuta non solo per motivi professionali, ma anche per motivi personali, quali la visita a familiari.
- **Fase 2: revoca generale delle restrizioni e dei controlli alle frontiere interne.** Quest'ultima fase, attuabile quando la situazione epidemiologica nell'UE sarà sufficientemente positiva e convergente, consisterà nel revocare tutte le restrizioni e i controlli alle frontiere interne collegati alla Covid-19, mantenendo nel contempo le misure sanitarie necessarie (igiene personale, distanziamento interpersonale) all'interno (di parti) dei territori degli Stati membri e continuando a svolgere ampie campagne d'informazione.

La Commissione evidenzia infine la necessità di dar seguito ai lavori del "Gruppo d'informazione Covid-19 - Affari interni" e di **rafforzare il coordinamento** per garantire un approccio mirato e coerente alla revoca delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli alle frontiere interne. Suggerisce a tal fine che raccomandazioni concrete siano elaborate nell'ambito dei quadri già esistenti, in particolare il meccanismo dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) e gli scambi informali fra gli Stati membri e la Commissione promossi dal Consiglio.

8. Parlamenti nazionali

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

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

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

Nella propria risposta del 6 maggio, il Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno ha espresso il proprio sostegno alla partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali nel dibattito in corso sulla ripresa europea dopo la pandemia.

Il 7 aprile anche i Presidenti dell'Assemblea nazionale francese Richard Ferrand e del Bundestag tedesco Wolfgang Schäuble hanno pubblicato sulla stampa una [lettera](#) in cui hanno sollecitato una maggiore solidarietà e integrazione finanziaria per l'Unione europea, anche tramite la mobilitazione e l'espansione del bilancio europeo e del QFP con tutti i fondi strutturali, regionali e sociali, della Banca europea per gli investimenti e del MES.

Si segnalano inoltre i seguenti interventi in Parlamento di rappresentanti del Governo:

- 1) l'informativa resa dal presidente Conte al [Senato della Repubblica](#) ed alla [Camera dei deputati](#) il 21 aprile. Dopo un aggiornamento sulle iniziative in programma a livello europeo, il Presidente ha affermato la convinzione dell'Italia che sia necessaria "una risposta coordinata e ambiziosa" dell'Unione tramite uno strumento di finanziamento:
 - gestito al livello europeo;
 - conforme ai trattati istitutivi ("perché non abbiamo il tempo di operare modifiche che comporterebbero una lunga e complessa procedura");
 - offerto a tutti i Paesi interessati, senza che possa assumere un carattere bilaterale;
 - immediatamente disponibile. Qualora rientri nel nuovo QFP, dovrà essere messo subito a disposizione di tutti i Paesi interessati attraverso un meccanismo di garanzia che ne anticipi l'applicazione;
 - particolarmente consistente quanto alla dimensione finanziaria e mirato a far fronte a tutte le conseguenze negative, economiche e sociali, prodotte dal Covid-19;
 - non sottoposto alle condizionalità che caratterizzano gli ordinari piani di finanziamento strutturali dell'Unione europea;

- 2) l'audizione informale del Ministro per gli affari europei, Vincenzo Amendola, sulla risposta europea alla pandemia da Covid-19 dinnanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni congiunte Affari esteri e Politiche dell'Unione europea (3^a e III, 14^a e XIV) del Senato e della Camera;
- 3) le [Comunicazioni](#) rese il 5 maggio dal Ministro dell'economia e delle finanze sugli esiti del Consiglio Ecofin del 16 aprile 2020 dinanzi alle Commissioni riunite 5^a e 6^a del Senato.

Per quanto concerne gli altri Parlamenti nazionali, si segnala il discorso tenuto dalla cancelliera Merkel al [Bundestag il 23 aprile](#). In un intervento dedicato in larga parte alla politica interna, la Cancelliera ha sottolineato l'importanza della solidarietà europea nel superare la pandemia e sollecitato il rapido dispiegamento degli aiuti dell'UE per i paesi particolarmente colpiti dal Coronavirus, con l'obiettivo di attivazione già a partire dal 1° giugno.

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](#)²². 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](#) sui contagi ed i decessi nell'UE, nello Spazio economico europeo (SEE) e nel Regno Unito.

Tra i più recenti documenti si segnala il [Rapporto tecnico sul tracciamento dei contatti](#) pubblicato il 5 maggio scorso. Il rapporto sottolinea il ruolo centrale che il tracciamento dei contatti, assieme a efficaci sistemi di test e di sorveglianza, assume nella fase di *descalation*. Esso delinea inoltre una serie di misure che consentono di implementare il tracciamento dei contatti sulla base delle risorse locali disponibili (call center, volontari e personale addestrato, app di tracciamento).

Il 15 maggio il Centro ha inoltre presentato una [valutazione rapida dei rischi](#) sulla **sindrome multisistemica infiammatoria pediatrica e infezione da SARS-CoV-2 nei bambini**. Il documento riferisce che diversi Paesi colpiti dalla pandemia di Covid-19 hanno recentemente rilevato casi di bambini ricoverati in terapia intensiva a causa di una rara sindrome multisistemica infiammatoria pediatrica (PIMS-TS). Sono circa 230 i casi sospetti nei Paesi UE/SEE e nel Regno Unito.

[L'ultimo aggiornamento](#) della situazione del COVID a livello mondiale è stato pubblicato il 17 maggio.

Il documento riporta che dal **31 dicembre 2019 al 17 maggio 2020** sono stati registrati nel mondo **4.597.894 mila casi** e **311.588 decessi**.

Per quanto riguarda l'**Europa** i casi sono **1.686.445**.

I **cinque Paesi** dove si registra il maggior numero dei contagi sono la **Russia (272.043)**, il **Regno Unito (240.161)**, la **Spagna (230.698)**, l'**Italia (224.760)** e la **Germania (174.355)**.

I **decessi**, sempre in Europa, sono **161.420**.

I **cinque Paesi** con il maggior numero di vittime sono il **Regno Unito (34.466)**, l'**Italia (31.763)**, la **Francia (27.625)**, la **Spagna (27.563)** e il **Belgio (9.005)**.

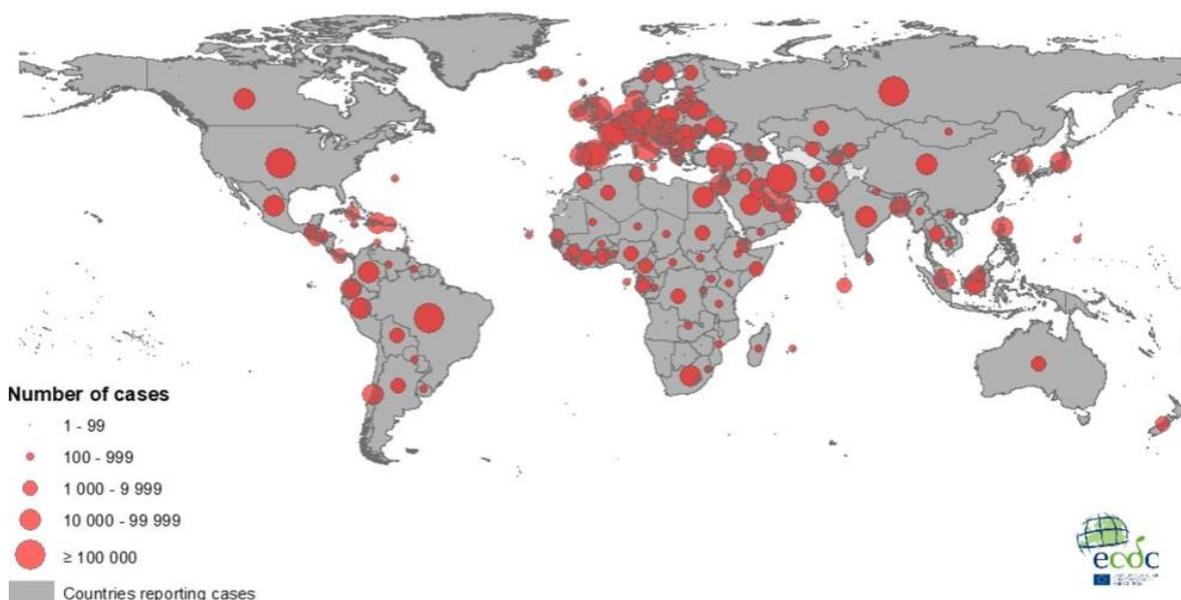
²² Per dettagli sul Centro e sulla sua istituzione si rinvia alla Nota UE [N. 49](#).

Per quanto riguarda i Paesi UE/SEE, sempre secondo i dati [dell'ECDC](#), al 17 maggio 2020 i casi sono **1.303.853** e i decessi **155.630**.

Il 13 maggio la Commissione europea ha presentato una serie di orientamenti e raccomandazioni per rilanciare il settore del turismo e **ripristinare la libera circolazione all'interno dello spazio Schengen** (vd. sopra il paragrafo relativo alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen). L'approccio "flessibile" proposto dalla Commissione si basa fra l'altro su **criteri epidemiologici**: in linea con la tabella di marcia comune europea, all'interno dell'UE le restrizioni di viaggio dovrebbero essere in primo luogo revocate nelle zone con una situazione epidemiologica paragonabile e che dispongano di capacità sufficienti in termini di ospedali, test diagnostici, sorveglianza e tracciamento dei contatti. Sarà il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie a monitorare l'epidemia e fornire valutazioni dei rischi, attraverso la mappa del livello di trasmissione della Covid-19, così da poter contenere gli spostamenti dalle zone a contagio elevato.

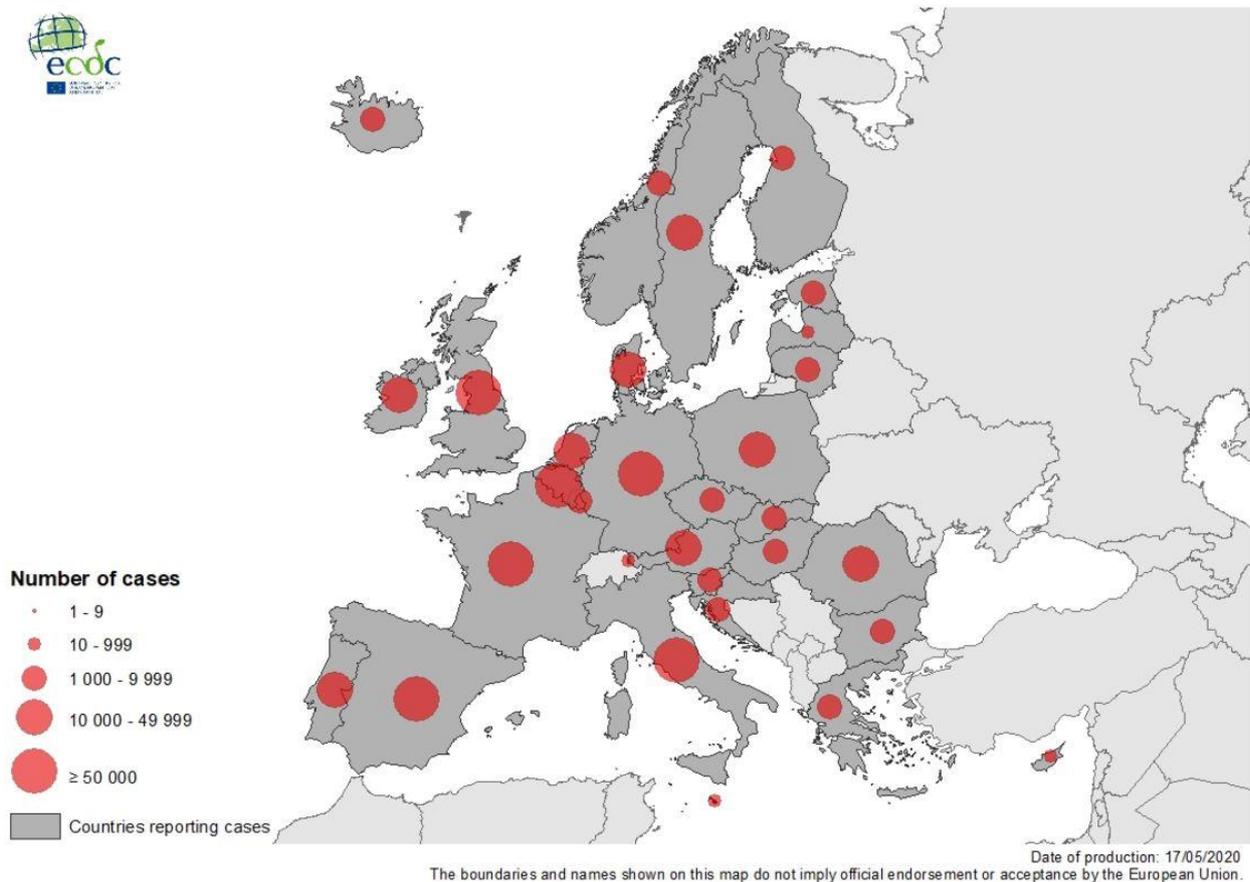
Infine, si ricorda la [nona valutazione rapida dei rischi](#) del 23 aprile scorso²³.

Distribuzione dei casi di Covid-19 nel mondo al 17 maggio 2020 - Fonte: ECDC.



Distribuzione dei casi di COVID-19 nell'Ue/SEE e nel Regno Unito al 17 maggio 2020 - Fonte: ECDC.

²³ Per maggiori dettagli si rimanda alla Nota UE [N. 44/5](#).



Misure adottate dalle istituzioni europee

In questo box sono elencate le misure già adottate dalle istituzioni europee. Per conoscerne i dettagli relativi al contenuto e alla genesi, si rinvia alle edizioni precedenti della presente Nota.

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione

Sono stati approvati dai co-legislatori, per quanto i più recenti tra essi siano ancora in attesa di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione*, i seguenti provvedimenti:

- 1) il [regolamento 459/2020](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità. Ha sospeso temporaneamente le norme UE che obbligano le compagnie aeree a gestire la maggior parte degli slot per evitare di perderli l'anno successivo al fine di fermare i cosiddetti "voli fantasma" causati dall'epidemia di COVID-19, aerei vuoti ma che decollano comunque;
- 2) il [regolamento 460/2020](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19. Ha adottato una Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus per affrontare in maniera immediata gli effetti della pandemia di Covid-19;
- 3) il [regolamento 461/2020](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica. Estende il campo di azione del Fondo di solidarietà dell'UE includendovi anche le crisi di sanità pubblica;

- 4) il [regolamento \(UE\) 2020/558](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19;
- 5) la [proposta di regolamento del Consiglio](#) che modifica il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
- 6) i [bilanci rettificativi nn. 1 e 2](#) dell'Unione europea per l'esercizio 2020;
- 7) il [regolamento \(UE\) 2020/560](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- 8) il [regolamento \(UE\) 2020/561](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni;
- 9) il [regolamento \(UE\) 2020/559](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19.

Consiglio dell'Unione

Il 23 marzo 2020 il [Consiglio Ecofin](#) ha convenuto con la Commissione (Comunicazione di cui al [COM\(2020\) 123](#)) sull'opportunità di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.

Commissione europea

Il 13 marzo scorso la Commissione europea ha pubblicato la [Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19](#)", fornendo chiarimenti in materia di **aiuti di Stato** e specificando una serie di misure di sostegno che gli Stati membri possono adottare senza violare la normativa dell'Unione.

Il 19 marzo ha pubblicato il [Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19](#) (modificato il [3 aprile](#)) con il quale autorizza fino al 31 dicembre 2020 dieci tipologie di aiuti di stato.

L'8 [maggio](#) scorso la Commissione europea ha approvato una seconda modifica del Quadro temporaneo autorizzando ulteriori interventi (ricapitalizzazioni e debiti subordinati).

Banca europea per gli investimenti

Il 16 marzo la [Banca europea per gli investimenti \(BEI\)](#) ha annunciato l'adozione, in risposta alla crisi epidemica da COVID-19, di alcuni interventi miranti a **fornire**, mediante meccanismi di garanzia e di sostegno del sistema bancario, le **risorse finanziarie necessarie a sostenere le piccole e medie imprese (PMI) e le società a media e piccola capitalizzazione (c.d. mid cap)** per un ammontare complessivo pari a circa **40 miliardi** di euro.

Inoltre, il Gruppo BEI farà ricorso agli strumenti finanziari a sua disposizione, condivisi con la Commissione europea, e in primis al prodotto "InnovFin a sostegno della lotta alle malattie infettive", per **finanziare progetti destinati a fermare la diffusione, a trovare una cura e a sviluppare un vaccino contro il coronavirus**. Il Gruppo BEI sosterrà anche misure di emergenza dirette a finanziare il potenziamento urgente delle infrastrutture e il fabbisogno di dispositivi e attrezzature in campo sanitario²⁴.

Il [16 aprile](#) il Consiglio di amministrazione della BEI ha approvato l'istituzione di una **garanzia europea da 25 miliardi di euro (Fondo di garanzia paneuropeo)** che ha lo scopo di **mobilitare fino a 200 miliardi di euro** a sostegno dell'economia reale, con **focus sulle piccole e medie imprese**, che costituiscono la colonna portante dell'economia dell'UE. La decisione del Consiglio di amministrazione dà seguito alla raccomandazione dell'Eurogruppo e all'avallo del Consiglio europeo di integrare la proposta della BEI nel pacchetto di risposta comune dell'UE. L'obiettivo del Fondo è

²⁴ Per maggiori dettagli si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).

garantire principalmente a piccole e medie imprese (PMI), imprese a media capitalizzazione, grandi imprese, nonché ad enti pubblici, liquidità e accesso a finanziamenti per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza pandemica. Il Fondo consentirebbe di erogare fino a circa 200 miliardi di euro principalmente nella forma di **garanzie e prestiti diretti** (della BEI o del Fondo Europeo per gli Investimenti-FEI, entrambi con merito di credito AAA) o **indiretti** (tramite intermediari finanziari e banche di promozione nazionale) a favore dei suddetti beneficiari finali. La costituzione del Fondo è stata sostenuta dall'Eurogruppo (9 aprile 2020) e dal Consiglio europeo (23 aprile 2020).

Banca centrale europea

Nel corso di due riunioni, il [12](#) e il [18](#) marzo 2020, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha adottato una **serie di misure straordinarie** per fornire al sistema imprenditoriale europeo, tramite il sistema finanziario, il flusso di liquidità necessaria. Obiettivo della BCE è quello di **contrastare i rischi di interruzione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria**.

La decisione forse più rilevante, sia in termini quantitativi sia in termini di segnale di politica economica rivolto ai mercati, è quella adottata il **18 marzo** sull'avvio di un **nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico** chiamato "Programma di acquisto per l'emergenza pandemica" (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), con una **dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro**. Insieme all'incremento di 120 miliardi del PAA annunciato il 12 marzo, l'intervento della BCE ammonta a una quantità di risorse pari al 7,3% del PIL dell'area euro²⁵.

Con la [decisione del 7 aprile](#), il Consiglio direttivo della BCE, in linea con quanto preannunciato nel comunicato del 12 marzo, ha adottato un **pacchetto di misure per allentare i requisiti in materia di garanzie**, ampliando la portata degli schemi di crediti aggiuntivi (*Additional Credit Claims*, ACC) e apportando correzioni ai principali parametri di rischio nell'ambito del sistema delle garanzie. Ciò dovrebbe favorire la partecipazione delle banche alle operazioni di provvista di liquidità quali OMLRT-III e, di conseguenza, l'offerta di prestiti bancari alle imprese²⁶.

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

Il [16 aprile, la BCE ha annunciato](#) la **riduzione temporanea dei requisiti di capitale per il rischio di mercato** come risposta agli eccezionali livelli di volatilità registrati nei mercati finanziari fin dall'inizio della crisi epidemica. La BCE ha inoltre deciso di **ridurre il moltiplicatore del rischio di mercato qualitativo**, un'altra misura usata dalle autorità di vigilanza per compensare la possibile sottostima dei requisiti di capitale da parte delle banche.

Il [22 aprile, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso](#), come misura complementare rispetto a quella di allentamento dei requisiti di garanzia adottata il 7 aprile, di **accettare le attività negoziabili e gli emittenti che presentavano i requisiti di qualità di credito minima per essere accettati come garanzie il 7 aprile 2020** (cioè qualità BBB- per tutte le tipologie di attività, ad eccezione degli ABS - *Asset backed securities*) **nel caso subiscano un declassamento**, purché il *rating* rimanga ad un livello di qualità di credito pari a 5 (CQS5, equivalente a un rating BB) nella scala armonizzata

²⁵ Per maggiori dettagli sulle misure annunciate dal Consiglio direttivo il 12 e il 18 marzo si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/2, aggiornata al 2 aprile 2020](#).

²⁶ Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 7 aprile si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/4, aggiornata al 17 aprile 2020](#).

dell'Eurosistema. Tale misura rimarrà in vigore **fino a settembre 2021**, al momento in cui avverrà il primo rimborso anticipato della terza serie di operazioni OMLRT-III²⁷.

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

19 maggio 2020

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

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

²⁷ Per maggiori dettagli sulle misure annunciate il 15, 16 e 22 aprile si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 44/5, aggiornata al 17 aprile 2020](#).