



Bruxelles, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA,
ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI E ALL'EUROGRUPPO**

Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19

1. INTRODUZIONE

Il COVID-19, comunemente noto come coronavirus, costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie. Diffusasi prima in Cina, la pandemia ha ormai provocato contagi in tutti gli Stati membri. Se da un lato l'Italia è il paese più colpito, dall'altro il numero di casi è in aumento in tutti gli Stati membri e la situazione è in rapida evoluzione. La pandemia sta gravando pesantemente sulle persone e le imprese e mettendo a dura prova i sistemi sanitari. È necessario reagire tutti insieme per rallentare il contagio e aumentare la resilienza dei nostri sistemi sanitari per aiutare le persone che ne hanno bisogno e per progredire nella ricerca e nello sviluppo.

Oltre all'impatto significativo a livello sociale e sulla dimensione umana, l'epidemia di coronavirus rappresenta uno shock economico di grande portata per l'UE che richiede un intervento deciso e coordinato. La diffusione del virus sta provocando l'interruzione delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, la volatilità sui mercati finanziari, una crisi nella domanda dei consumatori e ha ripercussioni negative in settori fondamentali quali i trasporti e il turismo. I mercati azionari europei hanno perso circa il 30 % rispetto alla metà di febbraio, vale a dire il maggiore calo su base mensile dall'inizio della crisi del 2008, e resta elevata l'incertezza sull'andamento della pandemia nelle prossime settimane e mesi.

Solo con la solidarietà e con soluzioni coordinate a livello europeo saremo capaci di gestire efficacemente questa emergenza sanitaria. Abbiamo bisogno di solidarietà tra paesi, regioni, città e cittadini per contenere la diffusione del virus, aiutare i pazienti e contrastare le conseguenze economiche. A tal fine sono necessari una serie di misure e un approccio comune chiaro e coerente. **Fondamentale importanza riveste la stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.**

La Commissione farà pieno uso di tutti gli strumenti a sua disposizione per affrontare questa tempesta. Oltre agli sforzi in materia di coordinamento e orientamento, e agli interventi finalizzati a limitare la diffusione del virus, la Commissione opera per contrastare e ridurre le conseguenze socioeconomiche della pandemia. Si tratta di garantire l'integrità del mercato comune e, più in generale, di preservare le catene del valore della produzione e distribuzione per assicurare i necessari approvvigionamenti ai nostri sistemi sanitari. Si tratta di venire in aiuto delle persone per garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e l'occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. Si tratta, infine, di garantire un quadro che consenta agli Stati membri di agire in modo deciso e coordinato. In sostanza, si tratta di prepararci per garantire una rapida ripresa da questo shock economico.

La presente comunicazione illustra la risposta immediata della Commissione per ridurre l'impatto economico del COVID-19. Se da un lato le misure annunciate oggi servono ad affrontare i problemi più urgenti, dall'altro dobbiamo essere consapevoli che la situazione è in costante evoluzione. La Commissione opererà in stretta collaborazione con il Parlamento europeo, il Consiglio, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli Stati membri per attuare queste misure in tempi rapidi ed è pronta a prendere tutte le ulteriori iniziative che si riveleranno necessarie. La Commissione è inoltre favorevole a una risposta internazionale per far fronte alle conseguenze socioeconomiche della pandemia a livello mondiale attraverso il quadro multilaterale, con particolare attenzione ai paesi partner i cui sistemi sanitari sono vulnerabili.

2. CONSEGUENZE SOCIOECONOMICHE

La pandemia da COVID-19 costituisce uno shock di grande portata per l'economia europea e mondiale. Già oggi se ne constata il notevole impatto economico negativo sull'Europa, che è destinato a protrarsi per il primo semestre e forse anche più a lungo, se le misure di contenimento non si riveleranno efficaci¹. Poiché la crescita del PIL reale nel 2020 potrebbe scendere ben al di sotto dello zero o addirittura essere chiaramente negativa a seguito del COVID-19, una risposta economica coordinata delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri è fondamentale per attenuare le ripercussioni economiche.

Lo shock che colpisce l'economia è riconducibile a differenti fattori:

- lo shock derivante dalla contrazione iniziale dell'economia cinese nel primo trimestre del 2020;
- lo shock sul versante dell'offerta per l'economia europea e mondiale derivante dall'interruzione delle catene di approvvigionamento dovuta all'assenza dal luogo di lavoro;
- lo shock sul versante della domanda per l'economia europea e mondiale derivante dalla riduzione della domanda da parte dei consumatori e dall'impatto negativo dell'incertezza sui piani di investimento;
- e l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese.

Lo shock sarà sì temporaneo ma è necessario lavorare insieme per garantire che sia il più breve e limitato possibile e che non provochi danni permanenti alle nostre economie. Per quanto riguarda il futuro, il livello di negatività delle prospettive economiche dipenderà da una serie di parametri, quali la carenza nelle forniture di materiali essenziali, l'efficacia delle misure di contenimento, l'interruzione dell'attività manifatturiera nell'UE, i giorni di lavoro persi nelle imprese e nelle amministrazioni pubbliche e gli effetti sulla domanda (ad esempio, le restrizioni alla mobilità, le cancellazioni di viaggi).

Gli Stati membri devono essere vigili e utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello nazionale e unionale per evitare che l'attuale crisi determini una perdita di risorse e tecnologie critiche. Tra queste figurano le indagini di sicurezza a livello nazionale e altri strumenti attinenti alla sicurezza. La Commissione fornirà orientamenti agli Stati membri in vista dell'applicazione del regolamento sul controllo degli investimenti diretti esteri.

La diffusione del COVID-19, che interessa gran parte della popolazione a livello mondiale e negli Stati membri, ha notevoli e crescenti ripercussioni sull'economia. Tali ripercussioni interessano l'economia nel suo insieme, in particolare nelle situazioni in cui sia necessario imporre l'isolamento per prevenire la propagazione della pandemia. Le misure adottate per contenere il virus a livello locale e nazionale potrebbero incidere sia sull'offerta sia sulla domanda. In particolare, gli effetti negativi sul versante della domanda sono conseguenza delle misure di contenimento del virus che i governi sono tenuti ad attuare e che hanno ripercussioni sulla vita privata, professionale e sociale. Oggi i settori più colpiti sono quelli sanitario, turistico e dei trasporti, e più in particolare il settore dell'aviazione.

La pandemia da COVID-19 ha ripercussioni sui mercati finanziari globali. Alla fine di febbraio i mercati azionari mondiali e quelli di altre attività ad alto rischio hanno subito una forte contrazione con la concomitante fuga massiccia verso investimenti sicuri. Allo stesso

¹ Si veda l'allegato 1.

tempo i prezzi delle attività "sicure" sono fortemente lievitati di pari passo con l'aumento della domanda: i rendimenti dei buoni del tesoro degli Stati Uniti ("l'ultima risorsa in fatto di investimenti sicuri") si sono drasticamente ridotti. I prezzi delle azioni sono diminuiti in modo generalizzato. Sono aumentati gli spread sui titoli di Stato degli Stati membri più vulnerabili. Si sono impennati i rendimenti delle obbligazioni societarie "non-investment grade".

Alla luce dell'impatto macroeconomico e finanziario del COVID-19, la risposta a livello di politica economica dovrebbe essere coraggiosa e coordinata per conseguire i seguenti obiettivi:

- contribuire a salvare vite umane; garantire i fondi e gli investimenti necessari per le forniture da utilizzare nel contenimento e trattamento della pandemia;
- garantire che i lavoratori in Europa (compresi quelli autonomi) siano protetti contro le perdite di reddito e che le imprese (in particolare le PMI) e i settori più colpiti beneficino del sostegno e della liquidità finanziaria necessari.
- ridurre le ripercussioni sull'economia nel suo complesso impiegando tutti gli strumenti a disposizione dell'UE e utilizzando pienamente un quadro flessibile dell'UE per favorire le azioni degli Stati membri.

3. GARANTIRE LA SOLIDARIETÀ NEL MERCATO UNICO

3.1. FORNITURA DI ATTREZZATURE MEDICHE

Il mercato unico è uno dei pilastri dell'Unione europea. Nei momenti di crisi costituisce uno strumento di solidarietà in grado di far sì che i beni essenziali ai fini della mitigazione dei rischi sanitari raggiungano tutti coloro che ne hanno bisogno. Garantendo la disponibilità di questi beni in tutta l'UE il mercato unico contribuisce a proteggere la nostra salute. Le restrizioni nazionali unilaterali alla libera circolazione delle forniture indispensabili per i sistemi sanitari creano notevoli barriere e influiscono pesantemente sulla capacità degli Stati membri di gestire l'epidemia di COVID-19.

È fondamentale che le misure nazionali perseguano l'obiettivo primario della tutela della salute in uno spirito di solidarietà e cooperazione europea. Alcuni Stati membri hanno già adottato o stanno predisponendo misure nazionali che interessano le esportazioni di dispositivi di protezione individuale – quali occhiali protettivi, mascherine, guanti, tute e camici chirurgici – e di farmaci. Tali misure rischiano di impedire che questi beni essenziali arrivino a chi ne ha maggiormente bisogno, in particolare gli operatori sanitari, le squadre di intervento sul terreno e i pazienti nelle zone colpite in tutta Europa, e creano un effetto domino, costringendo gli Stati membri a prendere provvedimenti per mitigare l'impatto di quelli adottati da altri Stati membri.

Nel giro di poco tempo le restrizioni si sono estese a una gamma sempre più ampia di prodotti, a cominciare dai dispositivi di protezione individuale fino ad arrivare, più di recente, ai farmaci. Le restrizioni all'esportazione non tengono conto delle catene di approvvigionamento integrate: creano strozzature che ostacolano la produzione di beni fondamentali trattenendo le risorse in determinati Stati membri, interrompono le catene logistiche e di distribuzione, che fanno affidamento su magazzini centrali, e incoraggiano l'ammasso di scorte lungo le catene di approvvigionamento. In ultima analisi reintroducono frontiere interne in un frangente in cui la solidarietà tra Stati membri è più necessaria che mai.

L'allegato 2 fornisce orientamenti agli Stati membri circa le modalità per predisporre adeguati meccanismi di controllo che garantiscano la sicurezza dell'approvvigionamento

in tutta Europa². Il trattato consente agli Stati membri, a determinate condizioni rigorose, di derogare alle norme relative al mercato unico. Eventuali disposizioni nazionali adottate conformemente all'articolo 36 del TFUE a fini di tutela della salute e della vita delle persone devono essere giustificate, vale a dire adeguate, necessarie e proporzionate a questi obiettivi, e assicurare ai soggetti pertinenti forniture sufficienti, prevenendo al contempo l'insorgere o l'aggravarsi di carenze di beni considerati essenziali quali i dispositivi medici e di protezione individuale o i prodotti medicinali. Tutte le misure nazionali previste che limitano l'accesso ai dispositivi medici e di protezione vanno comunicate alla Commissione, che provvede a informare gli altri Stati membri.

Le misure comunicate finora alla Commissione sono state valutate tenendo conto della necessità di garantire che i beni essenziali raggiungano chi ne ha maggiormente bisogno. La Commissione considera tali casi una priorità e aiuta gli Stati membri a correggere le misure in questione, ma adirà le vie legali se questi non adatteranno le loro norme in misura sufficiente.

Alcune misure nazionali impediscono le esportazioni di forniture essenziali a paesi terzi allo scopo ultimo di salvaguardare la sostenibilità del sistema sanitario dell'UE. Qualora le esportazioni a paesi terzi compromettessero la capacità di risposta dell'UE di fronte all'epidemia di COVID-19, la Commissione può intervenire e predisporre un sistema di autorizzazioni per le esportazioni di determinati prodotti.

La Commissione sta adottando tutti i provvedimenti del caso per garantire una fornitura sufficiente di dispositivi di protezione in tutta Europa. Date le attuali carenze a livello mondiale la Commissione ha avviato una procedura accelerata di aggiudicazione congiunta insieme a 26 Stati membri. Per fornire un'ulteriore rete di sicurezza adotterà, nel quadro del meccanismo di protezione civile dell'UE (rescEU), una misura tesa a consentire all'Unione di acquistare tali prodotti. I primi acquisti potrebbero essere effettuati entro l'inizio di aprile, previa approvazione degli Stati membri. La Commissione presenterà anche una raccomandazione sulle procedure di valutazione della conformità e di sorveglianza del mercato nel contesto dell'emergenza COVID-19, cosa che permetterà segnatamente di incrementare la fornitura di alcuni tipi di dispositivi, come le mascherine monouso.

Occorre agire insieme, in modo aperto e trasparente, per garantire la produzione, le scorte, la disponibilità e l'uso razionale dei dispositivi medici di protezione e dei farmaci nell'UE. La Commissione ha contattato i fornitori per valutare l'entità delle carenze e ha chiesto loro di potenziare immediatamente la produzione. Di concerto con gli Stati membri e l'Agenzia europea per i medicinali ha anche istituito un gruppo direttivo esecutivo preposto al monitoraggio di potenziali carenze di farmaci dovute al COVID-19. Inoltre, la Commissione monitora la situazione tramite il gruppo di coordinamento per i dispositivi medici, anche in termini di disponibilità e prestazioni di diversi dispositivi diagnostici e di cooperazione in materia di approcci nazionali ai test diagnostici.

3.2. TRASPORTI

L'emergenza COVID-19 ha ripercussioni significative anche sui nostri sistemi di trasporto. Le catene di approvvigionamento europee sono caratterizzate da una stretta interconnessione, mantenuta grazie a un'estesa rete di servizi di trasporto merci. L'interruzione dei flussi di merci causa gravi danni economici.

Il settore dei trasporti aerei internazionali ed europei ha già subito un duro colpo a causa dell'epidemia. La situazione peggiora di giorno in giorno e si prevede che nelle prossime settimane il traffico aereo diminuirà ulteriormente. Per contribuire ad attenuare

² Cfr. allegato 2.

l'impatto dell'epidemia la Commissione proporrà una legislazione mirata, volta ad allentare temporaneamente gli obblighi di utilizzo delle bande orarie che il diritto dell'UE impone alle compagnie aeree. Una volta in vigore, questa misura temporanea consentirà alle compagnie aeree di adeguare la loro capacità in considerazione del calo della domanda causato dall'epidemia.

Le catene di approvvigionamento terrestri risentono fortemente dell'introduzione di divieti di ingresso alle frontiere terrestri o di restrizioni nei confronti dei conducenti in ingresso in alcuni Stati membri. Ciò ha conseguenze per tutte le merci, ma in particolare per quelle deperibili e per le forniture critiche, e poiché la maggior parte delle imprese del settore sono PMI le ripercussioni sono gravi e immediate.

A prescindere dalla modalità di trasporto, la Commissione sta elaborando con gli Stati membri soluzioni atte ad assicurare la continuità economica e il flusso di merci, così come a tutelare le catene di approvvigionamento, gli spostamenti essenziali, il funzionamento del mercato interno e la sicurezza dei trasporti.

3.3. TURISMO

Il settore del turismo nell'UE è sottoposto a una pressione senza precedenti. Si trova ad affrontare una marcata riduzione degli arrivi internazionali (cancellazioni di massa e crollo delle prenotazioni da parte, tra gli altri, dei viaggiatori americani, cinesi, giapponesi e sudcoreani), cui si aggiunge il calo degli spostamenti all'interno dell'UE e dei singoli Stati membri, dovuto soprattutto al fatto che i cittadini dell'Unione sono sempre più restii a viaggiare e a misure preventive di sicurezza a livello nazionale e/o regionale. Il rallentamento generalizzato del turismo e dei viaggi di lavoro nuoce in particolar modo alle PMI del settore. Dalla fine di febbraio la situazione è aggravata dalle perturbazioni degli spostamenti all'interno dell'UE e degli Stati membri, che rappresentano l'87 % degli arrivi di turisti. Il comparto delle fiere e dei congressi risulta particolarmente colpito, con oltre 220 eventi cancellati o rimandati in Europa nel primo trimestre del 2020. Anche altri settori connessi, come quello dei servizi di ristorazione, l'istruzione e le attività culturali, sono in crescente difficoltà a causa dell'emergenza COVID-19 e degli sforzi necessari per contenerla.

La Commissione mantiene i contatti con gli Stati membri, le autorità internazionali e le principali associazioni di categoria dell'UE per seguire la situazione e coordinare le misure di sostegno.

4. MOBILITARE IL BILANCIO DELL'UE E IL GRUPPO BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

4.1. MISURE DI LIQUIDITÀ: SOSTEGNO ALLE IMPRESE, AI SETTORI E ALLE REGIONI

Per facilitare l'erogazione immediata di aiuti immediati alle PMI duramente colpite, **il bilancio dell'UE mobiliterà gli strumenti esistenti per sostenere queste imprese fornendo loro liquidità**, ad integrazione delle misure adottate a livello nazionale.

Nelle prossime settimane il bilancio dell'UE metterà a disposizione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) un miliardo di EUR a titolo di garanzia, al fine di sostenere circa 8 miliardi di EUR di finanziamento del capitale circolante e aiutare almeno 100 000 PMI e piccole imprese a media capitalizzazione europee³.

³ Il sostegno proverrà dalle fonti indicate di seguito e sarà così impiegato:

- 500 milioni di EUR della garanzia dell'UE relativa al FEIS saranno assegnati alle garanzie sui prestiti nel quadro del programma COSME, e saranno disponibili nelle prossime settimane;

Il sostegno sarà erogato attraverso gli strumenti esistenti dei programmi FEI a sostegno degli investimenti. Nei limiti della legislazione applicabile, i prestiti saranno riorientati favorendo quelli al capitale circolante con una scadenza di almeno 12 mesi. In particolare, saranno potenziate sia le garanzie sui prestiti nell'ambito di COSME, il programma dell'UE per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese, che le garanzie InnovFin per le PMI nell'ambito del programma Orizzonte 2020, in modo che le banche offrano accesso a finanziamenti ponte per le microimprese, le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione. Questi strumenti saranno rafforzati nelle prossime settimane con 750 milioni di EUR nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Inoltre, come ulteriore misura specifica, il FEIS fornirà al FEI altri 250 milioni di EUR per fornire rapidamente un sostegno alle PMI, in uno sforzo concertato con le banche e gli istituti nazionali di promozione dell'UE.

Inoltre, nel quadro degli stessi strumenti sarà attuata la sospensione dei crediti per le imprese colpite, che consentirà di rinviare il rimborso dei prestiti alleviando così la pressione sulle loro finanze. Gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare appieno gli strumenti finanziari esistenti nell'ambito dei fondi strutturali per far fronte alle esigenze di finanziamento e a massimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali attraverso nuovi strumenti finanziari, se del caso. La Commissione è disposta e pronta ad assistere gli Stati membri al riguardo.

La Commissione, continuando a lavorare a stretto contatto con il gruppo BEI e con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, inviterà queste istituzioni a intraprendere azioni immediate per dare la priorità ai settori, ai prodotti e agli strumenti in grado di offrire il sostegno più efficace e incisivo alle imprese colpite, e chiederà loro di operare in stretto coordinamento con altri partner per rispondere all'evolversi degli eventi.

-
- 100 milioni di EUR della garanzia dell'UE relativa al FEIS saranno assegnati alle garanzie InnovFin per le PMI, e saranno disponibili nelle prossime settimane;
 - 250 milioni di EUR sono già disponibili nell'ambito dello sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione del FEIS e saranno reindirizzati verso strumenti di sostegno per le PMI, ove possibile in uno sforzo concertato con le banche e gli istituti nazionali di promozione dell'UE;
 - 150 milioni di EUR nel quadro dello sportello PMI del FEIS saranno riassegnati spostandoli da strumenti che sostengono interventi specifici a più lungo termine verso azioni a breve termine con un effetto più rapido.

MANTENERE IL FLUSSO DI LIQUIDITÀ ALL'ECONOMIA – IL SETTORE BANCARIO

Il settore bancario ha un ruolo chiave nel far fronte agli effetti dell'emergenza COVID19, mantenendo il flusso di credito all'economia. Se il flusso di credito bancario è soggetto a gravi limitazioni, l'attività economica subirà un brusco rallentamento poiché le imprese avranno difficoltà a pagare i propri fornitori e dipendenti. I coefficienti di capitale delle banche sono notevolmente migliorati negli ultimi anni, le banche sono meno indebitate ed è diminuito il loro ricorso a finanziamenti a breve termine, talvolta volatili.

Le banche devono disporre di una liquidità adeguata per erogare prestiti ai loro clienti. La Commissione prende atto delle decisioni di politica monetaria della BCE annunciate il 12 marzo 2020.

Le banche devono poter utilizzare questa liquidità aggiuntiva per concedere nuovi crediti alle imprese e alle famiglie, a seconda dei casi. La Commissione prende atto delle dichiarazioni del meccanismo di vigilanza unico e dell'Autorità bancaria europea (ABE) sulle azioni volte ad attenuare l'impatto del COVID-19 sul settore bancario dell'UE, adottate il 12 marzo, e invita le autorità competenti ad adottare un approccio coordinato e a specificare ulteriormente come utilizzare al meglio la flessibilità offerta dal quadro dell'UE.

Il quadro dell'UE consente ai governi nazionali di fornire, se del caso sotto forma di garanzie di Stato, sostegno alle banche qualora queste incontrino difficoltà di accesso alla liquidità. Sebbene non vi siano prove che le banche stiano attualmente incontrando problemi di liquidità, una situazione di questo tipo potrebbe verificarsi per alcune banche nel caso in cui la crisi si aggravasse in maniera significativa. In tali circostanze, queste banche non sarebbero in grado di mantenere la loro capacità di erogare prestiti all'economia.

Gli aiuti concessi dagli Stati membri alle banche a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE per compensare i danni diretti subiti a causa dell'epidemia di COVID-19 (cfr. le ulteriori spiegazioni di cui sopra) non hanno l'obiettivo di preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità di un ente o di un'entità. Di conseguenza, tali aiuti non sarebbero considerati quale sostegno finanziario pubblico straordinario.

4.2. ATTENUARE L'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE

Sono necessarie misure specifiche per attenuare l'impatto sull'occupazione per gli individui e per i settori più colpiti in caso di interruzione della produzione o di calo delle vendite. È necessario tutelare i lavoratori contro la disoccupazione e la perdita di reddito, ove possibile, affinché non siano vittime dell'emergenza sanitaria. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo si sono dimostrati efficaci in diversi Stati membri poiché consentono di diminuire temporaneamente le ore lavorate sostenendo al contempo il reddito dei lavoratori. Attualmente 17 Stati membri dispongono di un sistema di questo tipo. Potrebbe essere utile estendere questi regimi a tutta l'UE. Inoltre, proroghe temporanee dell'indennità di malattia o modifiche alle disposizioni in materia di indennità di disoccupazione possono servire a sostenere il reddito delle famiglie. Anche la promozione del telelavoro potrebbe attenuare l'impatto.

L'UE è pronta a sostenere gli Stati membri, ove possibile, nell'attenuare l'impatto sui lavoratori. L'UE sta già aiutando gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta alla disoccupazione, ad esempio attraverso i fondi strutturali dell'UE, compreso il Fondo sociale europeo, e la nuova iniziativa di investimento in risposta al coronavirus, illustrata qui di seguito.

Inoltre, la Commissione accelererà l'elaborazione della proposta legislativa relativa a un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione. Questa iniziativa mira a sostenere coloro che lavorano e a tutelare coloro che hanno perso il lavoro in caso di gravi shock, nonché a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche nazionali, rafforzando in tal modo la dimensione sociale dell'Europa e aumentando la sua coesione. Questo regime, in particolare, sarebbe orientato a sostenere le politiche nazionali volte a preservare i posti di lavoro e le competenze, ad esempio attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo, e/o ad agevolare la transizione dei disoccupati da un lavoro a un altro.

4.3. L'INIZIATIVA DI INVESTIMENTO IN RISPOSTA AL CORONAVIRUS

Con l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus proposta oggi, la Commissione propone di destinare all'emergenza COVID-19 37 miliardi di EUR nel quadro della politica di coesione e di attuare pienamente questa misura nel 2020 attraverso procedure eccezionali e accelerate.

A tal fine, la Commissione propone di rinunciare per quest'anno all'obbligo di chiedere rimborso dei prefinanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei che non sono stati spesi e che sono attualmente detenuti dagli Stati membri. Ciò equivale a circa 8 miliardi di EUR dal bilancio dell'UE, che gli Stati membri potranno utilizzare per integrare 29 miliardi di EUR di finanziamenti strutturali in tutta l'UE. Ciò consentirà di aumentare efficacemente l'importo degli investimenti nel 2020.

Inoltre, fino a 28 miliardi di EUR di fondi strutturali non ancora assegnati dalle dotazioni nazionali esistenti, compresi i contributi nazionali, dovrebbero essere pienamente ammissibili alla lotta contro la crisi, fornendo così agli Stati membri le necessarie fonti di finanziamento.

La Commissione istituirà una task force al più alto livello per collaborare con gli Stati membri al fine di garantire che possano essere intraprese azioni su questa base nelle prossime settimane.

Un elemento chiave della proposta è il fatto di rendere ammissibili al finanziamento dei fondi strutturali tutte le spese potenziali per la lotta contro l'epidemia di COVID-19 a partire dal 1° febbraio 2020, in modo che gli Stati membri possano utilizzare questi mezzi al più presto per rispondere all'emergenza. Inoltre, la Commissione propone anche di consentire il trasferimento semplificato di importi significativi di fondi all'interno dei programmi. Queste misure dovrebbero consentire a tutti gli Stati membri di ridefinire le priorità e convogliare gli aiuti nelle prossime settimane laddove sono maggiormente necessari, in particolare:

- sostenere il sistema sanitario, ad esempio mediante il finanziamento di attrezzature sanitarie e di farmaci, di strutture di sperimentazione e cura, della prevenzione delle malattie, dell'assistenza sanitaria on-line, della fornitura di dispositivi di protezione, di dispositivi medici, nonché per adattare l'ambiente di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria e garantire l'accesso dei gruppi vulnerabili all'assistenza sanitaria;
- fornire liquidità alle imprese per affrontare gli shock finanziari a breve termine legati alla crisi di Coronavirus, ad esempio per quanto concerne il capitale di esercizio delle PMI, per affrontare le perdite dovute alla crisi, con particolare attenzione ai settori particolarmente colpiti;
- sostenere temporaneamente i regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo che contribuiscono ad attenuare l'impatto dello shock, in combinazione con misure di aggiornamento delle competenze e di riqualificazione dei lavoratori.

In caso di necessità di modifica del programma, la Commissione lavorerà a stretto contatto con le autorità nazionali e regionali per snellire e accelerare le procedure corrispondenti, tenendo conto dell'impatto della crisi del coronavirus sulla capacità amministrativa degli Stati membri.

Per massimizzare l'impatto dell'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus è necessario che gli Stati membri garantiscano una rapida attuazione di queste misure e che i colegislatori reagiscano velocemente. Alla luce di queste circostanze senza precedenti, la Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare rapidamente la proposta della Commissione.

Parallelamente, la Commissione si rivolgerà immediatamente agli Stati membri maggiormente colpiti per iniziare a preparare l'attuazione dell'iniziativa. La Commissione sosterrà inoltre gli Stati membri nell'uso ottimale delle flessibilità già esistenti nei programmi dell'UE. Gli Stati membri sono invitati a nominare come coordinatori a questo scopo un ministro del governo e un alto funzionario.

Inoltre, nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione propone di estendere il campo di applicazione del **Fondo di solidarietà dell'UE** includendovi anche le crisi di sanità pubblica. Nel 2020 è disponibile un importo massimo di 800 milioni di EUR.

Potrebbe inoltre essere mobilitato anche il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** per sostenere i lavoratori che vengono licenziati e gli autonomi. Nel 2020 è disponibile un importo massimo di 179 milioni di EUR.

5. AIUTI DI STATO

Data la limitata entità del bilancio dell'UE, la risposta principale al coronavirus in termini di finanza pubblica verrà dai bilanci nazionali degli Stati membri. Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato consentono agli Stati membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, nel fronteggiare le difficoltà dovute all'epidemia di COVID-19. Al tempo stesso esse garantiscono che gli aiuti di Stato siano efficaci nel raggiungere le imprese che ne hanno bisogno e che non vi siano deleterie corse alle sovvenzioni, in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'UE.

Gli Stati membri possono elaborare ampie misure di sostegno in linea con le norme vigenti in materia di aiuti di Stato⁴:

- in primo luogo, gli Stati membri possono decidere di adottare misure applicabili a tutte le imprese, ad esempio integrazioni salariali o la sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi sociali. Tali misure allentano le tensioni finanziarie sulle imprese in modo diretto ed efficace, non sono soggette al controllo sugli aiuti di Stato e possono essere varate dagli Stati membri immediatamente, senza il coinvolgimento della Commissione;
- in secondo luogo, gli Stati membri possono concedere sostegno finanziario direttamente ai consumatori, ad esempio per i servizi o i biglietti annullati che non sono rimborsati dagli operatori coinvolti. Anche queste misure non sono soggette al controllo sugli aiuti di Stato e possono essere varate dagli Stati membri immediatamente, senza il coinvolgimento della Commissione;
- in terzo luogo, le norme sugli aiuti di Stato fondate sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE consentono agli Stati membri, previa approvazione della Commissione, di soddisfare il grave fabbisogno di liquidità e sostenere le imprese a rischio di fallimento a causa dell'epidemia di COVID-19;
- in quarto luogo, l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE consente agli Stati membri, previa approvazione della Commissione, di compensare le imprese per i danni subiti in circostanze eccezionali, come quelle dovute all'epidemia di COVID-19. Rientrano in questa fattispecie misure intese a compensare le imprese di settori che sono stati colpiti in modo particolarmente grave (ad esempio i trasporti, il turismo e il comparto alberghiero) e misure volte a compensare gli organizzatori di manifestazioni annullate che hanno subito danni a causa dell'epidemia;
- in quinto luogo, a ciò si può aggiungere un ventaglio di misure supplementari, come quelle a norma del regolamento "de minimis"⁵ e del regolamento generale di esenzione per categoria⁶, le quali possono essere anch'esse varate dagli Stati membri immediatamente, senza il coinvolgimento della Commissione.

Attualmente l'impatto dell'epidemia di COVID-19 in Italia è di natura e portata tali da permettere il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE. Ciò consente alla Commissione di approvare misure di sostegno nazionale supplementari volte a porre rimedio

⁴ I dettagli dei diversi tipi di strumenti sono indicati nell'allegato 3.

⁵ A norma del regolamento "de minimis" (regolamento (UE) n. 1407/2013, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis») la concessione di aiuti fino a 200 000 EUR nell'arco di tre anni non costituisce un aiuto di Stato. Per il settore del trasporto di merci su strada il massimale è pari a 100 000 EUR nell'arco di tre anni. Per i settori dell'agricoltura e della pesca i massimali ammontano rispettivamente a 25 000 EUR e a 30 000 EUR.

⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014.

a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, che è la situazione in cui, secondo la Commissione, si trova l'Italia. Per giungere a questa conclusione la Commissione ha considerato una serie di indicatori, tra cui, ma non solo, la prevista contrazione del PIL, le rigorose misure pubbliche imposte che comprendono il divieto di eventi, la chiusura delle scuole e le limitazioni alla circolazione, le pressioni sul sistema sanitario pubblico, le cancellazioni dei voli e le restrizioni ai viaggi imposte da altri paesi.

La valutazione della Commissione per il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), da parte di altri Stati membri sarà caratterizzata da un approccio analogo in merito all'impatto dell'epidemia di COVID-19 sulle rispettive economie. Si tratta di una situazione in atto e in divenire che la Commissione sta costantemente monitorando in tutta l'UE, in stretto contatto con gli Stati membri. La Commissione sta infine elaborando un quadro giuridico speciale a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE da adottare in caso di necessità. Ciò è stato fatto in passato in un caso eccezionale, durante la crisi finanziaria del 2008, quando la Commissione ha adottato un quadro di riferimento temporaneo nel 2009⁷.

La Commissione ha predisposto tutte le necessarie agevolazioni procedurali per consentire una rapida procedura di approvazione da parte dei propri servizi. Se necessario, le decisioni sono prese nell'arco di pochi giorni dal ricevimento dagli Stati membri di una notifica completa di aiuto di Stato. La Commissione ha predisposto una casella di posta e un numero di telefono ad hoc per assistere gli Stati membri e rispondere alle loro eventuali domande. Al fine di agevolare il rapido intervento degli Stati membri, la Commissione è pronta a fornire modelli basati su decisioni precedenti relativi alle possibilità indicate di seguito per concedere aiuti alle imprese in linea con le norme vigenti in materia di aiuti di Stato.

6. UTILIZZARE APPIENO LA FLESSIBILITÀ DEL QUADRO EUROPEO PER LE FINANZE PUBBLICHE

È opportuno attuare misure mirate di sostegno di bilancio in linea con i principi di cui alla sezione 5 per contrastare le conseguenze socioeconomiche immediate negative del virus. Occorre fornire in particolare un sostegno alle imprese in ambiti e settori specifici che si trovano ad affrontare interruzioni della produzione o delle vendite e sono pertanto colpite dalla compressione della liquidità, in particolare alle PMI. In particolare si possono prevedere:

- misure tributarie destinate alle imprese delle regioni e dei settori colpiti (come ad esempio differimento del pagamento delle imposte sulle società, dei contributi previdenziali e dell'IVA; anticipo dei pagamenti e versamento degli arretrati da parte delle amministrazioni pubbliche; sgravi fiscali; sostegno finanziario diretto);
- garanzie alle banche affinché aiutino le imprese con capitale di esercizio e garanzie all'esportazione, eventualmente integrate da misure a livello di vigilanza.

Tali misure fiscali, unite alle misure necessarie per proteggere i lavoratori dalle perdite di reddito, sono urgenti per sostenere l'attività economica e dovrebbero servire ad attenuare la recessione economica. Provvedimenti di bilancio ben coordinati dovrebbero puntare a contrastare le conseguenze del calo di fiducia e i relativi effetti sulla domanda. Agendo con determinazione si contribuirà a massimizzare l'impatto delle nostre misure e i loro effetti in un secondo tempo.

⁷ Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (GU C 16 del 22.1.2009, pag. 1).

La Commissione proporrà al Consiglio di applicare la piena flessibilità offerta dal quadro di bilancio dell'UE, al fine di aiutare gli Stati membri ad affrontare l'emergenza COVID-19 e le relative conseguenze.

- Nel valutare il rispetto delle norme di bilancio dell'UE, la Commissione proporrà al Consiglio di escludere gli effetti di bilancio delle misure fiscali una tantum adottate per controbilanciare gli effetti economici del COVID-19. Il patto di stabilità e crescita consente spese eccezionali mirate. Le misure di sostegno, come quelle necessarie per i) contenere e trattare la pandemia, ii) garantire un sostegno di liquidità alle imprese e ai settori, e iii) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori colpiti, possono essere considerate spese di bilancio una tantum.
- La Commissione ritiene che la flessibilità per far fronte a "eventi inconsueti non soggetti al controllo" dell'amministrazione pubblica sia applicabile alla situazione attuale. Il patto di stabilità e crescita prevede che, quando un evento inconsueto al di fuori del controllo dell'amministrazione pubblica ha un impatto considerevole sulla posizione di bilancio di uno Stato membro, quest'ultimo possa discostarsi temporaneamente dagli adeguamenti di bilancio richiesti. Di conseguenza tale clausola può valere anche per le spese eccezionali destinate a contenere l'emergenza COVID-19. In particolare, la clausola può applicarsi alla spesa sanitaria e alle misure di sostegno mirate per imprese e lavoratori, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia. La Commissione seguirà questo approccio quando formulerà proposte e raccomandazioni al Consiglio.
- La Commissione proporrà al Consiglio che le istituzioni dell'Unione aggiustino gli sforzi di bilancio richiesti agli Stati membri in linea con le norme di bilancio dell'UE, in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun paese in caso di crescita negativa o di forti cali dell'attività.
- La Commissione è pronta a proporre al Consiglio che le istituzioni dell'Unione attivino la clausola di salvaguardia generale per consentire un sostegno più generale della politica di bilancio. Questa clausola, in collaborazione con il Consiglio, sospenderebbe l'aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE nel suo complesso.

7. CONCLUSIONI

Controbilanciare gli effetti socioeconomici dell'epidemia di COVID-19 richiede interventi coraggiosi e tempestivi che tutti i responsabili delle decisioni dell'UE debbono adottare in maniera coordinata. A tal fine è fondamentale attuare rapidamente le azioni delineate nella presente comunicazione. La Commissione monitorerà attentamente l'evoluzione della situazione ed è disposta e pronta a prendere tutte le ulteriori iniziative necessarie.

Le misure annunciate riguardano la situazione attuale.

Dobbiamo essere consapevoli del fatto che lo stato delle cose evolve su base giornaliera e che non si può escludere un ulteriore deterioramento delle prospettive economiche.

Dopo l'ultima crisi finanziaria l'Unione si è dotata di strumenti coraggiosi per sostenere gli Stati membri e garantire la stabilità dei mercati finanziari. Abbiamo tratto insegnamento dall'esperienza degli anni passati e agiremo, utilizzando tutti gli strumenti disponibili.

L'Unione dovrebbe fare tutto il possibile per ridurre al minimo l'impatto del COVID-19 e delle relative misure di contenimento su cittadini, imprese ed economie. Nell'ambito della nostra risposta coordinata e ambiziosa, saranno disponibili misure nazionali che vanno oltre a quanto annunciato nella comunicazione: agiremo insieme, sfruttando al meglio gli strumenti dell'UE in uno spirito di solidarietà.